CAMERA DEI DEPUTATI N. 245-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(RAPPORTI CON L'ESTERO, COMPRESI GLI ECONOMICI - COLONIE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(SFORZA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(PELLA)

E COL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCELBA)

nella seduta del 17 dicembre 1948

Ammissione dell'Italia all'Organizzazione internazionale dei profughi (I. R. O.)

Presentata alla Presidenza il 9 febbraio 1949

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Una larga massa di profughi e di rifugiati apparve sul finire delle ostilità come una delle conseguenze più dolorose della guerra, ed impegnò una cospicua parte del programma assistenziale che le Nazioni Unite si erano poste come uno dei più importanti compiti di emergenza. L'U. N. R. R. A. – costituita per far fronte alle immediate necessità assistenziali – ebbe appunto fra i suoi scopi la cura dei profughi e dei rifugiati; e si tenne in contatto con la Commissione della Lega delle Nazioni che fin da prima della guerra aveva avuto qualche attività in questo settore, ed a cui era succeduto, per iniziativa delle Autorità alleate, un « Comitato intergovernativo per i profughi ».

Quando si previde prossimo lo scioglimento dell'U. N. R. R. A., le Nazioni Unite votarono la decisione di costituire la Organizzazione Internazionale per i Profughi (International Refugees Organisation – I. R. O). Il 30 giugno 1947 la U. N. R. R. A. e il Comitato intergovernativo sospesero la propria attività, e ad essi subentrò il Comitato preparatorio dell' I. R. O. (P. C. I. R. O.), il quale cominciò col 1° luglio 1947 regolarmente a funzionare. Con questo Comitato provvisorio il Governo italiano (il quale aveva pure stipulato un accordo col prece-

dente Comitato intergovernativo) concluse in data 24 ottobre 1947 una Convenzione relativa alla assistenza già in corso per un limitato numero dei profughi e dei rifugiati esistenti in Italia.

In quel tempo in Italia, secondo dati molto approssimativi, si calcola esistessero circa 180 mila persone profughe o rifugiate.

Di tali persone, prima del luglio 1947, l'U. N. R. R. A. aveva assistito un numero vario, che nei 18 mesi precedenti aveva oscillato intorno alla media di 40 mila unità. Dal 1° luglio 1947 il P. C. I. R. O. si assunse di continuare l'assistenza ai profughi raccolti in determinati campi, fino ad un numero massimo di 32.500 unità (di cui la massima parte, oltre il 60 per cento, ebree).

Per le persone fuori dai campi, non si è avuta una assistenza specifica, come per quelle raccolte nei campi, ma si sono apprestati solo alcuni aiuti, sia da parte del Ministero della Post-bellica, sia ancora da parte dell'U. N. R. R. A., andando incontro ai casi di particolare bisogno.

La Convenzione citata (24 ottobre 1947), venne a regolare i rapporti fra Governo e P. C. I. R. O., per cui il Governo concorreva alle spese sostenute dal P. C. I. R. O. per l'assistenza a tali persone assicurando gratuitamente gli immobili, pagando le spese di trasporto, contribuendo al finanziamento delle spese fatte in moneta italiana, concorrendo alle distribuzioni di tessili, ecc.

Soltanto in data 28 settembre 1948, con la ratifica della adesione del 15° Stato, l'I. R. O poté costituirsi ufficialmente, secondo le norme statutarie. L'Italia che già intrattiene con l'I. R. O., rapporti di fatto per l'assistenza in corso ed ha già rapporti di diritto in forza della citata Convenzione, intende ora compiere le formalità per entrare nella Organizzazione.

L'Italia ha partecipato, come semplice osservatrice, alla recente sessione del Comitato esecutivo, riunitosi in Roma il 7-11 dicembre 1948.

* * *

Le alte finalità umane dell'I. R. O. non hanno bisogno di illustrazione.

L'I. R. O. secondo la propria Costituzione ha lo scopo di favorire la identificazione, il rimpatrio e la sistemazione delle persone che entrano nella sfera di competenza della sua attività; ha inoltre lo scopo immediato di assistere queste persone con mezzi e viveri fino al rimpatrio, e, se il rimpatrio non è giudicato possibile, secondo i principî costitutivi dell'I. R. O., di favorire l'assetto o la emigrazione definitiva di tali persone.

È tuttavia da osservare che mentre all'origine la massa delle persone assistibili (eligibili) era strettamente identificata in quelle colpite dagli eventi di guerra, secondo i principî che all'I. R. O., stesso erano assegnati dalle Nazioni Unite; – ormai questa massa va restringendosi per le naturali sistemazioni che man mano si realizzano, – ma d'altra parte si allarga il fenomeno che esige l'assistenza al profugo e al rifugiato tendendo a comprendervi ogni persona che comunque si trovi spostata senza colpa diretta dal proprio luogo di vita normale.

Infatti, alle tavole di Costituzione dell'I. R. O. è annessa una precisa definizione del termine « rifugiato » e del termine « profugo ». Per « rifugiato » si intende chiunque abbia dovuto abbandonare il proprio Paese, vittima dei regimi nazi-fascista e falangista, o comunque sia considerato tale per ragione di razza, di religione, di nazionalità o di opinione politica; e il termine persona « profuga » si applica ad ogni persona che per ragione dei regimi sopra menzionati sia stata deportata dal proprio Paese e che non possa farvi pacificamente ritorno.

In base a questa stretta definizione l'I. R. O. iniziò la propria opera. Ma i motivi per i quali in questo tribolato dopoguerra esistono dei profughi e dei rifugiati non sono più così strettamente definibili come è previsto dalla lettera delle tavole costitutive dell'I. R. O. Alla originaria massa di profughi e rifugiati si sono venuti ad aggiungere nuovi gruppi di persone a cui la qualifica potrebbe per analogia ugualmente applicarsi; sicché il criterio di assistibilità (« eligibilità ») esigerebbe un conveniente aggiornamento.

È invero da rilevare che l'I. R. O. non ha mai esaurito completamente il problema dei profughi e dei rifugiati nel suo complesso, ma soltanto di alcune categorie limitate che erano appunto quelle assistibili (eligibili) in base alla detta Costituzione; e non sempre le categorie che l'I. R. O. assisteva erano quelle verso le quali il nostro Governo avrebbe di sua spontanea volontà dedicato le cure maggiori. Basti pensare al fatto che a stretto rigore non sarebbero assistibili dall'I. R. O. i profughi italiani dall'Africa e dalla Venezia Giulia, ecc. In più casi si è pertanto verificata una situazione di doloroso contrasto tra il trattamento che sullo stesso territorio italiano, è fatto ai profughi delle Nazioni Unite in confronto ai profughi italiani.

Altra osservazione nei confronti dell'azione dell'I. R. O. si è quella che questa Itituzione, dovendo provvedere alla sistemazione di un grande numero di persone dirigendole verso stati e regioni ove possano allocarsi in via definitiva, diviene praticamente la più importante e la più qualificata organizzazione del campo migratorio in generale. E finisce col preoccupare in certo modo gli sbocchi naturali che si potevano prospettare alla nostra e ad altre correnti emigratorie normali. Talché il nostro Paese subisce in sostanza un pregiudizio dei propri interessi in questo campo.

Data però la realtà insopprimibile del doloroso quanto vasto problema dei profughi, in concorrenza per così dire con quello emigratorio, si appalesa un motivo di più per sostenere la nostra entrata nell'I. R. O. (come diremo nelle conclusioni) proprio per far sentire negli stessi organi deliberanti la voce dei nostri legittimi interessi e concorrere comunque alla soluzione più equa possibile delle varie questioni relative.

* * *

Il problema dei profughi in Italia – almeno per quelle categorie per le quali l'I. R. O. si interessa – va rapidamente avvicinandosi ad una soluzione e ciò grazie non solo alle partenze avvenute a cura dell'I. R. O. (e che in questi ultimi mesi si sono intensificate) ma anche grazie ad altre partenze avvenute sotto altre forme e per un assorbimento naturale che avviene nella nostra popolazione.

Attualmente il numero degli assistiti dell'I. R. O. è sceso molto al di sotto della cifra di 30 mila unità indicata nella Relazione del Governo.

Nostro interesse si è che l'I. R. O. mantenga la propria assistenza al livello di questa cifra originaria, includendo così altri profughi in sostituzione di quelli sistemati altrove, e continui pertanto a curare fino alla concorrenza di tale cifra quelli che man mano può assorbire dalla massa esistente nel Paese, alleggerendo la nostra economia e il bilancio dello Stato, su cui direttamente o indirettamente gravano profughi e rifugiati ancora dimoranti in Italia.

È a questo proposito che noi avanziamo la più viva raccomandazione affinché nella prossima riunione degli organi deliberanti dell'I. R. O. si decida di estendere l'assistenza a profughi giuliani e dell'Africa per lo meno fino a raggiungere il contingente delle 30 mila unità sopra detto.

Ben sappiamo che dallo stretto punto di vista giuridico questa nostra richiesta sembra trovare ostacolo nella lettera della Costituzione dell'I. R. O., sia perché non si tratta per sé di cittadini delle Nazioni Unite bensì di una Nazione che fu in stato di guerra contro le Nazioni Unite stesse, – sia perché questi profughi per il fatto di essere in Italia, possono considerarsi come ritornati nel Paese di loro nazionalità, – sia sopratutto perché questa gente non è stata comunque rimossa dal loro luogo di abituale residenza per atti di regimi contrari allo spirito delle Nazioni Unite.

Ma per contro i principi generali su cui è fondato l'I. R. O. e le ragioni civili della sua esistenza presentano una garanzia morale di assistenza a tutte le persone *bona fide* spostate dai loro centri di vita naturale; sicché è da ritenere che la stretta interpretazione dei termini di rifugiato e di profugo sia suscettibile di interpretazioni più ampie di quelle previste nei primi momenti dell'attività dell'I. R. O.

Di fatto poi sono state introdotte palesi eccezioni agli stretti principi letterali della Costituzione. Solo nella recente citata riunione del Comitato Esecutivo si è trattata l'assistenza a gruppi di profughi estoni e palestinesi. Tale precedente autorizza la più favorevole disamina nei confronti dei profughi africani e giuliani. Ed è chiaro che questi nostri profughi sono altrettanto degni di assistenza, mentre persistono i motivi, indicati dalle norme costitutive dell'I. R. O. come validi, perché tali persone siano da considerare in condizione di non potere per ora tornare nei paesi dove si trovavano prima delle recenti traversie.

* * *

L'I. R. O. assolve i propri compiti assistenziali sia provvedendo al mantenimento materiale delle persone di cui assume la tutela, sia provvededo al loro trasporto nelle località dove possono essere sistemate. I mezzi per far fronte a tali compiti sono rappresentati dalle contribuzioni dei Paesi aderenti o da altre fonti che possano comunque essere messe a disposzione della Organizzazione.

In Italia le operazioni dell'I. R. O. per l'assistenza ai profughi, di cui abbiamo fatto cenno più sopra, si calcola richiedano la spesa di circa 12 milioni di dollari annui, includendo in questa cifra anche le spese per trasporto e transito. Una certa quantità di navi affluisce ai nostri porti per le operazioni

di trasporto e di transito di gruppi di profughi non residenti nel Paese.

Da parte nostra si è contribuito alle spese sostenute dall'I. R. O. in Italia adempiendo agli obblighi della Convenzione 24 ottobre 1948 e a quelli precedentemente convenuti con l'U. N. R. R. A., con mezzi provenienti dall'Amministrazione Aiuti Internazionali e prelevati sul Fondo Lire U. N. R. R. A. Si tratta di canoni di affitto e di indennità di requisizione per tutti gli immobili occupati dall'I. R. O.; del mantenimento e della riparazione dei medesimi, delle spese per trasporti e varie. Il complesso di tutti questi carichi finanziari è stato valutato nella somma di dollari 1.025.351,35. Tale somma, come è accennato nella Relazione del Governo, verrà computata a riduzione del contributo da versarsi dall'Italia una volta che si entri nella organizzazione e si applichi la Convenzione costitutiva dell'I. R. O.

Il calcolo del contributo da versarsi per l'adesione all'Organizzazione viene fatto in base a percentuali sia sulle spese amministrative sia sulle spese operative dell'Organizzazione stessa, tenendo presente la consistenza economica finanziaria del Paese partecipante e rapportandola a percentuali applicate ad ogni singolo Paese contribuente.

L'Italia, come appare dal bilancio e dalle relative percentuali elencate negli Allegati alla Convenzione, è collocata fra il Canadà e la Svezia.

L'onere finanziario è certamente grave per noi data la situazione del Paese, specialmente quando si tenga presente il peso sopportato dall'economia italiana per la presenza in Italia del gran numero di profughi di ogni nazionalità, dei quali solo una piccola parte è quella assistita dall'I. R. O. Tuttavia dovendosi procedere ad un semplice calcolo economico al di sopra di ogni considerazione morale rimane sempre evidente la sovrabbondante utilità di avere rapporti con l'I. R. O., tali per cui la sua opera assistenziale prosegua in Italia e al tempo stesso si concretino rapporti di collaborazione e di influenza con l'Organizzazione stessa. D'altra parte se si considera l'Accordo attualmente in vigore è pensabile che esso non potrebbe essere mantenuto quanto a cifre ed esborsi nei primitivi limiti concordati, avendo l'I. R. O. facoltà di richiamarne l'applicazione.

* * *

Resta da osservare che la vita dell'I. R. O. è statutariamente limitata al 1950, e quindi il nostro ingresso appare come *in limine* della sua esistenza, ma sovviene qui il riflesso che l'opera svolta dall'I. R. O. nel campo di questa vasta e multiforme assistenza non è destinata a cessare semplicemente col sopravvenire di una data fissa.

Purtroppo il problema dei profughi e dei rifugiati non si racchiude in una questione di date. Non solo, ma a parte la considerazione se dopo il 1950 l'I. R. O. dovrà continuare la propria attività nell'ambito attuale, si mostra all'evidenza che l'azione iniziata e svolta dall'I. R. O. nel campo assistenziale e in ordine ai piani migratori non è certo destinata a rimanere senza una continuità. E se i nostri interessi di nazione fornitrice di emigrazione possono essere in qualche modo pregiudicati dal fatto che l'I. R. O. ha in certo modo monopolizzato le correnti migratorie a vantaggio dei propri assistiti, è pur vero che per l'orientamento futuro dei principî e della prassi migratoria, si stanno fin da ora instaurando esperienze a cui sarebbe grave che l'Italia fosse assente proprio per questo suo massimo interesse sociale e politico nel campo mondiale della emigrazione.

* * *

Per quanto riguarda la relazione ministeriale del disegno di legge tocca rilevare che non è esatto che l'I. R. O. sia l'unica fra le Organizzazioni dell'O. N. U. la quale svolga compiti operativi come in tale Relazione è detto a proposito delle molte altre ivi citate.

Occorre infatti accennare che anche l'U. N. I. C. E. F. (Fondo Internazionale di Emergenza per l'Infanzia, delle Nazioni Unite) svolge programmi di assistenza di notevole importanza e con grandi benefici per l'Italia. E si prospetta pertanto a questo proposito l'opportunità che il nostro Paese divenga membro anche di questa altra organizzazione delle Nazioni Unite come oggi si propone per l'I. R. O. Che se si guarda con giusto compiacimento alla numerosa serie delle Organizzazioni Internazionali, menzionate nella Relazione Ministeriale, come articolazioni dell'O. N. U. nelle quali abbiamo acquisito diritto di cittadinanza, ben è giusto che fra le maggiori si voglia considerare precisamente l'U. N. I. C. E. F., così come per l'I. R. O. appare doveroso e necessario.

L'adesione a tutte queste Organizzazioni consente di valutare anche il più ampio significato politico della nuova proposta di ammissione dell'Italia nell'I. R. O. in quanto essa rappresenta un passo ulteriore verso la

completa partecipazione alle nuove forme di vita internazionale che sarà raggiunta quando il nostro Paese potrà far parte dell'O. N. U.

* * *

Si conclude pertanto proponendo l'approvazione del disegno di legge presentato al nostro esame e si riassumono qui i motivi principali del nostro giudizio positivo.

La partecipazione all'I. R. O. è atto di solidarietà umana a cui l'Italia non vuole certo rimanere estranea nel confronto di una assistenza a masse di persone i cui bisogni sono evidenti.

La adesione ha per sé stessa dei vantaggi intrinseci mentre già stiamo in parte sopportando gli oneri materiali di una partecipazione indiretta in quanto contribuiamo anche ora, in misura sia pur ridotta, alle spese che l'I. R. O. fa in Italia. A parte la considerazione di qualche vantaggio indiretto anche per l'affluire di navi ai nostri porti, sta sopratutto il fatto che le spese incontrate dall'I. R. O. in Italia (per assistere delle persone che sarebbero comunque a carico della economia italiana) superano di gran lunga la misura della nostra contribuzione per la adesione alla Organizzazione.

Entrare nell'I. R. O. significa d'altra parte meglio difendere i nostri interessi anche nei confronti di questa Organizzazione, sperando di poter estendere a gruppi di nostri profughi l'assistenza e collaborando comunque alla sua amministrazione. Ma sopratutto significa poter sostenere i nostri interessi nei confronti di una politica relativa all'imponente problema delle migrazioni, vivamente connesso al problema di sistemazione dei profughi e dei rifugiati.

Infine, al di sopra anche di ogni considerazione sul prestigio e sul vantaggio che l'Italia può avere nel far parte di questa Istituzione anche se essa abbia ad avere una durata temporanea, appare evidente l'interesse morale e materiale del Paese ad aver fin da ora una posizione di presenza dell'I. R. O. per tutelare le possibilità non trascurabili di sviluppi futuri di questa Organizzazione.

MONTINI, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è autorizzato a compiere tutti gli atti necessari per accettare la convenzione, sottoscritta a Washington il 15 dicembre 1946, che ha costituito la Organizzazione internazionale dei profughi (I. R. O.) ed a darvi piena ed intera esecuzione.

ART. 2.

Alla spesa occorrente per l'esecuzione della presente legge, sarà provveduto con le maggiori entrate accertate con la legge.....

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare al bilancio, con propri decreti, le variazioni all'uopo necessarie.

ART. 3.

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.

ART. 3.

Identico.