

CAMERA DEI DEPUTATI N. 246-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER I TRATTATI DI COMMERCIO E LA LEGISLAZIONE DOGANALE SUL DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(SFORZA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GRASSI)

COL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCELBA)

COL MINISTRO DEL TESORO
(PELLA)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VANONI)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(LOMBARDO IVAN MATTEO)

COL MINISTRO DELLA DIFESA
(PACCIARDI)

COL MINISTRO DELLA MARINA MERCANTILE
(SARAGAT)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(MERZAGORA)

E COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(FANFANI)

Seduta del 17 dicembre 1948

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.

Presentata alla Presidenza il 2 marzo 1949

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il nuovo « Trattato di amicizia, commercio e navigazione » fra l'Italia e gli Stati Uniti, che viene sot-

toposto alla vostra approvazione, acquista particolare rilievo perché è il primo trattato di vasta e generale portata da noi concluso

— nel dopo guerra — con una grande Nazione su un piede di assoluta parità.

Il nuovo strumento è caratterizzato dalla estensione e modernità della sua struttura. Esso contiene clausole in materia di stabilimento (art. I-XIII), in materia di commercio (art. XIV-XVIII) ed in materia di navigazione e transito (art. XIX-XXIII). Completano il Trattato le consuete clausole generali e finali (art. XXIV-XXVIII), un Protocollo ed un Protocollo addizionale che fanno parte integrante del Trattato medesimo. Al Trattato è inoltre annesso uno scambio di Note relativo all'apertura di negoziati per la stipulazione di accordi culturali. Il 18 dicembre 1948 è di fatti seguita la firma in Roma di un accordo culturale speciale, mentre sono tuttora in corso trattative per un accordo culturale generale.

L'importanza del nuovo strumento e il vantaggio che da esso ritrarrà il nostro Paese risultano non solo dalla soprarilevata estensione dei rapporti in esso regolati, ma anche — e soprattutto — dall'impostazione su cui tali rapporti vengono fondati.

Come è infatti detto nel preambolo del Trattato, esso è « basato in generale ed in modo incondizionale sui principi del trattamento nazionale e di quello della nazione più favorita ».

A nessuno sfugge il valore di questa impostazione che ci garantisce l'estensione automatica ed incondizionata di tutti i benefici concessi — o che potranno dagli Stati Uniti esser concessi — a qualsiasi terzo Paese.

Sotto questo profilo debbono esaminarsi le varie clausole del Trattato per valutarne in pieno la portata ed apprezzarne adeguatamente i vantaggi.

Prima tuttavia di passare ad un'analisi delle singole disposizioni del Trattato, appare opportuno premettere alcune ulteriori osservazioni di carattere generale.

Il nuovo Trattato di amicizia, commercio e navigazione si differenzia radicalmente dal trattato italo-statunitense di commercio e navigazione stipulato il 26 febbraio 1871. Non era infatti più possibile una riesumazione di questo vecchio Trattato, che, del resto, aveva cessato di aver vigore, per reciproco accordo, fin dal 15 novembre 1937.

Lo strumento stipulato il « vigesimo giorno di febbraio » del 1871 era ormai irrimediabilmente invecchiato, in quanto rispecchiava una situazione di relazioni e di scambi oggi radicalmente mutata.

Per quanto concerne le relazioni economiche il Trattato del 1871 aveva una impostazione nettamente liberista, che lo aveva reso praticamente inoperante al momento del graduale spostamento della politica economica sul piano protezionista ed autarchico e che non si conciliava nemmeno con i nuovi orientamenti che dovrebbero informare le relazioni economiche fra gli Stati. Questi nuovi orientamenti tendono alla multilateralità degli scambi, ma non possono escludere quelle cautele intese a salvaguardare — specie in una prima fase — determinate esigenze legate alle particolari condizioni valutarie, di produzione e di lavoro dei diversi paesi.

Gli stessi organismi internazionali sorti nel dopo guerra per realizzare in concreto la collaborazione economica fra gli Stati — quali ad esempio il Fondo Monetario e la Organizzazione internazionale del commercio — riflettono nelle loro stesse carte costitutive le esigenze di quella flessibilità che le condizioni di ambiente e di mercato rendono necessaria.

A questa obbligata flessibilità non si adattava — come si è detto — lo schema rigido del vecchio Trattato e non si adattava specie per quanto riguarda la politica tariffaria.

Dalla attuale situazione, che trae origine dall'instaurazione del regime protezionista nel decennio dal 1929 al 1939, non si potrà uscire che con gradualità.

La prossima conferenza di Annecy dovrebbe segnare un nuovo decisivo passo sulla via delle riduzioni delle tariffe doganali. Questi risultati, che è lecito attendere, insieme a quelli già consacrati negli accordi multilaterali, dovrebbero favorire quella maggiore espansione degli scambi internazionali alla quale sono condizionate le possibilità di ripresa della nostra economia.

Sullo sfondo di questa realtà, che si sta lentamente ma sicuramente costruendo dopo il secondo conflitto mondiale, si inquadra il nuovo Trattato italo-statunitense. Esso è destinato a divenire un notevole elemento nel sistema dei rapporti economici che si stanno organizzando su basi plurilaterali.

Il principio incondizionato del trattamento della nazione più favorita sul quale, come abbiamo sopra visto, si basa il nuovo Trattato, rappresenta appunto il meccanismo di livellazione e di unificazione mediante cui le clausole contenute nei trattati bilaterali — conclusi o da concludersi — applicandosi automaticamente alle parti contraenti, consentono la progressiva estensione delle

basi di accordo e la costruzione graduale di un sistema plurilaterale.

Come è stato sopra osservato, costituiscono pregio e caratteristica del nuovo strumento l'estensione e la modernizzazione della sua struttura nei confronti di quella di analoghi trattati finora stipulati.

In ciò deve vedersi anche un riflesso della nuova concezione che sta alla base della Carta delle Nazioni Unite, la quale, segnando un importante progresso nei confronti del Patto della Società delle Nazioni, riconosce in forma esplicita l'interdipendenza fra il fattore economico-sociale e quello politico e la decisiva importanza del primo nei confronti del secondo (cfr. art. 55 dello Statuto dell'O. N. U.).

A questa più ampia ed attuale realtà si indirizzano non solo le clausole del Trattato relative al commercio, ma altresì quelle in materia di stabilimento. Anche in questa parte, infatti, come vedremo, è evidente l'influenza di nuovi orientamenti come quelli relativi alla garanzia delle libertà fondamentali. A questi principi sempre più chiaramente acquisiti dalla coscienza mondiale e più precisamente consacrati negli statuti internazionali si ispirano alcune norme contenute nel Trattato italo-statunitense, quali quelle che garantiscono la libertà di culto, di informazione, ecc. (cfr. art. XI).

* * *

Da questo carattere ampio e moderno del Trattato, fin qui messo in rilievo, non deve tuttavia dedursi che in esso possano esser contenute clausole per loro natura estranee alle materie che formano l'oggetto del Trattato stesso, cioè *stabilimento, commercio e navigazione*.

Il Trattato non contiene clausole politiche. La denominazione di «Trattato di amicizia, commercio e navigazione» risponde ad una formula tradizionale consacrata dall'uso. E deve anche precisarsi che il Trattato è un *trattato di commercio* e non accordo commerciale. Esso regola cioè l'impostazione fondamentale dei rapporti di scambio fra i due Paesi, mentre rimane demandata a specifici *accordi commerciali* la concreta determinazione delle modalità dei singoli scambi.

Il Trattato pertanto, pur contenendo alcuni principi generali e di fondamentale importanza, non regola direttamente il problema delle *tariffe doganali*. Questa materia dovrà infatti essere disciplinata da specifici accordi tecnici, che permetteranno la con-

creta attuazione dei principi fondamentali cui si ispirano il Trattato italo-statunitense e i patti internazionali a carattere plurilaterale. Come già rilevato, favorevoli risultati, circa la soluzione di questi problemi, sono da attendersi dalla prossima Conferenza di Annecty.

Deve infine osservarsi che il Trattato è un trattato di stabilimento, contiene cioè clausole regolanti il trattamento garantito ai cittadini di uno Stato residenti nel territorio dell'altro. Queste clausole, come è naturale, rivestono particolare importanza per la nostra emigrazione, cioè per i nostri connazionali residenti negli Stati Uniti.

Il Trattato non è tuttavia un trattato o un accordo di emigrazione, esso non contiene cioè clausole in materia di emigrazione, in quanto queste non trovano sede appropriata in un trattato di stabilimento commerciale e di navigazione, quale è quello firmato il 2 febbraio 1948. Come è noto, infatti, i problemi riguardanti la emigrazione comportano l'esame e il regolamento di dettagli tecnici che formano, d'ordinario, oggetto di apposite convenzioni fra gli Stati interessati.

La questione di un possibile incremento del nostro flusso migratorio negli Stati Uniti non è pertanto toccata dalle clausole del Trattato. Si tratta di una questione assai complessa, anche perché la immigrazione di stranieri è regolata negli Stati Uniti da una complessa legislazione (*immigration laws*) che disciplina sulla base di un sistema di quote il flusso migratorio dagli altri paesi del mondo. La revisione della quota assegnata all'emigrazione italiana comporta una revisione dell'intero sistema, per cui quella che rappresenta una nostra aspirazione non potrà essere realizzata se non attraverso una laboriosa trattativa. Questo non toglie che il problema non debba essere posto al più presto in esame e che non si abbia a sollecitare il Governo perché, valutata l'importanza della questione, voglia spendere tutto il suo interessamento per avviarla a soluzione. Circostanze occasionali possono nel frattempo favorire soluzioni parziali, come l'utilizzo delle *quote* scadute durante il periodo bellico, e non è esagerato affermare che le nostre necessità in materia di emigrazione trovano oggi una maggiore comprensione sia presso l'opinione pubblica americana che presso le autorità di Governo negli Stati Uniti.

Delineata per tal modo la caratteristica impostazione del nuovo Trattato, illustrati

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

i principi cui esso si ispira e precisate le materie che ne sono oggetto, è opportuno passare in breve rassegna le varie disposizioni che ne formano il testo. La valutazione della loro portata risulterà sicuramente più efficace se l'esame non si distacca dal quadro delle considerazioni generali che ne formano la premessa.

L'esame può essere condotto raggruppando le varie clausole secondo l'oggetto cui esse si riferiscono e cioè:

- 1°) Stabilimento (art. I-XIII).
- 2°) Commercio (art. XIV-XVIII).
- 3°) Navigazione e transito (art. XIX-XXIII).
- 4°) Clausole generali e finali (art. XXIV-XXVII), Protocolli e scambio di Note.

I. — CLAUSOLE IN MATERIA DI STABILIMENTO. (ART. I - XIII).

Queste clausole, nel loro insieme, non si differenziano notevolmente da quelle di ordinario contenuto in analoghi Trattati. Esse rivestono particolare interesse per i nostri connazionali negli Stati Uniti in quanto assicurano loro il trattamento più favorevole per quel che concerne il libero svolgimento del loro lavoro e delle loro attività.

In questa materia il Trattato si ispira ai principi del trattamento nazionale e di quello della Nazione più favorita. È stato in particolare riconosciuto il libero esercizio delle professioni (art. I) ed è stata concessa l'estensione del beneficio delle assicurazioni sociali ai cittadini dell'altra Parte Contraente (art. XII).

Il libero esercizio professionale trova una eccezione per quanto ha riferimento al campo legale in quanto, negli Stati Uniti, l'esercizio di questa professione è ritenuto incompatibile con la qualità di straniero. La sostanza delle disposizioni che a riguardo sono contenute nel Trattato, consiste nel riconoscimento che la qualità di straniero non preclude, di per sé, l'esercizio di determinate professioni e attività.

È noto che la disciplina dell'esercizio professionale e di altre attività da parte di stranieri ricade nella sfera di competenza legislativa dei vari Stati che formano la Unione Nord-Americana. Ma è anche noto che nel diritto costituzionale statunitense i Trattati internazionali hanno, per così dire, valore di legge federale: le loro clausole prevalgono sulle disposizioni legislative dei vari Stati dell'Unione. Il riconoscimento

ottenuto a favore degli italiani residenti negli Stati Uniti è pertanto garantito anche contro restrittive disposizioni contenute nelle leggi dei singoli Stati. Questa concessione stipulata nel Trattato è tanto più apprezzabile in quanto le Autorità federali americane, chiamate a stipulare i Trattati internazionali, sono in massima aliene dall'interferire in materie riservate alla competenza dei singoli Stati.

Per quanto concerne la estensione ai cittadini dell'altra Parte Contraente del beneficio delle assicurazioni sociali, se è vero che nell'ordinamento interno degli Stati Uniti è già da tempo prevista questa estensione a favore degli stranieri, tuttavia il fatto di avere inserito tale condizione nel Trattato, implica che la concessione, finora libera e spontanea, e perciò revocabile da parte del Governo americano, sia oggi divenuta un obbligo internazionalmente assunto.

Come già rilevato, il Trattato non contiene clausole in materia di emigrazione. Pertanto la facoltà prevista a favore dei cittadini della Parte Contraente di entrare, risiedere e viaggiare liberamente nei territori dell'Altra è intesa, da parte americana, sotto riserva di applicazione delle *immigration laws*. Su richiesta italiana si è inoltre aggiunto all'articolo 1 il nuovo paragrafo 4, allo scopo di garantire il diritto di sorveglianza sul soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato e il diritto di espulsione per determinati motivi. Si tratta di garanzie alle quali nessuno Stato può rinunciare per elementari ragioni di sicurezza.

Notevoli sono anche le disposizioni che disciplinano l'attività delle persone giuridiche che nelle attuali condizioni economico-commerciali rivestono compiti molto più vasti e importanti di quelli di singoli individui.

L'esame specifico di talune fra queste clausole può indurre alla erronea interpretazione che manchi una perfetta reciprocità nel trattamento riservato alle persone giuridiche ed alle associazioni dell'altra Parte Contraente. Occorre a questo riguardo osservare che l'apparente mancanza di reciprocità è una conseguenza necessaria del carattere federale di una delle due Parti Contraenti e cioè degli Stati Uniti. Analoga situazione ed analoga soluzione si riscontra nella Convenzione di stabilimento e consolare italo-svizzera. Sarebbe infatti inammissibile che in uno Stato o in un Cantone di una Confederazione lo straniero godesse di un trattamento più favorevole di quello

accordato ad un cittadino di un altro Stato o Cantone della Confederazione stessa.

Per quanto ha riferimento alla protezione dei beni il principio della espropriazione con garanzia di pagamento di un « giusto indennizzo » — usualmente consacrato in Trattati di stabilimento (cfr. ad esempio il Trattato di commercio e navigazione italo-sovietico del 4 febbraio 1924, art. 6) — ha avuto un particolare sviluppo nel nuovo Trattato italo-statunitense. Ciò è apparso necessario in considerazione anche di altri problemi come quelli di carattere valutario che sorgono in conseguenza di investimenti di capitale all'estero. Il complesso di norme che riguardano questi problemi tende ad assicurare ed a favorire l'afflusso di capitali in Italia. A nessuno può sfuggire l'opportunità e l'importanza di questa clausola, data la particolare struttura economico-finanziaria del nostro Paese, in cui l'accumulazione del risparmio non risponde alle esigenze produttive e ad un programma di piena occupazione. L'afflusso di capitale straniero costituisce per il nostro Paese una indispensabile integrazione.

Le norme contenute nell'articolo XI si ispirano ai principi delle libertà fondamentali dell'uomo. Esse sono in piena armonia con quanto è garantito dalla nuova Costituzione della Repubblica Italiana. Per quanto concerne la libertà di stampa e di informazione, contemplata nell'articolo 21 della nostra Costituzione, va tenuto presente che il paragrafo 5. del Protocollo annesso al Trattato fa espressamente salve le esigenze del segreto militare.

Anche la norma dell'articolo XIII, intesa a risolvere vari problemi relativi al servizio militare dei cittadini di una Parte Contraente residente nel territorio dell'Altra, trova riferimento in altri precedenti Trattati (cfr. ad esempio la Convenzione italo-argentina dell'8 agosto 1938).

II. — CLAUSOLE IN MATERIA DI COMMERCIO (ART. XIV-XVIII)

Le clausole in materia di commercio tendono alla eliminazione dei vincoli e delle misure discriminative. Seguendo i criteri che hanno ispirato la Carta dell'I. T. O. esse segnano una via, un indirizzo, in quanto le circostanze di ordine economico e sociale non consentono bruschi cambiamenti nella politica economica, ma obbligano a graduali passaggi per spostarsi dal piano degli accordi bilaterali alla multilateralità degli scambi.

Affermato il principio del trattamento della Nazione più favorita per quanto concerne l'applicazione di dazi e tassazioni, ci si impegna anche ad una politica non discriminativa delle restrizioni quantitative. Tuttavia nel Protocollo addizionale sono contenute notevoli eccezioni che valgono anche ad armonizzare gli impegni assunti con il Trattato alle disposizioni contenute nell'Accordo sul Fondo Monetario Internazionale. Le eccezioni tengono conto in modo particolare della congiuntura economica del periodo post-bellico.

La clausola in materia di commercio si conclude con il paragrafo 3 che esclude e condanna i metodi di affari che limitano la concorrenza, impediscono l'accesso ai mercati e favoriscono controlli monopolistici. È pertanto previsto che ciascuna delle Parti Contraenti procederà a consultazioni su richiesta dell'Altra qualora emergessero simili lamentate eventualità.

III. — CLAUSOLE IN MATERIA DI NAVIGAZIONE E DI TRANSITO.

(ART. XIX-XXIII).

Anche il contenuto di questi articoli non si differenzia sostanzialmente da quello delle corrispondenti disposizioni contenute in Trattati analoghi. Viene disposto in favore delle navi mercantili dell'Altra Parte Contraente il trattamento di parità con le navi nazionali e il trattamento della Nazione più favorita. Per le navi da guerra e le navi da pesca le norme contenute nel Trattato rispondono sia alla Legislazione interna italiana (cfr. ad esempio l'art. 20 della legge italiana di neutralità, approvata con regio decreto 8 luglio 1938, nn.14-15) sia alle Convenzioni internazionali (v. art. 12-13 della Convenzione dell'Aja relativi ai diritti e doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima).

IV. — CLAUSOLE GENERALI E FINALI, PROTOCOLLI E SCAMBIO DI NOTE.

L'articolo XXIV e il Protocollo addizionale contengono le eccezioni alla applicabilità delle norme del Trattato; eccezioni intese a conciliare le attuali esigenze della economia italiana alle direttive della politica economica che sono a base del Trattato, e ciò sempre nell'intento che l'Accordo deve favorire il libero sviluppo della economia su basi più vaste con la gradualità che è resa necessaria dalla particolare situazione creatasi nel dopo guerra.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Al Trattato è annesso uno scambio di Note relative all'apertura di negoziati per la conclusione di accordi culturali fra l'Italia e gli Stati Uniti e il 18 dicembre 1948 ha avuto luogo in Roma la firma di uno speciale Accordo culturale fra l'Italia e gli Stati Uniti, e sono ora in corso trattative per la conclusione dell'Accordo culturale generale.

* * *

Onorevoli Colleghi! Il nuovo Trattato italo-statunitense, che nella sua maggioranza la Giunta per i trattati di commercio e di navigazione vi propone di approvare, è fondato, come è espressamente detto nel preambolo, in modo generale e incondizionato sui principi del trattamento nazionale e della Nazione più favorita. Esso rappresenta un risultato notevole dello sforzo compiuto dall'Italia per il suo reinserimento nel campo internazionale e deve essere apprezzato anche per la sua moderna impostazione e per la accortezza delle norme tecniche in esso contenute.

I principi di parità e di reciprocità su cui il nuovo Trattato si fonda non potranno non avvantaggiare gli interessi italiani. È indubbio che il riconoscimento della parità e della reciprocità di diritti non elimina nel campo internazionale le disuguaglianze di struttura che esistono fra i vari Paesi, come il principio dell'eguaglianza giuridica dei cittadini non elimina le naturali differenze di capacità e di possibilità che esistono fra individuo e individuo e che le norme di legge riescono soltanto a correggere e mitigare, ma mai ad eliminare del tutto.

Gli accordi internazionali debbono avviare alla formazione di più vaste solidarietà intese a ridurre le insopprimibili differenze che derivano dal complesso delle condizioni geo-politiche dei singoli Stati, formanti la comunità internazionale. È questo quello che si propone il nuovo Trattato, che vuole essere, in sostanza, uno strumento di sviluppo dei rapporti internazionali per garantire ai popoli benessere e progresso, consolidando le loro pacifiche relazioni.

CAMPILLI, *Relatore della maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le considerazioni che hanno spinto la minoranza della Giunta per i Trattati a presentare una propria relazione a giustificazione della proposta di voto contrario alla ratifica del presente Trattato possono essere riassunte nei punti seguenti:

Punto I. — Il Trattato non è strettamente un trattato di commercio e navigazione. Il Trattato è parte a sé stante ma, al tempo stesso, presuppone i precedenti accordi E.R.P. e, nel suo spirito, presuppone ulteriori sviluppi i quali coinvolgono non soltanto una materia economica e commerciale ma l'indirizzo della nostra politica estera. L'Italia è in condizioni economiche tali che ci debbono indurre a considerare positivamente ogni trattato di commercio, con qualsiasi potenza, concluso nell'interesse reciproco del nostro Paese e dell'altra Alta Parte Contraente. Simili trattati, basati sulla convenienza reciproca e sullo scrupoloso rispetto dell'indipendenza economica e politica delle parti contraenti, sono preferibili sempre a strumenti diplomatici destinati a vincolare l'indipendenza economica e politica così come è stato il caso allorquando si è trattato degli accordi

E.R.P. Disgraziatamente il presente Trattato continua la politica iniziata con gli accordi E.R.P. La relazione della maggioranza afferma che dal « carattere ampio e moderno del Trattato », « non deve tuttavia dedursi che in esso possano essere contenute clausole per loro natura estranee alle materie che formano oggetto del Trattato stesso, cioè « stabilimento, commercio, navigazione »: nondimeno la relazione stessa non può fare a meno di mettere in luce l'interdipendenza tra il fattore economico-sociale e quello politico come caratteristica del Trattato.

Insieme agli accordi bilaterali e agli accordi E.R.P. anche il Trattato presente è uno strumento che sanziona attraverso tutta una serie di articoli (articoli IV, VII, XI, XIII, XIV, ecc.) la crescente penetrazione economica e politica dell'imperialismo statunitense in Italia.

Punto II. — Il Trattato viene presentato come ispirato a principi di assoluta parità e reciprocità. In realtà si tratta di una parità e reciprocità fittizia e questo non soltanto per il fatto ovvio che la grande differenza di potenzialità economica fra i due Paesi e la

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

mancanza di garanzie e salvaguardie per quanto concerne l'economia italiana creano obiettivamente una situazione in cui parità e reciprocità sono puramente formali, ma in virtù di un'altra serie di considerazioni. Ad esempio, quando nell'articolo 4 si parla della facoltà concessa ai cittadini e alle persone giuridiche ed associazioni di ciascuna Alta Parte Contraente di eseguire ricerche e di sfruttare risorse minerarie dell'altra Alta Parte Contraente, è chiaro che praticamente questo articolo gioca esclusivamente a favore degli Stati Uniti d'America, dato che nessuno pensa che l'Italia possa reciprocamente eseguire ricerche e sfruttare le risorse minerarie negli Stati Uniti d'America. Lo stesso si dica per l'esportazione e il movimento dei capitali, fondamentalmente a senso unico a favore degli Stati Uniti d'America, prima di tutto perché esiste un evidente squilibrio di fatto e poi perché non è contemplata una difesa dell'economia italiana da certe particolari forme di penetrazione del capitale americano in Italia le quali non coincidono con l'interesse della Nazione. Si tratta qui di uno squilibrio obiettivo fra le due economie e nessuno può ragionevolmente affermare che tale squilibrio in se stesso debba ostacolare rapporti commerciali fra nazioni economicamente più deboli e quelle di gran lunga più forti; ma quello che qui si vuole soltanto affermare è che in simili casi un trattato di commercio in tanto salvaguarda gli interessi del paese economicamente più debole in quanto prevede tutta una serie di misure di protezione e di garanzie economiche a favore della parte contraente più debole, sistema di protezione e di garanzie che manca invece nel presente Trattato.

Non è, comunque, soltanto a quanto è detto sopra che noi ci riferiamo principalmente allorché neghiamo al Trattato carattere di parità e di reciprocità; ma piuttosto al fatto che una serie di concessioni a titolo reciproco, sanzionate dal Trattato stesso, in realtà sono intese nell'esclusivo favore degli Stati Uniti d'America e non possono operare a favore dell'Italia, esistendo negli Stati Uniti una serie di leggi che a queste fanno ostacolo, le quali non sono e non possono venire modificate dal Trattato stesso. Ad esempio, l'articolo 1 stabilisce che i cittadini di ciascuna Alta Parte Contraente avranno facoltà di entrare nel territorio dell'altra Alta Parte Contraente e di risiedere e di viaggiare liberamente in detto territorio. Ma se l'articolo in questione è valido per i cittadini degli Stati Uniti che vengono in Italia non può es-

sere invece valido per i cittadini italiani che volessero recarsi negli Stati Uniti, per i quali continuano ad esistere immutate le severe leggi americane di immigrazione. Del resto anche per i cittadini italiani che non si recano negli Stati Uniti a scopo emigratorio, e persino per coloro che richiedono semplicemente un visto di transito, le severe leggi degli Stati Uniti in proposito restano in materia completamente operanti contro i cittadini italiani ai quali non viene concesso visto né di immigrazione, né di permanenza temporanea, né di transito, senza previa compilazione di formulari dettagliatissimi che offrono cento pretesti al diniego del visto e riempiendo i quali noi italiani siamo costretti a subire persino la vergogna — e siamo l'unica nazione al mondo sottoposta a questo trattamento da parte degli Stati Uniti d'America — di dichiarare per iscritto se apparteniamo alla *razza* italiana del Sud, o alla *razza* italiana del Nord. L'articolo 1 del Trattato di amicizia, commercio e navigazione è, quindi, destinato a rimanere inoperante e non sembri fuori luogo ricordare in questa sede che, malgrado la proclamata facoltà di entrare, risiedere e viaggiare liberamente nel territorio degli Stati Uniti concessa a tutti gli italiani, nelle ultime settimane persino due colleghi, il deputato Michele Sala e il senatore Mario Palermo, si sono visti rifiutare sui loro passaporti di servizio il visto di entrata negli Stati Uniti senza ulteriori spiegazioni. Ugualmente fittizio e inefficiente è il comma secondo dell'articolo 1, che concederebbe reciprocamente ai cittadini dei due Paesi e, quindi, ai cittadini italiani negli Stati Uniti, il libero svolgimento delle attività professionali, eccettuato l'esercizio della professione legale. È stato affermato nella Commissione degli affari esteri che si tratta di un riconoscimento di un titolo di studio italiano per ogni attività professionale diversa dall'esercizio della professione legale. Ma anche questo è inesatto. Anche per quanto concerne il riconoscimento del titolo di studio (e questa osservazione vale a maggior ragione per l'esercizio della professione) le leggi degli Stati Uniti sono congegnate in maniera da rendere l'articolo 1 del Trattato inoperante. Basti ricordare, ad esempio, che con un procedimento internazionalmente inammissibile lo Stato del Connecticut riconosce valide soltanto le lauree ottenute nelle Università di Napoli, Roma e Bologna; lo Stato del New Jersey riconosce validi i titoli di studio conseguiti in Italia da cittadini americani e non quelli conseguiti da cittadini ita-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

liani, ecc., ecc. La relazione di maggioranza afferma che « nel diritto costituzionale statunitense i trattati internazionali hanno, *per così dire*, valore di legge federale: le loro clausole prevalgono sulle disposizioni legislative dei vari Stati dell'Unione ». La relazione aggiunge che « il riconoscimento ottenuto a favore degli italiani residenti negli Stati Uniti è pertanto garantito anche contro restrittive disposizioni contenute nelle leggi dei singoli Stati ».

Secondo la relazione di maggioranza questa concessione stipulata dal Trattato sarebbe « tanto più apprezzabile in quanto le autorità federali americane chiamate a stipulare i trattati internazionali sono in massima aliene dall'interferire in materie riservate alla competenza dei singoli Stati ». A parte il fatto che noi contestiamo che i trattati internazionali abbiano « *per così dire* » valore di legge federale in quelle materie in cui la legge americana concede la facoltà di legiferare ai singoli Stati, chiunque abbia una conoscenza anche superficiale della legislazione e della vita politica americana sa benissimo che sarebbe impossibile garantire agli stranieri di una determinata nazionalità privilegi che verrebbero invece negati agli stranieri di altre nazionalità. Questa impossibilità è particolarmente evidente per gli italiani i quali nei pochi casi specifici in cui sono considerati come una nazionalità distinta dalle altre (vedi, ad esempio, le leggi d'emigrazione) ricevono costantemente un trattamento peggiore di quello dei cittadini degli altri paesi. La legge statunitense ha stabilito recentemente delle eccezioni soltanto per i cittadini dei territori considerati colonie o quasi-colonie degli Stati Uniti, come Portorico e le Filippine, eccezioni che hanno un carattere specifico che sarebbe strano veder esteso all'Italia.

Ugualmente i diritti e i privilegi riconosciuti ai cittadini italiani al comma secondo dell'articolo I, così come i diritti riconosciuti al comma secondo dell'articolo XI, il quale contempla, oltre all'attività commerciale, industriale, di trasformazione, finanziarie, scientifiche, educative, religiose, filantropiche e professionali il diritto di dedicarsi ad attività quali la redazione, la comunicazione e la raccolta di informazioni destinate ad essere diffuse tra il pubblico, l'uso della stampa, radio, cinema e d'altri mezzi ed ogni e qualsiasi altra attività di questo tipo riconosciuta reciprocamente ai cittadini americani in Italia e ai cittadini italiani negli Stati Uniti, rimane operante come al solito soltanto per i

cittadini americani in Italia. La reciprocità è inesistente perché per quanto concerne i cittadini italiani residenti negli Stati Uniti, ogni attività di questo genere, così come per ogni altro straniero, è regolata dalle severe disposizioni di quella legge fondamentale degli Stati Uniti che è l'*Alien Act*, la quale stabilisce categoricamente che ogni cittadino straniero il quale svolge attività di questo tipo sul territorio degli Stati Uniti per incarico del proprio Paese o comunque per incarico di enti o di individui stranieri deve registrarsi negli Stati Uniti come *Foreign Agent* con tutti i gravissimi inconvenienti che questa qualifica comporta. Si tratta di una legge della quale non esiste il corrispettivo in Italia né in nessun altro Paese, poiché essa non può venire in alcun modo equiparata alle comuni disposizioni di pubblica sicurezza nei confronti degli stranieri, le quali prevedono controlli del tutto normali e che comportano più o meno un criterio di reciprocità in tutti gli Stati.

L'*Alien Act* ha, invece, una portata incomparabilmente più vasta e può colpire l'attività degli stranieri residenti negli Stati Uniti in qualsiasi forma essa si espliciti, sopprimerla, imitarla o imprimerle indirizzo diverso.

Quindi le libertà di stampa, radio, cinema e altri mezzi, garantite per quanto concerne gli americani in Italia, prenderanno tutt'altro profilo in America, poiché, comunque sia formulato il dispositivo del comma secondo dell'articolo XI, ogni tentativo di utilizzare la stampa, la radio, il cinema e altri mezzi per esprimere idee e opinioni economiche, politiche, artistiche la cui espressione in Italia è garantita e consentita dalla Costituzione, sarà in America magari permessa ai cittadini americani ma verrà, sulla base dell'*Alien Act*, vietata o addirittura punita nei cittadini italiani a pari titolo che negli altri stranieri, sulla base della legge che persegue le attività non-americane negli Stati Uniti.

Per quanto concerne l'estensione ai cittadini dell'altra Alta Parte Contraente dei benefici di cui al comma secondo dell'articolo XII (assicurazioni sociali) bisogna dire che non ha senso quanto la relazione di maggioranza afferma, e cioè che tale concessione finora libera e spontanea e per ciò revocabile da parte del Governo americano sia divenuta oggi un obbligo internazionalmente assunto in virtù del Trattato. Innanzi tutto l'assicurazione sociale per gli stranieri è una legge dello Stato e non una concessione libera e spontanea, in secondo luogo non è una concessione fatta agli italiani (così come il Trat-

tato vorrebbe far credere) ma agli stranieri provenienti da qualsiasi Paese. Il comma secondo dell'articolo XII del Trattato non cambia e non può cambiare nulla, quindi, alla situazione preesistente, essendo assolutamente inconcepibile per chi ha la più elementare conoscenza della legislazione americana che l'assicurazione sociale sia concessa a stranieri di una determinata nazionalità e non concessa a stranieri di altra nazionalità. Questo contravverrebbe al principio fondamentale della legislazione americana concernente gli stranieri, che è inderogabilmente quello di un uguale trattamento al fine della rapida americanizzazione e della rapida assimilazione nazionale di tutti gli stranieri residenti sul territorio degli Stati Uniti d'America. Per il motivo anzidetto questi benefici sono concessi a tutti e per quanto concerne gli italiani, quindi, essi non possono venire né dati né tolti dal comma secondo dell'articolo XII del Trattato, per cui appare particolarmente strana la formulazione dell'articolo in questione, nel quale si dice che *saranno* accordate ai cittadini di ciascuna Alta Parte Contraente i benefici concessi da leggi e regolamenti che istituiscono sistemi di assicurazioni obbligatorie.

Punto III. — L'accordo commerciale fra gli Stati Uniti e l'Italia avrebbe veramente fornito una contropartita se avesse risolto a favore dell'Italia il problema dell'emigrazione della nostra mano d'opera. In realtà, anche se questa materia forma d'ordinario l'oggetto di apposite convenzioni, non è per un formale motivo di questo genere che essa è stata esclusa dal presente Trattato. Abbiamo già visto che una delle caratteristiche del Trattato è di esorbitare dai suoi limiti economici e di entrare nel campo dei rapporti politici, culturali, ecc.; ora, dato che il Trattato ripetutamente viene a parlare del trattamento riservato agli italiani immigrati negli Stati Uniti, esso avrebbe potuto trattare per lo meno nelle linee generali del problema dell'immigrazione, aprendo una più larga prospettiva per un trattato od un accordo specifico più favorevole all'Italia. La verità è che in quest'unica materia in cui una reale contropartita era possibile il Trattato nulla concede all'Italia. Non bisogna dimenticare che la stessa meschina quota di immigrazione annuali concessaci è in gran parte fittizia,

perché invece di venire riempita da emigrati che dal nostro Paese si rechino effettivamente negli Stati Uniti viene riempita dagli uffici di immigrazione degli Stati Uniti stessi che inviano a Cuba o nel Canada gli italiani residenti negli Stati Uniti, ma non entrati in quota, allo scopo di farli rientrare in quota di immigrazione legalizzando la loro posizione e riempiendo per la più larga parte la quota senza che vi sia dall'Italia una emigrazione effettiva.

Punto IV. — Date le caratteristiche di questo Trattato e dato il fatto che i principi di parità e di reciprocità ai quali esso dice di ispirarsi sono in molti casi fittizi e puramente formali, sarebbe stato particolarmente importante che il Governo italiano si fosse riservato eventuali misure di carattere protettivo dell'economia italiana e di carattere restrittivo nei confronti della penetrazione economica e politica dell'imperialismo degli Stati Uniti in Italia. Uno dei motivi che accentua la nostra sfiducia nei riguardi anche strettamente economici del Trattato, è che l'attuale Governo si è posto in una posizione di acquiescenza tale nei confronti degli Stati Uniti e ha preso e va prendendo impegni di carattere talmente largo da dover fare escludere una volontà governativa di voler intervenire comechessia nel futuro con misure di carattere protettivo e restrittivo a favore dell'economia italiana.

Questa situazione aggrava ancora i termini del contratto e rende maggiori le responsabilità di una eventuale ratifica del Trattato. Non sembra a noi esagerato di considerare taluni aspetti di questo Trattato e più in generale dei rapporti che si vanno stabilendo tra gli Stati Uniti e l'Italia, invece che su un piano di parità e reciprocità, su un piano economico-politico che ha una qualche analogia col sistema della cosiddetta *Porta Aperta* adoperato a suo tempo dalle grandi potenze nei confronti della Cina, con tutte le implicazioni e le conseguenze ben note. Per questi motivi noi non riteniamo che il Trattato sia uno strumento che operi nell'interesse del nostro Paese e pensiamo che il Parlamento debba rifiutarsi di ratificarlo.

BERTI GIUSEPPE FU ANGELO, *Relatore della minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

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*.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.