

(N. 93-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI ESTERI E COLONIE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei Deputati il 28 settembre 1948 (V. Stampati nn. 5 e 5 bis)

presentato dal Ministro del Tesoro e *ad interim* del Bilancio

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 30 SETTEMBRE 1948

Comunicata alla Presidenza il 12 ottobre 1948

Stato di previsione della spesa del Ministero degli Affari Esteri
per l'esercizio finanziario 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949

SOMMARIO

I. Bilancio: suoi precedenti e sua struttura. — II. Attività fondamentali del Ministero per gli Affari Esteri: economia, emigrazione e cultura. — III. Strumento politico di pace.

ONOREVOLI SENATORI. — Quando ci siamo trovati di fronte allo « stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario del 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949 », il desiderio di fare qualche raffronto con precedenti bilanci ci spinse ad un esame della contabilità degli anni passati e ci portò alla conclusione della necessità di farne cenno, soprattutto per colmare una lacuna, che, se difficile è colmare oggi, assai più difficile sarebbe in un domani.

Vedremo poi quelle che riteniamo le fondamentali attività di questo Ministero, che non potrà essere che strumento di pace.

I

BILANCIO: SUOI PRECEDENTI E SUA STRUTTURA.

L'ultimo bilancio di previsione, venuto al Senato, è quello 1943-1944 e si può dire abbia chiuso la politica estera del fascismo, tanto che il relatore — e troviamo in ciò qualche cosa di profetico — dichiarò di avere tratto la parte più notevole della sua relazione da « scorcio di un consuntivo storico ». Purtroppo questo consuntivo storico l'abbiamo constatato e sofferto in tutta la sua crudezza. Ne è rimasto quel preventivo di bilancio e non se ne è più avuto il consuntivo finanziario.

N'è seguito un bilancio 1944-1945, che è a cavallo di due gestioni, quella del Governo legittimo e quella del Governo sorto nel settembre dopo il settembre 1943. Poscia altri tre bilanci di previsione 1945-1946, 1946-1947, 1947-1948, quest'ultimo chiuso a fine esercizio il 30 giugno 1948.

Li riportiamo:	1943-44	L.	558.511.178
	1944-45	»	527.360.582
	1945-46	»	1.555.631.444
	1946-47	»	2.543.564.285
	1947-48	»	6.592.515.360

Riteniamo che sia opportuno che questi esercizi passati siano definiti al più presto dalla Corte dei Conti. È questa una necessità per poter rientrare nella regolarità della presentazione dei consuntivi degli esercizi correnti. Questo piede di piombo degli esercizi passati, soprattutto per colpa del doppio Go-

verno (difficoltà di avere le scritture del nord), deve essere tolto al più presto; perchè più ci si allontanerà nel tempo e più sarà difficile questa sistemazione.

E giacchè siamo in tema contabile, riteniamo opportuno di procedere a un confronto tra gli stanziamenti contenuti negli stati di previsione della spesa del Ministero degli Affari Esteri per gli esercizi finanziari precedenti la guerra e quelli attuali, risalendo ai seguenti:

ESERCIZIO	TOTALE spese effettive	Differenza rispetto esercizio precedente
1934-35 . . .	219.321.974	
1935-36 . . .	250.113.771	+ 30.791.796
1936-37 . . .	340.228.627	+ 90.114.855
1937-38 . . .	374.736.602	+ 34.507.975
1938-39 . . .	492.342.760	+ 117.606.157
1939-40 . . .	864.143.984	+ 371.801.244

Gli aumenti notevoli degli ultimi due esercizi sono stati causati dalla guerra d'Albania. Quindi per trarre dai dati suddetti qualche considerazione, dobbiamo riportarci agli stanziamenti dell'esercizio 1937-38, in cui non erano ancora apparse le rilevanti spese per l'Albania.

In tale esercizio 1937-1938 l'importo delle spese effettive (ordinarie e straordinarie) fu di lire 374.736.602. Se lo poniamo di fronte a quello delle previsioni 1947-1948, in lire 6.592.515.360, risulta che le spese effettive del Ministero degli affari Esteri per l'esercizio chiusosi al 30 giugno 1948 sono circa 18 volte quelle dell'ante guerra.

Per poter trarre più opportuni raffronti occorrerebbe ripartire questi importi complessivi in due gruppi di spese: quelle riguardanti puramente il *personale* e le altre afferenti i *servizi*:

a) nell'esercizio 1937-1938, della somma globale di lire 374.736.602 si riferiscono ad	
assegni al personale	L. 176.581.233
spese per servizi	198.155.369

b) nell'esercizio 1947-1948, della somma globale di lire 6.592.515.360 si riferiscono ad assegni al personale . . . L. 4.258.726.200
 spese di servizi 2.333.789.160

Da ciò si desume che le spese per il personale sono aumentate circa 24 volte, mentre quelli per i servizi soltanto dodici volte circa. E giova precisare che l'aumento nelle spese di personale di circa 24 volte, nei confronti dell'anteguerra deve riferirsi non solo ad aumenti di assegni, ma anche al maggior numero di impiegati, per effetto di variazioni di organici, riordinamento ruoli, di aumento del numero di comandati di altre amministrazioni.

Il bilancio di previsione 1948-1949, sottoposto al nostro esame, porta per spese effettive (ordinarie e straordinarie) L. 6.621.459.200

meno, per variazioni proposte dal Comitato interministeriale per la riduzione delle spese dello Stato. » 290.675.000

Totale generale . . . L. 6.330.784.200

Al movimento di capitali (lire 5.098.323.500) diamo appena un cenno, perchè trattasi di somme che passano per l'entrata dello Stato per costituire giustificazione di una seconda spesa a favore del contabile del portafoglio dello Stato.

Si vede subito la « compressione », cui è stato soggetto questo bilancio, nei confronti di altri ministeri, soprattutto a seguito dei progressivi aumenti subiti dalle spese di tutte le amministrazioni statali.

Prima della guerra costituiva l'1,50 per cento circa del bilancio statale, oggi ne rappresenta soltanto il 0,50 per cento. Ne è prova la seguente tabella:

ESERCIZIO	TOTALE GENERALE spese effettive dello Stato	TOTALE spese effettive del Ministero Affari Esteri	Raffronto percen- tuale
1940-41 .	34.859.000.000	688.475.000	1,97 %
1941-42 .	39.800.000.000	1.059.000.000	2,66 %
1942-43 .	43.800.000.000	444.110.000	1,01 %
1943-44 .	47.900.000.000	521.100.000	1,08 %
1945-46 .	113.590.000.000	763.900.000	0,67 %
1946-47 .	341.000.000.000	1.669.000.000	0,49 %
1947-48 .	831.700.000.000	2.875.000.000	0,34 %
1948-49 .	1.251.756.000.000	6.330.000.000	0,50 %

La valutazione della lira rispetto alle principali monete estere, mentre ha provocato un automatico, immediato e proporzionale aumento delle spese sostenute all'estero (che costituiscono la maggior parte della spesa globale), non è stata seguita da un'adeguato aumento di bilancio. Infatti dall'anno finanziario 1946-1947 a quello 1948-1949 (stato di previsione), mentre la quotazione del dollaro è passata da 100 a 600 lire circa, il bilancio del Ministero degli Esteri è aumentato soltanto del 100 per cento circa. In seguito a ciò il Ministero degli affari Esteri è costretto ad assolvere i suoi compiti con assegnazioni di bilancio pari a 1/5 circa di quelle d'ante guerra e notevolmente inferiori anche a quelle del periodo immediatamente successivo alla guerra, nel quale i rapporti con l'estero erano assai ridotti.

Tale situazione fa sì che il Ministero degli affari esteri si trovi ormai nella impossibilità di risolvere non solo quei problemi organici, che sorgono necessariamente dalla mutata situazione generale, ma anche taluni problemi specifici, inerenti alle nuove esigenze dei servizi. È talmente esiguo questo bilancio che un aumento, anche se relativamente notevole, inciderebbe sul bilancio statale in misura irrillevante.

D'altra parte si deve anche tener conto che la sua attività non deve ora essere paralizzata, ma sviluppata, soprattutto per l'apporto che

ha dato alla nostra economia con la sua azione sul piano internazionale, attività che deve continuare tempestiva e ancor più intensa.

II.

ATTIVITÀ FONDAMENTALI DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI: ECONOMIA, EMIGRAZIONE E CULTURA.

A parte le grandi linee della politica perseguita dal Ministero degli affari esteri nei rapporti con gli Stati del mondo, delle quali diremo più avanti, la sua più concreta attività si è indirizzata su tre direttrici e cioè: *economica, migratoria e culturale*, corrispondenti fra l'altro a tre importantissime Direzioni generali dello stesso Ministero.

1) Politica economica internazionale.

Non siamo noi che poniamo al numero uno questa attività, ma sono gli avvenimenti e le circostanze che si susseguono, che costringono sempre più gli Stati a trasformare la loro diplomazia osservatrice nel campo puramente politico in una ben più vigile diplomazia rappresentativa nei più delicati e differenti settori dell'economia internazionale.

Anzi si può dire che quando si parla di politica avente contenuto e portata economica, si parla in definitiva di politica estera: e ciò non già perchè quella è un diverso aspetto di questa, ma perchè oggi, mentre i popoli appena usciti dalla guerra sono ancora sulla soglia del definitivo assetto politico, sociale ed economico, i rapporti internazionali partono da presupposti e tendono a obiettivi di natura economico-finanziaria.

Perciò l'esigenza dell'interesse economico come fondamento della politica estera, pone in primo piano i problemi del coordinamento di tale speciale settore nella politica generale.

Si solleva in sostanza una questione molto importante che occorre risolvere: a chi spetti cioè il superiore coordinamento della materia dei rapporti economici-finanziari, ossia degli scambi commerciali con l'estero, materia che è di fondamentale competenza del Ministero degli Esteri.

Il sistema seguito in questi ultimi tre anni (di superiore coordinamento affidato al Ministero degli esteri e di collaborazione nel piano tecnico con il Ministero del Commercio estero), ha dato buoni risultati per la politica estera dell'Italia; ma è necessaria una immediata chiarificazione, perchè oggi abbiamo tre organismi che si interessano press'a poco della stessa materia: A) *Direzione generale degli affari economici*; B) *Delegazione italiana per la cooperazione economica in Europa*; C) *Ministero del Commercio estero* (Direzione generale per gli accordi commerciali con l'estero).

A) Direzione generale degli affari economici.

È questo l'organo tradizionale di coordinamento politico nei riguardi delle relazioni con l'estero, ed ha adempiuto sempre costituzionalmente questa funzione con uffici e proprio personale. È un organismo che per lunga prassi e quasi per *forma mentis* è destinato a vagliare e riassumere, senza appropriarsene e senza annullarle, le competenze altrui ed a valersi, senza subirle, di tutte le capacità dei tecnici di ogni singolo settore dell'organizzazione statale, coordinando tutto ciò in una visione d'insieme rispondente all'interesse generale. Ed è pure in grado non solo di esplicitare le funzioni coordinatrici finora svolte nel campo dei rapporti economico-finanziari con l'estero; ma, ai fini di un miglior rendimento, dovrebbe completare l'attuale inquadramento del personale degli Addetti commerciali e degli Uffici commerciali all'estero, con quegli organismi affini e paralleli attualmente presso il Ministero del Commercio estero (direzione generale degli accordi); i quali servizi sarebbe augurabile potessero effettivamente entrare nell'ambito del Ministero degli esteri per una più organica applicazione di direttive di politica economica.

L'esperienza fatta in passato, in epoca recente, sia in materia di accordi economici che in altri campi di politica economica, conforta le affermazioni fatte più sopra e mette in luce i pericoli che sorgerebbero ove si affidasse ad un Ministero tecnico tutta la materia delle trattative per gli accordi e la dipendenza del personale degli addetti e degli uffici commerciali all'estero, nel senso che gli scambi e gli accordi,

certo tecnicamente perfetti, sarebbero improntati essenzialmente a considerazioni di ordine economico, spesso contingente, distaccate comunque dal complesso di considerazioni di ordine politico particolare e generale; ed è facile vedere a quali inconvenienti ciò potrebbe condurre. Soprattutto in un momento in cui nelle stesse rappresentanze all'estero il lato tecnico della loro missione primeggia; e ove può dirsi che l'Addetto commerciale sia, subito dopo il Consigliere politico, il primo collaboratore nella missione.

Spesso si fanno appunti a questi servizi, soprattutto per la loro inadeguatezza, ma ciò più che al Ministero degli esteri deve imputarsi al Ministero del tesoro perchè un maggior staziamento di fondi può dare una più efficiente organizzazione di servizi.

A questa efficiente organizzazione è subordinata la ripresa della nostra economia e la proiezione all'estero della nostra politica economica. La rete dei nostri uffici commerciali all'estero, diretti da funzionari selezionati e preparati, è assolutamente inadeguata agli interessi e alle esigenze della nostra politica economica: vastissimi territori, come l'America centrale ed il Medio Oriente, sono attualmente scoperti per l'eseguità degli organici. Gli stessi Uffici commerciali esistenti raggruppano sotto la loro giurisdizione diversi paesi, come l'ufficio di Città del Messico che ha competenza su tutta l'America centrale. Un solo addetto commerciale ha sotto di sé l'India e il Pakistan. In Germania abbiamo un solo addetto commerciale.

* * *

Ma oltre questa attività ordinaria, c'è quella eccezionale, che il presente sforzo di cooperazione internazionale ha posto sul tappeto. Vi è una affannosa ricerca in tutti gli Stati per trovare un terreno comune di collaborazione. Sono sorti così:

a) *I. T. O.* (International Trading Organisation) sedente a Ginevra e tratta di problemi commerciali;

b) *E. C. E.* (Comitato Economico Europeo) pure a Ginevra, emanazione dell'O. N. U. con rappresentanza di tutti gli stati di Europa sia occidentale che orientale;

c) *O. E. C. E.* (Organizzazione Economica di Cooperazione Europea) sedente a Parigi, derivante dall'E. C. A. (European Cooperation Association), alla quale partecipano i sedici Stati aderenti all'E. R. P. (European Recovery Program);

d) *F. A. O.* (Food Agricultural Organisation) sedente a Washington, con un ufficio regionale a Roma.

In questi ed in altri consessi secondari si fa ora alta politica internazionale. E, se queste ne sono le leve, chi se non il Ministero degli esteri deve manovrarle sotto la sua propria diretta responsabilità, nell'interesse del Paese?

Il Ministero degli esteri, sormontando le varie difficoltà sopraccennate, è riuscito a sviluppare il lavoro proficuamente iniziato subito dopo la fine della guerra, facilitando gli scambi commerciali con i vari mercati onde accelerare il processo di reinserimento dell'Italia nell'economia e negli scambi mondiali.

Abbiamo accordi commerciali con tutti i Paesi europei, ad eccezione della Finlandia e dell'U. R. S. S., con i quali però sono in corso particolari trattative.

Sono stati conclusi accordi con numerosi Paesi extra-europei, tra cui gli Stati Uniti d'America, l'Argentina, l'Uruguay; mentre sono in corso preliminari trattative con i Paesi del centro e del sud America.

Non entriamo nel merito e nei particolari tecnici di tali accordi bilaterali, perchè se ne è parlato in sede di bilancio del Ministero del commercio estero. Nel quadro della cooperazione economica tali accordi bilaterali agiscono in funzione di situazioni contingenti delle economie dei due Paesi contraenti, in attesa che accordi multilaterali conducano all'auspicata modifica nella struttura degli scambi sia dal punto di vista commerciale, che da quello valutario, mediante la saldatura fra le aree monetarie.

Tende a tal fine anche l'Unione doganale italo-francese, che, se realizzata, sarà una notevole pietra nel cammino della cooperazione fra i due paesi, cui è auspicabile debba seguire la formazione di una più generale Unione doganale, che sia solido fondamento per una stretta unione fra gli Stati europei.

B) *Delegazione italiana per la cooperazione economica europea.*

Attualmente questa delegazione ha i suoi uffici a Palazzo Vidoni ed è in genere designata come E. R. P.

La sua storia è questa: il 5 giugno 1947 il Segretario di Stato degli Stati Uniti, generale Marshall, in un discorso pronunciato all'Università di Harward, invitò i Paesi europei a unirsi per riordinare la loro economia e dichiarò, che gli Stati Uniti erano pronti ad affiancare lo sforzo europeo. Il 12 luglio 1947 si riunì a Parigi la Conferenza dei sedici Paesi partecipanti al piano Marshall, i quali decisero di creare un « Comitato di Cooperazione Europea », al quale fu affidata la redazione di un rapporto sulla situazione economica dell'Europa e sui provvedimenti da prendere per il suo risanamento economico. Il 16 aprile 1948 fu firmata a Parigi la Convenzione per la Cooperazione economica europea che diede stabile assetto all'Organismo preposto a tale compito (O. E. C. E.).

La necessità per l'Italia di essere rappresentata in maniera permanente presso l'O.E.C.E., quando il Ministro degli esteri non poteva essere presente, portò all'emanazione del decreto-legge 17 febbraio 1948, n. 92, con il quale venne nominato un delegato con l'incarico specifico di tenere i collegamenti con le Amministrazioni dello Stato, le rappresentanze degli Stati esteri e di rappresentare il Governo italiano presso l'O. E. C. E.

In conseguenza della firma della Convenzione dell'aprile, di Parigi, tutti gli Stati membri conclusero accordi bilaterali con gli Stati Uniti d'America per l'attuazione, nel proprio paese, del programma E. R. P.

L'accordo fra il Governo italiano e quello degli Stati Uniti venne firmato in Roma il 28 giugno 1948. Tale accordo, nel confermare l'impegno dell'Italia di prestare una continuativa ed efficace collaborazione agli organismi internazionali per la cooperazione economica europea, aggiunse quello di mantenere rapporti di consultazione, di informazione e di collaborazione con la Missione distaccata a Roma (come negli altri Paesi membri) dell'E. C. A.

In adempimento di tale impegno il Governo italiano è tenuto a dare i mezzi necessari per espletare in maniera adeguata gl'importanti compiti affidatigli. A tal fine si è ritenuto opportuno di fare assistere il Delegato italiano da una Delegazione organizzata in modo da poter partecipare a tutte le riunioni degli organi direttivi e dei Comitati tecnici dell'O. E. C. E. in Parigi, come pure di mantenere diretti e costanti contatti con la Missione americana in Roma.

È pertanto giunto il momento di realizzare la piena applicazione degli impegni internazionali predetti, col dare preciso riconoscimento alla Delegazione, col precisarne i compiti e col metterla in condizioni di assolvere adeguatamente ai suoi incarichi.

In questa precisazione si avrà pure il vantaggio di meglio inserire la Delegazione nell'orbita di quelle direttive uniche di politica economica nel campo internazionale, di cui si è parlato.

C) *Ministero del commercio estero (Direzione Generale per gli Accordi commerciali con l'Estero).*

È questo l'organismo che ha i più frequenti contatti, e vorremmo dire, condivide la responsabilità con il Ministero degli esteri della politica economica internazionale.

Giova premettere queste notizie: al principio del 1935 esisteva presso l'ex Ministero delle Corporazioni la Direzione generale del commercio, la quale aveva alle proprie dipendenze gli Uffici commerciali all'estero e gli Addetti commerciali. Introdotto il regime vincolistico, venne creata la Sovraintendenza agli Scambi e alle Valute, che si trasformò poscia in Sottosegretariato e successivamente in Ministero. Con Regio decreto 2 giugno 1944, n. 150 il Ministero scomparve e i servizi vennero ripartiti fra il Ministero dell'industria e commercio (Direzione generale Trattati, Direzione generale importazioni ed esportazioni, Direzione generale questioni doganali, affari generali e personale) ed il Ministero del tesoro (Direzione generale valute). Nell'occasione gli Uffici commerciali all'estero e gli Addetti commerciali ritornarono alle dipendenze del Ministero degli esteri.

Con decreto—luogotenenziale 16 gennaio 1946, n. 12, si ridiede vita al Ministero, denominandolo però Ministero per il Commercio estero, ridandogli le precedenti Direzioni generali. Gli Uffici commerciali all'estero e gli Addetti commerciali hanno però continuato a dipendere dal Ministero degli esteri.

* * *

L'accentramento delle materie connesse con gli scambi con l'estero in un unico organismo al di fuori del Ministero degli esteri, corrisponde in generale a quei periodi nei quali è stata perseguita e realizzata una politica di autosufficienza, di rigorosi controlli dei commerci a fini protezionistici, a periodi cioè in cui si è subordinato ogni rapporto con l'estero a considerazioni di transeunte convenienza economica interna; a periodi nei quali non si è fatto della politica estera economica, ma si è cercato di dare alla stessa un precipuo obiettivo di prestigio e affermazione di potenza e alla politica interna un substrato di rigida autarchia. Non vi è dubbio invece che l'attuale periodo, ed ancor più quello che si annuncia nel prossimo futuro, detta alla nostra convenienza una politica diversa di equilibrata armonizzazione di considerazioni economiche interne con necessità di integrazione e di rapporti con l'estero.

La politica estera italiana sarà nei prossimi anni e probabilmente per un lungo periodo avvenire soprattutto una politica di scambi con l'estero nel suo duplice aspetto di rifornimenti e di approvvigionamenti di beni e di capitali, contro un potenziamento di mercati di esportazione ai fini di un equilibrio della bilancia commerciale e di una ricostruzione del Paese. Essa sarà anche rivolta a perseguire sul terreno economico quelle che si dicono « integrazioni europee », la cui necessità è ben chiaramente apparsa e la cui portata politica è di grande momento. Sarà quindi, se così può dirsi, una politica della « porta aperta », chiudendo per sempre l'infelice parentesi della politica « della porta chiusa ».

Il Ministero degli affari esteri è quindi l'organo tradizionale di coordinamento politico nei riguardi delle relazioni con l'estero.

Ammettiamo che ci siano alcuni paesi che hanno una particolare regolamentazione per

il commercio estero, ma è anche vero che si tratta prevalentemente di Paesi, ad eccezione della Svizzera, che obbediscono a determinate direttive in materia di politica economica, sostanzialmente diverse dalle nostre e cioè perseguono una politica economica di autosufficienza. Non altrettanto può dirsi di altri Paesi, con i quali più intense sono le nostre correnti di scambi, perchè in essi l'organo che fa la politica estera, accentra e dirige la politica economica e coordina l'attività delle altre amministrazioni nei contatti con le rappresentanze diplomatiche, coadiuvandosi di esperti di altre amministrazioni.

In tali Paesi, fatta esclusione dell'Argentina, i criteri di affidare il coordinamento della politica economica al Ministero degli esteri ha prevalso anche nella regolamentazione per l'organizzazione dei servizi dell'E. R. P. per l'evidente connessione fra la politica economica generale e l'attuazione del piano di ricostruzione europea.

La logica stessa delle cose consiglia che noi uniformiamo i nostri servizi a quelli dei Paesi con i quali maggiori e più estesero i nostri contatti in materia economica, con vantaggio per la celerità e la organicità nelle trattazioni delle materie.

Aggiungiamo un ultimo argomento, che riteniamo di notevole rilievo, quello della esportazione della mano d'opera, che finora è di competenza dell'apposito Sottosegretariato dipendente dal Ministero degli affari esteri. Presso l'O. E. C. E. il coordinamento anche con questa, per noi importantissima, quasi primaria partita economica, non può avvenire che attraverso rappresentanti qualificati dello stesso Ministero.

Tutto ciò soprattutto in vista di quel 1951, in cui cesseranno gli aiuti dell'E. R. P.

2) Politica dell'emigrazione.

Il problema dell'impiego della nostra sovrabbondante mano d'opera in Paesi esteri e la necessità del suo inserimento fra i problemi dell'economia europea hanno spinto i nostri delegati alla conferenza dei sedici a Parigi a battersi per l'inserimento di quell'articolo 8 dell'accordo per la Cooperazione economica europea (O. E. C. E.), che riguarda il movimento inter-europeo della mano d'opera.

Gli altri Paesi partecipanti non avevano pensato a prendere tale iniziativa e volevano sfuggire agli impegni che da essa derivavano.

Per noi quindi il problema dell'emigrazione è di primissimo piano ed è, oltre che problema umano e sociale, problema eminentemente economico, che deve trovare nel Ministero degli esteri la sua congiuntura con tutti gli altri anelli dell'economia.

L'emigrazione è oggi attuata mediante tre distinti sistemi: emigrazione organizzata, emigrazione controllata ed emigrazione libera.

Il primo sistema si realizza con la preventiva stipulazione di norme intergovernative fra le autorità del paese di immigrazione e quelle del paese di emigrazione, seguite dalla predisposizione di un complesso di operazioni di selezione, di avviamento e di ricevimento degli emigranti, effettuate sempre dalle autorità competenti dei due paesi. Il sistema dell'emigrazione controllata si svolge attraverso contrattazioni fra datore di lavoro ed emigrante sotto il controllo delle autorità governative dei due paesi, seguite dal trasferimento attuato direttamente dagli interessati. Il sistema, infine, dell'emigrazione libera è quello nel quale l'intervento delle autorità governative è ridotto alla semplice emissione e controllo dei documenti di espatrio.

La scelta fra i tre sistemi non può essere effettuata dall'Italia — paese di emigrazione — dipendendo soprattutto dai programmi che al riguardo intendono attuare i Paesi di immigrazione.

A questo proposito deve farsi presente che quasi tutti gli Stati verso i quali esistono apprezzabili correnti emigratorie sono oggi orientati verso il concetto della emigrazione organizzata. Quella controllata è consentita soltanto per qualche destinazione (Svizzera con cui di recente si è disciplinata anche una emigrazione organizzata), mentre quella libera è limitata a pochissimi casi e determinate categorie.

Da tale situazione consegue che le discussioni che oggi si fanno sulla preferenza da accordare a un sistema o ad un altro rivestono carattere semplicemente accademico, pur essendo apprezzabilissime, non potendo l'Italia intervenire in modo determinante nella poli-

tica che i paesi di immigrazione hanno deciso di adottare a riguardo.

Dobbiamo quindi portare la nostra considerazione alle modalità di svolgimento della emigrazione organizzata, per la quale collaborano, stipulando accordi di emigrazione, il Ministero degli affari esteri e il Ministero del lavoro.

Il Ministero del lavoro in particolare, attraverso l'opera dei suoi uffici periferici e la collaborazione che ad essi offrono altri enti, adempie a tutte le operazioni occorrenti, curando di utilizzare le richieste straniere in modo da tener soprattutto presente la triplice esigenza di alleggerire la disoccupazione delle regioni ove essa si manifesta in misura più preoccupante, di tutelare il prestigio e la buona reputazione del lavoro italiano all'estero, e di non pregiudicare il regolare collocamento delle categorie necessarie alle attività nazionali.

Accompagnato così il lavoratore ai limiti del territorio nazionale, cade sotto la giurisdizione delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero. Queste, per la materia in parola, si valgono, nelle principali sedi di immigrazione, dell'opera di Consiglieri dell'emigrazione del Ministero degli esteri, i quali per loro preparazione generale e professionale sono in condizioni di impostare e risolvere i vari problemi del lavoro e quelli organizzativi ed assistenziali ai primi connessi. Questa loro funzione è notevole non solo nel campo della tutela e dell'assistenza del nostro emigrante specialmente nei riguardi dell'esecuzione del rapporto di lavoro, non solo nella funzione informativa verso le autorità italiane circa le condizioni di vita e di lavoro nello stato estero e le possibilità di migliorarle, ma anche nel ricercare direttamente presso i datori di lavoro nuove richieste di mano d'opera italiana, stabilendone le condizioni più favorevoli. Per adempiere a questi delicati e complessi compiti è necessario che conoscano i problemi del lavoro all'interno ed all'estero e in particolare abbiano un abito mentale atto a far comprendere e sentire le necessità delle classi lavoratrici.

Dal che rilevasi che le due amministrazioni interessate — Ministero degli affari esteri e Ministero del lavoro — attraverso una collaborazione attuata sia in relazione alle direttive generali che ai problemi di dettaglio, si adope-

rano quotidianamente per risolvere rapidamente i problemi comuni ponendo praticamente in ombra l'esigenza, da alcuni invece rilevata, di un organismo unico che accentri in sè tutte le funzioni in materia di emigrazione.

Una tale proposta derivante dal fine di garantire l'unità di azione nel campo emigratorio, avrebbe praticamente l'effetto di un ulteriore frazionamento.

Per poter costituire un organismo che accentri in sè tutte le attività relative al fenomeno emigratorio, occorrerebbe o ricostituire in esso organi già esistenti nelle altre due amministrazioni, dei quali organi queste non possono nè teoricamente nè praticamente disfarsi senza pregiudicare il complesso della attività connesse alla materia loro propria; oppure creare, in fatto, un terzo organo in aggiunta ai due preesistenti, il che — è opinione del sottoscritto relatore — anzichè un perfezionamento, costituirebbe un peggioramento della situazione attuale.

* * *

Esaminando tutto questo gravissimo problema nelle cifre del bilancio, non possiamo fare a meno di esprimere caldamente il voto che tali cifre siano riviste durante l'esercizio e siano dati i fondi necessari per esplicitare almeno l'indispensabile di questa attività.

Nel passato bilancio 1947-48, al capitolo 47 sotto la voce «spese e contributi nell'interesse delle collettività italiane all'estero» si sono stanziati lire 21.300.000. Nel bilancio del corrente esercizio, il capitolo 47 è stato diviso in due capitoli, 50 e 51, uno per le spese ed uno per i contributi.

In sede di formulazione definitiva del bilancio il Ministero degli esteri segnalò al Tesoro la necessità di aumentare lo stanziamento dei predetti capitoli da lire 15.000.000 (capitolo 50 lire 12.000.000 e capitolo 51 lire 3.000.000) a complessive lire 51.000.000 (capitolo 50 lire 35.000.000 e capitolo 51 lire 16.000.000), giustificando la richiesta per lire 15.300.000 quale maggior somma occorrente per sopperire ai pagamenti in valuta in dipendenza dei noti provvedimenti sui coefficienti dei cambi (decreti legislativi 1° agosto 1947, n. 692 e 28 novembre 1947, n. 1347) e per lire 20.700.000 quale

maggior fabbisogno in relazione alla ripresa dell'emigrazione ed allo sviluppo dei servizi di tutela e di assistenza all'estero.

Il Comitato interministeriale, già ricordato, ha apportato invece le seguenti riduzioni:

capitolo 50 da lire 12.000.000 a 10.000.000 di lire;

capitolo 51 da lire 3.000.000 a 2.000.000 di lire, totale lire 12.000.000.

Di fronte a tale limitata disponibilità sussistono impegni di spese, che, secondo una situazione testè compiuta ammontano ad un importo di gran lunga superiore.

Alcune spese che incidono sui predetti capitoli hanno un carattere di insopprimibilità, quali quelle che si riferiscono all'assistenza e tutela delle collettività nei paesi dove è passata la guerra, per evitare un danno morale di tale gravità da superare di gran lunga l'onere finanziario connesso alle finalità stesse.

Altre spese invece sono ritenute indispensabili per mantenere il nostro prestigio presso le collettività italiane e per non far perdere i frutti di tutti i sacrifici incontrati finora nelle iniziative a favore degli italiani all'estero.

3) Politica culturale.

Riteniamo che si debba parlare di una vera e propria politica culturale, non per fare della politica come s'intende generalmente, ma perchè questa materia sia trattata all'estero almeno alla pari dei più importanti problemi politici ed economici. Non sia cioè la Cenerentola e neppure sia quella cosa antipatica che aveva imposto il fascismo e che infastidiva gli stranieri e faceva perdere la misura — con esaltazioni nazionalistiche — agli italiani.

All'estero, in qualsiasi angolo del mondo, si guarda all'Italia soprattutto per la sua civiltà e la sua cultura. Quando uno straniero varca le nostre frontiere, di qualunque condizione o stirpe sia, punta il suo maggiore interessamento alle nostre sempre fresche sorgive della letteratura, della pittura, della musica e della scienza.

Noi abbiamo un sacrosanto dovere di servirci di questa immensa ricchezza per gli altri e per noi. Ogni comportamento contrario sarebbe delittuoso, anche perchè è questo il più sicuro strumento di pace.

Ora la D. I. E. (Direzione Italiani all'estero), che in molte collettività nostre ha fatto tanto male, non c'è più. Una parte dei suoi uffici sono rimasti alla Direzione Generale per l'Emigrazione, la parte culturale si è trasformata ed è passata alla Direzione generale delle Relazioni Culturali con l'Estero e risiede presso lo stesso Ministero.

I compiti, che le sono stati affidati, così si riassumono:

a) regolare e promuovere le attività di tutte le nostre istituzioni culturali all'estero, dalle scuole agli Istituti di cultura, così da rendere tali istituzioni gli organi più rappresentativi e significativi della cultura italiana all'estero;

b) curare la scelta rigorosa dei nostri docenti all'estero;

c) promuovere e trattare accordi culturali con altri Paesi, per adeguare ed estendere la nostra azione culturale nei confronti e di intesa con quella di altri Stati;

d) rapporti con l'U. N. E. S. C. O. (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization);

e) contatti con il Ministero della pubblica istruzione, non solo in relazione alle generali competenze di quel dicastero nei confronti delle attività culturali nazionali, ma anche per l'apporto di personale direttivo ed insegnante da esso fornito alla Direzione Generale delle Relazioni Culturali per le Istituzioni culturali italiane nei paesi esteri;

f) contatti con la Direzione Generale dello Spettacolo presso la Presidenza del Consiglio e con il Commissariato per il turismo, in relazione alle competenze degli anzidetti dicasteri nei confronti dei rapporti con l'estero.

Questa delicata materia delle relazioni culturali con l'estero è oggetto delle più vigili cure da parte di tutti gli Stati. Dopo la guerra, Paesi, anche meno ricchi del nostro, si affrettarono, stanziando somme ingenti nei loro bilanci, a riorganizzare, o a creare *ex novo*, Direzioni generali per gli scambi culturali con l'estero o enti similari. Non esemplifico, perchè il discorso sarebbe lungo, ma ricordo solo che in Francia le spese di questo bilancio, agli effetti di eventuali riduzioni, sono state definite «intangibili»; ed in Inghilterra l'assegnazione

di bilancio è stata portata a circa 3 milioni di sterline.

Per noi, con la ripresa di normali rapporti con l'estero, si rivela l'urgente necessità di riattivare le relazioni internazionali nel campo culturale, dato il rinnovato vivace interesse alla cultura italiana da parte di Governi e ambienti culturali stranieri e dato il nostro ingresso - novembre 1947 - nell'U.N.E.S.C.O.

L'anno scorso questa Direzione, con mezzi modestissimi, poté iniziare una ripresa delle nostre relazioni culturali con l'estero. Purtroppo la disponibilità di bilancio poté a mala pena essere utilizzata a far fronte alle spese occorrenti per assicurare la riapertura e il funzionamento di un certo numero di istituti e di scuole per lo meno per soddisfare una parte delle numerose richieste. Con quello stanziamento si dovette pure sopperire a riparazioni, riattrezzatura di stabili, invio di libri e di materiale scolastico.

A questa fase di primo assestamento, deve far luogo una ripresa di iniziative degne del nostro Paese, anche in vista di una organica collaborazione con gli Stati che rappresentano le maggiori correnti della cultura mondiale, stipulando accordi culturali e non perdendo occasione di allacciamenti preziosi in questo campo.

* * *

È perciò che il Ministero per gli affari esteri, pur impostando il proprio bilancio degli Affari culturali per l'esercizio 1948-49 sulla base delle più severe economie, aveva chiesto un miliardo e 71 milioni.

Tale cifra è stata prima contratta in sede di formazione di bilancio, e cioè ridotta a circa 850 milioni. Il Comitato interministeriale ha indi imposto un'ulteriore riduzione di circa 50 milioni, per cui sarebbero residuati circa 800 milioni, compresavi la quota annuale di partecipazione dell'Italia all'U.N.E.S.C.O. Ma all'atto della presentazione definitiva dello stato di previsione del bilancio, tale cifra si è trovata ulteriormente ridotta a circa 600 milioni, nonostante affidamenti dati di volersi provvedere a reintegrare sì grave falciatura di circa 200 milioni. Per aver un'idea esatta della situazione vedansi i capitoli 40, 55, 63, 64, 66 e 70 delle variazioni apportate.

Ora si stima urgente che, se si vuole che l'Italia si adegui in questo ad altri Paesi, svolgendo una politica culturale, la reintegrazione dei 200 milioni anzidetti si operi nel corso di questo bilancio.

III.

STRUMENTO POLITICO DI PACE.

Normalmente nell'esaminare il bilancio del Ministero degli affari esteri si parte da una valutazione di carattere generale e cioè, in sostanza, politico, per arrivare all'esame delle concrete attività e bisogni degli organi esecutivi.

Noi siamo proceduti in senso contrario, prima esaminando il bilancio nella sua struttura, nei suoi precedenti, nei suoi bisogni, poi fissando le tre fondamentali attività del Ministero.

Alla fine, sollevando il tono dobbiamo ora vedere quello che in sintesi il Paese richiede nella politica estera.

Vuole una politica di pace, cioè il perfezionamento di tutto quel paziente lavoro che si è fatto in questi tre anni per toglierci dalle spalle il grave fardello delle conseguenze della guerra e per consolidarci nell'amicizia di tutti i Paesi che vogliono effettivamente la pace.

Tale politica ci ha chiesto il più duro dei sacrifici: la firma del Trattato di pace, soprattutto per le amputazioni territoriali, che ci fanno ancora dolorare e che è augurabile possano essere rimediate in un futuro non lontano di unificazione economica e politica degli Stati Europei.

Il sacrificio di quella firma è stato compiuto perchè è apparso come l'unico mezzo per chiudere la parentesi della guerra e iniziare una nuova vita.

Purtroppo — occorre riconoscerlo — il sacrificio non ha dato ancora quei frutti che era lecito attenderci, poichè:

a) la nostra partecipazione all'organizzazione della pace è stata in parte ostacolata dalla mancata ammissione all'O. N. U. contro ogni nostra aspettativa nonostante il caloroso appoggio di molte Nazioni;

b) alcuni importanti problemi come quello

di Trieste e dei territori africani, già sotto sovranità italiana, non hanno potuto essere risolti.

Però, di contropartita, stanno altre voci:

a) sono stati risolti molti problemi inerenti all'esecuzione del Trattato di Pace (sgombero delle truppe straniere; rinuncia da parte di vari Paesi ex-nemici alla consegna di tutto o parte della quota loro spettante della nostra flotta; accordi per delimitazioni di frontiera, questioni di cittadinanza, abolizione di norme restrittive a carico di nostri interessi all'estero e via dicendo);

b) abbiamo potuto partecipare al riassetto della comunità internazionale (collaborazione a numerosi organismi internazionali di carattere tecnico: lavoro, cultura, stampa, trasporti, rifugiati, ecc; adesione alle varie iniziative per la riorganizzazione dell'Europa; osservazione delle varie progettazioni di federazione europea; e via dicendo);

c) abbiamo cercato, in tutti i modi, di riprendere amichevoli relazioni con tutti gli Stati. Ed è giusto riconoscere la particolare comprensione che ci è stata più volte dimostrata dai vari paesi del continente americano e la favorevole atmosfera che è stato possibile ristabilire con vari paesi europei.

Rapporti tutti che vanno inquadrati nella nostra politica pacifica e costruttiva di intese internazionali, nella quale è augurabile debbano essere smantellate anche le più insormontabili barriere.

L'interesse dell'Italia è di fare una politica a largo respiro, soprattutto in Europa, dove per il nostro temperamento e la nostra posizione possiamo diventare i mediatori e i cementatori dell'Unità europea.

Nelle relazioni al Senato dei precedenti bilanci del Ministero degli esteri, specialmente nell'ultimo periodo dell'infausto ventennio, si è con compiacenza sottolineato che detto Ministero era il più prezioso strumento per la guerra. Con questa relazione al Senato della Repubblica noi vorremmo registrare ed impostare bilanci che facciano del Ministero degli affari esteri il più squisito e sicuro strumento di pace.

Non per cullare fallaci illusioni o per scherzare con facili ottimismo (soprattutto quando

vediamo intorno tutti armati e quasi pronti a ricominciare tragiche esperienze); ma per affermare decisamente ed attuare il più possibile una tale politica.

Nella nostra Costituzione repubblicana abbiamo posto come basilare il principio d'esser noi sempre disposti a limitare la nostra sovranità nell'interesse di una migliore convivenza fra i popoli.

Da questo principio scaturiscono tutte le possibilità sia per arrivare a superiori norme

di codificazione della legge internazionale, sia per arrivare a un Parlamento europeo, sia a un perfezionamento dell'O. N. U.

Con questi propositi chiediamo al Senato della Repubblica di voler approvare il disegno di legge sullo stato di previsione della spesa per il Ministero degli affari esteri per l'esercizio da 1° luglio 1948 a 30 giugno 1949.

BASTIANETTO, *relatore.*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo è autorizzato a far pagare le spese ordinarie e straordinarie del Ministero degli affari esteri per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1948 al 30 giugno 1949, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Art. 2.

I capitoli a favore dei quali possono effettuarsi prelevamenti dal fondo a disposizione, di cui all'articolo 8 del regio decreto-legge 29 dicembre 1932, n. 1713, convertito nella legge 3 aprile 1933, n. 319, sono stabiliti per l'esercizio finanziario 1948-1949, come dall'elenco annesso alla presente legge.

Art. 3.

Sono autorizzate, per l'esercizio finanziario 1948-1949, le seguenti spese:

1° lire 25.000.000 quale contributo del Governo italiano a favore dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura;

2° lire 20.000.000 per l'invio di delegati italiani alle riunioni dell'Organizzazione educativa, scientifica e culturale delle Nazioni Unite (U. N. E. S. C. O.);

3° lire 30.000.000 per riparazioni straordinarie dei danni agli edifici demaniali ad uso sedi diplomatiche e consolari all'estero;

4° lire 8.000.000 per riparazioni straordinarie dei danni agli edifici demaniali ad uso scuole e per lavori di completamento ed adattamento a stabili demaniali;

5° lire 60.000.000 per il rimpatrio all'estero degli impiegati locali che si sono trovati in Italia per effetto delle contingenze belliche.