CAMERA DEI DEPUTATI N. 2438-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(Relatore: **CARDIA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 28 settembre 1978 (Stampato n. 1181)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(FORLANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(BONIFACIO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(DONAT-CATTIN)

COL MINISTRO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
(OSSOLA)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(MALFATTI)

—

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 29 settembre 1978

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica araba d'Egitto, relativo alla promozione ed alla reciproca protezione degli investimenti, con Protocollo e Scambi di Note, firmati al Cairo il 29 aprile 1975

Presentata alla Presidenza il 4 dicembre 1978

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Accordo tra l'Italia e l'Egitto (Repubblica araba di Egitto) per la promozione e la reciproca protezione degli investimenti di capitale giunge all'esame della Camera, dopo essere stato approvato dal Senato, a distanza di tre anni e mezzo dalla firma, che ebbe luogo il 29 aprile 1975 al Cairo, in occasione della visita in Egitto del ministro degli esteri italiano Rumor.

La comunicazione al Senato del disegno di legge che autorizza la ratifica reca la data del 26 aprile 1978: essa è avvenuta, dunque, tre anni dopo la firma del trattato. E poiché nessuna clausola dell'Accordo prevede e consente esecuzione provvisoria, forma per altro anomala rispetto alla normativa costituzionale e da ammettersi, quindi, solo in casi di straordinaria e comprovata necessità, come più volte è stato ribadito in entrambi i rami del Parlamento, il ritardo della presentazione del testo dell'Accordo al Parlamento non solo ha privato i due paesi di un utile strumento di cooperazione economica e politica ma ha deluso legittime attese di investitori pubblici e privati, cui l'Accordo avrebbe assicurato una tutela particolarmente efficace.

Cade, dunque, sul relatore l'obbligo di ricordare, ancora una volta, che il Governo, e per esso il Ministero degli Esteri, non ha tra i suoi poteri costituzionali quello di trattenere presso di sé, a propria discrezione, al di là quindi dei tempi strettamente tecnici necessari, i testi degli accordi che richiedono, a norma dell'articolo 80 della Costituzione, una autorizzazione parlamentare alla ratifica.

Per la nostra Costituzione, a differenza di altre, compreso lo Statuto albertino, l'autorizzazione parlamentare all'atto di ratifica, atto che spetta al Presidente della Repubblica, non è un semplice adempimento formale ma, circondata com'è di particolari garanzie e solennità, esprime e sancisce la partecipazione del Parlamento, in quanto rappresentanza diretta del popolo e della nazione, alla formazione sostanziale del consenso nelle pattuizioni internazionali che tutte impegnano, quale più quale meno, la sovranità dello Stato.

Il Parlamento ha, quindi, il diritto ed il dovere insieme di iniziare la procedura d'esame degli strumenti di ratifica e di esecuzione degli accordi internazionali nel più breve tempo possibile successivo alla data in cui la firma ha avuto luogo (salvo i tempi tecnici indispensabili per la materiale predisposizione di quegli strumenti), quando cioè esso sia in grado di percepire meglio, in virtù della continuità degli atti e degli adempimenti, le ragioni che hanno suggerito di negoziare, il contenuto degli accordi e il valore di eventuali riserve, le condizioni generali e specifiche di carattere politico, economico, giuridico entro cui ogni singolo accordo si colloca.

Inoltre, quando l'organo che ha proceduto alla negoziazione dell'accordo, in questo caso il Governo e, per esso, il Ministero degli Esteri, ritardi per anni – e si tratta spesso di 5 o 10 anni – la trasmissione degli strumenti di ratifica e di esecuzione al Parlamento, interrompendo il processo di formazione ed espressione dal consenso si viene a determinare una situazione di giustificata incertezza sulla volontà di obbligarsi dello Stato, incertezza che si riflette spesso nelle relazioni interstatali, introducendo un elemento di ambiguità che è contrario ad una corretta interpretazione dei princìpi di buona fede e di leale osservanza dei trattati (la firma comincia a porre in essere il patto), che sono codificati nella Convenzione di Vienna sul Diritto dei trattati del 1969, approvata anche dall'Italia.

Attraverso l'omissione della tempestiva trasmissione al Parlamento degli stru-

menti di ratifica e di esecuzione degli accordi internazionali, il Governo, al di là delle sue intenzioni, recupera un potere di discrezionalità che esso aveva nell'ambito dello Statuto albertino, ma che la Costituzione repubblicana ad esso non riconosce.

Né si può accogliere la giustificazione, particolarmente pretestuosa quando il ritardo è di 5 o 10 anni, secondo cui tale lasso di tempo sarebbe normalmente occupato dalle procedure di concerto tra i vari ministeri interessati. A questa pretestuosa giustificazione si deve rispondere ricordando che il consenso degli altri ministeri deve essere chiesto e ottenuto prima della firma dell'accordo, quando già lo Stato ha espresso, anche se non compiutamente, la propria volontà ad obbligarsi sul piano internazionale e che, per quanto ha tratto agli strumenti di esecuzione essi sono, solitamente, di natura assai semplice, tali cioè da non richiedere studi e riflessioni particolarmente impegnativi.

Se, poi, dovesse risultare che, per inveterata abitudine di incuria burocratica, le procedure del concerto interministeriale, pur nei limiti sopra precisati, non possono essere radicalmente accelerate, occorrerebbe, nel quadro della riforma dei poteri e delle funzioni della Presidenza del Consiglio, trovare un sistema di corretta centralizzazione e di più rigoroso coordinamento di questa attività che attiene all'immagine ed alla collocazione del nostro paese nell'ordinamento esterno e nella Comunità internazionale.

Infine, è da notare che sono probabilmente maturati i tempi e le condizioni per lo studio e l'approvazione, da parte del Parlamento, di una legge che, raccogliendo gli spunti e i suggerimenti presenti nel dibattito trentennale del Parlamento, regoli efficacemente l'attuazione dell'articolo 80 e delle altre norme della Costituzione che concernono la partecipazione dello Stato alla formazione ed esecuzione degli accordi internazionali.

Per il suo contenuto, l'Accordo in esame rientra tra gli accordi di cooperazione economica, accordi che si vanno moltiplicando, fino a costituire un nuovo e specifico settore della trattatistica internazionale, di eminente valore politico, in relazione all'intensificarsi dei processi di interdipendenza, di internazionalizzazione, di integrazione economica in atto.

Esso ha per oggetto la concessione, a favore degli investitori di ciascuna parte contraente nel territorio dell'altra, delle stesse tutele e garanzie concesse ai nazionali o nei riguardi dei terzi più favoriti, salvo i « privilegi » di cui godano i cittadini di paesi legati alle parti da particolari vincoli comunitari.

Di particolare rilevanza sono la garanzia che gli investimenti, ammessi secondo le speciali procedure previste nella legislazione delle parti contraenti, non verranno sottoposti ad esproprio salvo che nel pubblico interesse e sempre dietro compenso, che tale compenso sia equivalente al valore dell'investimento calcolato a prezzi di mercato, che il compenso sia reso rapidamente nei confronti degli investitori assicurati.

L'Accordo regola, inoltre, le procedure di composizione delle controversie. Un Protocollo e tre Allegati, questi ultimi contenenti altrettanti scambi di note, trattano particolari tecnici dell'Accordo.

A nessuno può sfuggire l'importanza politica ed economica dell'Accordo. L'Egitto non è attualmente tra i paesi arabi investitori all'estero e le ragioni sono a tutti note. Esso ha invece grande necessità di accrescere, a condizioni determinate, il volume degli investimenti esteri nel proprio territorio ed, in particolare, gli investimenti produttivi agricoli, industriali, nei settori delle infrastrutture. A tale scopo le autorità egiziane hanno predisposto ambiziosi programmi, tra cui quelli che concernono la realizzazione delle *free zones* industriali lungo il Canale e la ripresa, su grande scala, della ricerca e dello sfruttamento delle risorse petrolifere e minerarie.

Questi programmi hanno subìto un notevole rallentamento a causa della incertezza politica e militare seguita alla conclusione della guerra sul Canale dell'ottobre 1973. Recentemente, nuovi ostacoli so-

no insorti come riflesso delle divisioni determinate fra i paesi arabi dai negoziati diretti di pace tra i governi dell'Egitto e di Israele. Tali divisioni hanno indotto paesi arabi esportatori di petrolio e tradizionali finanziatori dell'Egitto, come l'Arabia Saudita, a sospendere decisioni di investimento ed erogazioni in corso o in via di predisposizione. Tuttavia, quale che sia per essere l'esito dei negoziati di pace, è da presumere che gli ostacoli che attualmente limitano gli investimenti in Egitto e in particolare nelle *free zones* da parte dei paesi arabi forniti di *stocks* di capitali di investimento ancora ingenti vengano prima o poi superati, e che l'Egitto diventi, nel prossimo futuro uno dei paesi dell'Africa araba e mediterranea di maggiore concentrazione di investimenti « nord-sud-sud », nel quadro di probabili sviluppi del dialogo euro-arabo e della cooperazione euro-araba-africana.

Una indagine recente, varata dal Centro per lo sviluppo dell'OCSE (The financial institutions of the Gulf states and euro-afro-arab cooperation), mette in rilievo la crescente partecipazione dei paesi dell'OPEC al finanziamento di progetti di sviluppo ubicati in paesi arabi e africani non esportatori di petrolio, e che prevedono, nella forma della *joint-venture*, anche la partecipazione di capitale pubblico o privato e di tecnologie dei paesi industrializzati.

Si calcola che, al presente, oltre un centinaio di progetti di sviluppo di questo tipo siano in corso di realizzazione, per un ammontare di 7,3 miliardi di dollari, di cui 3 forniti dai paesi OPEC e che 70 di questi progetti, cui le istituzioni finanziarie dell'OPEC partecipano con oltre 1 miliardo di dollari, interessino regioni mediterranee dell'Africa.

Inoltre, fino alla metà del 1975, erano stati avviati circa 130 progetti di cooperazione triangolare ovest-est-sud, con la partecipazione di paesi industrializzati dell'ovest e dell'est dell'Europa nonché di capitali e di paesi arabi. Ad essi erano, a quella data, interessati 33 paesi in via di sviluppo, particolarmente India, Iraq, Marocco, Iran, Egitto, 15 paesi occidentali con alla testa la RFT e la Francia, 7 paesi socialisti con alla testa la Polonia e l'Ungheria.

L'Italia, paese industrializzato più ricco di capacità tecnologiche che di capitali di investimento, è tra i paesi maggiormente interessati a partecipare a queste forme triangolari e multilaterali di investimento nei paesi in via di sviluppo, specie nel mondo arabo e in quello africano.

L'Egitto è, per la sua collocazione centrale nell'area arabo-africana, per l'ampiezza del suo mercato di consumo, per il suo alto tasso di crescita demografica, per le sue naturali risorse potenziali di materie prime energetiche, industriali, agricole, tra i paesi in via di sviluppo che presentano condizioni più favorevoli per gli investimenti esteri di tipo triangolare e multilaterale.

Deriva da qui l'interesse per l'Italia all'entrata in vigore, nel più breve tempo possibile, dato il ritardo intervenuto, per i motivi sopra richiamati, nell'*iter* dalla ratifica, dell'Accordo italo-egiziano sottoposto all'esame della nostra Assemblea.

Il relatore raccomanda, pertanto, l'approvazione del disegno di legge, che è insieme di autorizzazione alla ratifica (articolo 1) e di esecuzione dell'Accordo (articolo 2) mentre segnala al Governo e al Ministero degli esteri l'opportunità di un approfondimento, nelle sedi competenti, del problema di una maggiore partecipazione italiana ai progetti triangolari e multilaterali di investimento e di sviluppo sia nel territorio della Repubblica araba d'Egitto sia negli altri paesi del mondo arabo e africano, con i quali anche di recente sono stati rinnovati impegni di cooperazione e di operante solidarietà democratica nella ricerca di una pace stabile e di moduli e metodi di comune progresso nell'area del Medio Oriente e del Mediterraneo.

CARDIA, *Relatore*.

TESTO APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica araba d'Egitto, relativo alla promozione ed alla reciproca protezione degli investimenti, con Protocollo e Scambi di Note, firmati al Cairo il 29 aprile 1975.	*Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità all'articolo 12 dell'Accordo stesso.	*Identico.*