

CAMERA DEI DEPUTATI N. 553-A
—

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(RELATORI VEDOVATO E STORCHI, *per la maggioranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 16 ottobre 1968 (Stampato n. 176)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(MEDICI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(RESTIVO)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

COL MINISTRO DEL TESORO E AD INTERIM DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(FERRARI AGGRADI)

COL MINISTRO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(SCAGLIA)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(NATALI)

COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(SEDAI)

COL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(SCALFARO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(ANDREOTTI)

COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(BOSCO)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(RUSSO CARLO)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(SPAGNOLLI)

COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(BO)

COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(ZELIOLI LANZINI)

E COL MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
(MAGRÌ)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 17 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 e stanziamenti di fondi necessari a coprire le spese derivanti dalla applicazione della legge stessa

Presentata alla Presidenza il 13 marzo 1969

RELAZIONE VEDOVATO

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il presente disegno di legge formò oggetto di esame da parte della Camera dei Deputati, dopo essere stato approvato dal Senato, agli scorsi della quarta legislatura. L'intervenuta fine di tale legislatura non consentì tuttavia il completamento del suo *iter*.

Con l'attuale disegno di legge la materia del provvedimento decaduto viene riproposta all'attenzione del Parlamento.

Il Senato recentemente — e più precisamente il 16 ottobre 1968 — lo ha approvato con alcune modifiche, rispetto al testo originario, che rispecchiano la preoccupazione di alcune parti politiche di limitare i poteri del Governo nell'uso della delega. Si tratta dell'aggiunta di un secondo comma all'articolo 3 che prevede l'abilitazione della Commissione parlamentare « ad esprimere il proprio parere, a maggioranza dei suoi componenti, sull'opportunità dell'esercizio della delega per l'esecuzione di singole misure... ».

Le censure mosse dall'opposizione al disegno di legge riguardano in modo particolare la legittimità costituzionale di esso in quanto nella delega, si afferma, non sono determinati i « principi » e i « criteri direttivi » né è definito l'« oggetto », così come prescritto dall'articolo 76 della Costituzione.

Pur non essendo questi argomenti nuovi, è opportuno soffermarvisi per dimostrarne l'infondatezza.

Legittimità della delegazione.

Si deve prima di tutto sottolineare che la costituzionalità della legge di ratifica ai Trattati di Roma è stata affermata prima dal nostro Parlamento nel corso del dibattito sulla ratifica stessa e riconosciuta, poi, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 14 del 7 marzo 1964.

La Corte ha stabilito ed accettato senza possibilità di dubbio, che ai Trattati con cui si consentono limitazioni di sovranità ex articolo 11 della Costituzione può darsi esecuzione

con legge ordinaria. Nella specie la Corte ha anche riconosciuto che le limitazioni di sovranità previste dal Trattato istitutivo della CEE rispecchiano i presupposti di cui all'articolo 11 citato.

Lo Stato italiano ha riconosciuto l'ordinamento comunitario europeo, non per inserirlo nel suo sistema, ma per rendere in questo operante la cooperazione internazionale che è nei suoi fini, e per delimitare i casi in cui ha effetti interni l'attività legittima degli organi comunitari (sentenza n. 98 del 16 dicembre 1965). Da ciò discende che il Governo è tenuto a dare esecuzione ai regolamenti, alle direttive e alle decisioni del Consiglio dei ministri e della Commissione delle Comunità europee.

Le norme che vengono prodotte in sede comunitaria, secondo le procedure e le competenze stabilite dai Trattati di Roma, producono direttamente effetti nel nostro paese. Gli organi comunitari possono anche produrre norme che, come è il caso dei regolamenti comunitari, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri.

La Giunta consultiva per gli Affari delle Comunità europee del Senato dopo aver rilevato che, sotto il profilo giuridico, i Trattati di Roma nonché gli Atti comunitari emessi in forza di essi, conservano la loro efficacia vincolante, non essendo intervenuta alcuna modificazione nella situazione instaurata nell'ordinamento italiano dopo la ratifica dei Trattati stessi e dopo aver sottolineato che sotto il profilo politico, le esigenze e le finalità al cui perseguimento mirano i Trattati si dimostrano oggi più evidenti e giustificate in seguito all'avvenuta anticipata unificazione doganale e in vista della fine del previsto periodo transitorio del Mercato comune, ha concluso che lo strumento della delega è rispondente alle esigenze di organicità, coordinamento, tempestività e tecnicismo insite in una produzione normativa quale quella cui si riferiscono gli articoli 1 e 2 del disegno di legge.

I Trattati di Roma, per il loro contenuto e per le loro finalità, si distaccano dai consueti Trattati internazionali: essi infatti si presentano come un quadro entro il quale dovrà essere realizzata l'unità economica e — noi speriamo — anche politica dell'Europa. Si è trattato e si tratta di perseguire un obiettivo che non ha precedenti nella nostra storia recente, con mezzi e con procedure di cui disponiamo e che, ovviamente, non sono del tutto rispondenti alle esigenze nuove. In questa come nelle precedenti occasioni della prima e della seconda tappa, si è ritenuto che la delegazione al Governo costituisca il mezzo più efficace dal punto di vista legislativo per dare attuazione agli obblighi previsti dai Trattati di Roma e agli Atti comunitari.

Le varie norme dei Trattati di Roma prevedono una disciplina diffusa e complessa, che le istituzioni comunitarie elaborano continuamente, concernente le più svariate materie se pure tutte sotto il comune denominatore di natura economica; tutte materie che esigono, per il loro tecnicismo e per la loro vastità, una vera e propria opera di codificazione, da inserire poi con opportune operazioni correttive nei diritti nazionali.

La situazione, in altre parole, è molto simile a quella che si verifica quando si decide di dar mano alla stesura di un nuovo codice, quando cioè non è neppure pensabile che il Parlamento esamini uno per uno diverse migliaia di articoli il cui contenuto obbedisce a precise regole tecniche che affondano le radici in una tradizione secolare e che nello stesso tempo devono tener conto della evoluzione della dottrina e della giurisprudenza.

Accertato, quindi, che la situazione di fatto di cui trattasi è del tutto analoga a quelle di diritto interno che vengono risolte con la delega legislativa, resta a vedere se sotto il profilo giuridico costituzionale si prospettino contrasti ed ostacoli che impediscano l'uso di tale strumento.

Coloro che propendono per la risposta negativa fanno molto conto del fatto che nel caso in esame la delega si estenderebbe alla recezione di una *produzione giuridica futura*.

Si tratta in effetti di uno pseudo problema nato da un sottile equivoco, che però non è stato chiaramente chiarito.

Il riferimento ad una normativa futura, costituisce uno dei caratteri essenziali della delega legislativa; anzi proprio perché la normativa non esiste ancora, si dà mandato al Governo di formarla, altrimenti non vi sarebbe una ragione plausibile per rilasciare la delega.

L'equivoco nasce dal fatto che il diritto da produrre proviene da una fonte extra-nazionale, per cui l'accusa di norma in bianco, o di *cambiale in bianco* lanciata contro la delega acquista accenti molto suggestivi. Ma è facile replicare che se si trattasse di una normativa già completa la delega sarebbe superflua, in quanto con un semplice provvedimento di ratifica la recezione del diritto comunitario nel diritto nazionale sarebbe facilmente attuabile.

Invece si verificano quelle esigenze di cui si è parlato e che possono essere superate solo mediante la delega perché siamo impegnati dai Trattati a dare sollecita attuazione, nell'interesse precipuo dei nostri cittadini, ad una normativa futura, alla formazione della quale, d'altra parte, è da tener presente anche che il Governo italiano partecipa direttamente con altri governi, membri della Comunità, nel quadro delle istituzioni comunitarie cui il Parlamento italiano (come i Parlamenti degli altri Stati membri delle Comunità europee) ha conferito poteri normativi per tutta l'area comunitaria.

L'oggetto dell'attuale delega non consiste affatto nell'autorizzazione al Governo a partecipare alla formazione della volontà comunitaria da cui scaturiscono le relative norme giuridiche, tale autorizzazione essendo già stata conferita dalla legge di ratifica (costituzionalmente valida) dei Trattati di Roma istitutivi della CEE e della CEEA.

L'oggetto è invece costituito dalla traduzione nell'ordinamento interno di quegli obblighi internazionali che divengono di volta in volta vincolanti per il nostro Stato, in base al processo di formazione della normativa comunitaria.

Si obietta anche che le norme comunitarie provengono da un ordinamento straniero che non è vincolato al rispetto dei principi costituzionali italiani, ma anche questo è un equivoco.

Le Comunità europee non sono uno stato territoriale con interessi propri e distinti, ma rappresentano in modo unitario gli interessi dei singoli Stati membri, e pongono quindi in essere non un ordinamento straniero, ma un ordinamento comunitario che costituisce la sintesi comune, per settori specifici, dei singoli ordinamenti nazionali. Il rispetto non solo dei precetti costituzionali, ma anche dei principi fondamentali di questi ordinamenti è, quindi, condizione essenziale della sua produzione giuridica.

Comunque l'opera di controllo che in sede di negoziato comunitario il Governo svolge è

assimilabile a quella che esso attua nella elaborazione delle leggi delegate nell'ordinamento interno.

In ordine alla pretesa insufficienza dei criteri e principi direttivi richiesti dall'articolo 76, sarebbe facile rispondere che infiniti sono i casi in cui il nostro legislatore delegante esprime tali criteri e principi con frasi di contenuto generico. Sarebbe facile riferirsi al citato esempio della riforma dei codici, là dove la indeterminatezza dei criteri di delega diviene una insuperabile necessità, dal momento che è impossibile esprimere uno *jus delegatorium* per ogni modifica, sia pure soltanto essenziale, da apportare ai vari istituti. Ma la delega in esame si giustifica con elementi positivi, anche senza ricorrere a questi esempi.

I Trattati di Roma costituiscono per la massima parte una predisposizione di criteri e principi direttivi per il raggiungimento di certi fini prestabiliti.

Si prenda ad esempio l'articolo 54, fondamentale per quanto riguarda il diritto di stabilimento sia delle persone fisiche sia delle società commerciali. La sua dettagliata normativa enuncia con abbondanza non solo gli scopi che intende raggiungere, ma anche il *modo* con cui essi devono essere attuati: « applicando la graduale soppressione delle restrizioni relative alla libertà di stabilimento in ogni ramo di attività considerato, da una parte alle condizioni per l'apertura delle agenzie, succursali o filiali sul territorio di uno Stato membro ecc. » (paragrafo 3 lettera f); « coordinando nella necessaria misura ed al fine di renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste negli Stati membri alle società; ai sensi dell'articolo 58, secondo comma, per proteggere gli interessi dei soci, come dei terzi » (paragrafo 3 lettera g).

Si tratta appunto di criteri ben precisi, destinati a presiedere il coordinamento del diritto delle società e ad attuare in seno ad esso il preciso *scopo della tutela dei soci e dei terzi*.

Non si può non convenire che non si potrebbe desiderare una più precisa e circoscritta determinazione degli scopi che nella delega legislativa si intendono attuare e della via tracciata per raggiungerli.

Ne si può dire che si tratta di disposizioni non contenute nella delega ed estranee al nostro ordinamento, giacché è evidente che la citazione espressa dagli articoli dei Trattati che contengono tali regole equivale ad una loro ricezione materiale di esse nella legge di

delega. Se quest'ultima, invece di limitarsi ad indicare gli articoli (e ciò per evidenti ragioni di brevità) ne riproducesse il contenuto testuale nessuno potrebbe parlare di norma in bianco.

Insistere ulteriormente su l'argomento della rispondenza del disegno di legge di delega ai requisiti costituzionali previsti dall'articolo 76 sembra superfluo. Giova comunque qui ricordare quanto ha precisato al riguardo il senatore Onofrio Jannuzzi nella sua relazione al Senato.

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 scadrà il 31 dicembre 1969.

Nella previsione che la terza tappa possa essere prolungata da una decisione del Consiglio (n. 5 dell'articolo 8 citato), la Giunta per gli Affari delle Comunità europee del Senato 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 affari esteri del Senato ha fatto suo questo voto, che è stato accettato dal Governo.

Nell'articolo 1 e nell'articolo 2 del disegno di legge, all'autorizzazione al Governo prevista per tutta la durata della terza tappa del periodo transitorio è stato perciò 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.

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 tratta di oggetti non delegabili. 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 all'esecuzione di 67 articoli del Trattato della CEE, indicati nel testo legislativo, e del protocollo relativo al commercio interno tedesco;

la seconda è volta all'esecuzione dei Capi III, VI e IX del titolo II del Trattato della CEEA.

Gli articoli sono riportati per numeri. Si tratterebbe di una eccezione formalistica quella di pretendere che essi o gli interi capi fossero riportati per esteso. A parte infatti 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.

Per completezza si dà un breve riassunto delle disposizioni citate. 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 incumbenti 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 e già in attuazione dalla stessa data; 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 ed 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 è stata instaurata 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 re-

strizioni 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 da 75 a 84, che si riferiscono alla politica comune dei trasporti (sono stati già emanati in proposito alcuni regolamenti); gli articoli da 85 a 98, che contemplano una serie di norme relative alle norme 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 riferiscono al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri per il migliore funzionamento del Mercato comune e l'eliminazione delle distorsioni delle condizioni di concorrenza; l'articolo 115 che prevede l'esecuzione da parte degli Stati membri di misure di politica commerciale; gli articoli da 117 a 120, che si riferiscono alla realizzazione della politica sociale.

La materia di delega relativa alla CEEA 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 stabilisce le norme fondamentali per detta protezione (articoli 30, 31 e 32) e ciascun Stato membro stabilisce le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che ne garantiscono l'osservanza, adotta le misure necessarie per l'insegnamento, l'educazione e la formazione professionale, adotta le disposizioni supplementari di protezione sanitaria nei luoghi in cui debbono effettuarsi gli esperimenti; provvede 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 una agenzia che dispone di un diritto di opzione su tali prodotti 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 ter-

ritorio; possono costituire l'organismo o gli organismi competenti a rappresentare, nei confronti dell'agenzia, i produttori e gli utilizzatori dei territori non europei che sono sotto la loro giurisdizione; debbono comunicare all'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; in base ad esse gli Stati membri aboliscono tra loro ogni dazio alla importazione e alla esportazione o tassa equivalente ad una 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 vogliono partecipare alla costruzione di impianti nucleari a carattere scientifico od industriali (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 tale legge non sia applicabile fanno parte del commercio interno tedesco, ciascun Stato membro della CEE può adottare misure idonee a prevenire le difficoltà eventualmente derivanti nei suoi confronti dal commercio tra uno Stato membro e i territori tedeschi, ove la legge della Repubblica federale di Germania non sia applicabile.

Quanto ai regolamenti operanti nell'ordinamento dello Stato, a norma dell'articolo 189 del Trattato CEE, e quanto alle direttive e alle decisioni emesse dagli organi comunitari

(articolo 1, lettera b), si tratta di atti il cui contenuto è anch'esso noto e chiaramente risultante da tali atti.

Le stesse cose si possono dire (articolo 2 del disegno di legge) per la decisione del 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 esenzione o di benefici doganali. È un atto, anche questo, dal contenuto preciso e definito, che può essere 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 le infrazioni alle norme dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni comunitarie (lettera b) dell'articolo 1), mentre costituisce un oggetto ben definito della potestà legislativa delegata, risponde ad una esigenza quanto mai effettiva: 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 dall'esecuzione dei Trattati di Roma.

Determinazione di principi e criteri direttivi.

Si tratta dell'attuazione dei Trattati di Roma per la quale i principi, con il loro valore normativo determinante, sono posti dagli stessi Trattati; 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.

Quanto alla necessità che il Parlamento abbia sempre chiari elementi di riferimento nell'azione di controllo che deve esercitare su ogni funzione governativa, compresa quella della legislazione delegata, si ritiene 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.

Il controllo del Parlamento sull'uso della delega.

Come è stato già detto al principio della presente relazione, questo terzo provvedimento

to di delega — per venire incontro alle giustificate perplessità ed esitazioni del Parlamento — è stato perfezionato ed accompagnato da una serie di disposizioni cautelative che riconoscono, in sostanza, il controllo del Parlamento sul corretto uso che il Governo farà della delega stessa, delega — è bene ricordarlo — che scadrà il 31 dicembre 1969.

La più importante di tali disposizioni cautelative — ripetiamo — è il secondo comma aggiunto all'articolo 3 che consente alla Commissione parlamentare di esprimere il parere, a maggioranza dei suoi componenti, sull'opportunità dell'esercizio della delega in esame.

È bene rilevare che la legge di delega relativa alla prima tappa del Mercato comune non conteneva nessuna norma in merito alla costituzione della Commissione parlamentare e alla presentazione della relazione annuale al Parlamento sull'attività della CEE e della CEEA.

Si deve citare l'aggiunta alla denominazione del disegno di legge « e stanziamenti di fondi necessari a coprire le spese derivanti dall'applicazione della legge stessa ». Si tratta, in definitiva, della copertura finanziaria per l'attuazione degli atti di delegazione legislativa.

Le disposizioni dell'articolo 4 non contengono invero 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 dà luogo (articolo 81, ultimo comma, della Costituzione) ».

Gli oneri previsti dall'articolo 4 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 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 lire 114.700 milioni coperte mediante riduzione del Fondo iscritto al corrispondente capitolo n. 3523 per l'esercizio 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 favoriscono, 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): 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 (si deve intendere prorogato il termine di utilizzo delle suddette disponibilità indicato nella legge 27 febbraio 1955, n. 64); lire 200 milioni a carico del fondo iscritto al corrispondente capitolo n. 3523 per l'anno finanziario 1967; 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 al FEOGA) lire 200 milioni, mediante riduzione del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso anno.

Il testo originario dell'articolo 4 è stato lievemente emendato dal Senato con l'adesione del Governo.

Considerazioni finali.

Il disegno di legge di delega che viene sottoposto all'esame della Camera dei Deputati, dopo l'approvazione del Senato, è ispirato ai più ortodossi principi costituzionali e al pieno rispetto delle prerogative del Parlamento.

Ne danno testimonianza il prudente uso che il Governo ha fatto delle due precedenti deleghe per la prima e la seconda tappa; l'accettazione del secondo comma dell'articolo 3; l'obbligo di presentare ogni anno entro il 31 dicembre una relazione sulla CEE e la CEEA, anche in riferimento all'esercizio della delega. A questo proposito si ricorda che, a seguito della fusione degli esecutivi della CEE, della CEEA e della CECA, il Governo nella relazione per il 1967 ha incluso anche l'attività di quest'ultima Comunità.

La delega è uno strumento di tecnica legislativa necessario per poter integrare con tempestività e celerità le norme comunitarie nell'ordinamento nazionale, per cui la Com-

missione degli affari esteri ritiene di poterne chiedere l'approvazione alla Camera.

Il processo di integrazione economica europea è divenuto ormai irreversibile: le inevitabili difficoltà che lo accompagnano ci devono indurre a riflettere e a dare l'appoggio più sincero ed incondizionato a quanti operano in tale senso, convinti che dalla integrazione dell'Europa non potrà che derivare progresso e pace per tutti i popoli.

Il perseguimento dell'obiettivo dell'integrazione politica ed economica dell'Europa trova largo consenso nella maggioranza del Parlamento e dell'opinione pubblica.

I risultati fin qui conseguiti, per quanto parziali, costituiscono la prova migliore che il processo di integrazione economica si realizza a vantaggio degli interessi del popolo italiano e pertanto esso deve essere facilitato anche mediante gli opportuni strumenti legislativi come quello della delega sottoposto all'approvazione della Camera.

Tra i risultati conseguiti di maggior rilievo è opportuno ricordare l'unione doganale entrata in vigore il 1° luglio 1968 che va considerata come un punto di partenza e non di arrivo ai fini del perfezionamento del mercato comune e che dovrà essere integrata con l'attuazione delle politiche comuni nei vari campi (trasporti, fiscale, industriale, commerciale, ecc.); la conclusione del negoziato *Kennedy* e la sua applicazione accelerata, rispetto ai tempi previsti originariamente nei negoziati di Ginevra; la libera circolazione dei lavoratori praticamente attuata ai primi giorni del mese di novembre 1968 e che costituisce un presupposto della politica sociale in corso di realizzazione (a questo proposito va messo in rilievo che l'assistenza finanziaria del Fondo sociale europeo è risultata sempre attiva per l'Italia); l'incremento in Italia del prodotto nazionale lordo di circa il 60 per cento e del reddito individuale di circa 200 dollari; l'espansione della produzione industriale (70 per cento circa in 10 anni); la straordinaria espansione degli scambi commerciali con l'estero dall'inizio dell'applicazione del Trattato di Roma ad oggi, il valore del commercio intracomunitario è aumentato del 300 per cento e quello del commercio con

i paesi terzi è aumentato del 100 per cento); la politica agricola comune.

In relazione agli aspetti finanziari di tale politica, occorre ridimensionare il luogo comune che l'Italia abbia dato più di quanto non abbia ricevuto. È vero che nei primi anni il funzionamento del Fondo agricolo europeo di orientamento e garanzia — e cioè nelle campagne 1962-63, 1964-65 — sono stati registrati, per le Sezioni del Fondo, dei saldi passivi rispettivamente di miliardi 3,9, 7,8, e 18,1, ma è anche vero che per le campagne 1965-66, 1966-67 e 1967-68 si prevedono saldi attivi (i dati non sono ancora definitivi) rispettivamente di miliardi 3,7, 27,2 e 54,6. È quindi evidente che il bilancio complessivo di tutte queste campagne è, per l'Italia, largamente attivo: 55,7 miliardi di lire. Quel che più conta è, poi, che la situazione, dal 1962 ad oggi, mostra una tendenza al miglioramento, tendenza che dovrebbe accentuarsi allorché, entro il 1969, verrà completata la politica agricola comune con la regolamentazione del vino e del tabacco, di due prodotti, cioè, che interessano soprattutto l'Italia.

La « sezione orientamento » del FEOGA, darà un valido apporto al miglioramento della situazione generale della nostra agricoltura. A questo proposito è opportuno tener presente che il nostro paese è stato fino ad oggi uno dei maggiori beneficiari della « sezione orientamento »: questa ultima ha infatti contribuito al finanziamento di alcune centinaia di progetti per un ammontare complessivo di circa 160 miliardi di lire.

Un maggiore impulso al rinnovamento delle strutture agricole dei vari paesi membri verrà dato dal riesame della politica agricola che sarà iniziata entro la fine del 1968 e portata a termine nel dicembre 1969. In questo riesame generale il problema delle strutture agricole occuperà infatti un posto di primo piano.

Il bilancio comunitario si deve considerare perciò positivo in particolare per l'Italia.

Nel concludere questa relazione, che la Commissione degli esteri mi ha incaricato di predisporre, esorto la Camera ad approvare il presente disegno di legge.

VEDOVATO, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE STORCHI

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'ampia discussione svoltasi in sede di Commissione affari esteri e quelle precedenti che hanno avuto luogo in sede di Commissione affari costituzionali e di Commissione agricoltura, sono chiara prova e conferma dell'importanza dell'argomento sottoposto al nostro esame. Il quale è stato — mi pare opportuno precisarlo nella sua distinzione anche se mi rendo ben conto degli stretti ed intimi legami che intercorrono fra le due parti di cui si compone — quello generale della Comunità europea e della sua politica, e quello specifico della delega richiesta dal Governo per emanare provvedimenti nelle materie previste dai Trattati comunitari.

Sul problema della delega e in particolare su quello della sua legittimità costituzionale ha già dato ampia e documentata risposta il relatore onorevole Vedovato. A ciò si aggiunga il parere favorevole che ci è stato espresso dalla I Commissione e la stessa decisione dell'altro ramo del Parlamento che pur discutendone, ed ampiamente, ha concluso il suo dibattito in senso positivo così come era avvenuto anche per le deleghe precedentemente chieste dal Governo e sempre concesse dal Parlamento.

Certo, non vi è dubbio che questo fatto nuovo e innovatore costituito dalla messa in atto non di un semplice accordo o trattato fra alcuni paesi, ma di una vera e propria Comunità implica necessariamente una limitazione di sovranità nazionale alla quale il nostro paese ha consentito con la firma dei Trattati e con la loro ratifica parlamentare. E chi intende che i sei paesi abbiano a proseguire su questa via, chi — soprattutto — è disposto a favorire ogni altro sviluppo in questa direzione quale condizione per arrivare ad una vera e propria unità politica europea, non può che consentire anche alle necessarie rinunce a determinate posizioni di sovranità nazionali.

Ma indubbiamente è vero, specie in questa fase ancora transitoria, che sono opportuni dei temperamenti o, come è stato detto da qualche parte, delle garanzie rivolte o nel

senso di conoscere l'uso che il Governo intenderà fare della delega una volta che gli venga concessa o addirittura sulla opportunità che in questo o quel caso il Governo possa avvalersi della delega stessa. Mi pare che il nuovo testo dell'articolo 3 opportunamente emendato dal Senato rispetto al testo primitivo del Governo, possa dare appunto queste due garanzie. E cioè:

1) che una Commissione composta di quindici senatori e di quindici deputati esprima il proprio parere sulla opportunità dell'uso della delega per l'esecuzione delle misure da essa previste;

2) che la stessa Commissione sia regolarmente consultata dal Governo prima della emanazione delle norme previste dalla delega stessa.

In tal modo si stabilisce un più diretto contatto fra Parlamento e Governo e ciò non solo su problemi generali di politica comunitaria quanto invece su quelli specifici posti dalla delega e dall'uso che può esserne fatto.

Non solo, ma poiché la discussione svoltasi in Commissione ha investito temi che vanno oltre il fatto tecnico-giuridico della delega per entrare nel merito del contenuto della politica comunitaria (ed anzi qualche collega ha colto l'occasione per tracciarne quasi un quadro riassuntivo sotto il profilo del vantaggio o meno che ne avrebbe tratto, in questi anni, il nostro paese), mi pare opportuno aggiungere che vi sono due strumenti a disposizione del nostro Parlamento per poter intervenire, appunto, nel merito dei problemi generali sia politici sia economici e sociali posti dalla Comunità.

Il primo è costituito dalla responsabilità propria del Governo per gli atti compiuti in quella sede e che hanno ricevuto la sua adesione. E il Governo non può non essere a disposizione del Parlamento per ogni dibattito che possa avvenire su questi temi, nelle forme previste dal nostro regolamento. Non solo, ma il Governo si è anche dimostrato pronto a discutere prima ancora di assumere impegni in sede comunitaria qualora il Parlamento ne faccia richiesta, così come avvenuto re-

centemente attraverso la riunione congiunta delle Commissioni affari esteri e industria e commercio per la politica energetica e per l'Euratom.

Il secondo è costituito dalla relazione che il Governo presenta ogni anno sulla Comunità economica europea e sulla Comunità europea dell'energia atomica e che a partire da quest'anno dovrà essere fatta — in conformità a quanto espressamente richiesto dall'altro ramo del Parlamento — « anche in relazione alla presente delega » (articolo 2). Si tratta, comunque, di una relazione di particolare interesse, ampia e documentata, e che oltre ad informare le Camere di quanto avvenuto nella Comunità nell'anno cui si riferisce, può essere assunta anche come documento di base per un dibattito *ad hoc* sulla stessa Comunità europea.

Vi è, infine, un altro argomento che pure è emerso dal dibattito: quello cioè che la diminuzione di poteri dei Parlamenti nazionali dei sei Paesi della Comunità non è andata a vantaggio di un altro Parlamento, liberamente eletto e dotato di effettivi poteri, ma solo di un corpo di tecnici o di funzionari che, di fatto, gestiscono il potere della Comunità. È evidente che in questa contrapposizione non si tien conto dell'organo politico per eccellenza costituito dal Consiglio dei ministri specie oggi ancora che nelle decisioni all'unanimità dei voti presuppone l'accordo dei paesi partecipanti; né si considera che il Parlamento europeo — nel quale ora è stata finalmente completata la rappresentanza italiana con la partecipazione di tutti i settori del nostro Parlamento — pur avendo poteri consultivi, può sempre intervenire con voce autorevole nei confronti delle proposte che ad esso vengono formulate dalla Commissione; e così dicasi del Consiglio economico e sociale.

Comunque, posto il problema degli organi di potere in seno alla Comunità, può essere opportuno rilevare che l'obbiettivo verso il

quale sono tesi oggi più che mai gli sforzi degli europeisti è proprio quello di trasformare l'attuale assemblea parlamentare in un vero e proprio Parlamento dotato dei conseguenti poteri di iniziativa e di controllo, e che ciò potrà essere tanto meglio realizzato quando anche i suoi membri potranno trarre il loro mandato da una elezione diretta a suffragio universale.

Indubbiamente vi sono anche ed infine, i problemi che si pongono alla Comunità ed a noi per quando sarà terminato il periodo transitorio. Sono problemi che potranno anche comportare un riesame dell'esperienza svolta in questi anni e degli strumenti giuridici sui quali si è basata, a cominciare dai Trattati di Roma. Ed ogni studio od ogni dibattito compiuto nello spirito costruttivo di procedere con ancor maggiore impegno e decisione lungo la via che dobbiamo ritenere irreversibile della Comunità europea non potrà, credo, che essere accolto anche dal Governo per la parte che ad esso può spettare in questo campo. Ma è chiaro che qui, al di sopra di ogni considerazione tecnica riguardante questo o quell'articolo, si tratta soprattutto di affermare una volontà politica che sappia comprendere le difficoltà del momento ma non abbia a perdere di mira quella che deve essere la meta finale.

Sono questi, a mio avviso, alcuni dei problemi che si proiettano sul futuro della nostra Comunità. Intanto però bisogna farla vivere e funzionare con tutto l'impiego dei mezzi e degli strumenti esistenti. Fra questi vi è anche l'attuale legge di delega al Governo che riteniamo conforme ai principi della nostra Costituzione e che è necessaria al funzionamento della Comunità anche a tutela degli interessi italiani, e merita pertanto l'approvazione della Camera come già ha avuto quella del Senato.

STORCHI, *Relatore per la maggioranza.*

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

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, 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 della energia atomica, l'esecuzione degli 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.

TESTO

DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

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.

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

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.

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

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

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 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 169.000 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*.

ART. 5.

Identico.