

(N. 9-A)  
*Urgenza*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari Esteri e Colonie)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei Deputati il 2 luglio 1948 (V. Stampato N. 20-Urgenza)*

**presentato dal Ministro degli Affari esteri**

**di concerto col Ministro del Tesoro**

**col Ministro delle Finanze**

**col Ministro dell'Industria e Commercio**

**col Ministro del Commercio con l'estero**

**col Ministro dei Trasporti**

**col Ministro della Marina Mercantile**

**e col Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale**

**Presentata nella Seduta del 21 luglio 1948**

Autorizzazione a ratificare i seguenti Accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948:

- a) Convenzione di cooperazione economica europea;
- b) Protocollo addizionale n. 1 sulla capacità giuridica, i privilegi e le immunità dell'Organizzazione europea di cooperazione economica;
- c) Protocollo addizionale n. 2 sul regime finanziario dell'Organizzazione predetta;
- d) Atto finale della 2<sup>a</sup> Sessione del Comitato di cooperazione economica europea.

## RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Il carattere generale della Convenzione di cooperazione economica europea firmata a Parigi il 16 aprile 1948, consiste nei punti seguenti: *a*) essa è stata prevista dagli Stati Uniti come condizione *sine qua non* al funzionamento della distribuzione degli aiuti americani, in dipendenza del piano Marshall; *b*) essa costituisce un accordo interno tra i Paesi europei per attivare tra i Paesi stessi un primo processo di unificazione economica.

Sul piano internazionale la convenzione che viene sottoposta alla vostra approvazione costituisce un anello indispensabile della catena che va dal discorso di Harvard, al rapporto generale delle 16 Nazioni in data 22 settembre 1947, alla legge statunitense del 3 aprile 1948 (la quale, come è noto, ha per scopo di « promuovere la pace mondiale ed il benessere generale, l'interesse nazionale e la politica estera degli Stati Uniti mediante l'adozione di misure economiche, finanziarie e generali necessarie per mantenere all'estero condizioni atte al sopravvivere delle libere istituzioni ») ed infine alle decisioni della Conferenza dell'Avana.

Probabilmente gli Stati Uniti di America avrebbero desiderato, come conseguenza di tutti questi atti, che si fosse giunti tra i Paesi europei contraenti ad una organizzazione assai più stretta e compiuta rispetto a quella che non risulti dagli accordi oggi in discussione; mentre purtroppo a tutt'oggi non si può asserire che lo sviluppo degli accordi abbia accentuato una tendenza in tal senso; questi accordi nondimeno costituiscono un primo ed importantissimo tentativo, il quale, se verrà perseguito da tutte le parti con consequenzialità e con buona fede, condurrà senza dubbio, a quella vera e propria organizzazione che è nella logica delle cose e può corrispondere non solo ai voti degli Stati Uniti, ma anche a quelli della parte più illuminata di tutto il mondo occidentale.

La Convenzione consta di un preambolo, di 28 articoli e di un annesso.

Nel preambolo sono affermati i principi generali di interdipendenza e di cooperazione che hanno ispirato l'accordo. L'articolo 1 riguarda gli impegni indicati dal rapporto generale di Parigi del 27 gennaio 1948 tendente a permettere alle Parti Contraenti di raggiungere al più presto « un livello di attività economica soddisfacente senza bisogno di eccezionali aiuti esterni ». Con l'articolo 2 le Parti Contraenti si impegnano a promuovere la rispettiva produzione e a modernizzare il loro attrezzamento. Con l'articolo 3, si prevedono dei programmi generali di produzione e di scambio che diventeranno obbligatori per ciascuna parte. Con l'articolo 4 si regola la materia degli scambi e si prevede di attenuarne le restrizioni. L'articolo 5 è particolarmente dedicato alle unioni doganali, il 6 alla riduzione delle tariffe, ed il 7 alla normalizzazione della circolazione e della finanza ed alla stabilizzazione della moneta. L'articolo 8, che fu voluto da noi, trova il suo riscontro nell'articolo 2, paragrafo II dell'accordo bilaterale per la cooperazione economica tra l'Italia e gli Stati Uniti del 28 giugno 1948 e tende a realizzare il razionale impiego della mano d'opera, assicurandone il libero trasferimento e garantendo ai lavoratori la loro sistemazione in Paesi stranieri nelle migliori condizioni dal punto di vista economico e da quello sociale.

L'articolo 9 e tutti quelli successivi costituenti i titoli II e III si riferiscono ai congegni dell'Organizzazione europea di collaborazione economica e non abbisognano di particolari illustrazioni. La sola cosa che merita di essere sottolineata a tale riguardo è il carattere assolutamente aperto dell'organismo previsto, che tale rimane anche dopo il rifiuto di una parte delle Nazioni invitate e che non tollera esclusioni di sorta.

L'annesso contiene disposizioni complementari relative alle funzioni del Segretario generale.

Integrano, infine, l'Accordo un Protocollo addizionale sulla capacità giuridica, i privilegi e le immunità dell'Organizzazione europea di collaborazione economica, un Protocollo addizionale sul regime finanziario dell'Organizzazione predetta e l'atto finale della seconda sessione del Comitato di cooperazione economica europea, atti tutti sui quali non si rendono necessari particolari chiarimenti.

Nella Convenzione che vi viene sottoposta non v'è nulla che contrasti coi principi fondamentali della nostra democrazia; noi siamo semplicemente invitati a svolgere un'attività che è interamente conforme al nostro programma ed ai nostri interessi. Nè una siffatta contraddizione può onestamente rilevarsi dall'esame dei documenti che alla presente Convenzione servono di base a particolarmente da quello della legge americana del 3 aprile 1948.

Certo, tutto il congegno qui immaginato e tutto il meccanismo economico a cui la Convenzione dà luogo potrebbero ridursi ad un apparato formale ed ad un apprestamento di aiuti insufficiente ed inoperante, qualora da

parte della Potenza concedente come da quella degli Stati beneficiari non vi fosse la fermissima volontà di dar vita alla struttura così creata, e portata morale agli scambi di carattere economico previsti.

Solo una intensa volontà può supplire a quanto vi è tuttora di imperfetto e di incerto nell'organismo che andiamo creando.

Sarà compito di un futuro, che auguriamo prossimo, tradurre in formule concrete ed in prassi vissuta quanto finora è semplice espressione di una concorde aspirazione e di un comune intendimento.

In particolare la Commissione unanime si augura che la politica del Governo italiano nei rapporti dell'applicazione europea del piano Marshall sviluppi, specie nel settore di coordinamento e di unificazione economica, tutta quella iniziativa che possa esserle consentita dalla nostra situazione internazionale.

Ma premessa indispensabile per tutto ciò è, naturalmente, la più sollecita approvazione degli accordi, che la maggioranza della Commissione si onora sottoporre ai suffragi del Senato.

JACINI, *relatore per la maggioranza.*

## RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI. — La Vostra Commissione ha preso in esame, nel corso delle sue ultime sedute, il disegno di legge relativo alla ratifica degli Accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948. La discussione che ne è seguita ha messo in rilievo una profonda discordanza di vedute, ed è perciò che la minoranza, non potendo condividere né le argomentazioni né l'interpretazione data dalla maggioranza allo spirito e alle vere finalità degli Accordi stessi, vi indirizza la presente relazione onde possiate valutare i motivi che la inducono a sconsigliarvi la richiesta ratifica.

1° Dobbiamo innanzi tutto tenere ben presente che l'Accordo non può essere considerato come uno strumento puramente economico stipulato dai sedici Stati firmatari al doppio scopo di attuare una reciproca cooperazione economica e di utilizzare nel modo più efficace gli aiuti americani. La Convenzione di cooperazione economica europea e i Protocolli addizionali sulla capacità giuridica, i privilegi, le immunità e il regime finanziario dell'organizzazione che si intende creare, rappresentano anzi un fatto politico di estrema importanza e gravità per il nostro Paese sia nei riflessi che esso potrebbe avere nella propria vita interna, sia nei confronti delle sue specifiche relazioni con gli altri Stati europei ed extra europei.

Infatti il preambolo della Convenzione si richiama alla legge degli Stati Uniti d'America (Public. Law 472-80th Congress - Chapter 169, 2nd Session) del 3 aprile 1948 la quale codifica le proposte fatte fin dal giugno 1947 dal Segretario di Stato Marshall tendenti a trasportare su un piano di attuazione concreta i principi politici esposti dal Presidente degli Stati Uniti e già universalmente noti sotto la formula di « Dottrina Truman ». La « Dottrina Truman » considera un diritto americano l'intervento diretto - nelle forme e nei modi che il Governo statunitense ritiene i più opportuni - in tutti quei punti del mondo ove si difendono o si consolidano gli interessi americani, ed è pertanto nello spirito di questa politica che noi

dobbiamo esaminare la Convenzione di Parigi se vogliamo afferrarne tutto il profondo substrato politico e pesarne i prevedibili riflessi nei rapporti delle nostre relazioni con tutti gli altri popoli.

È certo che l'accordo, unitamente agli Atti che lo hanno preceduto e a quelli che lo seguiranno, è parte indispensabile di tutta una serie di obblighi contratti dagli Stati firmatari - e quindi anche dall'Italia - tendenti a riconoscere negli Stati Uniti d'America la guida della loro politica economica ed estera. E ciò non ha altro significato se non quello di un vincolo pregiudizievole alla nostra iniziativa, alla nostra autonomia e, in definitiva, alla nostra indipendenza politica.

Di fronte alla gravità di un tale pericolo, noi dobbiamo riaffermare che la nostra politica estera deve informarsi a due principi inderogabili: il primo è nella volontà precisa di compiere sinceramente ogni sforzo diretto a realizzare le più ampie intese internazionali, a sviluppare la democrazia, a promuovere ed incrementare gli scambi e la cooperazione economica, ad eliminare i contrasti e favorire i rapporti più stretti di solidarietà fra tutti i popoli; il secondo è - sempre sul piano di una tale visione ampia e pacifica di accordi internazionali - nella gelosa salvaguardia della nostra più piena indipendenza di Stato libero e sovrano.

2° Un altro punto che la minoranza indica alla vostra attenzione è quello relativo alla non partecipazione di molti Stati d'Europa alla Convenzione di Parigi. Anche se noi trascuriamo le ragioni - del resto note a tutti - che hanno consigliato l'URSS e i Paesi retti con forme di nuova democrazia a non partecipare agli accordi del 16 aprile 1948, rimane il fatto che una vastissima parte del nostro Continente ha ritenuto impossibile la propria collaborazione. Orbene se è vero - come è vero - che una economia europea forte e prospera è essenziale per accrescere il benessere generale e per salvaguardare il mantenimento

della pace; e se è vero — come è vero — che le economie di tutti i paesi d'Europa, e non soltanto delle Nazioni contraenti, sono interdipendenti e che la prosperità di ciascuno di essi dipende dalla prosperità di tutti, ne deriva che la Convenzione di Parigi minaccia di spezzare in modo brusco e definitivo l'equilibrio economico del nostro Continente, lo divide in due blocchi antitetici e non può di conseguenza nè accrescere il benessere generale nè favorire il mantenimento di una pace solida e duratura. In ultima analisi l'accordo limitato a una sola parte d'Europa, esclude fin dall'inizio il raggiungimento degli scopi prefissi. Ma noi sappiamo che tale contraddizione trova il suo fondamento nelle specifiche ragioni politiche accennate nel punto primo della presente relazione e ciò non fa che confermare la giustezza delle perplessità manifestate anche in taluni Parlamenti e organi di stampa di altri Paesi firmatari, nonché il parere negativo della minoranza della vostra Commissione alla ratifica della Convenzione. Tale parere non muove dunque da una posizione negativa aprioristica e preconcepita, ma discende direttamente dalle argomentazioni precedentemente esposte.

Dobbiamo renderci conto, onorevoli colleghi, che l'impostazione generale data dagli Stati Uniti d'America, e accettata supinamente e senza discussioni alcuna dal nostro Governo, al problema della ricostruzione e del risollevarlo dell'Europa, comporta per noi il rischio di uno scivolamento sul terreno fatale delle intese militari già in atto fra cinque delle Potenze contraenti (Gran Bretagna, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo), intese militari che sono il corollario inevitabile di quel particolare tipo d'intese economico-politiche che stabiliscono linee di demarcazione netta fra Nazioni o gruppi di Nazioni e che tendono a dividere il mondo in blocchi ostili e contrapposti. Per questo la minoranza, ritiene che la sicurezza del nostro Paese e l'avvenire della pace risiedono non già in una politica di divisione foriera di contrasti e di conflitti, bensì nella osservanza rigorosa e consapevole di una politica di neutralità e di pacifiche intese fra tutti i popoli, quali che siano le forme dei loro reg-

gimenti interni. Le nostre aspirazioni devono elevarsi al di sopra di ogni suggestione od influenza che potessero avviarci ad indulgere esclusivisticamente verso l'una o l'altra delle forze oggi in contrasto.

Noi siamo convinti inoltre che la nostra Repubblica, per la sua particolare posizione geografica e per le sue insopprimibili esigenze economiche, non può aderire ad accordi che prescindano dai mercati dell'Europa centrale e orientale. Al contrario, riteniamo necessario, urgente e vantaggioso per il nostro Paese rimuovere gli ostacoli frapposti ad una intensa ripresa degli scambi commerciali con le Nazioni orientali attualmente in fase di potente sviluppo economico e sicuramente lanciate verso prospettive di ampie importazioni di prodotti industriali. L'obiezione da taluni affacciata relativa alla possibilità di adesione all'Accordo da parte di tutti i Paesi europei non firmatari (Art. 25 della Convenzione) non può ragionevolmente sostenersi quando si tengano in considerazione i motivi politici che hanno ispirato l'accordo stesso il quale, fra l'altro, presuppone la stipulazione di convenzioni bilaterali fra gli Stati Uniti d'America e i 16 Paesi firmatari come è esplicitamente detto nella Sez. 115 della legge americana 3 aprile 1948. Si potrà agevolmente rilevare dal testo dell'accordo di cooperazione economica fra l'Italia e gli Stati Uniti concluso a Roma il 28 giugno 1948, la gravità di talune clausole in esso contenute. È sufficiente, del resto, richiamarci a quanto contemplato alla lettera d) - Sez. 117 - della legge americana precitata in cui è testualmente detto che « L'Amministratore dovrà, in tutti i casi in cui ciò sia opportuno, rifiutare di fornire ai Paesi partecipanti i prodotti che rientrano nella fabbricazione di qualsiasi prodotto da fornire ad altri Paesi europei non partecipanti; ciò in tutti quei casi in cui per tali prodotti si rifiuterebbe negli Stati Uniti, nell'interesse della sicurezza nazionale, la concessione della licenza di esportazione verso quei Paesi ».

3°) Un altro aspetto che occorre sottolineare e che si inserisce direttamente nella complessità dei problemi in esame, è quello concernente i particolari accordi intervenuti fra i

cinque Paesi del Patto di Bruxelles per coordinare la programmazione della industria pesante. Questi accordi — si noti bene — si pongono al di sopra e al di fuori di quelli già accettati dagli stessi Paesi attraverso la Convenzione del 16 aprile 1948 e ciò ne mette ancora una volta in luce il suo vero spirito. Inutile ricordare che fra la Gran Bretagna, la Francia e i Paesi del Benelux — legati appunto dal Patto di Bruxelles — sono in atto rapporti di reciproca alleanza economica, politica e militare.

Sono propri questi rapporti - espliciti fra Nazioni di gran lunga più forti, dal punto di vista economico generale, del nostro Paese - che ripresentano crudamente alla nostra riflessione la posizione di inferiorità attuale dell'Italia verso i «cinque» intesi singolarmente e, a maggior ragione, verso la collettività creata dalla loro unione. La minoranza è convinta che non possono sussistere dubbi di sorta sul fatto che tale inferiorità verrebbe conseguentemente ad accentuarsi attraverso i legami della Convenzione di Parigi e ad aggravarsi ancora più, fino a diventare permanente, qualora dovessimo definitivamente entrare nel giuoco imposto dalla politica americana.

E ancora. Il rapido susseguirsi di avvenimenti politici che investono il futuro dell'Italia e dell'Europa, hanno portato alla definitiva divisione della Germania il cui ripotenziamento industriale è fra gli scopi delle Nazioni cosiddette occidentali. Questo fatto, che solleva altri problemi di estrema delicatezza e che suscita le preoccupazioni più vive non solo del popolo tedesco, ma di chiunque ha a cuore la pace del mondo, investe direttamente la nostra economia e le crea prospettive del tutto diverse da quelle tradizionali e comunque tali da consigliare la più vigile cautela nella determinazione delle linee maestre della nostra politica economica ed estera. Rimettere in efficienza il formidabile complesso industriale tedesco in una Germania spezzata in due e che rispecchia nel suo corpo stesso la divisione in blocchi di tutto il mondo, vuol dire accelerare il riarmo e la preparazione alla guerra e non già favorire il benessere e la pace in Europa come la Convenzione di Parigi afferma di voler fare.

Oggi la Germania Occidentale è uno Stato partecipante agli aiuti americani in quel tale spirito su cui la relazione della minoranza non si stanca di insistere, ed è anche uno Stato ormai immesso nella comunità dei firmatari di Parigi ed entrato nel gioco azzardato dei blocchi contrapposti.

Questo rapido quadro d'insieme nelle cui componenti principali concordano uomini di diverse concezioni ideologiche, chiarisce gli aspetti generali di una politica perseguita dagli Stati Uniti d'America all'unico scopo di guidare la totalità dei Paesi tutt'ora retti da regimi capitalistici e di soddisfare le specifiche esigenze dei propri interessi. E poichè la Convenzione di cooperazione economica europea comprende, sotto l'alta direzione americana, gli Stati dell'Occidente Europeo economicamente più attrezzati, è evidente che il nostro affiancamento di Nazione economicamente debole, assume e non può non assumere altro valore se non quello di rendere definitiva tale nostra debolezza e assoggettarci a una vera e propria dipendenza economica e politica.

Onorevoli Colleghi! — La minoranza crede di avere assolto al proprio dovere illustrandovi quelli che essa ritiene siano gli aspetti reali e sostanziali del disegno di legge col quale si chiede al Senato della Repubblica la ratifica degli Accordi internazionali firmati a Parigi. Considera invece di minore importanza il non essere entrata nel merito dei singoli articoli i quali contengono obbligazioni soltanto generiche com'è per gli articoli 2, 5, 6, 7, 8; oppure impegni programmatici altrettanto generici come è il caso degli articoli 3, 4, 9.

In effetti gli articoli 2, 5, 6, 7, 8 riguardano l'impegno a promuovere lo sviluppo della produzione, a condurre gli studi per le unioni doganali, a ridurre le tariffe, ad instaurare la stabilità delle monete e l'equilibrio delle rispettive finanze, a utilizzare la mano d'opera disponibile; mentre gli articoli 3, 4, 9 concernono la programmazione della produzione e degli scambi, l'istituzione di un regime di pagamenti multilaterali, la fornitura di tutte le informazioni che l'Organizzazione dovesse richiedere.

Gli articoli dal 10 al 21 dettano norme di carattere organizzativo, mentre gli articoli 22

e 23 si riferiscono rispettivamente alla capacità giuridica, ai privilegi e alle immunità definite nel Protocollo addizionale n. 1; e al regime finanziario dell'Organizzazione a sua volta precisato nel Protocollo addizionale n. 2.

Come affermato più sopra, la minoranza ha considerato meno importante l'esame approfondito dei singoli articoli che non la disamina della Convenzione nel suo complesso e particolarmente nel suo spirito, nelle sue finalità e nella sua eccezionale importanza politica.

Tuttavia la minoranza ha il dovere di attirare la vostra particolare attenzione sull'articolo 14 (Décisions) in cui è detto: « A moins que l'Organisation n'en décide autrement pour des cas spéciaux, les décisions sont prises par accord mutuel de tous les Membres ». Su questo punto la relazione del Governo tace e, d'altra parte, non risulta che la discussione nell'altro ramo del Parlamento abbia riempito la non lieve lacuna. E quindi necessario che il Senato, nel suo dibattito, chiarisca l'esatto significato della disposizione la quale può praticamente annullare il concetto della unanimità. Chi determina i previsti « casi speciali »? Dovranno essi venire considerati tali dalla unanimità dei Membri? E in caso contrario quale garanzia e quale tutela sussiste per i Membri non consenzienti? Attra-

verso questa maglia non sarà possibile a certi Stati far passare i propri particolari interessi a danno di altri, magari meno influenti, e comunque impegnati a convalidare decisioni prese loro malgrado? A questi e ad altri interrogativi occorre dare precisa risposta.

Ma quello che soprattutto importa (e che la minoranza si è preoccupata di porre chiaramente di fronte al Senato e al Paese) è il pericolo per l'Italia di aderire ad accordi che stabiliscono una politica di divisione fra i popoli. Il nostro Paese ha l'assoluta necessità di una pacifica e democratica collaborazione con tutti indistintamente gli altri Paesi. Il principio stesso di collaborazione universale esclude la formazione dei blocchi ed è a questo principio che noi dobbiamo fermamente attenerci se non vogliamo rendere vana ogni nostra aspirazione di pace e di libertà.

Onorevoli colleghi! L'Italia ha bisogno, dopo tanti sacrifici e tante distruzioni, di un lungo periodo di tranquillità operosa. Essa sa di non poter rinunciare agli aiuti che da qualsiasi parte le venissero offerti. Essa vuole riceverli e vuole esser grata a chi le tende una mano amica. Non vuole però pagarli con il prezzo della propria indipendenza.

CASADEL, *relatore per la minoranza.*

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare e il Governo a dare piena ed intera esecuzione ai seguenti Accordi internazionali firmati a Parigi il 16 aprile 1948:

a) Convenzione di cooperazione economica europea;

b) Protocollo addizionale n. 1 sulla capacità giuridica, i privilegi e le immunità dell'Organizzazione europea di cooperazione economica;

c) Protocollo addizionale n. 2 sul regime finanziario dell'Organizzazione predetta;

d) Atto finale della 2ª Sessione del Comitato di cooperazione economica europea.

### Art. 2.

Il Ministro per il Tesoro è autorizzato ad adottare i provvedimenti di carattere finanziario richiesti dall'applicazione degli Accordi di cui all'articolo 1, e ad apportare le variazioni di bilancio all'uopo necessarie.

### Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* ed ha effetto dal 16 aprile 1948 conformemente all'articolo 24, lettera b) della Convenzione di cooperazione economica europea.