CAMERA DEI DEPUTATI N. 978-A

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

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

(RELATORE **MONTINI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 14 dicembre 1949 (*Stampato n. 599*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(SFORZA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(PELLA)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(BERTONE)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VANONI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 14 dicembre 1949

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo internazionale di pagamenti e di compensazioni tra i Paesi europei e del Protocollo per l'applicazione provvisoria dell'Accordo suddetto, firmati a Parigi il 16 ottobre 1948, nonchè del Protocollo addizionale n. 2 firmato a Parigi il 31 marzo 1949

Presentata alla Presidenza il 5 maggio 1950

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il presente disegno di legge è già stato approvato dal Senato e trasmesso dal Presidente di quel ramo del Parlamento al Presidente della Camera il 14 dicembre 1949.

Con esso si conferisce al Presidente della Repubblica la autorizzazione a ratificare un Accordo Internazionale e a darvi esecuzione.

Si tratta in sostanza di tre atti:

a) dell'Accordo Internazionale che regola i pagamenti e le compensazioni fra i Paesi europei operanti nel quadro della Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (O. E. C. E.), Accordo che si compone

di un preambolo di 26 articoli suddivisi in tre titoli. Ad esso fanno seguito tre allegati di cui l'ultimo è formato da tre tabelle che elencano le risorse esistenti e i rispettivi importi dei diritti di tiraggio;

b) del Protocollo che regola l'applicazione provvisoria dell'Accordo anzidetto.

Entrambi questi Atti furono firmati a Parigi il 16 ottobre 1948;

c) di un successivo Protocollo addizionale che apporta emendamenti all'Accordo predetto e si compone di cinque articoli.

Questo Protocollo è stato firmato a Parigi il 31 marzo 1949, e pone termine ad un precedente Accordo di compensazione monetaria, che era stato firmato a Parigi il 18 novembre 1947.

L'odierno provvedimento legislativo è di carattere formale perchè, come è noto, tutto quanto costituisce oggetto di impegno nel presente Accordo e nei relativi Protocolli, è già superato nel tempo e nella prassi, avendo già avuto la sua concreta attuazione, come consente il protocollo diplomatico per l'Accordo, che recita infatti: « le Parti del presente protocollo applicheranno a titolo provvisorio le disposizioni dell'Accordo come se l'Accordo avesse prodotto i suoi effetti a decorrere dal 1° ottobre 1948 ».

Pertanto il nostro commento vale solo per indurre all'adempimento di una formalità costituzionale che ha il suo valore in quanto conferisce la sanzione giuridica ad un rapporto che nel campo internazionale si è già attuato, ma che ha pure bisogno di una forma che superi il semplice pragmatismo della applicazione materiale e ne consacri comunque gli effetti tutti che sono realizzati o che possono continuare a realizzarsi in facoltà e diritti dello Stato e dei cittadini, sia all'interno sia nell'ambito internazionale.

* * *

L'Accordo in questione è stipulato fra 20 soggetti di diritto internazionale e cioè gli Stati europei della cosiddetta zona occidentale, ivi compresi, oltre la Svizzera e il Portogallo anche i Comandi delle zone di occupazione in Germania, il Comando del Territorio Libero di Trieste ed in fine gli Stati Uniti d'America, i quali ultimi intervengono per i rapporti che riguardano uno dei punti fondamentali dell'Accordo stesso e cioè la applicazione dei cosiddetti diritti di tiraggio.

Lo scopo finale dell'Accordo è quello di avviare gli scambi europei verso una maggiore libertà e facilità.

Gli scambi internazionali, per effetto della guerra e di una insana politica autarchica, più o meno applicata ovunque, erano pressochè resi impossibili e rimanevano immobilizzati dato lo squilibrio delle rispettive bilancie dei pagamenti da una parte, e la inconvertibilità delle monete nazionali dall'altra.

Sicchè si era praticamente instaurato un regime di scambi prevalentemente bilaterali estremamente ridotti, e per cui nessun strumento automatico di raggiustamento della bilancia dei pagamenti e nessuna liquidità immediata potevano operare ad incremento dei naturali rapporti commerciali.

Occorreva pertanto ristabilire qualche forma di *clearing* dopo i regressi di ogni contatto multiplo fra le varie economie; non solo, ma era pur necessario poter disporre anche di qualche aiuto, che, superando le troppo gravi differenze di potenziale fra le varie economie stesse ne sollevasse i disagi senza far ricorrere a troppo pericolosi indebitamenti.

Perciò le Parti contraenti con l'Accordo hanno voluto creare una serie di relazioni opportunamente organizzate, soprattutto collegandole con gli aiuti che l'America fornisce gratuitamente alle varie economie europee.

Tutto il sistema si basa su tre punti:

1) la identificazione delle compensazioni possibili fra i vari Stati;

2°) i cosiddetti diritti di tiraggio;

3°) gli organismi che operano.

* * *

Le compensazioni monetarie. — Le compensazioni sono atti di liquidazione di conti, destinate a facilitare pagamenti evitando onerosi trasferimenti di divisa. Le Parti contraenti dell'Accordo si obbligano ad effettuare compensazioni monetarie attenendosi alle condizioni che formano l'oggetto dell'Accordo stesso.

Tali compensazioni sono di prima e di seconda categoria.

Secondo l'articolo 18 sono compensazioni di 1ª categoria quelle che avvengono per così dire direttamente operando per conteggio normale. E cioè i Paesi aderenti si impegnano a saldare i debiti e i crediti secondo la risultanza di tutte le reciproche attività e passività. Ripetendo qui quel che è stato chiaramente esemplificato nella Relazione al Senato, diremo che sono compensazioni di 1ª categoria quelle che, avvenendo fra due o più Paesi hanno per effetto la riduzione o l'eliminazione di saldi passivi. Così per esem-

pio se il paese *A* è creditore di *B* per un ammontare di 10 milioni di dollari e debitore di *C* per 4 milioni e *B* è a sua volta creditore di *C* per 6 milioni, per effetto della compensazione il debito di *A* verso *C* sarà saldato da *B*; si avrà in tal modo la riduzione di un rapporto di dare-avere da triangolare a bilaterale, in cui, eliminato il debito di *A* verso *C*, il debito *B* verso *A* diminuirà da 10 a 6 milioni e il debito di *C* verso *B* da 6 a 2 milioni.

Sono invece compensazioni di 2ª categoria tutte le altre, cioè quelle indirette che non si verificano per semplice risultato contabile ma secondo una specie di acquisto e di cessione di credito, per cui un Paese si accolla parte del debito di uno o di altri in confronti di un terzo.

Si favorisce così il regolamento di rapporti di credito e debito fra le varie economie e se ne stimolano le attività. Così, ad esempio, se il Paese *A* deve al Paese *B* 40 milioni di dollari e 5 milioni al Paese *C*, per effetto di questo secondo tipo di compensazione, *C* si accolla parte (5 milioni) del debito di *A* verso *B*; in tal modo quest'ultimo diminuirà da 40 a 35 milioni, ma corrispondentemente si creerà un nuovo rapporto di dare-avere, prima non esistente, fra *C* e *B*, consistente nel debito di 5 milioni di dollari di *C* verso *B*, e, a titolo di contropartita per *C*, il suo credito verso *A* passerà da 5 a 10 milioni.

Le compensazioni di 1ª categoria si realizzano immediatamente per effetto stesso dell'Accordo stipulato; quelle di 2ª categoria sono subordinate al previo consenso delle parti direttamente interessate in ciascuna di queste compensazioni (articolo 4).

Le compensazioni operano dunque producendo nel primo caso (1ª categoria) la riduzione di uno o più saldi debitori in contropartita di una equivalente riduzione di saldi creditori. Oppure, nel secondo caso (2ª categoria) hanno per risultato l'aumento di un saldo già esistente o l'accensione di un nuovo saldo.

Il *deficit* che risulta così dopo le compensazioni, e che ciascuna Parte contraente viene ad avere, dopo liquidati i propri conti, operate tutte le possibili riduzioni, oppure dopo essersi accollati i debiti che le interessano, il *deficit*, ripetiamo, chiama in essere i cosiddetti diritti di tiraggio che verranno a compensare totalmente o parzialmente il *deficit* stesso mediante il secondo degli accorgimenti del presente Accordo, che è appunto costituito dai diritti di tiraggio.

* * *

Diritti di tiraggio. — I diritti di tiraggio – secondo elemento del sistema – rappresentano un fattore nuovo e singolare degli scambi internazionali. Essi prendono origine dal fatto che gli Stati Uniti mettono a disposizione delle varie economie europee una certa quantità di beni a titolo gratuito. Una quota parte di tali beni entra precisamente nel giuoco delle compensazioni in forza del presente Accordo perché serve a compensare materialmente gli sbilanci in cui ciascuna delle Parti contraenti venga a trovarsi nei confronti di altre.

I diritti di tiraggio consistono contabilmente e finanziariamente in somme che il Paese creditore mette a disposizione del Paese debitore per saldare il *deficit* che la sua bilancia dei pagamenti registra nei confronti del creditore. Il controvalore di tale somma viene fornito dagli Stati Uniti gratuitamente sotto forma di merci al paese creditore; e tale fornitura rientra nell'ammontare degli aiuti che gli Stati Uniti offrono ai Paesi dell'E. R. P. ma essa assume la speciale qualifica di « aiuti condizionati » essendo merci per cui non esiste l'obbligo di versare in speciali fondi (per esempio Fondo lire per l'Italia) il ricavato dalla vendita delle merci stesse.

In sostanza la somma di eccedenza dei crediti che un paese gode nei confronti delle Parti contraenti, viene dal Paese stesso messa a disposizione dei suoi debitori, ma il controvalore di essa sarà saldato con forniture di merci dagli Stati Uniti; e la somma di eccedenza dei debiti che un paese ha in confronto degli altri paesi, rappresenterà la cifra che esso avrà a disposizione in somme di monete dei paesi stessi.

Si avranno così dei diritti di tiraggio che con una inversione di termini diremmo passivi, perché rappresentano la eccedenza di crediti che tenuto conto delle risorse esistenti in ciascun paese contraente questo Paese ha nei confronti degli altri. Effettivamente, date tali risorse, il Paese sarebbe creditore ma mette a disposizione dei suoi debitori le somme del suo credito e ritira in compenso merci degli Stati Uniti. Viceversa i diritti di tiraggio che diremmo attivi sono fissati a favore di ciascuna parte contraente tenuto conto del rispettivo *deficit* perché possa avere a disposizione la somma in moneta del Paese creditore, operando il proprio saldo con merci degli Stati Uniti.

In applicazione dei diritti di tiraggio il debitore è sollevato dall'obbligo di rimbor-

sare al creditore la somma corrispondente ai detti diritti di tiraggio se il creditore ha ricevuto dagli aiuti E. R. P. l'importo equivalente di aiuti condizionati (articolo 9 e seguenti).

Così per esempio l'Italia concederà diritti di tiraggio per l'ammontare complessivo di 47 milioni di dollari, e riceverà in conto « aiuti condizionati » merci americane per eguale valore, mentre beneficierà di « diritti di tiraggio » per 27 milioni di dollari dai Paesi europei nei confronti dei quali la sua bilancia commerciale risulta passiva.

* * *

Organismi che operano. — Per attuare questo sistema le Parti Contraenti debbono ricorrere ad organi adatti. L'Accordo stabilisce infatti che ciascuna Parte Contraente si impegna a servirsi di banche centrali apposite che dispongono dei saldi normali in monete delle altre Parti Contraenti, e a consentire che tali saldi rimangano disponibili per le compensazioni.

Un organismo apposito viene creato per collegare queste banche e per agire come « agente incaricato » delle compensazioni ai fini del presente Accordo. Questo è precisamente la Banca dei Regolamenti Internazionali, la quale prende appunto il nome di « Agente » e svolge la propria opera in virtù di un Accordo concluso fra essa stessa e l'O. E. C. E., assicurando tutta la applicazione del sistema (articoli 2 e 6). Essa diviene la grande stanza di compensazione per i pagamenti intraeuropei.

Ciascuna Parte Contraente deve tenersi in stretto contatto con l'Agente e ogni mese deve regolare con esso i propri conti, fornendo tutte le indicazioni e i dati che sono previsti nell'articolo 8 dell'Accordo. La Banca (agente) calcola i diritti di tiraggio nella moneta dello Stato creditore o nella moneta che questo utilizza normalmente per i pagamenti internazionali.

Le Parti Contraenti fra di loro possono stabilire particolari accordi per esigere la applicazione dei principî dell'Accordo stesso in modo da rendere sempre più facile gli interscambi (articolo 11).

Speciali disposizioni regolano il modo e i termini nei quali la Banca Agente è autorizzata ad utilizzare gli importi in monete e a coprire i vari *deficit,* nonchè a controllare la esecuzione dei diritti di tiraggio (articolo 14 e seguenti). Organismi adatti sono previsti per risolvere i casi che possono sorgere nella utilizzazione dei diritti di tiraggio stessi (articolo 17).

Particolari disposizioni sono previste per applicare il sistema a quegli Stati che pur entrando nella sfera degli scambi europei, non ricevono nelle stesse forme aiuti gratuiti dagli Stati Uniti e cioè il Portogallo e la Svizzera (articolo 20). Per essi infatti non si potrebbero applicare i diritti di tiraggio e quindi debbono intervenire speciali accordi. Pure speciali accordi sono previsti per fare entrare nel meccanismo degli scambi facilitati anche quegli aiuti che gli Stati Uniti dànno non sotto forma di merci gratuite ma di prestiti in dollari (articolo 21).

Tutta la applicazione del complesso sistema è sottoposta alla sorveglianza dell'O. E. C. E. il cui Consiglio ha il potere per delibare qualunque questione abbia a sorgere circa la interpretazione e la attuazione delle clausole dell'Accordo stesso.

* * *

Il sistema previsto nell'Accordo di cui è chiesta la ratifica è già passato al vaglio della esperienza. Superflua sarebbe quindi ogni critica positiva o negativa *de jure condendo* proprio per il fatto che esso non solo ha già avuto la sua applicazione, ma è sostituito da un successivo Accordo di pagamento di compensazioni fra gli stessi Paesi europei. Accordo che è stato firmato a Parigi il 7 settembre 1949 e che regola questi stessi rapporti per il 1949-50, attenuandone i difetti più palesi e facendo qualche ulteriore passo nella facilitazione degli scambi intraeuropei. Tuttavia la base positiva del sistema si può giustamente apprezzare come il tentativo più originale apparso alla fine di una guerra, per riorganizzare correnti di scambio che altrimenti languivano o che tendevano a riprendersi con caratteristiche irrazionali o troppo nazionalisticamente interessate come è avvenuto dopo la guerra 1915-1918.

Dai primi aiuti gratuiti pervenuti ai Paesi europei a titolo di semplice assistenza, attraverso l' U. N. R. R. A. si è passati a rapporti sempre più orientati verso lo stimolo della economia e dello scambio; così anche gli aiuti del Piano Marshal hanno ricevuto un certo inquadramento rappresentato dapprima dalla costituzione dell'organismo coordinatore dell' O. E. C. E. e successivamente ha affrontato queste gravi difficoltà di attrezzare strumenti economico-finanziari adatti alla collaborazione fra i popoli.

Siamo davanti ad una concezione nuova di rapporti economici internazionali e cioè

mentre si tende ad una liberalizzazione e ad una maggiore facilità degli scambi, si debbono pur determinare condizioni e finalità concrete per gli scambi stessi che diversamente non si operano o si complicano disorganicamente.

Si tratta di liberare l'economia per quanto è possibile da concezioni strettamente legate all'interesse nazionale visto sotto il suo aspetto immediato e di stimolare l'attuazione di un ordine, anche se questo è difficilmente visibile e ancor più difficilmente concepibile.

Nei confronti del nostro Paese il sistema individuato attraverso alle compensazioni e ai diritti di tiraggio è venuto forse a stimolare qualche esportazione; ma se si considerano i diritti di tiraggio che vengono accollati al nostro paese in confronto degli altri (vedi tabella II dell'allegato *C*) si può dedurre che esso ha potuto usufruire in minor quantità di quegli aiuti degli Stati Uniti che sono fondalmentalmente destinati a sollevare le economie povere. In altre parole il congegno ha funzionato teoricamente come unò stimolo, ma particamente ha operato come un minor vantaggio per il nostro paese stesso.

Gli aiuti che provengono dall'estero dovrebbero concorrere in via di massima alla assistenza economico-sociale del nostro paese più che a condizionare le sue estremamente povere correnti di rapporti economici fra i vari paesi.

Tutto il sistema forse opera più a favore di Paesi che si trovino in qualche strettezza di commercio internazionale ma che hanno una sostanza di ricchezza e di tenore di vita maggiore, in confronto dei Paesi che, come il nostro, possono pur reagire favorevolmente a qualche immediato stimolo di attività commerciale internazionale, ma che permangono fondamentalmente inferiori per tenore di vita e per gli scarsi mezzi di cui dispongono di fronte soprattutto all'entità di popolazione.

Questa critica al sistema esula però dallo spirito e dalla lettera del presente Accordo dati i limiti in cui esso opera e soprattutto esula dalla presente discussione in quanto esso, ripetiamo, ha ormai avuto la sua attuazione.

In conclusione comunque i dati positivi che l'Accordo stesso apporta ad una ricostruzione di vita internazionale sono di gran numero superiore ai dati negativi che tentativi di questo genere possono presentare, e comunque si mantengono nella sfera della difficoltà naturale di fronte all'esigenza di trovare soluzioni a problemi così ampli e complessi quali sono i problemi economici e finanziari del nostro tempo.

* * *

Onorevoli colleghi ! L'Accordo che è sottoposto alla vostra approvazione è un documento che passa agli archivi della storia internazionale, e il nostro compito legislativo è ormai ristretto all'adempimento di una formalità. Comunque essa non può mancare quale ratifica di una importante attività internazionale.

Come Accordo in sé stesso rappresenta il frutto della congiunta mentalità del mondo economico americano e delle esperienze europee lungamente dibattute fra le due guerre; non è un vano tentativo teorico ma è stata una grande operazione di scambi fra Paesi legati da vincoli di profonda solidarietà.

Il protocollo che fissa l'applicazione provvisoria ha dato il via ai punti meno per noi vantaggiosi quali sono quelli determinati dalle tabelle dei diritti di tiraggio, le quali però ad oggi sono superate e sostituite. I protocolli di applicazione stanno ad indicare la dinamicità insita nel tentativo stesso posto in essere sulla corrente del gran flusso degli aiuti americani.

L'approvazione che voi vorrete dare al disegno di legge non implica oneri per il Tesoro italiano; essa rappresenta il segno di una presa di possesso da parte del Parlamento di un settore di vita che nei tempi passati si svolgeva all'infuori di essa e che dovrà far parte dei nuovi compiti delle libere democrazie moderne.

MONTINI, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ART. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo internazionale di pagamenti e di compensazioni tra i Paesi Europei firmato a Parigi il 16 ottobre 1948.

ART. 2.

Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo suddetto, ed al Protocollo di applicazione provvisorio, firmati a Parigi il 16 ottobre 1948 nonché al Protocollo addizionale n. 2 firmato a Parigi il 31 marzo 1949 a decorrere dalla data della loro entrata in vigore.

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.