

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2592-A}

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(RELATORE **MARTINO EDOARDO**, *per la maggioranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(**FANFANI**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(**TAVIANI**)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(**REALE ORONZO**)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(**PIERACCINI**)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(**TREMELLONI**)

COL MINISTRO DEL TESORO
(**COLOMBO EMILIO**)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(**GUI**)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(**MANCINI GIACOMO**)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(**FERRARI AGGRADI**)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(**JERVOLINO**)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(**LAMI STARNUTI**)

COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(**DELLE FAVE**)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(**MATTARELLA**)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(SPAGNOLLI)

COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(BO)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

E COL MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
(CORONA ACHILLE)

Presentato alla Presidenza il 19 agosto 1965

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

Presentata alla Presidenza l'8 ottobre 1965

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dopo il Trattato di Parigi, che ha dato vita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, e dopo i Trattati di Roma, che hanno istituito il Mercato comune e l'Euratom, un nuovo passo innanzi — pur se timido — viene compiuto nella realizzazione di una Comunità europea, con la firma apposta dai rappresentanti dei sei Stati membri, a Bruxelles l'8 aprile di quest'anno, in calce al Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle tre Comunità esistenti.

* * *

Il problema dell'unificazione di dette istituzioni era maturo da tempo, concordando sostanzialmente su di esso i Governi degli Stati membri, i cosiddetti esecutivi comunitari e il Parlamento europeo.

E le ragioni della progettata riforma, così come veniva suggerita dall'esperienza, non erano solamente di natura tecnica, quale poteva apparire la necessaria razionalizzazione della struttura istituzionale delle Comunità; ma erano soprattutto di natura politica, ri-

spondevano — cioè — all'esigenza di predisporre i quadri politici e giuridici della fusione delle tre Comunità e, quindi, dei loro Trattati istitutivi.

Che così fosse, lo dimostra il preambolo del Trattato sottoposto al nostro esame che esplicitamente dichiara la decisione dei sei Paesi a procedere all'unificazione delle Comunità esistenti e la consapevolezza del contributo costituito, per tale unificazione, dalla creazione di istituzioni comunitarie uniche.

* * *

Sotto il profilo tecnico, il Trattato di Bruxelles — che con l'annesso Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee, e con la decisione relativa all'installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi, deve entrare in vigore il 1° gennaio dell'anno prossimo, previa ratifica dei parlamenti nazionali dei Paesi che costituiscono la Comunità — muove da quella esigenza di fusione degli organi comunitari che fu certo presente ai negoziatori dei Trattati di Roma, se si pensa che, attraverso una

Convenzione apposita, diedero vita ad una sola Corte di Giustizia e ad una sola Assemblée parlamentare per le tre Comunità.

La soluzione logica sarebbe stata quella di creare anche un unico Consiglio dei Ministri ed un unico esecutivo ampliando, per i nuovi settori che si volevano disciplinare, le competenze della Comunità già esistente: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Vi si opposero le note ragioni politiche; cosicché si giunse alla istituzione di tre Comunità distinte con tre distinti Consigli e tre distinti esecutivi, e la situazione fu spiegata con l'esigenza di non confondere le competenze ed i poteri appartenenti alle tre distinte Comunità.

Il solo correttivo funzionale, se così può chiamarsi, fu quello di costituire per i tre Consigli dei Ministri un Segretariato unico e, per le tre distinte e separate amministrazioni, taluni servizi comuni: quello giuridico, quello dell'informazione e quello delle statistiche.

Gli inconvenienti della separazione non tardarono a manifestarsi e fu il Parlamento europeo a suggerire, per primo, la opportunità di fondere i Consigli dei Ministri e gli esecutivi delle tre Comunità.

La proposta fu successivamente ripresa dal Governo olandese che presentò al Consiglio dei Ministri un formale progetto di fusione dei Consigli e degli esecutivi delle Comunità.

L'iniziativa del Parlamento europeo, come quella del Governo olandese misero ben chiara in evidenza la necessità che la fusione dei Consigli e degli esecutivi dovesse costituire soltanto il primo passo verso la fusione delle Comunità.

La decisione di costituire un unico Consiglio ed una Commissione unica delle Comunità europee non poteva quindi avere il carattere di una semplice misura tecnico-amministrativa, ma doveva rivestire il contenuto di una decisione politica che, andando oltre la necessaria razionalizzazione delle attuali strutture istituzionali comunitarie, tendesse ad una fusione vera e propria delle Comunità, ad una rielaborazione dei Trattati di Parigi e di Roma, ad una compiuta armonizzazione dei poteri, delle competenze e dei regimi economici da essi definiti.

Questa esigenza è solennemente riconosciuta nel preambolo del nuovo Trattato di Bruxelles: bisognerà vigilare perché non sia elusa.

Pertanto il Trattato non esce dai limiti di una semplice riforma istituzionale che non

modifica i poteri e le competenze che i tre Trattati precedenti, quello di Parigi e quelli di Roma, attribuiscono oggi all'Alta Autorità e alle due Commissioni della C.E.E. e della C.E.C.A.

Il Trattato di Bruxelles regola, in tale quadro essenzialmente tre problemi: la costituzione del Consiglio ministeriale unico e della Commissione esecutiva unica, un'unica amministrazione delle Comunità, la creazione di un unico bilancio e quindi un unico statuto del personale.

Il Consiglio unico esercita i poteri e le competenze devolute alle tre esistenti Comunità alle condizioni previste dai trattati che le hanno istituite; competenze e poteri che sono naturalmente diversi, sicché è parso opportuno introdurre una armonizzazione delle norme per quanto attiene agli atti del Consiglio riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni comuni.

Anche la Commissione unica esercita i poteri e le competenze devolute alle tre Comunità secondo le condizioni dei trattati istitutivi; solo che comprenderà inizialmente 14 membri che si ridurranno a 9 a far tempo dal 1° gennaio 1969.

Per quanto attiene alle regole di funzionamento del Consiglio e della Commissione, esse si ispirano a quelle che regolano attualmente i Consigli ministeriali e le Commissioni create dai Trattati di Roma.

Il nuovo Trattato conferma l'esistenza del Comitato dei rappresentanti permanenti, la cui competenza è estesa alle questioni concernenti la C.E.C.A.

Per quanto riguarda il bilancio, le regole e le procedure che ne comportano l'adozione sono state armonizzate avendo a modello ancora il Trattato di Roma. Anche dal punto di vista del bilancio, l'armonizzazione che si è attuata nel nuovo Trattato non tocca il sistema di prelievo sulla produzione del carbone e dell'acciaio, né le regole proprie alle operazioni finanziarie dell'Alta Autorità della C.E.C.A. o quelle relative al bilancio di ricerca ed investimento dell'Euratom.

I Trattati di Parigi e di Roma resteranno in vigore con le norme di armonizzazione previste dal Trattato di Bruxelles, sino alla fine del 1968, data a partir dalla quale dovrebbe attuarsi la fusione delle tre Comunità in una sola.

* * *

Sotto l'aspetto politico, occorre evitare che la fusione degli esecutivi costituisca l'occasione per la svalutazione delle istituzioni

comunitarie esistenti e, in definitiva, per un regresso del sistema comunitario verso un sistema di cooperazione interstatutale di tipo classico.

Bisognava, in altri termini, evitare che le competenze e i poteri del nuovo esecutivo unificato fossero determinati al livello più basso previsto dai trattati di Parigi e di Roma (non dimentichiamo che secondo il trattato istitutivo della CECA, l'Alta Autorità possiede un contenuto di « sovrannazionalità » più intenso di quello delle Commissioni esecutive della CEE e della CEEA).

E fu proprio per scongiurare questo pericolo che il Parlamento europeo propose che la razionalizzazione delle strutture comunitarie si operasse senza compromettere i poteri e le competenze delle istituzioni esistenti.

Ma il Parlamento prevede anche che l'anzidetta razionalizzazione comportasse, almeno per quanto riguardava il bilancio, un aumento dei propri poteri. Il che non è avvenuto.

Si ha un bel dire, a questo proposito, che secondo il nuovo Trattato « è il Parlamento nel suo insieme che avrà modo di prendere conoscenza (sic!) della parte di bilancio già sottoposta alla competenza esclusiva della Commissione dei quattro Presidenti e di far sentire la sua voce al riguardo in un dibattito pubblico ». La verità è che soppressa, nel nuovo Trattato, la Commissione dei quattro Presidenti, prevista dal Trattato che istituì la CECA, e nell'ambito della quale — in materia di bilancio — il Presidente del Parlamento europeo poteva, in principio, esercitare un diritto di veto, l'armonizzazione delle norme si è tradotta in una perdita effettiva di potere per il Parlamento medesimo.

Inoltre, la fusione dei Consigli e delle Commissioni esecutive avrebbe dovuto permettere di portare a soluzione il contestato problema della sede unica delle istituzioni. Viceversa, è stato unicamente possibile un compromesso in base al quale l'esecutivo unificato avrà la maggior parte degli uffici a Bruxelles, mentre a Lussemburgo avrà sede la Corte di giustizia (che riunirà intorno a sé gli altri organismi giurisdizionali e paragiurisdizionali, ivi compresi quelli che agiscono in materia di concorrenza), la Banca per gli investimenti, il Segretariato del parlamento con i relativi servizi, ed altri uffici e servizi.

Si è fatto, insomma, di Lussemburgo — a titolo di compensazione — una specie di capitale della finanza, della statistica e del diritto europeo, dove il Consiglio dei Ministri terrà tre volte l'anno, a data fissa, le proprie se-

dute; ma la soluzione del problema relativo alla sede unica delle istituzioni comunitarie è stata ancora una volta rinviata.

Ciò detto, bisogna però riconoscere che un esecutivo unificato godrà di maggiore autorità e che la sua azione sarà certo più razionale e più efficace.

Verranno meno i conflitti di competenza, in questo o quel settore; sarà possibile realizzare una politica comune dell'energia, una politica unica nel commercio con i Paesi terzi, una politica comune nel settore sociale. Sotto questo profilo l'unità di direzione e di azione produrrà vantaggi considerevoli permettendo, così, un'accelerazione del processo unitario.

Inoltre, il rafforzamento dell'esecutivo comunitario — che sarà conseguito con l'unificazione — consentirà una maggiore autorevolezza nel dialogo costante che esso intrattiene con i Governi degli Stati membri al fine dell'accordo da raggiungere sui provvedimenti concreti. Vi è noto infatti, onorevoli colleghi, che le decisioni comunitarie sono stabilite dai Consigli su proposta degli esecutivi e sentito il Parlamento europeo.

In pratica spetta all'esecutivo perseguire e difendere l'interesse comunitario di fronte ad ogni e qualsiasi pericolosa deviazione. Donde l'importanza che l'esecutivo abbia una forza ed una autorità accresciute.

A questo provvede, in sufficiente misura e nei limiti che gli son propri, lo strumento diplomatico che è sottoposto, onorevoli Colleghi, alla Vostra attenzione.

Considerando però il fatto che la sua finalità ultima è l'elaborazione di un trattato unico che sia il risultato della fusione dei tre trattati oggi in vigore, per dar vita ad una sola Comunità, il Vostro relatore chiede al Governo che solleciti nelle istanze appropriate il riconoscimento pieno della funzione che il Parlamento dovrà assumere se si vuole che la costruzione europea abbia un contenuto democratico, e svolga l'azione necessaria affinché alla fusione degli esecutivi segua realmente una fusione delle Comunità che mantenga, anzi rafforzi, il carattere sovranazionale che è naturale in un ordinamento comunitario come quello che ha avuto nel Trattato di Parigi il suo atto di nascita.

In questo spirito, onorevoli Colleghi, vi propongo di concedere la richiesta autorizzazione a ratificare gli atti firmati l'8 aprile scorso a Bruxelles.

MARTINO EDOARDO, *Relatore per la maggioranza.*

**DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO**

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.

**TESTO
DELLA COMMISSIONE**

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.