

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 1410-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE CARBONI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 20 ottobre 1965
(V. Stampato n. 2592)

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 23 ottobre 1965

Comunicata alla Presidenza il 29 marzo 1966

Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee e del Protocollo sui privilegi e le immunità, con Atto finale e Decisione dei rappresentanti dei Governi, firmati a Bruxelles l'8 aprile 1965

ONOREVOLI SENATORI. — I trattati di Parigi e di Roma hanno creato — com'è noto — istituzioni comuni ed istituzioni distinte nelle tre Comunità europee cui questi trattati hanno dato vita.

Le istituzioni comuni alle tre Comunità sono il Parlamento europeo, la Corte di Giustizia, il Comitato economico e sociale. Sono istituzioni distinte: l'Alta autorità per la CECA, le Commissioni per la CEE e la CEEA, il Consiglio speciale dei ministri nella prima, il Consiglio dei ministri nelle seconde.

Perchè sia chiaro quanto abbiamo affermato, riteniamo che si possano definire comuni quelle istituzioni che, pur avendo poteri e funzioni diverse nelle tre Comunità, costituiscono un solo ed unico organo che sostituisce, fondendole, precedenti, distinte istituzioni. Così è il caso del Parlamento europeo che la « Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee » firmata a Roma unitamente ai Trattati, il 25 marzo 1957, non solo riconobbe essere istituzione unica fra le due Comunità CEE e CEEA (v. articolo 1), ma dichiarò che esso sostituiva l'Assemblea comune prevista dall'articolo 21 del Trattato di Parigi per la CECA e che come tale il Parlamento europeo ne esercitava, sin dalla sua entrata in funzione, i poteri e le competenze (v. art. 2).

Disposizioni analoghe sono dettate nella citata « Convenzione » per la Corte di giustizia (articoli 3 e 4) e per il Comitato economico e sociale (articolo 5).

Sono invece nettamente distinte, per composizione e poteri, l'Alta autorità della CECA dalle Commissioni della CEE e della CEEA e queste fra loro, anche se in misura minore.

Anche il Consiglio speciale dei ministri, previsto dal Trattato di Parigi, è da ritenersi distinto, per le facoltà di cui è fornito e per la sua natura, dai Consigli dei ministri, istituiti dai Trattati di Roma: uno per la CEE e uno per la CEEA, anche se questi ultimi siano forniti di eguali poteri nei confronti delle due Comunità, siano, spesso, formati dalle stesse persone e ab-

biano — in via provvisoria — un Segretariato comune.

Ma si tratta sempre di due organi distinti per due distinte Comunità perchè — ed è questo l'elemento che è decisivo per fissare la natura propria, autonoma di ciascuno di essi — diversa è la loro competenza, uno di essi esercita i poteri che vengono ad esso attribuiti dal Trattato di Roma (articoli 145-154 - Mercato comune) sull'attività che svolge la Comunità economica europea, l'altro (articoli 115-126 - Euratom) su quella che spiega la Comunità europea per l'energia atomica.

Ora ragioni d'ordine politico e necessità d'ordine pratico hanno, già da tempo, posto in luce la necessità che queste istituzioni, che sorsero distinte e che distinte hanno operato, siano fuse in organismi unitari, comuni alle tre Comunità europee.

Le ragioni d'ordine politico sono soprattutto quelle che ritengono si debba giungere, per realizzare in pieno gli scopi indicati nel Trattato di Parigi e nel Trattato di Roma, ad una fusione in una sola Comunità delle tre Comunità europee oggi esistenti.

In tal modo si ritiene sia possibile raggiungere gli scopi di pace, di benessere economico e sociale e l'unione più stretta fra i popoli europei che i Trattati di Parigi e di Roma hanno indicato come le mete da raggiungere, e di cui i Trattati stessi sono gli strumenti più adatti creando una solidarietà di fatto, la instaurazione di basi comuni di sviluppo economico, nonchè il rafforzamento dell'unità delle loro economie ed il loro sviluppo armonioso e libero dalle restrizioni internazionali.

Nel campo pratico l'attività delle tre Comunità ha dimostrato come la disciplina di alcuni settori economici quali — segnatamente — quello dei trasporti e delle fonti di energia, non poteva essere efficacemente realizzata finchè essa non fosse fissata e condotta da un organismo unico.

D'altra parte, per quanto si fosse cercato di eliminare le duplicazioni di uffici e la dispersione del personale con la creazione di organismi burocratici unici, la molteplicità delle istituzioni portava fatalmente alla

creazione di uffici diversi per ogni istituzione, anche se incaricati di funzioni simili.

Il Parlamento europeo fu il primo a rendersi esatto conto di queste necessità e ne avviò lo studio e la risoluzione con relazioni scritte e larga discussione orale. La sua azione trovò pronta eco nel « Progetto di Convenzione che istituisce un Consiglio delle Comunità europee e un'Alta commissione europea » presentato dal Governo dei Paesi Bassi nel 1961 e ampiamente discusso in Commissione e in Aula dal Parlamento europeo.

Dal « Progetto » olandese al « Trattato » in esame il passo è breve.

I criteri ai quali il Trattato di Bruxelles si è ispirato sono: 1) istituire organi comuni (Consiglio e Commissioni) che sostituiscono gli organi simili ma distinti, che erano stati creati dai precedenti Trattati; 2) conservare intatta ai nuovi organi la competenza degli organi che essi sostituiscono; 3) aumentare il controllo parlamentare su di essi. Il primo degli scopi viene raggiunto con le norme stabilite negli articoli 1 e 39 del Trattato di Bruxelles che stabiliscono (articolo 1) la istituzione di un Consiglio delle Comunità europee che sostituisca sia il Consiglio speciale dei Ministri della Comunità carbone e acciaio, sia i Consigli delle altre due Comunità economiche: Mercato comune ed Euratom.

La fusione delle Commissioni è disciplinata dall'articolo 9 che istituisce una Commissione delle Comunità europee in sostituzione dell'Alta autorità della CECA e delle Commissioni della CEE e della CEEA.

Si potrebbe discutere l'intima natura giuridica dei nuovi ordini creati e del processo che ha portato alla loro creazione: i nuovi organi nascono dalla fusione dei precedenti o dalla loro disparizione?

Ma l'argomento è più opportuno sia lasciato all'esame dei giuristi; a noi sembra di poter affermare che il Trattato non opera una fusione, ma una sostituzione di organi. I nuovi sorgono nel momento stesso in cui si aboliscono i precedenti, li sostituiscono, ne continuano le funzioni e ne ereditano le competenze.

Quest'ultimo è il carattere che il Trattato fissa in modo chiaro e netto (v. articoli 1,

secondo comma e 9, secondo comma), risolvendo così i dubbi e le apprensioni che la unificazione degli esecutivi aveva originati in un primo tempo.

L'unificazione degli esecutivi poteva essere compiuta parificando le competenze, in modo che l'organo unico avesse unica ed eguale competenza nelle tre Comunità ma si temè che tale trasformazione venisse operata togliendo ad esso il più spiccato carattere sopranazionale di provenienza CECA, cioè — in altri termini — che il nuovo organismo dovesse allinearsi sui poteri e competenze proprie dell'Euratom e del Mercato comune, istituzioni che — com'è noto — hanno una competenza sopranazionale meno marcata della CECA.

Per evitare tale pericolo si è proceduto nel modo più semplice e di più facile attuazione: lasciare intatta la competenza dell'organico unico, che — è evidente — avrà diversi compiti e diversi poteri, a seconda che agisce nel campo CECA o nel campo Mercato comune- Euratom.

Il maggior potere del Parlamento è sancito dall'articolo 7, secondo comma, che estende all'attività che la Commissione unica svolgerà come sostituta dell'Alta autorità, la facoltà di censura nella stessa ampiezza riconosciuta al Parlamento dai Trattati di Roma (v. articoli 144 e 114).

Il Trattato di Parigi aveva riconosciuto al Parlamento (noto allora come Assemblea comune) (v. articolo 24, secondo comma) il potere di presentare una proposta di sfiducia nella « relazione » che l'Alta Autorità doveva presentare ogni anno nella sessione parlamentare di maggio (v. articoli 17 e 22). Potere quindi limitato nell'oggetto (relazione) e nel tempo (sessione di maggio), mentre i Trattati di Roma (v. articolo 144 per il Mercato comune e 114 per l'Euratom) sanzionavano il potere di censura parlamentare all'« operato » della Commissione, allargandone in tale modo il campo su cui esercitava e togliendo ogni termine alla sua presentazione.

La censura, secondo i Trattati di Roma, si estende a tutta l'opera delle Commissioni e può esercitarsi in ogni momento.

Tale potere è certo un allargamento delle funzioni proprie del Parlamento europeo,

ma è senza dubbio inferiore ai voti che esso espresse in materia, voti che tendevano a riconoscere al Parlamento europeo il potere di emettere un voto di fiducia o di sfiducia al momento della nomina delle Commissioni da parte dei Governi; il potere cioè di sanzionare, o meno, le scelte operate dai Governi nazionali, in materia di formazione di un organo comunitario così importante qual è la Commissione.

Tale proposta non venne accolta nè dal Progetto olandese, nè dal Trattato di Bruxelles; questo ha, in fondo, accolto il principio sancito dall'articolo 8 del Progetto olandese, usando al posto di « censura sulla gestione » i termini « censura sull'operato » della Commissione.

Ma è chiaro che la mozione non può essere proposta che nell'attività svolta (operata) dalla Commissione, e non può riguardare il programma di lavoro che essa esponesse o per iscritto, o a voce dinanzi il Parlamento.

Cade quindi — a nostro avviso — la tesi secondo cui il Parlamento avrebbe il potere di censurare la Commissione non appena nominata, attribuendo così al Parlamento la facoltà di investire o meno la Commissione nominata dai Governi, con una sua deliberazione di fiducia o di sfiducia. In tal modo si colpirebbe, più che la Commissione, i Governi nazionali che l'hanno nominata; e non ci pare che tale potere sia stato dato al Parlamento europeo. La sua azione è — secondo i Trattati — rivolta direttamente all'attività che la Commissione ha svolto, e non verso i Governi che l'hanno formata. È una conclusione per noi amara, perchè sarebbe desiderabile che il Parlamento europeo avesse più peso sulla vita intera della Commissione, dalla nomina all'azione che esercita, ma è l'unica che ci pare compatibile con il diritto vigente.

Il Trattato di Bruxelles contiene alcune modifiche alla composizione e alla durata della Commissione.

Risolvendo un'accesa disputa sul numero dei Commissari che il Trattato di Parigi prevedeva in 9 (articolo 9 - Trattato di Parigi) e quelli di Roma in 9 per il Mercato comune (articolo 157) e 5 per l'Euratom, di-

sputa che trovò larga eco nei dibattiti del Parlamento europeo, il Trattato di Bruxelles adotta due formazioni, due sistemi: uno provvisorio e uno definitivo — che danno ragione un po' alle diverse proposte fatte e, in fondo, ne adottano una, la più restrittiva.

I Commissari saranno 14 in un primo tempo (articolo 32) e 9 più tardi (articolo 10).

Il mandato dei 14 è sottoposto ad una condizione e limitato da un termine. Essi resteranno in carica sino all'entrata in vigore del Trattato che istituirà una Comunità europea unica o — comunque — per una durata massima di tre anni dalla loro nomina. I 9 che li sostituiranno o all'avverarsi della condizione o allo scadere del termine, dureranno in carica quattro anni e il loro mandato sarà rinnovabile.

Il Trattato (articolo 10, quarto comma e articolo 32) assicura la rappresentanza nella Commissione di tutti gli Stati membri, ne disciplina la nomina, l'attività, la sostituzione e prevede la possibilità che, per i nove almeno, il loro numero sia aumentato da un voto unanime del Consiglio.

Numerose sono le norme che, in conformità con i nuovi principi accolti, disciplinano nel Trattato di Bruxelles l'amministrazione (articoli 20-23) l'organizzazione tecnica e burocratica (articoli 24 e seguenti) delle Comunità e della Commissione unica nonché i rapporti fra Consiglio e Commissione e loro attività (articoli 31 e seguenti).

Ma tali materie non hanno che scarso rilievo giuridico.

Le critiche che potrebbero essere mosse ad alcune norme del Trattato, per la loro imprecisione, appartengono, anch'esse, ad altro campo.

Non crediamo invece debbano passare inavvertite alcune affermazioni contenute nella « Decisione dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri relativa alla installazione provvisoria di talune Istituzioni e di taluni servizi delle Comunità » allegata al Trattato di Bruxelles.

In tale « dichiarazione » è detto che « allo scopo di risolvere taluni problemi particolari del Granducato del Lussemburgo », si

decideva di installare a Lussemburgo, in via provvisoria, alcuni uffici della Comunità e la Banca europea degli investimenti, si dichiarava (articolo 4) che il Segretariato del Parlamento europeo ed i relativi servizi rimanevano a Lussemburgo e si prevedeva nel Granducato la riunione di Comitati e di Organi comunitari.

Dobbiamo dichiarare che i « problemi particolari del Granducato » che si afferma di voler risolvere con la dispersione degli uffici e degli organi, oggi installati a Bruxelles, non sono stati in alcuna maniera chiariti, e noi riteniamo — sino a prova contraria — che non esistano.

E anche se esistessero, e ne attendiamo la prova, non ci pare sia il modo migliore per risolverli — secondo la « Dichiarazione » citata — quello di trasferire, anche se in via provvisoria, uffici, organi, sedi di riunioni. Perchè ove fosse vero, come il Granducato — si dice — sostenga, che il trasferimento della CECA a Bruxelles, produce ad esso gravi danni (quali danni? Vi può essere un danno giuridicamente rilevante senza la violazione di una legge o di un contratto?) il trasferire a Lussemburgo altri uffici renderebbe più rilevante il danno il giorno che se ne decidesse il trasferimento — e quindi più grave lo scotto da pagare per poter liberamente disporre di tali uffici. Ricordiamo infatti che sia il Trattato di Parigi (articolo 78), che quello di Roma (articolo 216), affermano che tutte le organizzazioni delle Co-

munità dovranno installarsi nella sede unica scelta dai Governi. Tale obbligo, sul quale il Parlamento europeo ha richiamato più volte l'attenzione dei sei Governi, non ha potuto sinora venir soddisfatto. Lo sarà — ci auguriamo — con la unificazione delle Comunità. Certo la « Dichiarazione » citata non ne facilita l'esecuzione, nè risponde allo spirito dei Trattati.

Quanto all'articolo 4, che concerne il Segretariato del Parlamento europeo, esso non ha alcun valore, perchè il Parlamento ha, per i trattati (vedi articolo 25, Trattato di Parigi; articolo 142 Trattato di Roma) e per la sua stessa materia costituzionale, il diritto di disporre dei suoi organi come meglio crede.

Sull'argomento ci sarebbe molto da dire, ma noi speriamo che i Governi dei sei Paesi nel riesaminare ogni anno la installazione degli uffici, sulla base di una relazione redatta dalla Commissione — come prescrive l'articolo 10 della « Dichiarazione » — adottino le misure che si impongono perchè le istituzioni e gli uffici siano organizzati unicamente « avuto riguardo alla necessità del buon funzionamento delle Comunità » (articolo 10).

Onorevoli Colleghi, in questo spirito, si propone di concedere l'autorizzazione a ratificare gli atti firmati l'8 aprile 1965 a Bruxelles.

CARBONI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee ed il Protocollo sui privilegi e le immunità, con Atto finale e Decisione dei rappresentanti dei Governi, firmati a Bruxelles l'8 aprile 1965.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data agli Atti internazionali indicati nell'articolo precedente, a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità all'articolo 38 del Trattato.