

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1342-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE TOLLOY)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

col Ministro delle Finanze

e col Ministro del Tesoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 OTTOBRE 1970

Comunicata alla Presidenza il 23 novembre 1970

Ratifica ed esecuzione del Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio dei Trattati che istituiscono le Comunità europee e del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee e relativi Allegati, stipulato a Lussemburgo il 22 aprile 1970, e delega al Governo ad emanare le norme di attuazione della decisione del Consiglio dei ministri delle Comunità europee relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, adottata al Lussemburgo il 21 aprile 1970

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 1342 di cui sono relatore — per la ratifica e l'esecuzione del trattato stipulato al Lussemburgo il 2 aprile 1970 e per la delega al Governo delle norme di attuazione per la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità — è la conseguenza diretta della fine del periodo transitorio previsto per la data del 31 dicembre 1969 e che la conferenza dell'Aja dei Capi di Stato e di Governo ha sancito. Tale disegno di legge costituisce una tappa importante per l'edificazione della Comunità, tappa ovviamente irrtà di difficoltà, di contrasti, di dubbi, ma il cui superamento garantisce la prosecuzione di una costruzione che appare più che mai indispensabile per lo sviluppo economico e per il consolidamento democratico del nostro Paese. Occorre aggiungere che i sei Governi hanno preso l'impegno di assicurarne l'applicazione alla data del 1° gennaio 1971 e che gli altri cinque Stati della Comunità hanno già recepito il Trattato nei rispettivi ordinamenti.

* * *

Il Trattato sui poteri del Parlamento europeo. Esso modifica gli articoli 203 trattato istitutivo della CEE, 78 trattato della CECA, 178 trattato della CEEA; modifica anche l'articolo 20 del trattato di fusione del 1967 dal quale rimane però distinto il bilancio delle ricerche dell'Euratom, non integrato nel bilancio comune.

La formazione della legge è avvenuta mediante un serrato dialogo tra Commissione comunitaria, Consiglio dei ministri comunitario, Parlamento europeo. Tale dialogo era divenuto negli ultimi tempi pressochè permanente e, dopo la stipula del trattato, ha dato luogo alla risoluzione del Parlamento europeo del 13 maggio 1970, trasmessa dalla sua presidenza ai parlamenti nazionali. Faccio per prima cosa richiamo a questa risoluzione e a questo invio perchè può osservarsi, sarà anzi certamente osservato, che i parlamenti nazionali non hanno partecipato a tale dialogo. Ora, al riguardo, mi incom-

be l'obbligo di chiarire che il Parlamento europeo, per quanto possibile, ha inteso assumere la rappresentanza dei parlamenti nazionali di cui, del resto, è emanazione. La battaglia che esso ha condotto e conduce, perchè alla prevista realizzazione graduale dell'autonomia finanziaria della Comunità corrisponda un suo aumento di poteri relativamente al bilancio della Comunità, è infatti una battaglia in cui esso difende globalmente i diritti democratici del Parlamento rispetto a quelli dell'Esecutivo, rappresentato oggi dal Consiglio dei ministri della Comunità assai più che dalla Commissione. Infatti è il Consiglio dei ministri che detiene, e continuerebbe a detenere, il diritto all'ultima parola in fatto di formazione del bilancio, determinazione delle spese, controllo dell'esecuzione. Si badi che i parlamenti nazionali perderanno il controllo ancora di loro attribuzione in sede di votazione dei contributi finanziari nazionali (sulla cui spesa non esercitano peraltro alcun controllo): con la creazione di risorse proprie della Comunità, il controllo parlamentare globale verrebbe dunque ulteriormente ridotto. Si consideri anche che già quest'anno vi è un bilancio di 3.255 milioni di unità di conto, vale a dire di dollari.

Venendo in tal modo a mancare un controllo democratico della spesa, si scivolerebbe gradualmente verso una condizione autoritaria del tutto difforme dall'ideale della Comunità. Ecco perchè è importante che il Parlamento europeo, in quanto espressione dei parlamenti nazionali, abbia rappresentato e rappresenti con energia e con insistenza la necessità se non di sostituire — com'è finalisticamente perseguito — il Consiglio nei suoi poteri decisionali almeno di essere ad esso associato nel legiferare sulla formazione del bilancio, sulla determinazione delle spese, sull'esercizio del controllo della loro esecuzione, in modo da pervenire gradualmente a una condizione pienamente democratica.

Osservo qui come il Parlamento europeo sia coerente nel perseguire tale scopo perchè esso conduce contemporaneamente una strenua battaglia per l'elezione del parlamento stesso a suffragio universale e diretto.

Queste iniziative, che mi sembra possano nella loro essenzialità trovare il consenso di tutti i democratici, hanno creato le condizioni perchè alla Conferenza dell'Aja i Capi di Stato e di Governo convenissero che si dovesse oramai pervenire all'autonomia integrale del finanziamento comunitario. Ciò non può che avvenire attraverso la sostituzione progressiva dei contributi degli Stati con risorse proprie della Comunità; ed è infatti stata fissata la data del 31 dicembre 1974 per la fine del periodo derogatorio.

Circa il problema dei poteri del Parlamento europeo che, a mio modo di vedere, solo il suffragio universale potrà risolvere in modo del tutto soddisfacente e senza possibilità alcune di contestazione, la Conferenza dell'Aja ha anche riconosciuto l'opportunità del loro rafforzamento risolvendolo peraltro in modo non del tutto chiaro.

Si è infatti riconosciuto al Parlamento europeo il diritto di emendamento per le spese non obbligatorie e il diritto di proporre modifiche per le spese cosiddette obbligatorie (nel senso che sono previste dal Trattato e da tutti gli atti conseguenti). Ora, alla prima categoria, in cui è il Parlamento europeo a dire l'ultima parola, appartiene il 4 per cento circa dell'intero bilancio, e di questo 4 per cento i quattro quinti sono spese fisse relative al personale. Per il restante 96 per cento del bilancio, il Parlamento europeo può al momento proporre solo modifiche, sia pure con una procedura rinnovata rispetto a quella prevista dall'articolo 203 del trattato CEE.

Il Parlamento europeo ha lungamente discusso su tale problema e la sua volontà era riassunta il 19 aprile 1970 dal presidente Scelba in un promemoria al Presidente del Consiglio dei ministri della Comunità e il 13 maggio 1970 nella risoluzione già ricordata. Nel primo si osservava che « la specifica richiesta del Parlamento (di respingere il bilancio) costituisce un correttivo al mancato riconoscimento del potere del Parlamento di legiferare sulla destinazione delle risorse comunitarie », ciò che riserva al Consiglio « il potere esclusivo di disporre delle risorse comunitarie senza reali limiti nè da parte dei parlamenti nazionali nè da parte del Parlamento europeo ».

Così, al momento, la modifica dell'articolo 203 del trattato istitutivo della CEE si è limitata a rinnovare, in senso più favorevole al Parlamento europeo, la procedura dell'esame del bilancio.

Su tale modifica vi sono interpretazioni più favorevoli e meno favorevoli sul diritto del Parlamento europeo a dire l'ultima parola in merito al bilancio. Il Parlamento europeo interpreta i paragrafi 6 e 7 del nuovo articolo 203 come il diritto al rigetto globale; la Commissione comunitaria si è detta d'accordo; ma il Consiglio si è detto non ancora in grado di pronunciarsi. La Commissione comunitaria si è riservata allora di presentare una sua proposta entro due anni al massimo dal momento in cui il Trattato sarà ratificato dai diversi parlamenti nazionali.

Il Governo italiano, nella sua relazione illustrativa, dà comunque di tale risoluzione la interpretazione più vantaggiosa per i diritti del Parlamento. Tuttavia il presidente del Parlamento europeo ha ritenuto, in una sua nota datata 25 ottobre 1970 di ribadire che la risoluzione n. 3 non è chiara nella sua prima parte. I dubbi consistono nella forma che avrà la collaborazione tra Consiglio e Parlamento europeo. Secondo l'interpretazione che verrà data alla lettera degli articoli citati il Consiglio può infatti discutere con il Parlamento europeo le sue proposte di modifica ma può anche limitarsi a comunicargli il motivo per cui non le accetta.

Sappiamo delle resistenze esistenti a una interpretazione non restrittiva; confidiamo peraltro nelle disposizioni dei candidati alla ammissione alla CEE, le quali sono favorevoli alle nostre interpretazioni.

A questo punto credo debba dirsi come la discussione in atto tra Consiglio e Parlamento europeo appartenga in definitiva alla dialettica democratica. I difensori di interpretazioni restrittive non sempre infatti obbediscono a una vocazione autoritaria ma spesso alla necessità di mediare esigenze contrastanti fra tradizioni nazionali e innovazione sovranazionale nonchè alla preoccupazione di limitare le spese comunitarie. A questo scopo è stato peraltro fissato un limite degli aumenti, che sono commisurati all'evoluzione del prodotto nazionale lordo,

alla variazione media dei bilanci dei vari Stati e dell'evoluzione del costo della vita.

A conclusione di questa parte dell'illustrazione ciò che può dirsi è che il Consiglio ha dichiarato di aver intenzione di prestare tutta la sua attenzione alle posizioni del Parlamento europeo, e che il Governo italiano appoggia senz'altro pienamente queste ultime. Possiamo anche aggiungere che in realtà, giungeremo alla soluzione compiutamente democratica nella misura in cui vi sarà, come mi sembra possa esserci, compenetrazione tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo: tutto il futuro dei diritti del controllo da parte del Parlamento europeo sui bilanci della Comunità dipende e dipenderà infatti dalle deliberazioni dei Parlamenti nazionali.

* * *

Circa le norme di attuazione relative alla creazione delle risorse proprie della Comunità si osserva che la proposta, avanzata in Commissione, di abbinare la ratifica di questo trattato con la presentazione e la discussione in Parlamento della relazione annuale del Governo sull'attività delle tre Comunità europee, condurrebbe a identificare le due materie che, nell'interesse di tutti, debbono invece essere tenute distinte. Dopo l'approvazione di questa legge il Parlamento nazionale resta e deve infatti restare libero di discutere le politiche seguite nei vari settori dalla Comunità.

Per questa legge, il Governo chiede una delega i cui motivi sono spiegati nella relazione illustrativa, e che mi sembra derivino da semplice buon senso: impossibile infatti definire fin d'ora ciò che deve formarsi lentamente nel corso dei cinque anni previsti, in una azione che deve svolgersi in varie tappe e con decorrenze diverse in tutti i campi, finanziario, tributario, doganale, agricolo.

D'altronde, il provvedimento di delega in questo caso non ha valore sostanziale in quanto non conferisce al Governo alcun potere concreto di valutazione futura della opportunità di emanare i provvedimenti, ma gli attribuisce unicamente il potere di tra-

durre nell'ordinamento italiano, con la necessaria speditezza e al momento opportuno, gli obblighi previsti dalle norme sulle risorse proprie.

Per chiarire ciò che si persegue con questa legge di delega attualmente le cose stanno così:

1) le risorse finanziarie della CEE e della CEEA pervengono da contributi degli Stati;

2) le entrate relative ai prelievi agricoli e ai dazi della TDC sono percepiti dagli Stati membri.

Sulla base degli articoli 201 del trattato CEE e 177 del trattato CEEA era peraltro prevista la possibilità da parte della Comunità di costituire risorse proprie, soprattutto col gettito della tariffa doganale comune; inoltre l'articolo 2 del regolamento 25 del 4 aprile 1962 prevedeva che politica agricola comune dovesse incombere alla Comunità come previsto dall'articolo 201. A seguito della fine del periodo transitorio la legge in esame si propone di realizzare quanto previsto da tali articoli, pervenendo a realizzare la seguente situazione:

a) le entrate dei prelievi agricoli — dal 1° gennaio 1971 — sono integralmente iscritte nel bilancio della Comunità;

b) sotto la stessa data, i dazi della tariffa doganale comune, fissati o da fissare, vengono progressivamente iscritti nel bilancio della Comunità, il 10 per cento degli importi versati spettando sempre agli Stati membri, a titolo di rimborso delle spese di riscossione;

c) il Consiglio ha previsto, poichè prelievi e dazi non bastano, che una parte dell'IVA, non superiore all'1 per cento della base imponibile, vada alla Comunità. Nei prossimi anni l'IVA (che l'Italia non ha ancora adottato, e che è nel suo interesse stesso di adottare) dovrà essere armonizzata nei vari Paesi membri;

d) per il periodo dal 1° gennaio 1970 al 31 dicembre 1974 è fissato un criterio per i contributi finanziari da versare dagli Stati (ovviamente decrescenti dato che le risorse proprie aumentano) nella seguente misura: Italia 20,2 per cento contro 32,9 della Germania, 32,6 della Francia, 7,3 dell'Olanda,

6,8 del Belgio, 0,2 del Lussemburgo. Per il periodo dal 1° gennaio 1975 al 31 dicembre 1977 sono inoltre previsti adattamenti mediante compensazione tra gli Stati qualora la variazione da un anno all'altro della parte relativa a uno Stato superi il 2 per cento.

Concludendo, con la creazione di risorse proprie si ottengono i seguenti risultati positivi generali sul piano tecnico:

si sopprimono i contributi finanziari nazionali e le conseguenti discussioni sul « giusto ritorno »;

si annullano le dispute tra Nazioni sulle deviazioni delle entrate doganali;

si agevola l'applicazione del regolamento finanziario agricolo indispensabile per la politica agricola comune.

A proposito di quest'ultima, si ribadisce ciò che si è già detto sul piano generale, che la legge in discussione non pregiudica in alcun modo la possibile modifica della politica agricola comune in atto e del regolamento relativo: la legge è infatti valida per qualsiasi politica agricola comune. A parte il fatto che già attualmente è allo studio la riforma della politica agricola comune, il relatore stesso pensa che il previsto ampliamento della Comunità costituisca

un'occasione per un suo riesame e ristrutturazione che valgano a correggere gli squilibri esistenti.

* * *

Come si è visto, con l'attuale legge si percorre un tratto di strada, sia pure iniziale, per l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo. Alla fine di questo tratto, il resto del cammino sarà più agevole, tutti si renderanno più facilmente conto che se la Comunità europea (nel frattempo allargata a Paesi di grandi tradizioni libertarie) avrà un carattere genuino di democrazia parlamentare, potrà da ogni partito essere perseguito il proprio specifico fine.

Personalmente sono più che mai convinto di rendere così possibile, pacificamente e non violentemente, l'avvento di una società socialista in Europa. Naturalmente questo mio dire sarebbe privo di valore se contemporaneamente il Governo italiano e la maggioranza che lo sostiene non prendessero — come pubblicamente prendono — l'impegno a sostenere soluzioni che corrispondano non solo a un rafforzamento e a un'estensione della Comunità, ma anche a salvaguardare e irrobustire il suo carattere democratico.

TOLLOY, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio dei Trattati che istituiscono le Comunità europee e del Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee e relativi Allegati, stipulato al Lussemburgo il 22 aprile 1970.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo precedente, a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo 12 del Trattato stesso.

Art. 3.

Il Governo è autorizzato ad emanare, non oltre il 31 dicembre 1974 e secondo le sca-

denze rispettivamente previste dagli articoli 2, 3 e 4 della Decisione del Consiglio dei ministri delle Comunità europee relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, adottata al Lussemburgo il 21 aprile 1970, decreti aventi forza di legge ordinaria, secondo i principi direttivi contenuti nel Trattato di cui all'articolo 1 e le disposizioni della Decisione di cui al presente articolo.

Il Governo è altresì autorizzato ad emanare entro il 31 dicembre 1974, con decreti aventi forza di legge ordinaria, le norme necessarie ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti:

a) dai regolamenti, dalle direttive e dalle decisioni emesse dagli organi delle Comunità europee per l'attuazione del Trattato di cui all'articolo 1 e della Decisione di cui al presente articolo;

b) dai regolamenti comunitari relativi al finanziamento della politica agricola comune.