

(N. 344-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COLONIE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 29 marzo 1949 (V. Stampato N. 246)

presentato dal Ministro degli Affari esteri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

col Ministro dell'Interno

col Ministro del Tesoro

col Ministro delle Finanze

col Ministro dell'Industria e Commercio

col Ministro della Difesa

col Ministro della Marina mercantile

col Ministro del Commercio con l'estero

e col Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale

TRASMESO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 31 MARZO 1949

Comunicata alla Presidenza il 28 maggio 1949

Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, commercio e navigazione, del Protocollo di firma, del Protocollo addizionale e dello scambio di Note conclusi a Roma, fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America, il 2 febbraio 1948.

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Il Trattato di amicizia, commercio e navigazione, che viene ora sottoposto, e proposto, alla vostra approvazione merita speciale considerazione. È questo, dopo la conclusione della pace, il primo grande Trattato di carattere generale, di ampia e organica architettura, stipulato con un importante Paese. Come tale, e per i criteri che lo ispirano, merita il rilievo di atto indicativo dell'impostazione dei rapporti nazionali di natura civile ed economica con gli altri Paesi.

E poichè quello speciale valore politico che il Trattato poteva avere al momento della firma — 2 febbraio 1948 — per il particolare interesse che la definizione dei nostri rapporti con gli Stati Uniti ha, e deve avere, per il nostro Paese, può dirsi ormai superato dagli eventi e strumenti successivi, quali l'accordo bilaterale per l'applicazione dell'E. R. P. e l'atto di adesione all'O.E.C.E., così è sotto il profilo sopra richiamato, nel suo valore di tecnica politica, che esso va esaminato.

CARATTERI E CRITERI GENERALI.

Dovrebbe essere superfluo, ma talune obiezioni contro di esso sollevate rendono necessario richiamare il suo carattere di trattato generale, che non può avere per oggetto la stipulazione di particolari e contingenti accordi di natura commerciale, o emigratoria, culturale ecc., di cui pone soltanto la necessaria premessa. È dunque una cornice che inquadra in modo definitivo, organico e durevole i rapporti tra i cittadini dei due Paesi e lo stato giuridico che ciascun d'essi riconosce ai cittadini dell'altro in esso dimoranti. È parere dello scrivente che accordi particolari di applicazione si renderanno necessari anche per quanto ha tratto alla materia civile.

È ancor necessario rilevare, sempre in sede preliminare, il carattere *sui generis* di questo Trattato che, concepito necessariamente per

tempi normali e trovando l'economia in stato anormale, e quasi di dissesto, ha dovuto prevedere le eccezioni alle pattuizioni commerciali e valutarie di carattere generale che questo stato di necessità impone o può imporre. Questa facoltà sospensiva rispetto ad alcuni articoli del Trattato è sancita e definita dal « Protocollo addizionale », la cui validità, o le cui possibili modificazioni, sono legate evidentemente al decorso di questo stato eccezionale.

Semplici ed elementari i principi ispiratori. Rispetto pieno della rispettiva sovranità e parità piena tra i contraenti, e quindi reciprocità di trattamento; applicazione sistematica del principio della nazione più favorita e quindi reciproca concessione del trattamento più favorevole consentito ai cittadini ed agli interessi stranieri; spirito di amicizia nell'applicazione del Trattato, benevolenza dove non può sopperire la stipulazione precisa, *far play* in ogni caso. Da rilevare l'attenta cura perchè sia evitata ogni discriminazione sfavorevole nel trattamento reciproco. È ovvio che un moderno Trattato non può richiamarsi a principi generali diversi da quelli sopra enunciati.

Il Trattato ora in discussione sostituisce quello stipulato dall'Italia con gli Stati Uniti nel 1871, ormai desueto, e denunciato nel 1937, quando il cessato regime pensava di sostituirvi un patto fondato sui suoi presupposti nazionalisti ed autarchici. Nella nostra fase storica di economie nazionali protette, ed orientata tuttavia verso una salutare e necessaria espansione, e quindi verso una maggiore libertà dei traffici, mentre un ritorno della aurea base libero-scambista del 1871, è purtroppo impossibile, la clausola della nazione più favorita con la sua capacità di livellare in basso tariffe e barriere è fuori di dubbio lo strumento più idoneo a questi scopi. È noto come le trattative in corso ad Annecy tendano ad una automatica generalizzazione fra tutti i numerosi Stati contraenti della tariffa più

favorevole: se, come è profondamente da augurarsi, le trattative di Ancecy, superando le mille difficoltà sorgenti dal contrasto e dall'intricato gioco degli interessi, approderanno a conclusione, parte delle stipulazioni di questo Trattato saranno superate e trasferite in un quadro più generale. Una riserva in questo senso è espressa all'articolo XXIV, par. 3, il quale prevede anche, a favore evidentemente dell'Italia, possibili eccezioni alla norma della nazione più favorita nel caso di Unione doganale. Ma il Trattato rappresenta intanto, date le prospettive attuali di lunga attesa, non certi risultati e comunque graduale applicazione, una prudente garanzia del più sano e favorevole regime normale degli scambi italo-americani.

CLAUSOLE DI STABILIMENTO.

Il Trattato, seguendo lo schema consueto, disciplina le seguenti materie: *trattamento generale dei cittadini della controparte* (articoli I-XIII), *scambi commerciali ed operazioni finanziarie* (articoli XIV-XVIII), *navigazione* (articoli XIX-XXII), *transito* (articolo XXIII). Gli articoli XXIV-XXVII contengono alcune disposizioni generali e precisano un certo numero di esclusioni, esenzioni e riserve. Fanno parte integrante del Trattato un Protocollo aggiuntivo, che interpreta alcune norme; il Protocollo addizionale di cui si è detto; e due note scambiate tra i negoziatori per prevedere e promettere un accordo integrativo di carattere culturale.

Il Trattato avrà vigore per 10 anni, ma se non sarà denunciato un anno prima della scadenza s'intende automaticamente ed indefinitamente rinnovato, salva sempre denuncia con un anno di preavviso (articolo XXVII). Eventuali controversie sono deferite alla Corte internazionale di giustizia (articolo XXVI). Speciale riserva di trattamenti preferenziali non estensibili è fatta dagli Stati Uniti per Cuba, le Filippine, la zona del Canale di Panama; dall'Italia per il Territorio libero di Trieste, la Città del Vaticano, San Marino.

Le « clausole di stabilimento » non innovano rispetto alle norme consuetudinarie dei trattati internazionali, seguendo tuttavia il criterio della interpretazione ed estensione più li-

berale, sulla base generale della parità di trattamento e con la riserva sempre del rispetto delle leggi e dei regolamenti nazionali. La costituzione federale degli Stati Uniti dà a questa riserva un valore particolare, poichè in alcuni casi è prevista l'estensione all'Italia del trattamento più favorevole riservato agli stranieri dai singoli Stati componenti la Confederazione: ciò che può importare limitazioni e disparità. Ma è da osservare che questa è condizione valida per qualunque Stato straniero contraente con gli Stati Uniti (analogamente con la Svizzera) rimanendo sempre sancito a nostro favore il principio del trattamento più favorevole.

Garantito l'esercizio dei diritti naturali dell'uomo (articolo XI), regolato con norme logiche il servizio militare (articolo XIII), si afferma con particolare insistenza la libertà — salva la segretezza delle notizie militari — di pubblicazione e d'informazione (articolo XI). Clausola contro la quale lo scrivente non vede ragione di obiezioni, ritenendola anzi utile e del tutto approvabile, anche se, in ipotesi, essa giocasse solo a favore della controparte.

I primi articoli, che sono i più importanti, assicurano ai cittadini dell'altra parte, alle persone giuridiche, società commerciali, enti ed associazioni da essi costituiti, l'esercizio delle attività economiche e non economiche nel senso più lato. Pieno diritto quindi ad ogni attività; di acquistare, possedere, gestire beni immobili e mobili; di organizzare, dirigere, controllare società, assumere cariche; di disporre e ricevere per successione; tutela di brevetti, marche ecc., assicurando piena libertà di adire le vie legali, protezione da ogni indebita molestia ecc. La materia tributaria (articolo IX) è regolata anch'essa dal principio della reciprocità sulla base del trattamento più favorevole, con la preoccupazione di escludere eventuali procedure discriminatorie e di riservare in determinate contingenze il diritto alle parti di speciali accordi con terzi.

L'articolo XII consacra l'estensione ai cittadini dei due Stati dei benefici delle assicurazioni sociali obbligatorie; ed anche se la consuetudine e le leggi interne americane già riconoscono quest'obbligo è importante la sua formale consacrazione in sede di contratto internazionale.

OSSERVAZIONI, OBIEZIONI E PUNTI PARTICOLARI.

Dove la disparità della legislazione americana può portare a limitazioni (articolo VII) nell'esercizio della proprietà immobiliare o di diritti reali o nella libera disposizione di beni avuti per successione, l'Italia accorda trattamento pari a quello dello Stato di origine del cittadino americano. È da avvertire che tali disparità sono proprie di pochi Stati ed è da augurarsi che, se non interverrà una ulteriore uniformizzazione, l'entrata in vigore del Trattato valga a determinare revisioni favorevoli all'Italia.

Lo stesso augurio è da fare per quanto riguarda l'esercizio delle professioni liberali, che a dir vero a norma dell'articolo 1 sono tutte consentite — ad eccezione della professione legale e di quelle che importano la designazione di pubblici ufficiali — ma per le quali è prevedibile che difficoltà o disparità possono essere provocate dalle norme relative ai titoli di abilitazione, diverse da Stato a Stato. Promuovere l'adozione di norme comuni e liberali sarà compito successivo di evidente importanza, atteso l'interesse che ha per noi questo tipo di emigrazione. Ma appunto per questo interesse la pattuizione generale del Trattato, la base legale che esso fornisce a tali attività rappresenta già un vantaggio di evidenza innegabile.

La condizione già richiamata che inquadra le clausole del Trattato nel rispetto delle leggi locali ha suggerito nell'altro ramo del Parlamento le obiezioni di chi dalla complessità della legislazione americana sugli stranieri, dalla severità delle norme di ammissione e di espulsione, trae come necessaria la conseguenza della inefficacia effettiva del Trattato. Ma non si può chiedere ragionevolmente ad un accordo generale di stabilimento di mutare la legislazione dello Stato contraente, nè si può negare che la formulazione di uno statuto rappresenti di per sé una base legale, una base di partenza grandemente vantaggiosa allo sviluppo dei rapporti tra i due Paesi, particolarmente agevolando l'attività dell'emigrazione italiana negli Stati Uniti. Siamo, del resto, sul terreno della parità, poichè è su richiesta italiana che il citato articolo 1, al pa-

ragrafo 4, riserva la facoltà di una « ragionevole sorveglianza » sugli stranieri e di « esclusione o espulsione » per particolari motivi. Sia lecito l'augurio che possano cessare in Italia e altrove le ragioni di sorvegliare, escludere ed espellere. Le due parti sono d'accordo nel non consentire diritti e privilegi ad attività di natura politica (art. XXIV, paragr. 4).

Due punti dell'accordo meritano particolare menzione. Il primo riguarda le precise disposizioni circa gli indennizzi in caso di esproprio e la loro libera trasferibilità (art. V e Prot.); le garanzie agli interessi privati in caso di nazionalizzazione (art. V), come anche — nello stesso spirito — una norma di *far play* da parte dei monopoli od organismi privilegiati (art. XVIII) nei riguardi dei cittadini ed interessi dell'altra parte. Queste clausole sembrano derivare, più che dall'interesse italiano, da una certa preoccupazione americana, dettata forse da non felici esperienze subite dal suo capitale altrove che in Italia. Nulla vi è peraltro in esse che possa crear condizioni di privilegio, che non sia giustificato secondo il diritto e l'equità, e che non corrisponda allo stesso interesse dell'economia italiana. La quale ha bisogno, ed urgente bisogno, dell'intervento di capitale straniero. Non bastano certamente di per sé queste disposizioni generali a sollecitarne l'afflusso, ma resta la opportunità di queste misure precauzionali contro ogni possibile costituzione di condizioni persecutorie o discriminatrici.

Il secondo punto riguarda la facoltà « di eseguire ricerche e di sfruttare le risorse minerarie », sempre alle condizioni generali già ricordate, cui è espressamente dedicato l'articolo IV. Si tratta di condizione reciproca, ma la particolarità della menzione rivela evidentemente piuttosto che il nostro, l'interesse americano. Ma non si vede nessuna ragione, anche su questo punto, di contestare la sua richiesta di non essere escluso, a pari condizioni, dal mercato italiano, anche per quanto riguarda le ricerche petrolifere. Un intervento americano o straniero è, a giudizio del relatore, utile anche all'Italia. Vigete per tutti il regime delle concessioni, ed è compito della nostra politica economica non consentire condizioni di monopolio per nessuno, nè italiano nè straniero.

COMMERCIO E NAVIGAZIONE.

Gli articoli XIV-XVI mirano a creare per le merci importate ed esportate un regime generale, e di validità permanente, di correttezza, correntezza e pubblicità. Come si è detto il principio regolatore è la parità di trattamento più favorevole di automatica applicazione. È particolarmente esclusa la possibilità d'introdurre misure di sfavore in confronto di terzi Paesi. Ma, come si è detto, il Protocollo addizionale consente all'Italia, in considerazione delle sue particolari difficoltà, una transitoria libertà di manovra in materia sia di contingenti commerciali sia dei pagamenti internazionali regolati dall'articolo XVII.

Le stesse norme di libertà, facilità, correntezza, le due parti si promettono con gli articoli XIX-XXII per la navigazione ed il commercio di transito. Da notare la esclusione dell'obbligo di concedere il trattamento nazionale o quello della nazione più favorita per la pesca, il traffico costiero e la navigazione interna.

All'infuori di queste limitate misure protettive, e di alcuni giustificati divieti e restrizioni previsti dall'articolo XXIV, il Trattato ripudia esplicitamente ogni misura che intralci la concorrenza, limiti l'accesso ai mercati, agevoli la costituzione di situazioni monopolistiche. Nel che non si può non pienamente consentire, condannando il ricorso a forme indirette di protezione, quali quelle attuate attraverso un controllo igienico e sanitario artificiosamente fiscale delle importazioni. Menzione non casuale poichè l'Italia ha dovuto talvolta lamentare questa pratica americana a danno delle sue importazioni alimentari.

Non è l'Italia, purtroppo, che possa impartir lezioni di politica economica liberista; ma come le alte tariffe protettive americane hanno rappresentato in passato ed ancora adesso, seppure in minor misura, rappresentano uno degli ostacoli maggiori alla espansione dei traffici internazionali, conviene esprimere la speranza e l'augurio che si accentui sempre più nettamente negli Stati Uniti la tendenza alla attenuazione delle difese doganali.

VANTAGGI PER L'ITALIA.

Il Trattato esclude espressamente (articolo XXIV, par. 7) che esso possa modificare a vantaggio dell'Italia le *immigration laws*, notoriamente così restrittive, ciò che ha determinato opposizioni e condanne di esso. Opposizione peraltro artificiosa, perchè se è evidente e grande l'interesse dell'Italia ad accrescere la quota ingiustamente ristretta che le è riservata, e se è giusto chiedere al Governo di impegnare la sua opera ad ottenere modificazioni, miglioramenti e ritocchi, non poteva e non può questa azione trovare la sua sede in un semplice trattato generale di stabilimento. L'utilità di esso, e la ragione per la approvazione, sta nel riconoscere ai nostri cittadini colà emigrati le migliori condizioni di libertà consentibili nello svolgimento della loro attività. Pari condizioni sono accordati ai cittadini americani in Italia. Ma è difficilmente sostenibile, data la massa dei nostri emigranti e la varietà dei loro interessi, che il Trattato operi anche in questa materia più a vantaggio degli Stati Uniti che nostro.

Si allega la sproporzione di forze tra i due contraenti per arguirne la pratica inefficacia del Trattato nel confronto del contraente più debole. Argomentazione inconsistente. In linea di diritto, il Trattato, fondato sullo stretto principio della reciprocità, non costituisce situazioni di privilegio, neppure mascherate. Una sola e modesta eventualità di condizioni di favore per gli Stati Uniti è prevista al paragrafo 5° del Protocollo addizionale nel caso che l'Italia fosse costretta a bloccare il pagamento degli indennizzi per esproprio: minuscola contropartita di più ampi vantaggi concessi all'Italia.

Non v'è dubbio che le disposizioni del Trattato riflettono il diverso interesse delle due parti. Gli Stati Uniti hanno cercato soprattutto di cautelarsi contro il possibile prevalere di indirizzi xenofobi in generale, e in particolare contro il possibile prevalere di discriminazioni contrarie ai loro interessi e contro possibili esclusioni o limitazioni di attività nel mercato italiano. L'Italia ha cercato

le più late condizioni di lavoro e la tutela delle particolari necessità attuali della sua bilancia commerciale e della sua bilancia dei pagamenti. Come si può dire *a priori* che il Trattato sia uno strumento nelle mani degli Stati Uniti e non serva all'Italia? Non il Trattato apre le porte agli interessi capitalistici di cittadini americani, ma solo un'errata o debole o corrotta politica economica potrebbe aprirle più del dovuto e senza la dovuta sorveglianza.

E si potrebbe dire che questo strumento serve al grande e non al piccolo contraente, se quest'ultimo non avesse poderosi interessi nel primo. Ma in realtà per l'economia italiana il peso dei suoi interessi negli Stati Uniti è molto maggiore che non per quel Paese l'importanza relativa dei suoi in Italia. Quindi maggiore l'interesse nostro al Trattato, ed in generale maggiore l'utilità in quanto esso gio-

vi a formare l'ambiente migliore per lo sviluppo di tutte le nostre attività, e non solo economiche, in quel Paese. La stessa clausola commerciale preferenziale può giocare presumibilmente per l'Italia con non minor vantaggio che per gli Stati Uniti.

La bontà dei principi informativi del Trattato, la sua struttura logica e la sua completezza, la opportuna armonizzazione degli interessi dei due Paesi, l'importanza peculiare della definizione dei nostri rapporti con gli Stati Uniti, il carattere di questo strumento che, favorendo il migliore sviluppo dei reciproci rapporti, lo inquadra tuttavia in una liberale concezione delle condizioni mondiali dell'economia, concorrono a renderlo degno di piena approvazione.

PARRI, *relatore della maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Le ragioni che hanno indotto la minoranza della Commissione a presentare una propria relazione possono essere riassunte nei punti seguenti:

1) Il « Trattato di amicizia, commercio e navigazione » tra l'Italia e gli Stati Uniti di America, concluso a Roma il 2 febbraio 1948 e portato in discussione, con lodevole sollecitudine, dopo soli quindici mesi dalla firma, non è di quei trattati che, basati sulla reciproca convenienza e sul rispetto dell'indipendenza politica e economica delle due parti contraenti, possono essere accolti con compiacimento e avere il voto dei colleghi di tutti i settori del Senato. No. Si tratta, questa volta, di un Trattato di nuovo tipo che non ha precedenti in nessuno dei Trattati che sono venuti finora alla nostra approvazione, di un Trattato che, sotto l'apparenza della parità e della reciprocità, sanziona in realtà una situazione di evidente inferiorità dell'Italia e si risolve praticamente nella nostra rinuncia a qualsiasi tentativo di difesa dalla penetrazione politica ed economica dell'imperialismo nordamericano.

Il principio del « trattamento nazionale » (richiamato già nel preambolo e presente poi in quasi tutti gli articoli) è stato accolto in questo Trattato con eccessiva larghezza e non potrà non giocare ad esclusivo vantaggio dell'altra Alta Parte Contraente. È vero che il principio appare applicato su un piano di perfetta reciprocità per cui, se è stabilito che i cittadini americani e le società americane debbano godere in Italia di un trattamento *non meno favorevole* (per tutta una serie di questioni) di quello accordato ai cittadini italiani e alle società italiane, è anche disposto che queste e quelli debbano godere negli Stati Uniti di un trattamento non meno favorevole di quello praticato a cittadini e a società americane. Ma è anche vero che lo squilibrio di

potenziale economico tra i due Stati contraenti è così forte che la parità e la reciprocità di cui sopra si rendono assolutamente illusorie. Basta considerare l'articolo I del Trattato o l'articolo IV, per rendersi subito conto a *chi* giovi il principio del « trattamento nazionale », e cioè *chi* sarebbe e sarà in grado di compiere oltre i confini del suo Paese le attività e gli investimenti di cui si parla negli articoli in questione. Nella compilazione di queste clausole del Trattato non è stato, evidentemente, tenuto alcun conto della *speciale* situazione italiana e delle sue esigenze da salvaguardare, non si è pensato (o non si è voluto pensare) che noi siamo poverissimi, mentre gli Americani sono ricchissimi, non si è presa alcuna misura per evitare che il capitale americano possa penetrare in Italia senza limiti e senza controllo facendo nel nostro Paese ciò che noi non riusciremo a far mai negli Stati Uniti.

2) Il valore del tutto apparente dei suddetti principi di parità e di reciprocità non manca di rivelarsi apertamente e in tutta la sua crudezza in una delle ultime disposizioni del Trattato (Articolo XXIV, 7), là dove si esclude che il Trattato stesso possa comunque « avere effetto sulle leggi e sui regolamenti vigenti di ciascuna Alta Parte Contraente in materia di immigrazione o sul diritto di ciascuna Alta Parte Contraente di emanare e applicare leggi e regolamenti in materia di immigrazione ». Ciò significa, praticamente, che di fronte alle enormi possibilità di azione in tutti i campi che gli Stati Uniti si assicurano col Trattato, ci viene negata anche la contropartita, pur piccola, di un nostro maggiore sbocco emigratorio negli Stati Uniti, una sia pur modesta attenuazione del sistema discriminatorio della « quota » che ne offende e danneggia più di qualsiasi altro popolo. L'articolo XXIV, 7, del Trattato

viene così a distruggere completamente l'articolo I il quale assicura solennemente che « i cittadini di ciascuna Alta Parte Contraente avranno facoltà di entrare nei territori dell'altra Alta Parte Contraente e di risiedere e viaggiare liberamente in detti territori ». Le *immigration laws* non consentono ritocchi di sorta e i soli cittadini che potranno viaggiare, risiedere ecc., saranno i cittadini americani che vorranno venire in Italia. Come « parità e reciprocità » non c'è male davvero!

3) Ugualmente criticabile, a nostro parere, è la così larga adozione della *clausola della nazione più favorita* per cui l'Italia non potrà mai fare (per la durata dell'accordo) alcun trattamento vantaggioso o di favore per quanto riguarda i cittadini o le relazioni economiche di un altro Stato senza che questo trattamento debba essere immediatamente e identicamente praticato anche agli Stati Uniti. È chiaro che, con questo sistema, si vuol legare ancor più strettamente l'Italia al Blocco Occidentale ed impedirle qualsiasi possibilità di movimento, qualsiasi diverso orientamento della sua politica economica internazionale. Ciò è dimostrato efficacemente anche dalle eccezioni previste dall'articolo XXIV, 3, al trattamento della nazione più favorita: eccezioni che, come è facile constatare, non permettono al nostro Paese di poter intensificare gli scambi con l'Unione Sovietica e l'Europa Orientale e cioè con quella parte del mondo che sarebbe la sola capace di assorbire i prodotti della nostra industria. Questo indirizzo obbligato e senza possibilità di cambiamenti, per la durata di dieci anni, è da noi condannato, in quanto ritenuto dannoso all'avvenire economico del nostro Paese.

4) L'articolo V, 2, costituisce una cautela di esclusivo interesse americano, per eventuali provvedimenti di nazionalizzazione in Italia. Ora, per quanto il principio del « pronto pagamento di un giusto ed effettivo indennizzo » stabilito in tale articolo possa considerarsi corrispondente alle concezioni della scienza del diritto internazionale ed alla pratica degli Stati, sino al primo conflitto mondiale, dopo tale epoca ed ancor più dopo la seconda guerra mondiale, il principio stesso ha subito no-

tevoli scosse ed oggi persino la dottrina nazionalistica comincia a manifestare qualche perplessità in proposito. In questo stato di cose, l'articolo V, 2, tende a rendere obbligatorio, *per trattato* tra l'Italia e gli Stati Uniti, un gravoso obbligo di indennizzo che sarebbe discutibile se veramente spettante (nella stessa entità e nelle stesse modalità di tempo e valutarie), secondo il diritto internazionale *generale* oggi in vigore. È chiaro che, qualora questa clausola non fosse stata dettata « più che dall'interesse italiano, da una certa preoccupazione americana » (le parole tra virgolette sono dello stesso relatore di maggioranza) — l'articolo in questione non avrebbe potuto che essere formulato così: « I cittadini e le persone giuridiche e associazioni di ciascuna Alta Parte Contraente saranno trattati, in caso di espropriazione di loro beni entro i territori dell'altra Alta Parte Contraente, secondo i principi generalmente riconosciuti del diritto internazionale ».

5) La libertà di coscienza e la libertà di culto che sono assicurate dall'articolo XI, 1, ai cittadini di ciascuna Alta Parte Contraente nei territori dell'altra Alta Parte Contraente, non sono più contestate ed oggetto di speciali convenzioni in nessuna nazione civile. Poichè di esse, però, si è voluto espressamente far menzione in questo Trattato, non possiamo non domandarci perchè mai non si è creduto di aggiungere una libertà non meno essenziale, e cioè quella di pensiero. Il Processo dei 12, l'arresto e la detenzione di Howard Fast, la persecuzione fino in territorio straniero del grande antifascista Gerhart Eisler, ci dispensano dall'intrattenerci ulteriormente su questo argomento.

6) L'adesione delle due Alte Parti Contraenti ai « principi della libertà di stampa e del libero scambio di informazioni » (Articolo XI, 2), pur non essendo contestabile in linea teorica, si risolve anch'essa, come è costretto ad ammettere lo stesso relatore della maggioranza, in un vantaggio esclusivo della controparte che è la sola in grado (e lo ha già fatto) di inondare il nostro Paese di suoi osservatori, informatori, indagatori, fotografi ecc., nonché delle sue pubblicazioni e pellicole cinematografiche che non contribuiscono cer-

to, e queste e quelle, all'educazione e al miglioramento del nostro popolo.

7) Gli articoli XIV, XV e XVI i quali escludono ogni divieto o restrizione circa la importazione, la vendita, la distribuzione e l'impiego di qualunque prodotto naturale, coltivato o manufatto dall'altra Alta Parte Contraente, oltre a non fare alcuna discriminazione tra prodotti necessari e prodotti di lusso, non possono non far sorridere quanti conoscono la storia della politica commerciale degli Stati Uniti che è la storia stessa del più severo protezionismo e delle tariffe doganali più elevate. Una nazione che ha avuto in questo campo leggi di una ferocia che non ha confronti come la legge doganale Hawley Smoot o la legge Webb-Pomerane, non può convertirsi da un giorno all'altro alla libertà di commercio, alla libera concorrenza, alla lotta contro i monopoli. Anche qui tutte queste belle cose devono servire a creare una situazione di fatto che giovi esclusivamente agli Stati Uniti: e quando leggiamo, all'articolo XV, che le leggi, i regolamenti e le decisioni che si riferiscono alla classificazione doganale dei prodotti o ai diritti daziari « saranno applicati in modo uniforme in tutti i porti di ciascuna Alta Parte Contraente, salvo quanto altrimenti disposto specificatamente nella legislazione degli Stati Uniti d'America per quanto riguarda l'importazione di prodotti nei propri territori e possedimenti insulari », abbiamo la chiave di questa strana concezione della parità e della reciprocità a senso unico che deve consentire agli Stati Uniti di continuare a fare ciò che vogliono nel nostro Paese e col nostro Paese.

8) L'articolo XII, 2, che estende ai cittadini dei due Stati i benefici delle assicurazioni obbligatorie (vecchiaia, disoccupazione, malattie, invalidità ecc.), non apporta nulla di nuovo a quanto già esiste poichè tale concessione è stata fatta da tempo per legge, negli Stati Uniti, agli stranieri provenienti da qualsiasi Paese.

9) Addirittura grottesco è l'articolo XIII del Trattato. È assolutamente pacifico, infatti, che uno Stato non può, secondo il diritto internazionale, assoggettare a prestazioni e obblighi di natura militare i cittadini di Stati

stranieri presenti sul suo territorio. L'articolo XIII consente agli Stati contraenti di fare (ed è chiaro come anche qui gli Stati Uniti siano in prima linea) quello che la normale pratica e le consuetudini vietano di fare. E ciò con la sola alternativa, per gli interessati, di andare a prestar servizio, in caso di guerra, nelle forze armate dello Stato di cui sono cittadini — ma pur sempre di andare a combattere per la « causa comune »! — qualora essi così dovessero preferire. È spontaneo, di fronte a una così profonda deroga dai principi generali del diritto internazionale, che ci si debba chiedere: *cui prodest?*

10) Non meno grotteschi, e un tantinello anche cinici, gli articoli V e VI del Trattato là dove garantiscono ai cittadini di ciascuna Alta Parte Contraente detenuti dalle autorità dell'altra Alta Parte Contraente un trattamento *ragionevole ed umano* e là dove stabiliscono che le abitazioni e gli uffici dei cittadini e delle associazioni di ciascuna Alta Parte Contraente, situati nei territori dell'altra, non saranno soggetti a *molestie o ad accessi non consentiti dalla legge*. Per assumere pubblicamente impegni del genere vuol dire che o da noi o negli Stati Uniti (se non addirittura in tutte e due le Alte Parti Contraenti) sia lecito e abituale sottoporre i detenuti a un trattamento irragionevole e disumano nonchè entrare nelle case dei cittadini e molestarli e angariarli! Preziosa confessione di questo Trattato, non sappiamo quanto gradita al nostro Ministro dell'interno e al nostro Ministro della giustizia!

11) I continui riferimenti delle clausole del Trattato, alle *leggi*, ai *regolamenti* ecc., delle Alte Parti Contraenti, avrebbero richiesto e richiederebbero, per una precisa valutazione di opportunità dal punto di vista italiano, una larga e approfondita conoscenza delle leggi, regolamenti ecc., degli Stati Uniti d'America. Esiste, questa conoscenza, in coloro che hanno negoziato il Trattato e in coloro che dovranno applicarlo? Noi temiamo di no, e questa ignoranza non può non preoccuparci, poi che siamo convinti che lo stato della legislazione americana, così complicata e farraginoso tra leggi federali, leggi dei singoli Stati e altre leggi ancora, potrebbe riservarci nuove e sgradite sorprese.

Per citare solo un esempio, gli Stati Uniti hanno leggi, dall'*Alien Act* del 1798 al *General Act* del 1903 e all'*Act* del 1907 sulle espulsioni dal territorio, che possono rendere praticamente inoperanti le clausole che stabiliscono la parità di trattamento giuridico, tra nazionali e stranieri, possono proibire lo sbarco e l'insediamento dei cittadini stranieri, possono impedire, come non americane, tutte le attività dei cittadini stranieri.

12) Per le ragioni di cui sopra riteniamo che la clausola del Trattato che autorizza i cittadini di ciascuna Alta Parte Contraente a svolgere le loro attività professionali nei territori dell'altra Alta Parte Contraente (Articolo I, 2) non potrà non restare, per quanto ci riguarda, lettera morta in quanto le disposizioni dei singoli Stati contengono clausole restrittive di questa più ampia libertà concessa dal Trattato e nulla è detto circa una eventuale abrogazione di queste norme. Al contrario è nostra convinzione che esse resteranno più che mai in vigore e che i nostri connazionali non avranno in avvenire la possibilità, come non l'hanno avuta finora, di esercitare le loro professioni se non in alcuni Stati e dopo aver sostenuto un certo numero di esami. Su questa questione, del resto, lo stesso relatore della maggioranza non nasconde le sue preoccupazioni in quanto è costretto ad ammettere che « difficoltà o disparità possono essere provocate dalle norme, relative ai titoli di abilitazione, diverse da Stato e Stato » ed a concludere che « il promuovere l'adozione di norme comuni e liberali sarà compito successivo di evidente importanza ».

Noi riteniamo, in conclusione, che nel « Trattato di Amicizia, Commercio e Navigazione » tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America che è sottoposto all'approvazione del Senato, non sia stata affatto tutelata quella reciprocità di diritti che in Trattati del genere deve essere assicurata nel modo più as-

soluto. La cosa sarebbe grave, ma non irreparabile, se l'Italia avesse un Governo capace di difendere i suoi interessi così come il Governo degli Stati Uniti difende gli interessi di quel Paese: un Governo che avesse il coraggio di proibire un film americano, di arrestare un giornalista che fa lo spione, di negare il visto di ingresso a un uomo politico americano, così come il Governo degli Stati Uniti lo ha negato al nostro collega, senatore Palermo. Un Governo che osasse far ciò potrebbe anche opporsi, occorrendo, alla eccessiva penetrazione del capitale americano, potrebbe porre delle limitazioni, potrebbe evitare le esagerate ingerenze nelle nostre cose di cittadini e di enti stranieri. Ma un tale Governo non esiste, purtroppo, se non nei nostri voti e gli uomini che governano oggi l'Italia si sono rivelati atti più a servire che a discutere, più ad accettare supinamente che a negoziare, più a sacrificare che a difendere gli interessi della Nazione. È anche per questa nostra profonda sfiducia nell'attuale Governo che noi riteniamo il Trattato in discussione come estremamente pericoloso e non ci sentiamo quindi di poterlo approvare.

Il relatore della maggioranza considera il Trattato ormai superato dall'accordo bilaterale per l'applicazione dell'E.R.P. e dall'atto di adesione all'O.E.C.E. Egli ha, purtroppo, ragione poi che non è questo, come abbiamo osservato in principio, uno dei soliti trattati di commercio e navigazione, ma un trattato squisitamente e prevalentemente politico, un anello della catena dell'asservimento del nostro Paese all'imperialismo nordamericano. Contro un tale Trattato noi ci pronunziamo nel modo più esplicito e invitiamo a respingerlo quei colleghi ai quali sta a cuore l'indipendenza del nostro Paese.

REALE Eugenio, *relatore della 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 conclusi a Roma, fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America, il 2 febbraio 1948:

- a) Trattato di amicizia, commercio e navigazione;
- b) Protocollo di firma;
- c) Protocollo addizionale;
- d) Scambio di Note.

Art. 2.

La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.