

Università commerciale Luigi Bocconi

Dottorato di ricerca in Storia Economica e sociale

XV ciclo

Istituzioni internazionali ed economia tra le due guerre.

La Società delle nazioni e l'organizzazione dei mercati

Tesi di

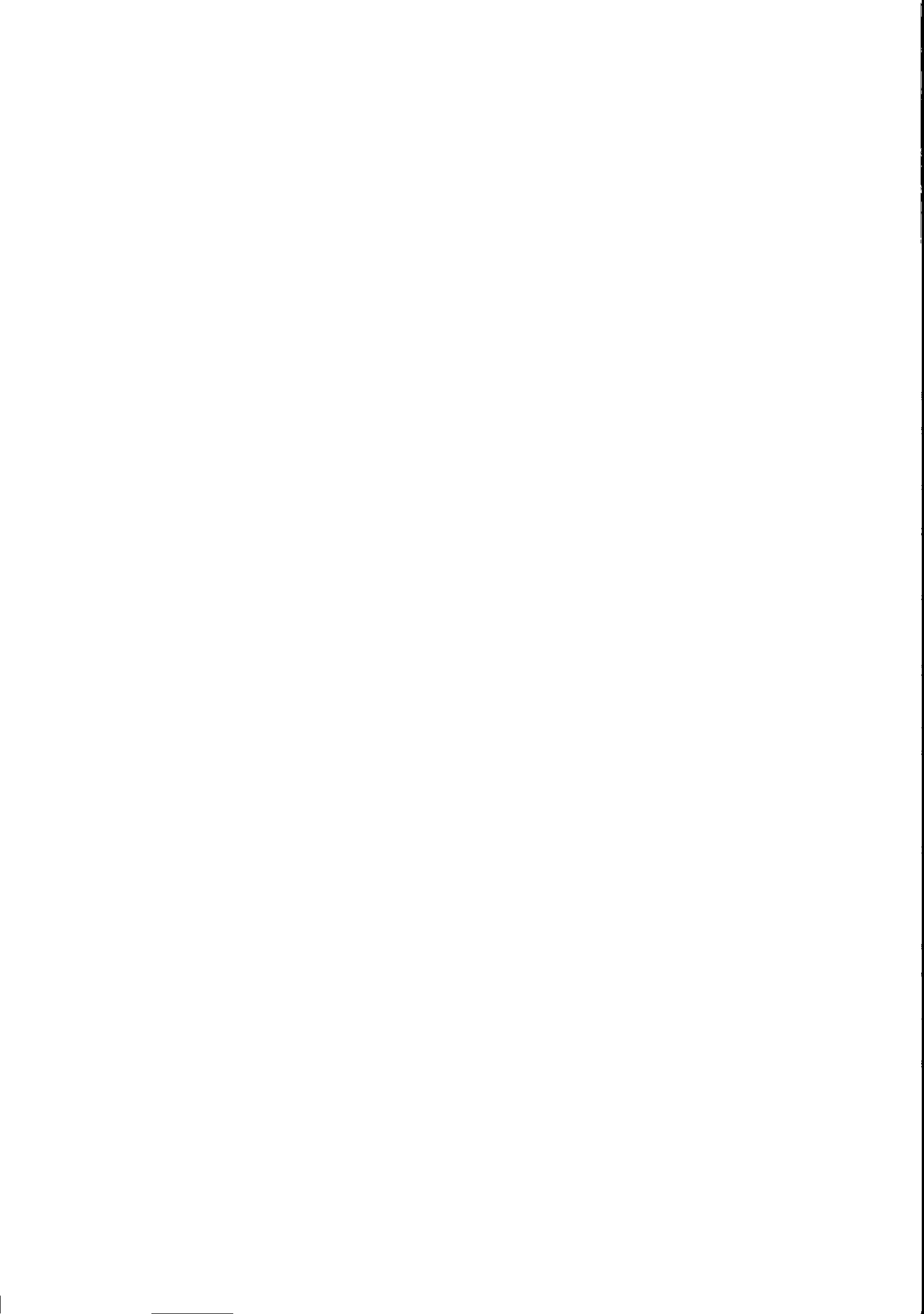
Michele D'Alessandro



## Istituzioni internazionali ed economia tra le due guerre.

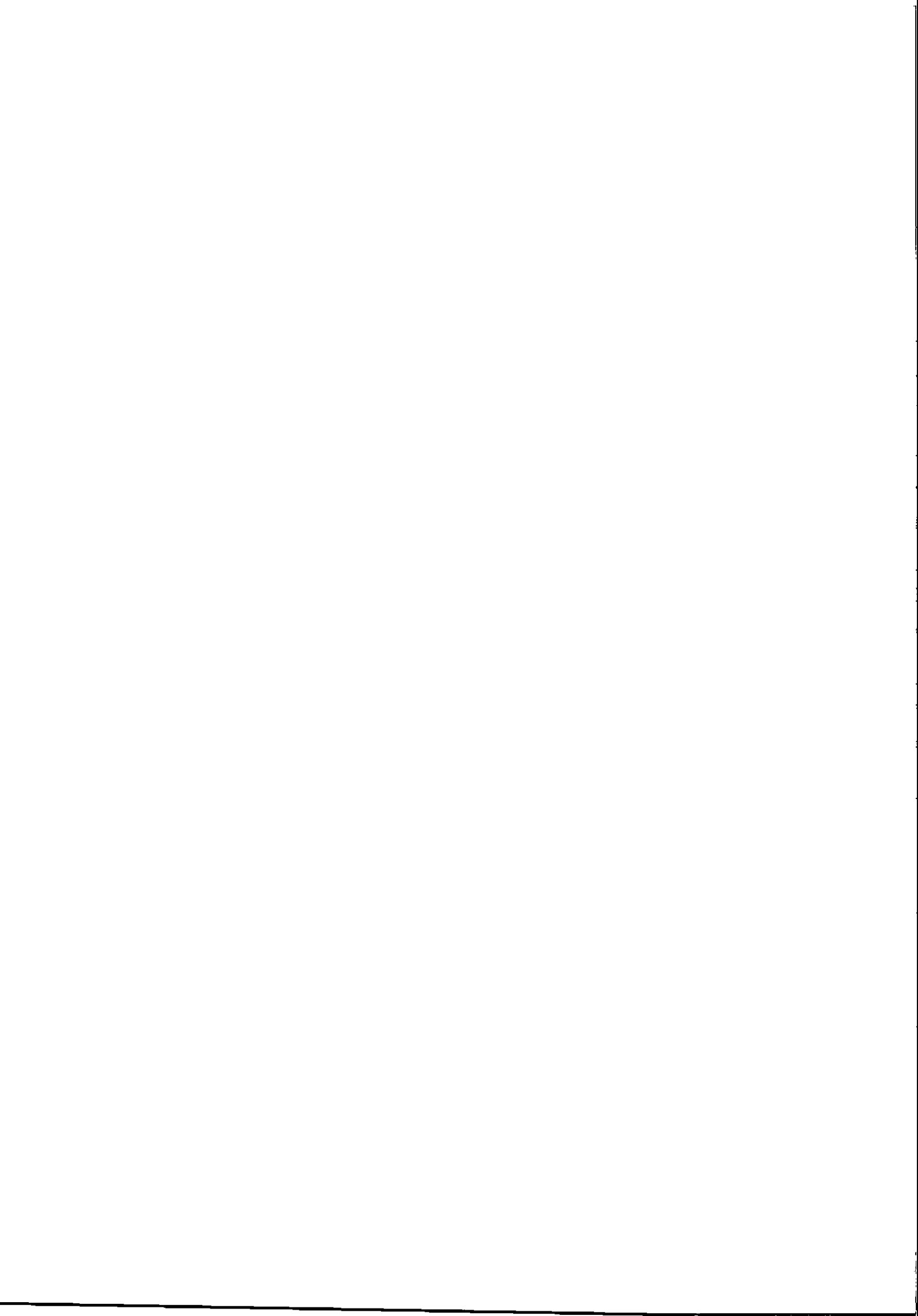
### La Società delle nazioni e l'organizzazione dei mercati

1. Introduzione	3
2. L'Organizzazione economica e finanziaria della Società delle nazioni	
2.1. Dai <i>bureaux internationaux</i> alla cooperazione interalleata: genesi e assetti istituzionali	16
2.2. Osservazione, dibattito, intervento: le linee di attività	35
2.3. «Esperti» e funzionari: due distinti livelli di competenza tecnica	48
3. La prima inchiesta sulle materie prime: la relazione di Corrado Gini (1920-1921)	
3.1. La situazione alla fine del conflitto e il problema delle materie prime	59
3.2. La denuncia del ministro degli Esteri Tittoni	65
3.3. La relazione Gini	72
4. Cartelli industriali internazionali e debolezza dei mercati delle commodity (1927-1929)	
4.1. Disoccupazione, monopoli e cartelli alla Conferenza economica internazionale. Posizione del problema e dialettica tra gruppi di interesse (1927)	86
4.2. Tra due sessioni del Comitato consultivo economico: la parabola dell' <i>Europe organisée</i> (1928-1929)	123
4.3. Carbone e zucchero. Le commodity si affacciano sulla scena	147
5. Ginevra-Londra-Ginevra (1930-1934): dall'organizzazione dei mercati europei agli schemi restrittivi internazionali	
5.1. Il parere degli esperti economici sui cartelli industriali (1930-1931)	158
5.2. La conferenza di Londra (1932-1933)	171
5.3. Cacao, rame, zucchero: tentativi di regolamentazione a confronto (1933-1937)	183
6. Conclusioni	201
Fonti e bibliografia	209



## Acronimi

Bit	=	Bureau international du travail
Bri	=	Banca dei regolamenti internazionali
Cce	=	Comitato consultivo economico
Cci	=	Camera di commercio internazionale
Cefp	=	Commissione economica e finanziaria provvisoria
Ceue	=	Commission d'enquête pour l'union européenne
Cgpf	=	Confédération générale de la production française
Cgt	=	Confédération générale du travail
Iia	=	Istituto internazionale di agricoltura
Imi	=	International Management Institute
Isc	=	International sugar council
Oef	=	Organizzazione economica e finanziaria
Oit	=	Organisation internationale du travail
Sdn	=	Società delle nazioni



## Introduzione

A un'osservazione superficiale può apparire un paradosso il fatto che il processo di globalizzazione culminato nel 1914 sia avvenuto senza il sostegno di istituzioni di governo dell'economia internazionale, mentre, per contro, il periodo tra le due guerre – in cui hanno operato organismi multilaterali specificamente finalizzati a promuovere la cooperazione internazionale e ad accompagnare la ricostruzione del sistema economico e finanziario – ha assistito a un funzionamento solo precario e fuggevole del sistema ricostruito, prima di vederlo precipitare nella spirale della crisi e della disintegrazione. Il livello di interdipendenza raggiunto alle soglie del conflitto mondiale fu infatti di dimensioni e caratteristiche notevoli, tali da indurre storici economici ed economisti a cimentarsi in esercizi di misurazione e comparazione per inquadrare quantitativamente e qualitativamente il fenomeno e porlo in una corretta prospettiva rispetto alla globalizzazione della seconda metà del Novecento<sup>1</sup>. Esso ha potuto inoltre realizzarsi – a patto di considerare la grande guerra un fenomeno indipendente dagli sviluppi dell'economia internazionale, posizione in contrasto con un'opinione molto diffusa tra i contemporanei –, mantenendo gli attriti entro un livello tollerabile e compatibile con il funzionamento del sistema<sup>2</sup>. Ancora più stridente apparirebbe il contrasto dopo una breve considerazione della moltitudine di organismi multilaterali, specializzati in base a criteri funzionali e geografici, oggi preposti a regolare e sorvegliare le molteplici forme di integrazione dei mercati reali e finanziari.

Si può tuttavia convenire che il paradosso sussiste solo in apparenza se si considera che

---

<sup>1</sup> Cfr. M.D. Bordo, B. Eichengreen e D.A. Irwin, *Is globalization today really different than globalization a hundred years ago?*, Cambridge (Ma.), National Bureau of Economic Research, Working paper n. 7195, 1999.

<sup>2</sup> Per una descrizione classica dei meccanismi di funzionamento del sistema monetario internazionale fino allo scoppio della prima guerra mondiale si rimanda a A.G. Ford, *International financial policy and the gold standard, 1870-1914*, in *Cambridge economic history*, vol. 8, *The industrial economies: the development of economic and social policies*, a cura di P. Mathias e S. Pollard, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 197-249. Una lettura incline a una maggiore sottolineatura degli attriti e degli elementi di tensione sviluppatasi all'interno del sistema è quella di M. De Cecco, *Moneta e impero*, Torino, Einaudi, 1979.

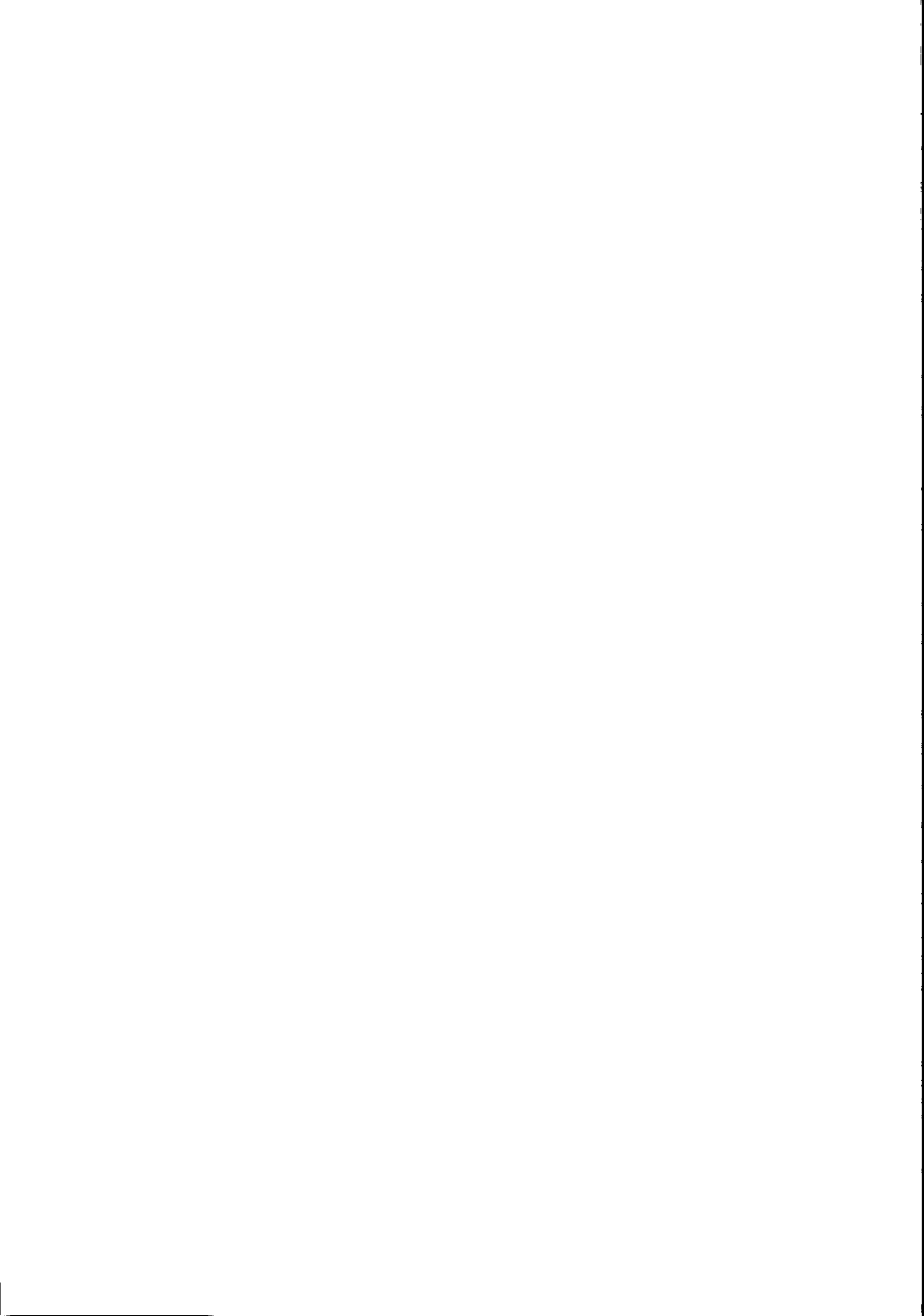




la globalizzazione ottocentesca fu in realtà uno sviluppo storico sorretto da un insieme robusto di istituzioni che la guerra e le sue conseguenze misero in crisi e che fino al secondo dopoguerra non trovarono la via di un'autentica palingenesi. Il «concerto europeo», il gold standard, l'impegno credibile delle autorità centrali a difendere la parità con l'oro e a prevenire squilibri strutturali della bilancia dei pagamenti, nonché un certo grado di cooperazione tra banche centrali sono le principali istituzioni che hanno formato l'intelaiatura della globalizzazione fino al 1914. Tra i primi a sottolineare questo aspetto e a inserirlo in una struttura concettuale istituzionalista, tra quanti si impegnarono nella riflessione sulle cause della grande crisi e sui flussi e riflussi dei processi di integrazione economica, era stato l'economista tedesco Wilhelm Röpke, incaricato nel 1937 di uno studio sul protezionismo come ad un tempo espressione e condizione dei più rilevanti cambiamenti intervenuti nella struttura delle economie nazionali<sup>3</sup>. Nel testo in cui ebbe esito la ricerca, l'autore considerava l'economia di mercato un «sensibilissimo artefatto della civiltà occidentale», negando categoricamente la pretesa che potesse rappresentare un «ordine naturale», indipendente dalle strutture morali, politiche, legali e istituzionali che ne formavano il contesto. Al contrario, erano queste a rappresentare la condizione necessaria per l'esistenza del mercato e, dietro queste, un insieme di rapporti di fiducia, di codici di comportamento, di sanzioni morali e di valori condivisi tra i partecipanti<sup>4</sup>. In base a questa interpretazione, il formidabile sviluppo ottocentesco dell'integrazione dei mercati nazionali, privo di una cornice statutaria internazionale garante dei requisiti politici e sociali della globalizzazione, era avvenuto all'interno di un «ordine pubblico interna-

<sup>3</sup> Più precisamente, i *terms of reference* della ricerca indicavano uno studio delle cause e degli effetti del protezionismo industriale praticato dai paesi agricoli e del protezionismo agricolo dei paesi industriali. Cfr. W. Röpke, *International economic disintegration*, London, William Hodge & Co., 1950 (1a ed. 1942), p. v. L'oggetto dell'indagine era stato messo a punto a seguito di una conferenza di economisti e rappresentanti degli istituti nazionali di studi congiunturali tenuta ad Annecy nel luglio 1936 su invito della Rockefeller Foundation. Sebbene negli auspici degli organizzatori dovesse generare un accordo per la costituzione di un Istituto internazionale di ricerca economica ove centralizzare il coordinamento degli studi sul ciclo, l'incontro si rivelò piuttosto un luogo di confronto di progetti di ricerca internazionali. Quello assegnato a Röpke beneficiò comunque, a partire dal 1938, di un finanziamento della Fondazione. Si veda in proposito N. De Marchi, *League of Nations economists and the idea of peaceful change in the decade of the 'thirties*, in «History of political economy», supplemento al n. 23 (1991), pp. 148-151.

<sup>4</sup> Cfr. W. Röpke, *International economic disintegration*, cit., pp. 67-69. «We see at once – concludeva l'autore – that the ultimate conditions for the working of the economic process lie outside the strictly economic sphere».



zionale» formato da una rete di trattati internazionali e da una serie di regole e norme non scritte ma accettate e rispettate da tutti. Parte di questo «ordine» erano state due istituzioni economiche di rilievo centrale, il gold standard e i trattati commerciali basati sulla clausola della nazione più favorita<sup>5</sup>. Dopo la guerra, la dissoluzione dell'economia internazionale era proceduta inesorabilmente nel solco tracciato dal progressivo sgretolamento dell'ordine internazionale, iniziato alla fine dell'ottocento e accelerato dopo il 1914 dal radicalizzarsi dei comportamenti nazionalistici<sup>6</sup>.

In anni relativamente recenti questa griglia analitica, centrata sulla sottolineatura del ruolo delle istituzioni e sulla distinzione tra istituzioni politiche, giuridiche e legali da un lato, codici di condotta e valori condivisi dall'altro, è stata riutilizzata per offrire nuove e più articolate prospettive alla comprensione della storia dello sviluppo dell'economia internazionale. Affinata e potenziata nell'impianto teorico dalla riflessione di Douglass North<sup>7</sup>, essa forma per esempio l'asse portante della lettura proposta da Barry Eichengreen e Peter Kenen della straordinaria crescita economica e dei processi di convergenza delle economie nazionali avvenuti nella seconda metà del Novecento<sup>8</sup>. In essa le «Istituzioni» con l'iniziale maiuscola (ossia le organizzazioni internazionali di Bretton Woods: Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e Gatt) modellano e condizionano le scelte dei governi in base a un complesso di regole, convenzioni, intese formali o implicite di cui sono depositarie e che costituiscono le «istituzioni» con l'iniziale minuscola<sup>9</sup>. Una medesima disponibilità a riconoscere un ruolo alle istituzioni nella definizione delle relazioni economiche internazionali è presente nella impostazione della storia che di tali relazioni scrive James Foreman-Peck, pure nel quadro della propensione ad attribuire un apporto più incisivo alla tecnologia e alla dotazione dei fattori<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 75-76.

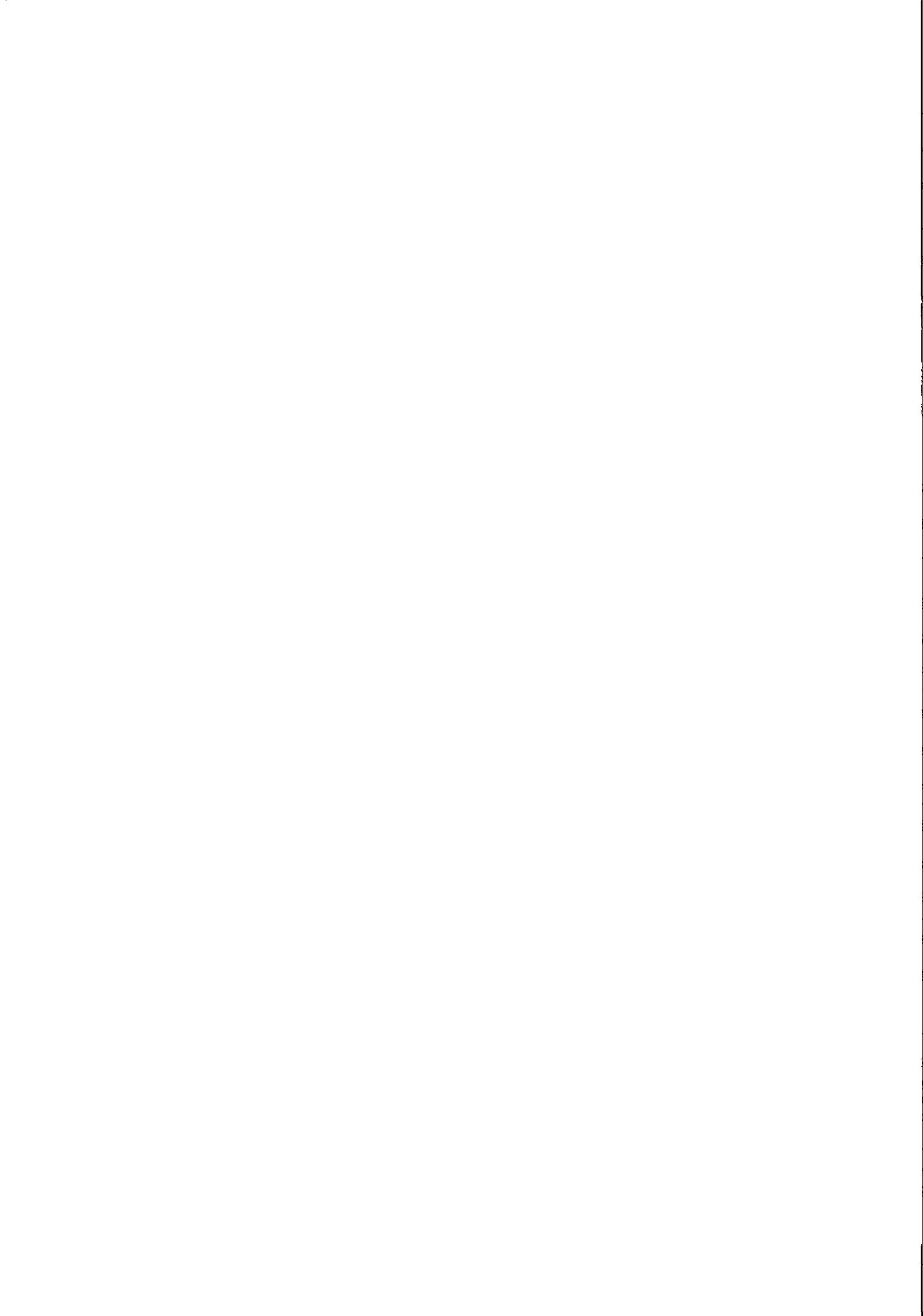
<sup>6</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 76-77.

<sup>7</sup> Il riferimento è principalmente a D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1994 (cd. orig. 1990) e ad approfondimenti successivi.

<sup>8</sup> Cfr. B. Eichengreen e P.B. Kenen, *Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview*, in *Managing the world economy. Fifty years after Bretton Woods*, a cura di P.B. Kenen, Washington D.C., Institute for International Economics, 1994, pp. 3-57.

<sup>9</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 3-4.

<sup>10</sup> Cfr. J. Foreman-Peck, *Introduzione a Storia dell'economia internazionale dal 1850 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1999, in particolare p. 14; id., *The emergence and growth of international organizations*, in *Eco-*



Applicato alle vicende del periodo tra le due guerre, e in particolare alla rilettura della grande crisi, questo approccio di matrice neoistituzionalista ha messo in evidenza la centralità del gold standard come meccanismo di trasmissione della deflazione e come principale fattore della durata e dell'intensità della crisi negli anni trenta. Su questa interpretazione, che due autori per primi (Eichengreen e Temin) hanno formulato e che è stata recentemente salutata come un affermato paradigma esplicativo, si è verificata una estesa convergenza di vedute<sup>11</sup>. A qualche anno di distanza dalla pubblicazione di quei lavori<sup>12</sup>, in un articolo firmato congiuntamente i due autori sono tornati sull'argomento mettendo esplicitamente sotto accusa la «mentalità del gold standard», quale freno di origine culturale all'adozione di misure che avrebbero potuto porre rimedio tempestivo alla crisi. Di fatto, quel freno poté essere levato solo con l'avvicendamento delle persone nei posti di responsabilità per la determinazione delle scelte di politica economica. L'articolo, oltre che per la ricostruzione storica che vi è effettuata, presenta l'interesse di un approccio metodologicamente orientato non tanto alla spiegazione delle origini della crisi, delle sue varie manifestazioni, della sua dinamica e del verso delle relazioni causali – elementi tutti considerati ormai relativamente bene assestati dalla ricerca storico-economica –, bensì a restituire «*a story of individuals making choices shaped by mentality endemic in their class and supported by pervasive rhetoric*»<sup>13</sup>.

Sul versante della letteratura relativa alla Società delle nazioni (Sdn), nel corso degli anni novanta una serie di contributi ha mostrato un rinnovato interesse verso l'attività economica e finanziaria dell'organizzazione ginevrina, avviando in tal modo una riflessio-

---

*omic globalization, international organizations and crisis management. Contemporary and historical perspectives on growth, impact and evolution of major organizations in an interdependent world*, a cura di R. Tilly e P.J.J. Welfens, Berlin, Springer, pp. 74-75.

<sup>11</sup> «Tesi ET», così chiama Balderston, dal nome dei suoi autori, l'opinione ormai largamente condivisa da storici ed economisti sul ruolo del gold standard. Cfr. T. Balderston, *Introduction: the «deflationary bias» of the interwar gold standard*, in *The world economy and national economies in the interwar slump*, a cura dello stesso, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 1-26.

<sup>12</sup> Le opere di riferimento sono B. Eichengreen, *Gabbie d'oro. Il «gold standard» e la Grande depressione, 1919-1939*, Milano, Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 1994 (ed. orig. 1992) e P. Temin, *Lessons from the Great Depression*, Cambridge (Mass.), Mit Press, 1989.

<sup>13</sup> Cfr. B. Eichengreen e P. Temin, *The gold standard and the Great Depression*, in «Contemporary European history», vol. 9 (2000), n. 2, pp. 183-207. L'articolo costituisce una versione rielaborata di B. Eichengreen e P. Temin, *The gold standard and the Great Depression*, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 1997, working paper n. 6060.



ne attorno a una materia a lungo negletta dalla storiografia. Un fatto, questo, che contrasta in modo netto con la frequentissima occorrenza nelle opere di storia economica di riferimenti alle conferenze internazionali organizzate dalla Sdn, agli interventi di stabilizzazione monetaria da essa effettuati, ai tentativi di rilanciare il commercio mondiale attraverso la cooperazione multilaterale, di cui l'istituzione ginevrina fu protagonista senza successo<sup>14</sup>. Probabilmente in ragione della memoria bruciante lasciata dal fallimento politico e dagli eventi tragici che gli sono seguiti, e forse anche per più concreti motivi logistici<sup>15</sup>, la letteratura che ha circondato i molteplici campi di attività della Sdn fino al suo scioglimento – una letteratura generalmente sovrabbondante, di qualità oscillante e molto spesso dualisticamente divisa tra partigiani e detrattori –, esaurite le testimonianze e le ricostruzioni dei protagonisti<sup>16</sup>, ha lasciato calare sul tema un silenzio quasi impenetrabile. Le sole voci che hanno mostrato un interesse relativamente continuo nel tempo si identificano essenzialmente con gli studi di storia politica e soprattutto con quelli storico-giuridici e di diritto pubblico internazionale, senza dubbio alimentati dallo sviluppo dell'organizzazione internazionale nella seconda metà del Novecento<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> In controtendenza si segnala l'opera recente di Harold James, studioso di storia economica internazionale del Novecento attento al ruolo delle istituzioni e delle organizzazioni multilaterali. In *The end of globalization. Lessons from the Great Depression*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, egli dedica infatti ai dibattiti e ai tentativi di intervento multilaterale a favore della liberalizzazione del commercio internazionale compiuti dall'Organizzazione economica e finanziaria della Società delle nazioni uno spazio diverso da quello convenzionale, suffragato da ricerche d'archivio.

<sup>15</sup> Nell'introduzione a due consecutivi numeri monografici di «Relations internationales» dedicati alla storia delle organizzazioni internazionali, René Girault indica nelle poco pratiche condizioni di accessibilità degli archivi di tali organizzazioni, nell'immagine di debolezza politica che – specialmente nel caso della Società delle nazioni – ne avvolge il ricordo e in una certa incomprendimento delle modalità di svolgimento delle relazioni internazionali tre probabili ragioni della scarsa attenzione dedicata all'argomento. Cfr. R. Girault, *Encore une nouvelle histoire des relations internationales: l'histoire des relations internationales*, in «Relations internationales», n. 75 (1993), pp. 272-273.

<sup>16</sup> Si vedano tra queste E.F. Ranshofen-Wertheimer, *The international secretariat: a great experiment in international administration*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1945; M. Hill, *The Economic and Financial Organization of the League of Nations. A survey of twenty-five years' experience*, Washington, Carnegie endowment for international peace, 1946; A. Loveday, *Reflections on international administration*, Oxford, Clarendon Press, 1956; F.P. Walters, *A history of the League of Nations*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1986 (1a ediz. 1952); J. Siotis, *Essai sur le secrétariat international*, Genève, Librairie Droz, 1963.

<sup>17</sup> Con riferimento alle pubblicazioni italiane si vedano G. Conetti, *La costituzione delle organizzazioni tecniche nella Società delle nazioni*, Milano, Giuffrè, 1979, e – sebbene di tutt'altre pretese – I. Garzia, *L'Italia e le origini della Società delle nazioni*, Roma, Bonacci, 1995. Sullo sviluppo delle organizzazioni multilaterali si può menzionare anche il lavoro di L. Tosi, *Alle origini della FAO: le relazioni tra l'Istituto internazionale di agricoltura e la Società delle nazioni*, Milano, Angeli, 1989. Intesa a valorizzare la documentazione prodotta dalle organizzazioni multilaterali ginevrine è la ricostruzione che Mario Taccolini fa dell'inchiesta sulla produzione compiuta dal Bit in M. Taccolini, *Una crisi annunciata? L'inchiesta sulla*





Il risveglio dell'attenzione verso l'Organizzazione economica e finanziaria della Sdn nel passato quindicennio è invece dovuto a contributi di storia economica non meno che di storia del pensiero economico e della politica economica. Tra i primi un articolo di Barbara Curli, centrato sulla partecipazione italiana al dibattito svoltosi a Ginevra sui cartelli internazionali, ha proposto l'Oef come un primitivo nucleo di tecnocrazia europea<sup>18</sup>. Lungo un'analogia linea di rivalutazione storiografica, Eric Bussière ha riconsiderato il ruolo dell'Organizzazione economica e finanziaria, respingendo l'immagine di semplice «*structure destinée à mettre sur pieds les principales conférences économiques de l'entre-deux-guerres*» e qualificandola come luogo centrale del dibattito internazionale sulle prospettive dell'Europa nella seconda metà degli anni venti e negli anni trenta. I suoi contributi, in particolare, da un lato illustrano come – sotto lo stimolo del progetto federativo di Aristide Briand e nella cornice di non percorribilità delle soluzioni globali provocata dalla crisi – abbia preso forma a Ginevra l'idea di uno spazio regionale economico europeo, dall'altro mettono implicitamente in risalto la capacità del Segretariato di fornire apporti rilevanti all'elaborazione progettuale svolta dall'Organizzazione<sup>19</sup>.

Su un altro versante, quello della comparazione dell'Oef con le organizzazioni internazionali del secondo dopoguerra, si colloca un articolo di Louis Pauly, nel quale sono messe in evidenza caratteristiche operative e funzionali che adombrerebbero nel Comitato economico e nel Comitato finanziario dell'Oef gli antesignani del Gatt e del Fondo monetario internazionale<sup>20</sup>.

Non meno ricchi di interesse sono gli apporti di storia della politica economica, ai quali va riconosciuto il merito di avere proiettato una luce molto più penetrante sul ruolo del

---

produzione del *Bureau international du travail (1920-1925)*, Milano, Vita e Pensiero, 2001.

<sup>18</sup> Cfr. B. Curli, *L'Italia, la Società delle Nazioni e la discussione sugli accordi industriali internazionali, 1927-31*, in «Rivista di storia economica», n.s., a. 7 (1990), n. 1, pp. 21-46.

<sup>19</sup> E. Bussière, *L'Organisation économique de la SDN et la naissance du régionalisme économique en Europe*, in «Relations internationales», n. 75 (1993), pp. 301-313; id., *Les aspects économiques du projet Briand: essai de mise en perspective. De l'Europe des producteurs aux tentatives régionales*, in *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne. Perspectives nationales et transnationales, avec documents. Actes du colloque international tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991*, a cura di A. Flcury (in collaborazione con Lubor Jílek), Bern, Peterlang, 1998, pp. 75-92.

<sup>20</sup> L.W. Pauly, *The League of Nations and the foreshadowing of the International monetary fund*, Princeton, Princeton University, 1996.



Segretariato della Sdn nella promozione di programmi di ricerca economica cui si accenna anche nel profilo istituzionale di Martin Hill<sup>21</sup>. È stato infatti mostrato come a quelle ricerche, in cui furono coinvolti economisti di rilievo internazionale, si debba non piccola parte del processo di svecchiamento della cultura economica di stampo liberale, nel segno di una visione più articolata delle relazioni economiche internazionali, una visione sistematica, strutturata intorno al concetto di un «ordine economico mondiale» costituito da norme e regole, meglio capace di descrivere la realtà e i molteplici meccanismi di interazione tra flussi di beni, flussi finanziari e rapporti valutari. Il merito di questa rilettura è specialmente di Neil De Marchi, il cui articolo del 1991<sup>22</sup> ne ha suscitati altri intesi a estendere il campo di indagine all'insieme degli organismi ginevrini, includendovi in particolare il Bureau international du Travail (Bit) e la Banca dei regolamenti internazionali (Bri). Il riferimento è ai lavori di Anthony Endres e Grant Fleming, nei quali si mette in luce la specificità del punto di vista elaborato dagli economisti alle dipendenze delle organizzazioni internazionali rispetto a quello degli accademici e degli economisti alle dipendenze dei governi e si valutano gli sviluppi della riflessione sui temi della politica monetaria, della politica commerciale, del ciclo economico, delle opere pubbliche e così via in relazione alla parallela evoluzione del pensiero economico<sup>23</sup>.

Sullo sfondo di questo composito modello storiografico e all'interno di un orizzonte teorico validante il ruolo delle istituzioni nel governo delle relazioni economiche internazionali – e tuttavia in una prospettiva di indagine solo indirettamente collegata alle cause del perdurare della crisi – l'oggetto della tesi è focalizzato sull'atteggiamento manifestato

<sup>21</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organization of the League of Nations*, cit., cap. 9.

<sup>22</sup> N. De Marchi (in collaborazione con ), *League of Nations economists and the idea of peaceful change in the decade of the 'thirties*, in «History of political economy», supplemento al n. 23 (1991), pp. 143-178.

<sup>23</sup> Cfr. A.M. Endres e G.A. Fleming, *International economic policy in the interwar years: the special contribution of Ilo economists*, in «International labour review», vol. 135 (1996), pp. 207-225 (versione francese: *La politique économique internationale dans l'entre-deux-guerres: l'apport des économistes du Bit*, in «Revue internationale du travail», vol. 135, n. 2, pp. 225-45); Id., *Monetary policy and the business cycle: the view from Geneva in the 1920s*, Australian National University working paper in economics and econometrics, n. 311, September 1999; *The Ilo and the League of nations: a distinctive perspective on macroeconomic stabilization policy in the 1920s*, in *The impact of Keynes on economics in the 20th century*, a cura di L. Pasinetti e B. Schefold, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, pp. 202-220. Lavori oggi culminati in volume: Id., *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.



dall'Organizzazione economica e finanziaria (Oef) della Sdn – in quanto organismo preposto alla promozione della cooperazione economica internazionale – in relazione ai mercati dei beni, intendendo con ciò tanto il versante della produzione, quanto quello della commercializzazione. Ci si è proposti, cioè, un'indagine sugli orientamenti e le raccomandazioni espressi in materia di regolazione dei mercati domestici e internazionali – o, più precisamente, attenendosi al linguaggio dell'epoca, di «organizzazione della produzione» – di fronte al degrado della congiuntura nella seconda metà degli anni venti e negli anni centrali della crisi. Obiettivo prefissato alla ricerca è stato un tentativo di ricostruire le soluzioni proposte come possibili rimedi al primo manifestarsi e al successivo svolgersi della crisi e le argomentazioni che le hanno sorrette nelle fasi del dibattito, valutando l'operato dell'istituzione e osservandone le capacità di reazione.

Pur nella consapevolezza, sorretta dalla cosiddetta «tesi ET», che non vi sia comparabilità tra gli effetti prodotti sulla crisi dalle scelte di politica monetaria e fiscale da un lato, e da quelle riguardanti l'assetto dei mercati delle merci dall'altro, ci si è domandati se elementi riconducibili alla medesima «mentalità del gold standard» non abbiano operato in entrambi i campi, se, in altri termini, non vi siano stati elementi di «coerenza interna» tra le opzioni contemplate nelle due sfere.

A titolo esemplificativo, la necessità diffusamente avvertita di provocare un aumento dei prezzi allo scopo di rianimare l'attività economica compare iscritta due volte nell'agenda della conferenza monetaria ed economica di Londra del 1933<sup>24</sup>. In primo luogo come misura di politica monetaria intesa a provocare una reflazione generalizzata; in secondo luogo sotto forma di schemi di restrizione della produzione delle commodity più gravemente colpite dalla contrazione della domanda o dalla riduzione di prezzo. La restrizione del mercato rappresentava una soluzione congruente con i vincoli posti dalla «mentalità del gold standard» a eventuali programmi di stimolo della domanda. Tale «ideologia» consisteva infatti nel prioritario rispetto della parità del cambio, in bilanci pubblici in pareggio e in prezzi stabili e riduceva perciò drasticamente il campo per

<sup>24</sup> Cfr. Sdn, *Conférence monétaire et économique. Projet d'ordre du jour annoté soumis par la Commission préparatoire des experts*, Genève, Société des Nations, 1933, pp. 19-21 e 33-35.



l'adozione di misure suscettibili di comportare disavanzi di bilancio o pressioni inflazionistiche. L'opzione di regolamentare la produzione in senso restrittivo, però, aveva riguardato anche i prodotti industriali almeno fin dal 1927, quando si cominciò a considerare come concreta opzione di *policy* – e per oltre tre anni se ne discusse nell'ambito di comitati di varia composizione e mandato – la costituzione di cartelli industriali internazionali quale specifico rimedio alla disoccupazione europea.

Più in generale, ci si è proposti di esaminare se e in che modo agirono sul dibattito svolto in seno all'Oef e sulle relative conclusioni limiti intrinseci all'assetto costituzionale dell'Organizzazione ed eventuali pregiudizi delle persone coinvolte nel dibattito. Ci si è chiesti inoltre se tra le soluzioni proposte ve ne siano state alcune suscettibili di essere richiamate in causa in epoche successive e in circostanze mutate delle relazioni internazionali.

Si allude qui, per esempio, agli accordi intergovernativi relativi ai mercati delle commodity, oggetto di specifica regolamentazione nella Carta dell'Avana, dalla quale avrebbe dovuto trarre origine alla fine degli anni quaranta l'Organizzazione internazionale del commercio. Ci si riferisce anche e soprattutto all'interesse di capire se lo scrupolo relativamente esiguo e apparentemente dottrinario – mostrato da quella parte della classe dirigente che partecipò ai lavori dell'Organizzazione economica e finanziaria – nei confronti di mercati concorrenziali intesi come un bene pubblico da tutelare con adeguata legislazione, sia da ricondursi meramente alla particolarità delle contingenze storico-politiche (quali il clima di accesa competizione nazionalista), se rifletta assenza di preoccupazione (motivata da irrilevanza politica del problema), oppure ancora inadeguata preparazione tecnica ad affrontare l'argomento.

A questo riguardo, poiché la prima ragion d'essere dell'Oef fu di offrire consulenza tecnica agli organi politici della Sdn sulle materie economiche e finanziarie e poiché, di conseguenza, essa fu composta essenzialmente di «tecnici» provenienti dai rami delle amministrazioni nazionali e dal mondo degli affari, collegato a questo aspetto è un tentativo di valutazione o qualificazione di quella che è stata definita «un primo nucleo di alta tecno-





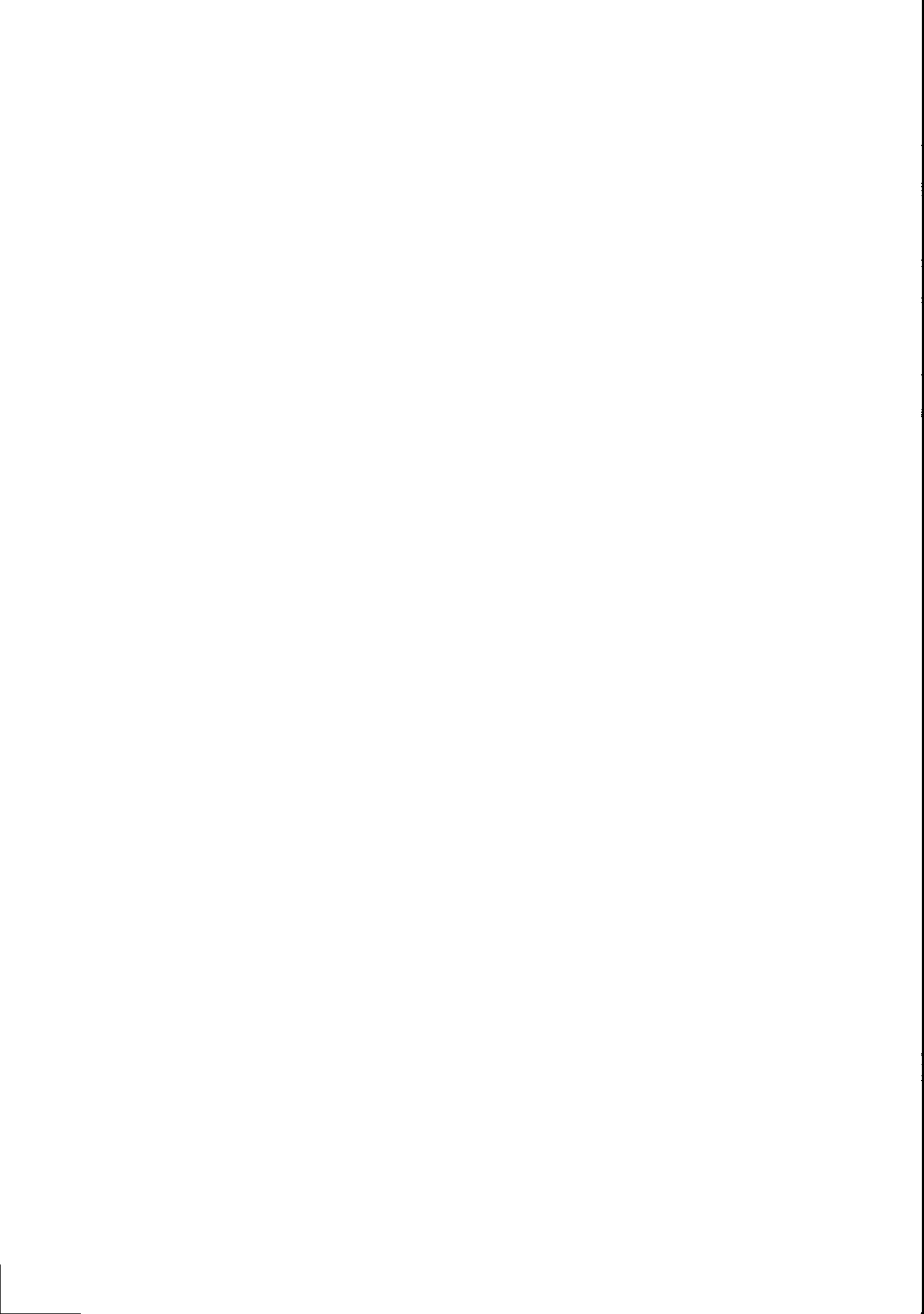
crazia europea»<sup>25</sup>.

Ci si attende da ultimo che, scavando nelle strutture e procedure organizzative dell'Oef e scorrendo i resoconti dei suoi lavori, l'indagine permetta di offrire almeno tangenzialmente un riscontro qualificato a uno dei temi della «rifondazione borghese» delle società europee proposto da Charles Maier: l'emergere, cioè, nel corso del processo di stabilizzazione del primo dopoguerra, di una società «corporatista», in cui i centri di decisione e di «governo» in materia economica e sociale si spostarono dai luoghi tradizionalmente occupati nei sistemi liberali, ossia le assemblee legislative, per trasferirsi nella contrattazione continua e informale con i gruppi di interessi organizzati<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. B. Curli, *L'Italia, la Società delle Nazioni*, cit. p. 21.

<sup>26</sup> Cfr. C.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. La stabilizzazione in Francia, Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1999, in particolare l'Introduzione.



## Capitolo 2 – L'Organizzazione economica e finanziaria della Società delle nazioni

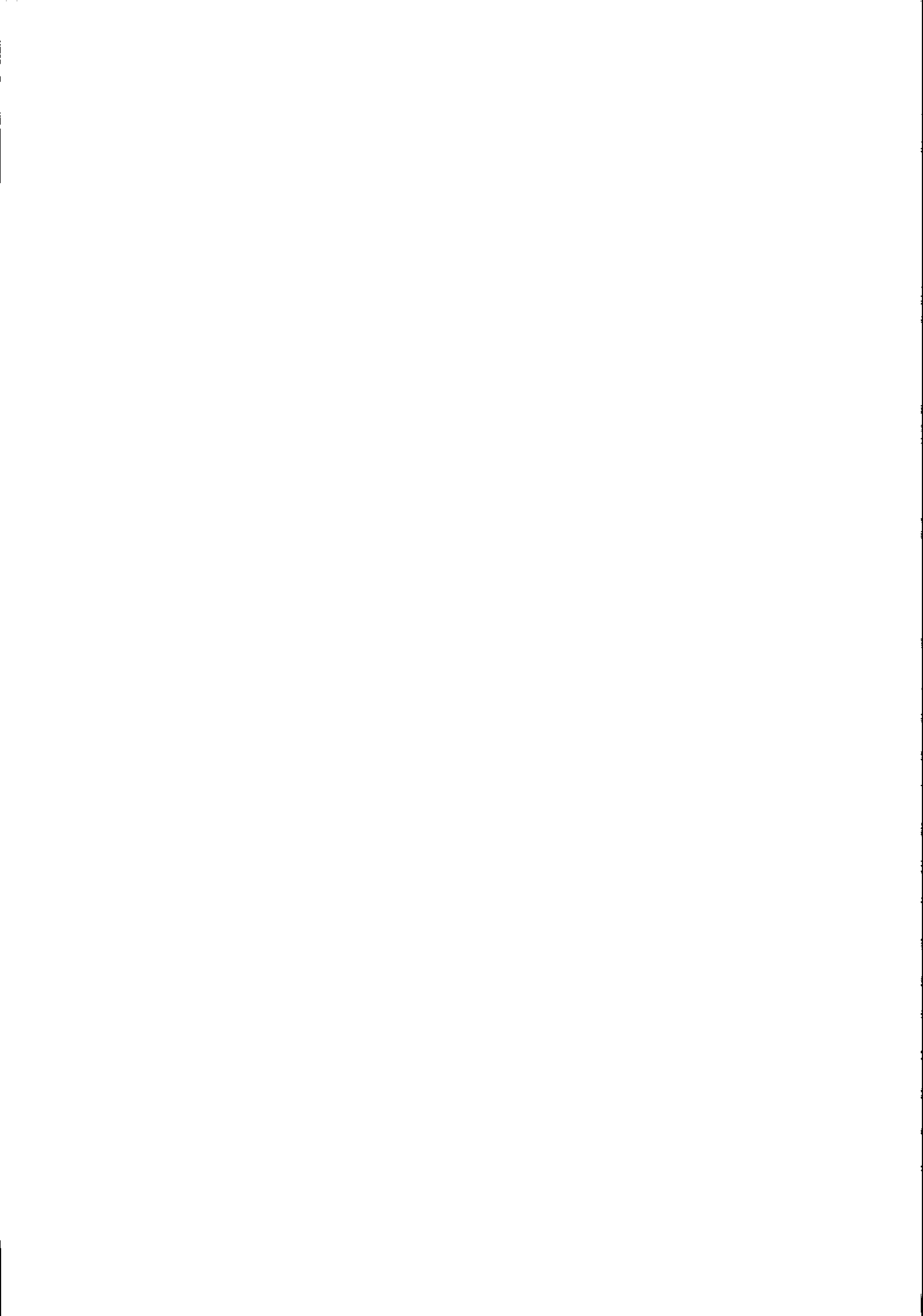
*The world has had far too little practice in international activity [...] we've had the Universal Postal Union and the International Bureau of Weights and Measures and the International Sugar Commission, and during the war we had the successful operation of such cooperative ventures as the Allied Maritime Transport Council. But we never had a systematic international approach to problems where everybody has everything to gain and nothing to lose.*

*Raymond B. Fosdick, 1919*

*Politically, nations still regard themselves as sovereign and independent. Technically, they are bound to realise their interdependence.*

*League of Nations Secretariat, 1921*

Per oltre un ventennio l'Organizzazione economica e finanziaria (Oef) della Società delle nazioni fu un luogo di osservazione, analisi e discussione delle più importanti questioni interessanti l'economia e la finanza internazionali, questioni, in special modo, la cui soluzione si riteneva potesse produrre maggiore benessere generale quando ricercata nella prospettiva e con gli strumenti della cooperazione multilaterale. L'attività dell'Organizzazione contribuì anzi in modo significativo, talora insieme a quella degli altri organismi internazionali – l'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) e la Banca dei regolamenti internazionali –, a definire di volta in volta i temi di interesse della comunità internazionale, a ordinarli in un'agenda secondo una scala di priorità e a stabilirne le modalità di approccio concettuale e procedurale. Tale attività fu condotta in larga parte nell'ambito di comitati permanenti o temporanei (episodicamente intervallati da conferenze internazionali), stabilmente coadiuvati dalla sezione economica e finanziaria del Segretariato e composti da «tecnici» o «esperti» rappresentativi, per provenienza geografica, di un'ampia porzione della compagine societaria della Società delle nazioni. In virtù di quest'ampia rappresentanza, di un vincolo istituzionale riconducibile all'ambizione u-



niversalistica dell'organo ginevrino e di un intento programmatico, nello svolgimento di alcuni dei suoi principali compiti, e in particolare nell'osservazione e nell'analisi, l'Oef fu portatrice di uno sguardo nuovo sulle «cose economiche» del mondo, se non altro perché disancorato dalla immediata prospettiva di un interesse nazionale determinato<sup>1</sup> e perché sistematicamente proteso verso la dimensione «globale»<sup>2</sup>.

Tale sguardo acquisì anche un proprio originale tratto distintivo a seguito dell'avvio negli anni Trenta di autentici programmi di ricerca nel campo dell'analisi economica.

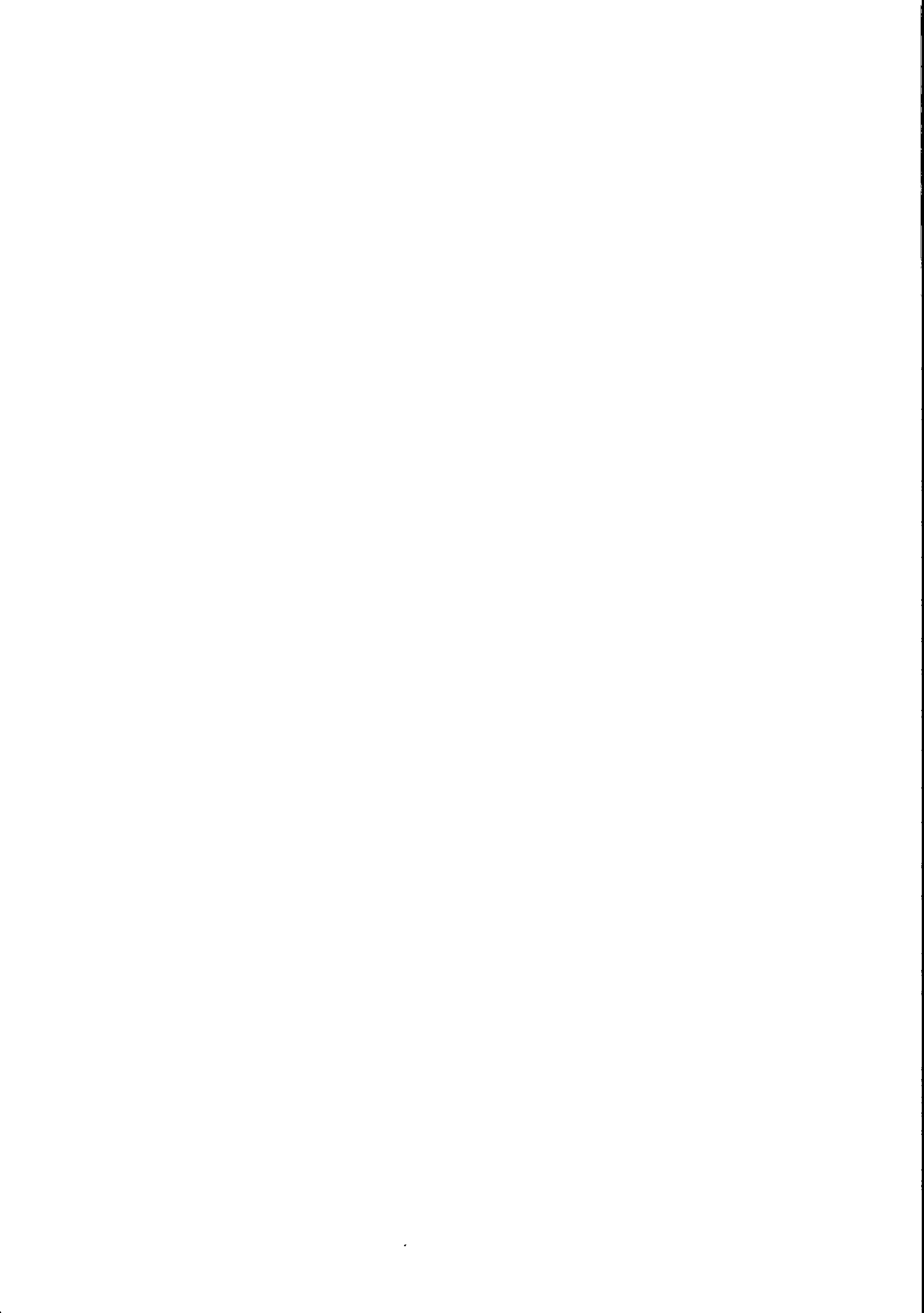
In contrasto con questa attività di indagine e dibattito, la capacità dell'Oef di incidere sulle effettive condizioni dell'economia mondiale o di singoli paesi attraverso interventi diretti fu decisamente minore e circoscritta all'interno di un ristretto arco di tempo. In sostanza, nonostante alcune prove positive date negli anni Venti, essa cessò quasi del tutto in seguito al colpo portato alla cooperazione internazionale dal fallimento della conferenza di Londra nel 1933.

Tale esito, tuttavia, non solo non arrestò l'attività dell'Organizzazione, ma, paradossalmente, in un certo senso ne arricchì la valenza dei risultati, specialmente per quanto riguarda l'opera di indagine e studio, più che nel decennio precedente ora strumento di approfondimento della conoscenza dei meccanismi di funzionamento dell'economia internazionale. L'esperienza dell'Oef non vide pertanto attenuato dai mutamenti operativi degli anni trenta il proprio significato storico di «apprendistato della cooperazione economica multilaterale» e rimase – in positivo e in negativo – un riferimento essenziale nel disegno del sistema della cooperazione nell'architettura istituzionale internazionale del se-

---

<sup>1</sup> Con ciò non si vuole negare la competizione tra alcune influenti cancellerie per assicurarsi il controllo degli organi principali della Società delle nazioni se non stabilmente, almeno quando erano chiamati a deliberare su questioni di particolare rilevanza strategica ai fini degli interessi nazionali.

<sup>2</sup> L'angolatura prospettica globale era programmatica almeno nella misura in cui il disegno della Sdn rappresentò una risposta alle aspirazioni e contò sul sostegno del movimento internazionalista. In senso stretto, d'altra parte, essa emergeva chiaramente in alcuni dei testi che accompagnarono la fase progettuale. A titolo di esempio, in alcuni passi di un memorandum del Foreign Office del novembre 1918, indicante gli ambiti e le modalità della cooperazione internazionale nel dopoguerra e ritenuto da lord Robert Cecil per base dell'elaborazione del progetto britannico di società delle nazioni, è esplicitamente auspicato in seno alla futura organizzazione lo sviluppo di uno «habit of looking at problems from the point of view of the world as a whole». Il memorandum è riprodotto in A. Zimmer, *The League of nations and the rule of law, 1918-1935*, London, Macmillan & Co, 1936, pp. 196-208; la citazione è tratta da p. 207. Della peculiarità e novità di tale sguardo altri osservatori del tempo sono testimoni, come si vedrà nel par. 2.



condo dopoguerra<sup>3</sup>.

Luogo peculiare di osservazione dell'economia internazionale, l'Organizzazione economica e finanziaria si offre a sua volta all'indagine storica come un osservatorio degli orientamenti in materia di politica economica nazionale e internazionale espressi da settori qualificati dei ceti dirigenti europei<sup>4</sup>. Ciò si deve al fatto che nei comitati che la componevano sedevano solitamente uomini in grado di influenzare nel paese di origine il processo di formazione delle politiche economiche, vuoi direttamente e individualmente per il ruolo ricoperto nella vita pubblica, nell'amministrazione o nell'economia nazionali, vuoi perché riconducibili per appartenenza istituzionale, affinità politico-culturali, comune matrice intellettuale o rapporti di interesse ad ambienti che quel processo avevano la responsabilità di guidare o il potere di condizionare.

Prima di fissarsi sul tema, l'indagine storica che si prospetta non può però prescindere dalla consapevolezza del condizionamento che gli assetti e la dinamica istituzionali hanno avuto sull'intera attività dell'Organizzazione, dalle modalità di osservazione dei fatti economici ai dibattiti e alle raccomandazioni, e non può di conseguenza sottrarsi a un'analisi, svolta nelle pagine che seguono, sulla genesi dell'organismo, il suo ordinamento interno e in rapporto ai principali organi societari, le più importanti linee di attività, la composizione in termini di uomini e competenze.

---

<sup>3</sup> Ampia è la convergenza su questo punto. Cfr. M. Bourquin, *Vers une nouvelle Société des Nations*, Neuchâtel, La Baconnière, 1945, pp. 62 ss.; V.-Y. Ghébal, *Aux origines de l'Ecosoc: l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations*, in «Annuaire français de droit international», a. 18 (1972), pp. 469-511; Id., *La transition de la Société des Nations à l'Organisation des Nations Unies*, in *The League of Nations in retrospect. Proceedings of the symposium, Geneva, 6-9 November 1980*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1983, pp. 73-92; J. Siotis, *The institutions of the League of Nations*, in *ibid.*, pp. 19-30; A. Fleury, *The League of Nations: toward a new appreciation of its history*, in *The Treaty of Versailles. A reassessment after 75 years*, a cura di M.F. Boemeke, G.D. Feldman e E. Glaser, Washington D.C., The German Historical Institute-Cambridge University Press, 1998, pp. 507-522.

<sup>4</sup> Membri della Società delle nazioni erano naturalmente anche numerosi paesi extraeuropei. Tuttavia, nonostante il declino del potere economico e finanziario europeo negli anni tra le due guerre e l'incrinatura di quello politico, e considerata l'assenza degli Stati Uniti, i delegati europei furono i più autorevoli tra i partecipanti ai lavori dell'organismo ginevrino. La rilevanza di questo dato è tale che l'attività della Sdn in ambito economico negli anni trenta è stata caratterizzata come un primo moderno esperimento di regionalismo (Bussièrre, 1993).





## 2.1. *Dai bureaux internationaux alla cooperazione interalleata: genesi e assetti istituzionali*

La letteratura sulla genesi della cooperazione funzionale è solita individuare in una serie di processi storici di medio e lungo periodo e in una serie di esperienze istituzionali da un lato le ragioni che spiegano la costituzione dell'Organizzazione economica e finanziaria e delle altre organizzazioni tecniche interne alla Società delle nazioni, dall'altro i modelli di riferimento presenti alle menti dei loro artefici. In termini molto generali la creazione dell'Oef quale luogo di cooperazione multilaterale istituzionalizzata viene considerata una risposta al processo di crescita dell'economia internazionale iniziato nell'Ottocento e proseguito pur con qualche oscillazione fino allo scoppio della prima guerra mondiale. Unite all'intensificazione dei rapporti di interdipendenza, le responsabilità che i governi assunsero gradualmente in ambiti sempre più vasti della vita economica e sociale nazionale moltiplicarono le opportunità di istituire stabili forme di cooperazione di carattere tecnico in una cornice multilaterale. Di qui nacquero le unioni amministrative internazionali di carattere pubblico o privato, dotate di un ufficio o Segretariato permanente: dalla European Danube Commission (1856) alla International Telegraphic Union (1865), dalla Universal Postal Union (1874) all'Istituto internazionale dell'Agricoltura (1905) e all'International Health Office (1907), dagli organi operanti nell'ambito dei trasporti ferroviari a quelli tutelanti le diverse forme della proprietà intellettuale<sup>5</sup>. Questa forma di «internazionalismo» fu accompagnata da un movimento di opinione favorevole alla costruzione di un «governo mondiale» e fra i tanti divulgatori arruolati alla causa ebbe in un esponente della Fabian Society l'estensore di un pamphlet destinato a vasta eco e soprat-

---

<sup>5</sup> Cfr. M. Bourquin, *Vers une nouvelle Société des Nations*, Neuchâtel, La Baconnière, 1945, pp. 54-58; M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League of Nations*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 11-13; F.P. Walters, *A history of the League of Nations*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1986 (1a ediz. 1952), pp. 6-7; V.-Y. Ghébali, *Aux origines de l'Ecosoc: l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations*, in «Annuaire français de droit international», a. 18 (1972), pp. 472-473. Riportando i dati dell'annuario dell'Office central des associations internationales di Bruxelles, quest'ultimo conta al 1912 una ventina di unioni di carattere ufficiali e quasi centocinquanta di carattere privato.



tutto a significativa influenza presso le commissioni che sul finire della guerra in Francia e Gran Bretagna e nel 1919 alla conferenza della pace disegnarono l'architettura della Società delle nazioni<sup>6</sup>. Il carattere permanente delle unioni, la composizione internazionale del personale distaccatovi, il conferimento di responsabilità amministrative nell'esercizio di funzioni pubbliche costituirono un precedente specialmente per il Segretariato<sup>7</sup>.

Per un insieme di motivi, tuttavia, fu maggiore l'impatto del sistema di organismi che durante la guerra diedero forma alla cooperazione interalleata. Questa aveva avuto uno sviluppo graduale nel corso del conflitto in risposta all'evolvere della situazione militare e a tre ordini di necessità economico-finanziarie: concentrare gli acquisti governativi di materie prime e beni alimentari evitando l'insorgere di comportamenti speculativi, come sarebbe accaduto qualora i governi si fossero rivolti ai mercati in competizione tra loro; facilitare la concessione e la negoziazione dei crediti necessari; allocare nel modo più efficiente le risorse e il tonnellaggio disponibile.

Il primo passo in questa direzione era stata la creazione nel 1914 della Commission internationale de ravitaillement per il coordinamento degli acquisti di farina carne e zucchero effettuati in Gran Bretagna e destinati alle forze armate, ma sul piano della prassi amministrativa istituzionale l'iniziativa non aveva fatto molto più che permettere il superamento delle formalità tipiche del negoziato diplomatico<sup>8</sup>. Solo la pressione generata dal prolungarsi del conflitto aveva portato nel 1916 a realizzare un tipo di struttura più efficace, incaricata degli approvvigionamenti anche per le popolazioni civili, il *Wheat*

<sup>6</sup> Cfr. F.P. Walters, *A history of the League of Nations*, cit., p. 22. Il riferimento è a Leonard Woolf, *International government*, London, Allen & Unwin, 1916. Biblio sulle commissioni Phillimore e Bourgeois: oltre a *ibid.*, cap. 3, cfr. W.E. Rappard, *Vues rétrospectives sur la Société des nations*, in «Recueil des cours de l'Académie de droit international», t. 71 (1947), pp. 130-133; Blair, Scott G. (1993), *Les origines en France de la Sdn. La Commission interministérielle d'Études pour la Société des Nations, 1917-1919*, in «Relations internationales», n. 75, pp. 277-292; I. Garzia, *L'Italia e le origini della Società delle nazioni*, Roma, Bonacci, 1995.

<sup>7</sup> Cfr. J. Siotis, *The institutions of the League of Nations*, in *The League of Nations in retrospect. Proceedings of the symposium, Geneva, 6-9 November 1980*, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1983, p. 25; più diffusamente Id., *Essai sur le secrétariat international*, Genève, Librairie Droz, 1963, parte I.

<sup>8</sup> Cfr. A. Salter, *Allied shipping control: an experiment in international administration*, Oxford, Clarendon Press, 1921, pp. 251-252. Nelle proprie memorie Jean Monnet tratteggia la Commissione come una «denominazione ambiziosa, che ricopriva una realtà piuttosto miscra». Cfr. J. Monnet, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978, p. 43.



*executive*, che sarebbe divenuto un modello per la successiva articolazione della cooperazione in tempo di guerra<sup>9</sup>. Verso la fine del conflitto l'assetto degli organi interalleati era formato da un insieme di consigli di rango ministeriale (*councils*)<sup>10</sup> da cui dipendevano comitati o *executives* composti da funzionari provenienti dai competenti rami delle amministrazioni nazionali. Arrivati a contare un numero superiore a venti<sup>11</sup>, i comitati avevano il compito di stabilire il fabbisogno complessivo delle singole commodity, di ripartirne tra i belligeranti i quantitativi disponibili sul mercato<sup>12</sup> e di interessarne del trasporto lo staff esecutivo (denominato Allied Maritime Transport Executive, o Amte) dell'Allied Maritime Transport Council. Da questo organismo, creato alla fine del 1917 per fare fronte alla scarsità di naviglio mercantile provocata dalla guerra sottomarina tedesca e incaricato di gestire in *pool* tutte le risorse navali disponibili a livello alleato, dipendeva in ultima istanza ogni approvvigionamento ed esso divenne il cardine – oltre che la forma più avanzata – di tutto il sistema della cooperazione.

Sotto il profilo giuridico l'assetto costituzionale degli *executives* differiva profondamente da quello delle unioni amministrative internazionali, dal momento che a essi non era delegato alcun potere esecutivo definito e autonomo. La loro efficacia operativa dipendeva in termini sostanziali dal distacco temporaneo di personale chiave delle amministrazioni nazionali e dalla capacità che questo aveva di mantenere il collegamento tra le due istanze: da un lato, nella sede internazionale, fornendo dati, rappresentando esigenze e collaborando alla realizzazione di programmi condivisi, dall'altro, nei rispettivi paesi

<sup>9</sup> Jean Monnet si attribuisce una parte nella progettazione di questo modello di cooperazione che avrebbe dovuto funzionare con le stesse modalità operative di una ditta commerciale e spostare per la prima volta l'attenzione dagli interessi nazionali a quello comune degli alleati. Cfr. *ibid.*, pp. 46-47.

<sup>10</sup> Si tratta dell'Allied Maritime Transport Council (Amte) per l'allocazione del tonnellaggio disponibile; War Purchases and Finance Council per gli acquisti negli Stati Uniti; Food Council; Munitions Council; Allied Blockade Council; Allied Naval Council; Military Council; Allied Transportation Council per i trasporti ferroviari. Cfr. A. Salter, *Allied shipping control*, cit., diagramma p. 242.

<sup>11</sup> Dipendevano dal Food Council i seguenti *executives*: Wheat; Oil seeds; Meats and fats; Sugar; dal Munition Council quelli relativi a: Nitrates; Aircraft; Chemical; Explosives; Non-ferrous metals; Steel; Mechanical transport (chiamati anche *Programme Committees*). Altri comitati avevano competenza su: Leather and hides; Wool; Cotton; Jute; Flax and hemp; Paper; Coal and coke; Tabacco; Petroleum. Cfr. *ibid.*, diagramma p. 242.

<sup>12</sup> I buoni risultati forniti dal sistema furono tali che anche alcuni paesi neutrali se ne servirono per i propri approvvigionamenti. Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., p. 14.



d'appartenenza, trasmettendo decisioni e traducendole in provvedimenti esecutivi<sup>13</sup>. In breve, dalla capacità dei funzionari di rappresentare e fare valere il punto di vista nazionale nelle sedi internazionali e quello internazionale nei rispettivi comparti amministrativi nazionali<sup>14</sup>.

Tale insieme di relazioni transgovernative<sup>15</sup> rappresentava una novità considerevole rispetto alle modalità di consultazione prevalenti prima del conflitto, quando le comunicazioni tra settori anche disparati dell'amministrazione di due o più stati erano mediate dalle rispettive ambasciate e ministeri degli Esteri [assenza di relazioni transgovernative]. Presentava inoltre il vantaggio di permettere lo svolgimento di compiti onerosi in termini di lavoro ben al di là di quanto consentissero le brevi e irregolari riunioni dei ministri nell'ambito delle conferenze e dei consigli. In sostanza, il contributo più innovativo dato dalla cooperazione interalleata alla pratica dell'amministrazione internazionale era consistito nello stabilire un contatto diretto tra interi segmenti delle amministrazioni nazionali. Protratto nel tempo, il contatto favoriva la conoscenza reciproca tra i funzionari e, a patto che questi fossero capaci – oltre che di poteri esecutivi – anche e soprattutto di influenza verso il basso come verso l'alto delle gerarchie domestiche, aveva buone *chances* di divenire strumento della formazione di politiche autenticamente internazionali<sup>16</sup>. Considerati i buoni risultati ottenuti in tempo di guerra, l'enfasi sul contatto diretto (o *personal integration*) e l'inscindibile corollario a esso associato dell'autorevolezza dei funzionari delle amministrazioni nazionali chiamati a servire la causa internazionale rimasero un ri-

<sup>13</sup> Cfr. A. Salter, *Allied shipping control*, cit., pp. 253-254.

<sup>14</sup> Cfr. *ibid.*, p. 258.

<sup>15</sup> Per relazioni transgovernative si intendono le relazioni sviluppate da «sets of direct interactions among sub-units of different governments that are not controlled or closely guided by the policies of the cabinets or chief executives of those governments» (cfr. R.O. Keohane e J.S. Nye, Jr., *Transgovernmental relations and international organizations*, in «World Politics», vol. 27 (1974), n. 1, p. 43). Gli autori distinguono tra due tipi fondamentali di relazioni cooperative: quelle ispirate al coordinamento delle politiche e quelle ispirate alla costruzione di coalizioni rivolte contro segmenti della stessa amministrazione di appartenenza (cfr. *ibid.*, p. 44).

<sup>16</sup> Il punto di vista espresso da Salter è pienamente condiviso da Jean Monnet che sostiene che nelle modalità di lavoro degli *executives* e nello spirito che ne accompagnò l'operato per la prima volta l'interesse comune prevalse sui singoli interessi nazionali (cfr. J. Monnet, *Cittadino d'Europa*, cit., p. 47). Per Salter lo sviluppo della consuetudine tra funzionari di rango presentava anche il vantaggio tutt'altro che accessorio di impedire ai lavori dei comitati impegnati nella ricerca di soluzioni condivise di trascendere i confini del ragionevole confronto e degenerare nel negoziato basato sui meri rapporti di forza. Cfr. A. Salter, *Allied shipping control*, cit., pp. 258-259.

ferimento importante anche per la definizione dei principi costituzionali delle organizzazioni tecniche della Società delle nazioni.

Alla fine della guerra, un'ulteriore esperienza in fatto di cooperazione fu il Supreme Economic Council, creato nel febbraio 1919 nel contesto della conferenza della pace su proposta di Herbert Hoover e sciolto nel corso dell'anno successivo<sup>17</sup>. Il suo mandato, laboriosamente definito nel corso di tre incontri tra i capi dei governi vincitori, consisteva nell'occuparsi di questioni relative alla finanza, ai rifornimenti alimentari, al controllo del blocco contro i nemici, ai trasporti marittimi e alle materie prime; di esercitare il controllo sui generi alimentari e le materie prime inviate in Germania; di studiare le misure necessarie per provvedere alla fornitura dei beni essenziali e alla ripresa dell'attività economica nelle regioni più devastate dalla guerra, tanto nel campo dei vinti che in quello dei vincitori e dei paesi neutrali<sup>18</sup>. In sostanza il Consiglio fornì una nuova cornice istituzionale all'interno della quale fu continuata l'attività degli organismi della cooperazione interalleata, in esso assorbiti sotto forma di sezioni. L'efficacia della sua azione fu però minata dal rapido smantellamento dell'economia di guerra negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, dalla mancanza di fondi da gestire, dall'assenza al suo interno di rappresentanti dei vinti, dai concomitanti lavori della Commissione economica della conferenza di Parigi, incaricata di stabilire le clausole economiche della pace e, di conseguenza, l'assetto durevole delle relazioni economiche internazionali<sup>19</sup>. In termini di principi costituzionali il Consiglio non godeva di deleghe esecutive e non differiva perciò significativamente dai suoi precedenti, salvo per il fatto che gli ambiti della cooperazione trovavano ora al suo inter-

<sup>17</sup> Cfr. H.W.V. Temperley, *A History of the Peace conference*, cit., vol. 1, pp. 297-302; C.-J. Gignoux, *Le Conseil suprême économique des Alliés*, cit.; A. Salter, *Allied shipping control*, cit., pp. 221-222; M. Hill, *The Economic and Financial Organization of the League*, cit., pp. 17-18. Herbert Hoover ne ricorda brevemente costituzione e operato nelle proprie memorie (cfr. *The memoirs of Herbert Hoover*, New York, Macmillan, 1952, vol. 1, *Years of adventure, 1874-1920*, pp. 298-299 e 422-424) e in Id., *The ordeal of Woodrow Wilson*, cit., pp. 86-87, dove si riporta la minuta del progetto che diede origine al Consiglio. Un accenno è anche in D.H. Aldcroft, *From Versailles to Wall Street*, cit., p. 60.

<sup>18</sup> Cfr. J.-C. Gignoux, *Le Conseil suprême économique*, cit., pp. 302-303.

<sup>19</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 306-307, e H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, London, Oxford University Press, 1931, p. 29. Gignoux vede la più forte limitazione delle potenzialità del Consiglio nel fatto che esso non ebbe mai la possibilità di occuparsi d'altro che di situazioni contingenti. Per Salter, invece, l'organismo fu creato troppo tardi, con improvvisazione e fretta eccessive e con insufficienza di personale allenato a lavorare in *team* per poter svolgere un compito pienamente rispondente alle necessità del primo dopoguerra (cfr. A. Salter, *Allied shipping control*, cit., pp. 221-222).



no un coordinamento unitario. In ciò esso assomigliava molto alla struttura istituzionale del «General Economic Council» in cui gli inglesi avevano progettato di trasformare, senza trovare ascolto nei governi alleati, l'Allied Maritime Transport Council nel novembre 1918, al fine di disporre di uno strumento cooperativo idoneo ad affrontare la fase della ricostruzione nel modo meno traumatico possibile<sup>20</sup>. Sotto il medesimo profilo il Supreme Economic Council presentava somiglianze anche con l'assetto che avrebbe assunto l'Oef, cui l'avrebbero peraltro collegato l'attività di studio, raccolta e pubblicazione di dati statistici svolte dalla Raw Material Section e demandate, nel corso di una delle ultime sedute, al Segretariato della Sdn<sup>21</sup>.

Tra i «fili rossi» che si possono individuare a collegamento delle forme istituzionali assunte dalla cooperazione internazionale in periodi caratterizzati da congiunture politiche ed economiche anche molto diverse, due forse sopra tutti spiegano certe continuità. Il primo di questi è il condizionamento posto dal vincolo o, se si vuole, dal «dogma» della sovranità nazionale, come lo chiamò Luigi Einaudi con pungente efficacia<sup>22</sup>. In ossequio a esso, in guerra come in tempo di pace la delega di poteri a organismi di diritto internazionale fu ostacolata dalla pressoché assoluta indisponibilità dei governi a cedere frazioni di sovranità non solo nella sfera propriamente politica, bensì in relazione a qualunque questione suscettibile di chiamare in causa l'interesse nazionale e tale da richiedere un coordinamento delle politiche, sia pure in nome di una maggiore sicurezza collettiva e di un maggiore benessere generale<sup>23</sup>. Sebbene la delega di poteri – per esempio quello di pervenire alla stipula di convenzioni internazionali, come sarebbe stato reclamato per

<sup>20</sup> Cfr. A. Salter, *Allied shipping control*, cit., pp. 221-222.

<sup>21</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organization of the League*, cit., pp. 17-18.

<sup>22</sup> Cfr. L. Einaudi, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle nazioni*, in «Corriere della sera», 28 dicembre 1918, ora ripubblicato in Id., *La guerra e l'unità europea*, Milano, 1948. Cfr. in proposito S. Pistone, *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle nazioni nel 1918*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale: relazioni tenute al convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 25-26 ottobre 1974*, a cura dello stesso, Torino, Einaudi, 1975, pp. 25-37.

<sup>23</sup> Annota Jean Monnet nelle proprie memorie – d'accordo in ciò con la ricostruzione di Arthur Salter – che lo scoglio della sovranità nazionale aveva ritardato fino all'ultimo la realizzazione della gestione coordinata delle risorse navali alleate da parte di un organismo cooperativo quale fu l'Amte. Cfr. J. Monnet, *Cittadino d'Europa*, cit., pp. 45-46.

l'Oef in anni successivi – non sarebbe certamente stata di per sé sola sufficiente a creare condizioni idonee all'efficace svolgimento di politiche di cooperazione<sup>24</sup>, senza dubbio la sua mancata concessione limitò la portata dell'azione delle organizzazioni tecniche e contribuì ad alimentare in seno alla Società delle nazioni la domanda di riforma degli assetti della cooperazione funzionale<sup>25</sup>.

Il secondo dei «fili rossi» che legano le esperienze del tempo di guerra a quelle successive è costituito dal «fattore umano». Diversi furono infatti gli uomini che occuparono ruoli chiave e contribuirono a forgiare gli organismi della cooperazione, forti della propria esperienza pregressa e di quella maturata nella prassi quotidiana degli organismi stessi. Per parte britannica Arthur Salter fu uno dei funzionari il cui servizio pubblico internazionale ebbe maggiore durata. Nato a Oxford nel 1881 e ivi laureatosi in scienze umanistiche, dopo un prolungamento di studi in discipline giuridiche ed economiche aveva iniziato la carriera di *civil servant* nel 1904 presso il dipartimento dei trasporti del ministero della Marina (Admiralty). Passato nel 1911 a far parte del gruppo incaricato di costituire il sistema mutualistico nazionale (National Health Insurance Commission), allo scoppio della guerra era tornato all'Ammiragliato ed era stato in seguito trasferito al ministero dei trasporti marittimi (Ministry of Shipping), per conto del quale cominciò a partecipare ai lavori dei primi organi di cooperazione interalleati. Nel 1917 era stato tra gli ideatori dell'Allied Maritime Transport Council e nel 1918 era stato nominato presidente dell'*executive* che ne dipendeva. Finita la guerra, Salter fu a Parigi uno dei segretari del Supreme Economic Council, quindi direttore della sezione economica e finanziaria del Segretariato della Società delle nazioni fino al 1931, con una interruzione tra il 1920 e il 1922, quando prestò servizio come segretario della Commissione delle riparazioni<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. J. Siotis, *The institutions of the League of Nations*, p. 19.

<sup>25</sup> La storia dei progetti di riforma della cooperazione tecnica e delle iniziative di indagine e studio condotte in tale direzione dalla Sdn è ripercorsa in V.-Y. Ghébali, *La Société des Nations et la Réforme Bruce, 1939-1940*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1970.

<sup>26</sup> Fin dalla primavera del 1919 Salter lavorò all'organizzazione della sezione economica del Segretariato, chiamando a fare parte di essa alcuni degli uomini, tra cui Alexander Loveday, con cui aveva collaborato durante la guerra. Pressato ad accettare l'incarico di segretario della Commissione delle riparazioni, ai primi del 1920 lasciò il Segretariato con l'opzione di tornarvi quando l'opera della Commissione gli fosse parsa declinare per interesse e importanza e partendo alla volta di Parigi indicò in Walter Layton (in seguito direttore dell'*Economist* dal 1922 al 1938) il direttore *pro tempore* della sezione economica e finanziaria

Un altro protagonista di quelle vicende fu, per parte francese, Jean Monnet. Figlio di un produttore e mercante di cognac, nato a Cognac nel 1888, Monnet aveva cominciato la propria attività nell'azienda familiare, fatto che gli aveva offerto occasione di viaggiare in Europa e negli Stati Uniti. Allo scoppio della guerra ottenne grazie alle relazioni della famiglia un incarico presso il ministero del Commercio nell'ambito dell'approvvigionamento delle popolazioni civili e fin dal novembre 1914 fu a Londra a gestire acquisti. Qui, lavorando a stretto contatto con i colleghi inglesi e alleati incaricati del medesimo compito, Monnet poté osservare direttamente i limiti dell'organizzazione delle potenze in guerra e suggerire – ciò che gli valse crescente ascolto presso il ministro del Commercio Étienne Clémentel – soluzioni e progetti intesi a guadagnare efficacia alla macchina organizzativa e a promuovere la collaborazione economica internazionale. Con Arthur Salter fu uno degli ideatori del *Wheat executive* e successivamente dell'Amtc, nel cui comitato esecutivo, come si è visto, sedette. Finita la guerra, su invito del ministro degli esteri britannico Balfour e di Clemenceau, Monnet coprì fino al 1923 il posto di segretario generale aggiunto accanto a Eric Drummond, condividendo con quest'ultimo la responsabilità di organizzare e dirigere il Segretariato proprio negli anni in cui i governi lasciarono alla istituzione ginevrina maggiore libertà d'azione, poco persuasi che sarebbe mai stata in grado di avere un ruolo di qualche importanza nelle relazioni internazionali<sup>27</sup>.

---

(cfr. A. Salter, *Memoirs of a public servant*, London, Faber & Faber, pp. 152-153). Successivamente al congedo dal Segretariato ginevrino nel 1931, Salter tornò in Inghilterra dove riprese responsabilità pubbliche come membro dell'Economic Advisory Council (all'interno del quale, dal 1931, sedette in una commissione formata da Keynes, Stamp, Cole, Citrine e Henderson), come presidente della Road and Rail Conference e come parlamentare in rappresentanza dell'università di Oxford (1937-1952), dove dal 1934 insegnò teoria e istituzioni politiche. Durante la seconda guerra mondiale tornò a lavorare al ministero dei trasporti marittimi sotto i governi di Chamberlain e di Churchill, collaborò strettamente con l'amico Jean Monnet nel quadro del comitato di coordinamento franco-britannico e svolse missioni negli Stati Uniti. Nel 1944 fu per un breve periodo vicedirettore generale della United Nations Relief and Rehabilitation Administration ed ebbe in seguito fino al 1953 altri incarichi governativi. Lo stesso anno fu fatto barone di Kidlington a coronamento di una lunga serie di onorificenze conferitegli in patria e all'estero (l'Italia stessa gli conferì nel 1922 il titolo di commendatore della Corona). Oltre alla citata autobiografia (A. Salter, *Memoirs of a public servant*), cfr. D. Rickett, *Salter, (James) Arthur*, in *Dictionary of National Biography (DNB), 1971-1980*, a cura di Lord Blake e C.S. Nicholls, Oxford, Oxford University Press, 1986, pp. 756-758. Il contributo originale di Salter all'organizzazione complessiva del Segretariato è messo in evidenza in M.D. Dubin, *Transgovernmental processes in the League of Nations*, in «International Organization», vol. 37 (1983), n. 3, pp. 469-493, mentre per l'attività dell'Economic Advisory Council si rimanda a S. Howson e D. Winch, *The Economic Advisory Council, 1930-1939. A study in economic advice during depression and recovery*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977.

<sup>27</sup> Cfr. J. Monnet, *Cittadino d'Europa*, cit., pp. 43-62. Sulla libertà d'azione del Segretariato nei primi an-

Un terzo funzionario, elemento di continuità tra le diverse soluzioni istituzionali della cooperazione internazionale in guerra e nel dopoguerra, fu l'italiano Bernardo Attolico, che con Salter e Monnet condivise l'esperienza del *Wheat executive* e dell'Amte. Nato in provincia di Bari nel 1880 e laureato in giurisprudenza a Roma nel 1901, Attolico aveva cominciato la carriera di pubblico funzionario nel Commissariato dell'emigrazione e nell'ambito delle proprie mansioni aveva svolto missioni negli Stati Uniti e in Canada a partire dal 1907, prima di occuparsi di profughi turchi nel 1912 e di essere inviato a Londra nel 1915 come delegato italiano alla Commission internationale de ravitaillement e all'*executive* del War Purchase and Finance Council. Inviato a Parigi alla conferenza della pace come membro tecnico della delegazione italiana e nominato delegato supplente nel Supreme Economic Council, dal 1920 Attolico fu direttore della sezione delle comunicazioni e transito del Segretariato della Società delle nazioni, quindi alto commissario a Danzica, direttore della sezione armamenti e dal 1922 vicesegretario generale<sup>28</sup>.

Arrivati al vertice della piramide degli organi della cooperazione alla fine di un percorso che li aveva visti attivi sin dai primi mesi di guerra; protagonisti del processo di progressivo perfezionamento delle strutture cooperative; immersi nella tempeste di eccezionale pressione esercitata dalla guerra sulle istanze politico-governative responsabili dell'apparato organizzativo nazionale e alleato, è altamente verosimile che questi uomini abbiano effettivamente sperimentato la situazione da Salter descritta ed elevata a canone teorico di amministrazione internazionale: buona conoscenza reciproca tra funzionari, formazione di politiche «geneticamente» internazionali, capacità di influenza sulle rispettive gerarchie politico-amministrative domestiche. È perciò naturale che la loro esperienza sia stata considerata una risorsa preziosa tanto per i lavori degli organismi interalleati del periodo dell'armistizio, quanto, *a fortiori*, per la costruzione delle strutture ammini-

---

ni cfr. per esempio J. Siotis, *Essai sur le Secrétariat international*, cit., p. 51.

<sup>28</sup> La carriera di Attolico prese in seguito la via diplomatica su cui l'aveva incamminato Nitti nel 1919 nominandolo inviato straordinario e ministro di seconda classe. Nel 1924 passò ministro plenipotenziario di prima classe e nel 1927 svolse a Rio de Janeiro il primo incarico di ambasciatore. In quel ruolo fu successivamente a Mosca (dal 1930), a Berlino (1935-1940) e infine presso la Santa Sede, dove rimase fino alla morte nel 1942. Cfr. M. Toscano, *Attolico, Bernardo*, in *Dizionario biografico degli italiani (DBI)*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1962, vol. 4, pp. 556-560.

strative della Sdn, né stupisce che prassi operative e concezioni relative al modello di cooperazione internazionale sviluppate negli anni di guerra si ritrovino fortemente innestate all'interno dell'istituzione ginevrina<sup>29</sup>.

L'Organizzazione economica e finanziaria – termine con il quale si indica l'insieme degli organi permanenti e temporanei aventi competenza in materie economico-finanziarie – ebbe sancita la propria esistenza a tempo indeterminato nel settembre 1923, al termine della quarta sessione dell'Assemblea<sup>30</sup>. Come le altre organizzazioni tecniche della Società delle nazioni<sup>31</sup>, fu anch'essa il risultato di un complesso percorso costituzionale reso necessario dal fatto che il Patto, pur contemplando forme di cooperazione funzionale<sup>32</sup>, non conteneva alcuna indicazione sugli assetti istituzionali e amministrativi che essa avrebbe dovuto assumere. A Parigi, anzi, fatta eccezione per la tratta delle donne e dei

<sup>29</sup> Sulla persistenza di spunti progettuali respinti a Versailles ma ricomparsi e presenti nello sviluppo operativo e istituzionale degli organismi della Sdn cfr. G. Conetti, *La costituzione delle organizzazioni tecniche*, cit., p. 63.

<sup>30</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., p. 22.

<sup>31</sup> La cooperazione funzionale, o, come veniva chiamata allora, «non politica» all'interno della Società delle nazioni era affidata all'opera di commissioni e organizzazioni tecniche. Le prime consistevano nella Commissione consultiva delle questioni sociali, creata nel 1922 come *Commission consultative de la traite des femmes et des enfants* e successivamente soggetta a modificazioni istituzionali fino al 1936, quando assunse tale denominazione; e nelle tre commissioni dell'oppio – *Commission consultative du trafic de l'opium* (creata nel 1920), *Comité central permanent de l'opium* (1928), e l'organo di controllo previsto dalla convenzione di Ginevra (1931) per limitare la fabbricazione e la distribuzione di stupefacenti. Le organizzazioni tecniche, oltre all'Ocf, erano l'Organizzazione delle comunicazioni e del transito, l'Organizzazione d'igiene e l'Organizzazione della cooperazione intellettuale. In linea generale le commissioni si distinguevano dalle organizzazioni per il fatto di avere attribuzioni molto più chiaramente definite, struttura istituzionale più semplice e fondamento legale certo nel testo del Patto, cosa che non sempre avveniva per le organizzazioni. Si veda in proposito V.-Y. Ghébali, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., pp. 486-487.

<sup>32</sup> I passi del Patto istitutivo della Società delle nazioni contenenti riferimenti alla cooperazione sono il Preambolo – nel quale la promozione della cooperazione internazionale è dichiarato obiettivo principale dell'ente a parità di diritto con il perseguimento della pace e della sicurezza collettive – e gli articoli 23-25. Il primo di questi era articolato in sei paragrafi riferiti alla tutela del lavoro (paragrafo a), al rispetto delle popolazioni indigene nelle aree coloniali e in quelle soggette al mandato della Sdn (b), alla tratta delle donne, dei minori, al traffico dell'oppio e delle droghe pesanti (c), al traffico di armi e munizioni (d), alla libertà delle vie di comunicazione e di transito e all'«equo trattamento» del commercio internazionale (e), alla prevenzione e al controllo delle malattie (f). L'articolo 24 contemplava l'assoggettamento all'autorità del Segretariato ginevrino di tutte le unioni amministrative pubbliche esistenti o di futura costituzione, previo assenso delle parti (ossia degli stati) contraenti nel caso di paesi non membri della Sdn; inoltre l'assunzione, su richiesta delle parti e con il consenso del Consiglio, da parte della Sdn della sorveglianza amministrativa sul rispetto delle convenzioni aventi per oggetto materie di carattere internazionale non ancora dotate di una propria commissione di controllo. In breve, il coordinamento di tutta l'attività amministrativa di collaborazione multilaterale. L'articolo 25, infine, vincolava i paesi membri a incoraggiare e promuovere su basi volontarie la costituzione di organizzazioni nazionali della Croce rossa. Cfr. V.-Y. Ghébali, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., pp. 475-478.

bambini, per il traffico di droga e per il traffico d'armi, la cooperazione era stata affidata essenzialmente a un invito agli stati membri a contrarre in tale senso ulteriori reciproci impegni, mentre la cooperazione negli altri ambiti non veniva nemmeno fatta oggetto di attribuzione di competenza alla Sdn<sup>33</sup>.

Vale la pena di osservare, come è stato ripetutamente osservato, che questo esito contrasta non solo con la rilevanza che la cooperazione tecnica avrebbe assunto nel quadro dell'istituzione ginevrina, ma anche con il giudizio positivo che di essa è generalmente formulato in sede storiografica e che acquista uno spiccato rilievo di fronte al patente fallimento della principale missione politica della Sdn, consistente nel garantire la pace e la sicurezza collettiva<sup>34</sup>. D'altra parte, il testo del Patto con i suoi silenzi e ambiguità era il frutto in parte delle divergenze radicali emerse a Parigi sugli assetti delle relazioni internazionali del tempo di pace – inclusi i grandi temi di politica economica internazionale –, in parte del «vizio di formazione» della classe politica e diplomatica dell'epoca, poco interessata e poco competente nelle materie tecnico-economiche e finanziarie<sup>35</sup>.

Tornando alle organizzazioni tecniche, tra la seconda metà del 1919 e i primi mesi del 1920 Segretariato e Consiglio ne avevano elaborato un progetto essenzialmente unitario, in base al quale le organizzazioni avrebbero avuto un duplice ruolo. Da un lato avrebbero svolto funzioni ausiliarie consultive in supporto all'attività degli organi principali della

<sup>33</sup> Cfr. G. Conetti, *La costituzione delle organizzazioni tecniche*, cit., p. 63.

<sup>34</sup> Cfr. ad esempio F.P. Walters, *A history of the League of Nations*, cit., pp. 175-176.

<sup>35</sup> In un giudizio decisamente *tranchant* Maurice Bourquin accusa i negoziatori della pace di «insouciance» e «relâchement» verso i temi della cooperazione economico-sociale («l'article 23 [...] ce n'est même pas une esquisse. Ce sont à peine quelques touches, jetées – au hasard, dirait-on – sur la toile»). A suo parere, figli di un Ottocento ormai tramontato, i capi di stato e della diplomazia riuniti a Parigi sarebbero stati incapaci – per difetto di formazione – di comprendere le reali esigenze della ricostruzione economica e finanziaria, cui avrebbero guardato esclusivamente in una logica di interesse politico (cfr. M. Bourquin, *Vers une nouvelle Société des Nations*, cit., pp. 58-60). Tale giudizio negativo era relativamente diffuso (cfr., ad esempio, R. Courtin, *Essai sur l'organisation et l'activité économique de la Société des Nations*, in «Revue d'économie politique», vol. 43 (1929), pp. 1293-1320) ed è sostanzialmente condiviso anche dalla letteratura più recente, come dimostra A. Fleury, *The League of Nations: toward a new appreciation of its history*, in *The Treaty of Versailles. A reassessment after 75 years*, a cura di M.F. Bocmeke, G.D. Feldman e E. Glaser, Washington D.C., The German Historical Institute-Cambridge University Press, 1998, pp. 510 e 513. Di fatto il Novecento, specialmente dopo il primo conflitto mondiale, si caratterizza come un secolo in cui la diplomazia, dopo decenni di lentissima evoluzione, è investita da una domanda di cambiamento sostanziale che ne tocca i criteri organizzativi e funzionali, le modalità e i canali di svolgimento, la concezione stessa, come afferma Jean-Claude Allain nell'introduzione ai due volumi di «Relations internationales» dedicati all'argomento. Cfr. J.-C. Allain, *Introduction*, in *Les formes nouvelles de la diplomatie au XXe siècle – I*, numero monografico di «Relations internationales», n. 31 (1982), p. 259.

Società delle nazioni, dall'altro avrebbero costituito i luoghi istituzionalmente deputati alla cooperazione tra gli stati nelle materie di carattere tecnico indicate nel Patto<sup>36</sup>. Conformemente, esse avrebbero goduto di autonomia interna nella definizione della propria agenda e nell'adozione delle relative deliberazioni, ma sarebbero state soggette al controllo del Consiglio, che doveva essere preventivamente informato dei temi in discussione e cui era lasciata facoltà di vagliarne l'opportunità ed eventualmente di sospendere le risoluzioni prima che venissero comunicate ai paesi membri e che ne discendessero iniziative concrete<sup>37</sup>. Questo schema unitario, fortemente incardinato all'interno della struttura societaria e punto di approdo di una serie di studi e riflessioni svolti dal Segretariato e dal Consiglio, rappresentava un significativo ripiegamento rispetto alle primitive ipotesi di costituzione e funzionamento interno delle organizzazioni tecniche, largamente improntate al modello a struttura ternaria dell'Oil. Esse infatti contemplavano in massima una conferenza o assemblea generale con funzione di indirizzo e potere di formulare convenzioni internazionali da sottoporre a ratifica degli stati; un comitato esecutivo permanente con compiti di vigilanza amministrativa sull'applicazione delle convenzioni, di studio e proposta, di consulenza al Consiglio e agli stati interessati, di arbitrato; un segretariato. Un assetto, insomma, sostanzialmente autonomo rispetto agli organi principali della Sdn, nel quale la cooperazione internazionale sarebbe stata assai meglio protetta dagli esiti distorti o – nella migliore delle ipotesi – dai tempi lunghi della mediazione politica. Comunque sia, lo schema così predisposto nel 1920 si infranse rapidamente all'impatto con una varietà di contingenze istituzionali, con il dibattito emerso alla prima Assemblea, con la resistenza degli stati ad aderire a un programma di un certo impegno e con le tendenze centrifughe e idiosincratiche che le singole organizzazioni svilupparono nella prassi operativa. L'insieme delle organizzazioni tecniche finì di conseguenza per assumere la forma di un «sistema eteroclito», in rapporto di incerta legalità con il testo del Patto e soggetto a continue modifiche, aggiustamenti e domande di riforma complessiva<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Lo schema è oggetto di una delibera del Consiglio del 19 maggio 1920 ampiamente riportata e illustrata in G. Conetti, *La costituzione delle organizzazioni tecniche*, cit., pp. 71-72.

<sup>37</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 98-99.

<sup>38</sup> Cfr. *ibid.*, p. 83-85. Per la definizione di sistema eteroclito cfr. Maurice Bourquin, *Vers une nouvelle*

L'Oef non si sottrasse a questa sorte. Sul piano politico e sostanziale essa originava dal terzo dei quattordici punti che Wilson aveva posto a fondamento della pace, ossia il bando delle politiche discriminatorie nel commercio internazionale, recepito nell'articolo 23 (e) del Patto:

«subject to and in accordance with the provisions of international conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League: [...] (e) will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League. In this connexion, the special necessities of the regions devastated during the war of 1914-1918 shall be borne in mind».

Sebbene – come indica lo slittamento terminologico da «equality of trade conditions», quale era nel testo wilsoniano, a «equitable treatment» – il compromesso raggiunto a Versailles rappresentasse una considerevole limitazione del principio enunciato dal presidente americano<sup>39</sup>, la gravità e l'urgenza della situazione economica e finanziaria alla fine

---

*Société des Nations*, cit., p. 61, dove le organizzazioni tecniche sono descritte come un «édifice bizarre, hétéroclite, mais utile et, en certains points, très solide». Ghébali riprende la formula enfatizzando l'illegalità, a termini della lettera e dello spirito del Patto, del sistema della cooperazione funzionale (cfr. V.-Y. Ghébali, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., pp. 479 e 485). Le vicende dei tentativi di riforma del sistema della cooperazione in seno alla Sdn sono ripercorse in V.D. Pastuhov, *Memorandum on the composition, procedure and functions of committees of the League of Nations*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1943; M.D. Dubin, *Toward the Bruce report: The economic and social programs of the League of Nations in the Avenol era*, in *The League of Nations in retrospect*, cit., pp. 42-72 e in V.-Y. Ghébali, *La Société des Nations et la Réforme Bruce*, cit. È bene forse chiarire che il dibattito tra giuristi scaturisce dal fatto che l'articolo 23 del Patto non solo non specificava le forme istituzionali della cooperazione internazionale, ma nemmeno attribuiva alla Sdn specifica competenza in materie quali le comunicazioni e il transito, l'economia e la finanza, la sanità – per tacere della cooperazione intellettuale, nel Patto neppure menzionata –, bensì ne faceva carico agli stati membri, perché vi provvedessero con strumenti di diritto convenzionale esistenti o da predisporre *ad hoc*. Il punto del contendere non è il potere implicito degli organi principali delle organizzazioni internazionali di istituire le strutture istituzionali necessarie a espletare le funzioni che è parte della loro missione compiere, ma di scervere se tali funzioni siano effettivamente loro assegnate o se la loro assunzione sia il frutto di un'interpretazione che forza i testi istitutivi.

<sup>39</sup> Nella prima formulazione del gennaio 1918 il terzo punto di Wilson era ancora più radicale e conteneva un invito alla soppressione fin dove possibile delle barriere commerciali. In un secondo tempo il presidente stesso aveva tuttavia chiarito che l'indicazione andava intesa soprattutto come volontà di evitare un uso discriminatorio delle tariffe (cfr. H. Hoover, *The ordeal of Woodrow Wilson*, New York, McGraw-Hill, 1958, pp. 20-21). Alla conferenza della pace gli europei avevano «mascosto sotto il tappeto» questo terzo punto (cfr. G. Hardach, *The first world war, 1914-1918*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 243-244). L'indisponibilità a rinunciare a politiche discriminatorie non era d'altra parte stata una prerogativa esclusiva degli europei: gli americani, insieme ai britannici, avevano respinto una proposta del governo giapponese intesa a integrare il Preambolo del Patto con una dichiarazione generale sull'uguaglianza delle nazioni e il «giusto» trattamento dei cittadini, temendo di vedere disputate – nel rispetto di quel principio – le legislazioni allora vigenti negli Stati Uniti, in Australia e in Nuova Zelanda, avverse alle correnti di immigrati provenienti da alcune regioni dell'Asia orientale. Cfr. F.P. Walters, *A history of the League of Nations*, cit., p. 63.



del conflitto determinarono di fatto e fin dal principio un sensibile allargamento dello spettro di temi per i quali era auspicabile una considerazione internazionale e, conseguentemente, un allargamento delle competenze che avrebbe assunto la futura organizzazione<sup>40</sup>.

Sul piano formale, d'altra parte, un sottile legame collegava la fase conclusiva dell'armistizio alla nascita dell'Oef. Una risoluzione del Consiglio supremo degli alleati invitava il Consiglio della Sdn – quando fosse stato costituito – a esaminare la situazione economica internazionale, rinviando nel frattempo al Consiglio economico supremo l'individuazione di un metodo appropriato per lo svolgimento di consultazioni intergovernative in materia<sup>41</sup>. Nel febbraio 1920 il Consiglio dell'ente ginevrino incaricava dell'esame della questione la conferenza finanziaria internazionale di Bruxelles, la quale si esprimeva per la necessità di un'organizzazione permanente. La gravità della situazione induceva a nominare subito una Commissione economica e finanziaria provvisoria (Cefp), incaricata di seguire l'applicazione delle raccomandazioni di Bruxelles e di fornire consulenza tecnica alle istanze politiche della Sdn<sup>42</sup>. Il dibattito avvenuto alla prima sessione dell'Assemblea ostacolò tuttavia il progetto avallato dal Consiglio sulla scorta di una differente interpretazione del testo del Patto, con il risultato che la Commissione rimase soggetta a conferma del mandato di anno in anno fino al 1923<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Su questo aspetto cfr. anche R. Courtin, *Essai sur l'organisation et l'activité économique*, cit., pp. 1295-1296, che definisce l'evoluzione dell'Oef come «le fruit des circonstances».

<sup>41</sup> Cfr. G. Conetti, *La costituzione delle organizzazioni tecniche*, cit., p. 72. La risoluzione del Consiglio supremo, del 28 giugno 1919, è riportata in Asdn, Conseil, Procès verbal (PV), 2 scssione, 12 febbraio 1920. Tra luglio e agosto dello stesso 1919 il Consiglio economico supremo formulò il progetto di creare un Consiglio economico e un Consiglio statistico internazionali affidandone la considerazione al Consiglio della Sdn, ancora in fase di costituzione. Nel 1920, d'altra parte, finchè non fu sciolto, il segretario del Consiglio economico supremo collaborò strettamente, in base a un accordo informale, con quello della Sdn. Cfr. A.A. Menzies, *Technical assistance and the League of Nations*, in *The League of Nations in retrospect*, cit., pp. 298-299.

<sup>42</sup> Il progetto di un'organizzazione permanente fu esposto in Consiglio dal delegato francese Léon Bourgeois. Sul presupposto che nessun paese colpito dalla guerra poteva risolvere da solo le difficoltà in cui versava, l'Oef avrebbe dovuto continuare l'opera di studio della situazione e di proposta di rimedi iniziata dalla conferenza di Bruxelles, prendendo in considerazione anche le questioni di natura economica. Gli assetti istituzionali e organizzativi del nuovo organismo sarebbero stati vagliati da un'ulteriore conferenza economica e finanziaria da tenersi nel 1921, ma si sarebbero uniformati allo schema generale elaborato dal Consiglio nel maggio 1920. Cfr. Asdn, Conseil, PV, Annexes 120 e 120a.

<sup>43</sup> Cfr. G. Conetti, *La costituzione delle organizzazioni tecniche*, cit., pp. 105-124.

Sul piano dell'ordinamento interno l'Organizzazione economica e finanziaria non solo non ebbe un proprio statuto, ma presentò pure eterogeneità di regolamenti, al punto di essere ritratta come mera «pluralità di comitati o commissioni non organizzati a unità funzionale»<sup>44</sup>. Inizialmente composta da due sezioni, il Comitato economico e il Comitato finanziario, l'Organizzazione si avvaleva dei servizi della corrispondente sezione economica e finanziaria del Segretariato. Al volgere del decennio ai due maggiori comitati permanenti se ne aggiunsero altri due: il Comitato fiscale (1929) e il Comitato di esperti statistici (1931), mentre un Comitato di coordinamento delle questioni economiche e finanziarie fu creato nel 1938<sup>45</sup>. Lo sviluppo preso dall'Oef fu tale che nel 1938 arrivò a essere numericamente la maggiore delle organizzazioni tecniche: solo a livello di Segretariato, ne facevano parte sessantacinque persone contro meno di sessanta tra le organizzazioni di igiene, delle comunicazioni e del transito e le commissioni per il traffico di droga e le questioni sociali complessivamente considerate<sup>46</sup>. Tutti i commissari sedenti nei comitati permanenti dell'Oef erano nominati dal Consiglio.

Composti in origine di dieci membri ciascuno, quindi di dodici per offrire maggiori opportunità di rappresentanza ai piccoli paesi, i comitati Economico e Finanziario seguirono sviluppi differenziati. Nel 1926, in occasione dell'accessione della Germania alla Sdn, il Comitato economico portò i propri membri a quattordici per fare posto a un rappresen-

<sup>44</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 145-146; V.-Y. Ghébalì, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., p. 489.

<sup>45</sup> Per la genesi del Comitato fiscale da indagini e iniziative svolte dal Comitato finanziario cfr. H.R.G. Greaves, *The League Committees and world order*, cit., pp. 77-79. Il Comitato di esperti statistici era contemplato dalla convenzione internazionale sulle statistiche economiche del 1928 e rappresentava l'esito di attività che avevano impegnato il Segretariato e il Comitato economico sin dal 1919. Fu nominato e sedette per la prima volta nel 1931. Il Comitato di coordinamento costituiva un momento del percorso di riforma degli assetti istituzionali della cooperazione tecnica avviato nella seconda metà degli anni trenta. Suo mandato era ripartire i compiti in carico all'Oef tra i diversi comitati e coordinarne i lavori. Lo componevano un presidente di nomina consiliare, i *rapporteurs* al Consiglio per le questioni economiche e finanziarie, dei rappresentanti dei comitati permanenti dell'Organizzazione e un rappresentante dell'Organizzazione delle comunicazioni e del transito. Cfr. V.-Y. Ghébalì, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., pp. 505-506; Asdn, *Rapport du Comité de coordination des questions économiques et financières*, luglio 1938, A.16.1938.II.

<sup>46</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organization of the League*, cit., p. 4. Seguendo un'altra fonte, lo sviluppo della sezione economica e finanziaria del Segretariato fu il seguente: 17 funzionari nel 1921, 53 nel 1930, 60 nel 1931, 76 nel 1933, 63 nel 1938. Dopo la divisione in due unità amministrative nel 1931, la Financial Section and Economic Intelligence Service mantenne per tutti gli anni trenta una dimensione più che tripla dell'Economic Relations Section. Cfr. E.F. Ranshofen-Wertheimer, *The international secretariat: a great experiment in international administration*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1945, p. 115.

te tedesco e a uno austriaco. Nel 1927, dopo la conferenza economica internazionale, ebbe approvato dal Consiglio e dall'Assemblea un regolamento interno, in base al quale i membri furono aumentati a quindici, la durata in carica – prima a tempo indefinito – fu fissata in tre anni rinnovabili, la presidenza, in precedenza soggetta a rielezione ad ogni sessione, fu stabilito avesse una durata minima annuale. Fu creata inoltre la figura dei membri corrispondenti, con compiti di assistenza nello svolgimento delle attività di indagine e studio, facoltà di avanzare proposte e di partecipare, quando richiesti, alle sedute del Comitato<sup>47</sup>. Quanto alla provenienza geografica, osservava Greaves nel 1931 che sino allora le maggiori potenze membri permanenti del Consiglio avevano sempre avuto un proprio delegato nel Comitato economico, e che altrettanto era accaduto per il Sud America, il nord Europa e il Commonwealth, secondo una prassi materiale – calcata su quella che regolava la composizione del Consiglio – tendente a legittimare una rappresentanza per aree geografiche relativamente coese sotto il profilo geopolitico ed economico; a partire dal 1927 un posto era stato riservato agli Stati Uniti, mentre i restanti erano stati occupati da cittadini di paesi dell'Europa occidentale e centroorientale<sup>48</sup>.

Il Comitato finanziario non subì invece alcuna codificazione delle procedure interne fino al 1936, quando anche a esse si applicarono le *General Regulations on Committees*<sup>49</sup>. Prima di allora i suoi membri restavano in carica senza limiti di tempo, mediamente più a lungo di quelli del Comitato economico, con casi eccezionali come quello del sudafricano Henry Strakosch, in carica dal 1920 al 1937. La presidenza era soggetta a rotazione an-

<sup>47</sup> Erano membri corrispondenti di diritto i commissari uscenti, purché non fossero sostituiti da un altro connazionale; altri corrispondenti per la durata di tre anni poteva eleggere il Consiglio. Cfr. H.R.G. Greaves, *The League Committees and world order*, cit., pp. 40-41.

<sup>48</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 43-44. Fino all'ingresso della Germania nella Sdn con lo status di membro permanente i membri permanenti del Consiglio erano quattro, in rappresentanza delle maggiori potenze: Gran Bretagna, Francia, Italia e Giappone. Altri quattro delegati sedevano sulla base di un mandato a rotazione tacitamente convenuto, inteso a garantire la rappresentanza dei paesi dell'America Latina, scandinavi e dell'Impero britannico. Il loro numero fu portato a sei nel 1922, a nove nel 1926. Nel 1935, dopo il ritiro della Germania, i delegati spagnolo e polacco erano considerati semipermanenti, tre delegati a rotazione provenivano da paesi dell'America Latina, uno dalla Piccola intesa, uno dal Commonwealth, uno dalla Scandinavia. Un settimo, in origine riservato a un paese asiatico, era stato offerto alla Turchia. Cfr. A. Zimmern, *The League of nations and the rule of law*, cit., pp. 447-448.

<sup>49</sup> Fu questo il primo tangibile risultato del processo di revisione del funzionamento degli organi societari della cooperazione funzionale avviato nel gennaio 1934 al fine di portare ordine e un grado minimo di uniformità nei criteri regolanti le nomine, la composizione e il rinnovo dei mandati dei vari comitati della Sdn. Cfr. V.D. Pastuhov, *Memorandum on the composition*, cit., pp. 12 ss.

nuale, e nel 1930 la rappresentanza geografica dei suoi tredici commissari era assai simile a quella del Comitato economico: cinque membri provenivano dai paesi membri permanenti del Consiglio, uno ciascuno dagli Stati Uniti, dall'area scandinava, dal Sud America e dall'impero britannico, i restanti quattro dai paesi minori dell'Europa occidentale e di quella centrorientale<sup>50</sup>.

Tornando ai rapporti tra l'Oeef e gli organi principali della Sdn, lo svolgimento dell'attività societaria condusse ad affermare nel corso degli anni esiti differenti da quelli configurati nello schema originariamente concepito dal Consiglio, funzionale all'esercizio di un saldo controllo sull'operato delle organizzazioni tecniche. Sebbene la dipendenza da istanze politiche e il ruolo prevalentemente consultivo voluto per le organizzazioni abbiano svolto un'azione fortemente inibitrice di risultati concreti<sup>51</sup>, il controllo fu nei fatti assai più formale e d'ordine politico che effettivo e le organizzazioni riuscirono così a godere di relativa autonomia. Il Consiglio non disponeva infatti né del tempo, né dell'interesse, né spesso delle competenze necessarie per vagliare le materie portate alla sua attenzione, al punto che non di rado approvava i rapporti sull'attività delle organizzazioni tecniche senza un autentico dibattito<sup>52</sup>. Lo stesso controllo preventivo

<sup>50</sup> Cfr. H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, cit., pp. 75-76.

<sup>51</sup> Si veda per esempio Pastuhov, secondo il quale il successo ottenuto dall'organizzazione ginevrina nel campo della cooperazione internazionale fu inversamente proporzionale al carattere politico delle iniziative. Per questa ragione l'Organizzazione d'igiene e le commissioni dell'oppio ottennero maggiori risultati che l'Oeef o la Commissione per le questioni sociali, il cui operato aveva rilevanti implicazioni sulle politiche interne degli stati. Cfr. V.D. Pastuhov, *Memorandum on the composition*, cit., p. 9. Cfr. anche W.E. Rappard, *Vues rétrospectives sur la Société des Nations*, cit., p. 198. Altri, ad esempio Bourquin, sottolinea piuttosto il ruolo avuto dai diversi assetti costituzionali nel determinare il diverso grado di autonomia delle organizzazioni e distingue perciò tra l'Organizzazione delle comunicazioni e del transito – strutturata in modo più simile a quello dell'Oil – e le altre (cfr. M. Bourquin, *Vers une nouvelle Société des Nations*, cit., p. 73).

<sup>52</sup> Cfr. V.D. Pastuhov, *Memorandum on the composition*, cit., pp. 10 e 19. Si riproponeva nella composizione del Consiglio, dove sedevano i responsabili o alti funzionari dei ministeri degli esteri, il problema già sperimentato a Versailles di una classe politica e di un corpo diplomatico dotati di una formazione poco rispondente alla complessità portata nelle relazioni internazionali da decenni di progressiva interdipendenza. Il quadro di inefficacia del controllo svolto dal Consiglio ritratto da Pastuhov è confermato da Alexander Loveday, membro del Segretariato dalla prima ora, e non è stato significativamente modificato dagli studi successivi. Cfr. A. Loveday, *Reflections on international administration*, Oxford, Clarendon Press, 1956, p. 169; M. Bourquin, *Vers une nouvelle Société des Nations*, cit., pp. 73-74; V.-Y. Ghébali, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., pp. 494-495; *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'Onu*, a cura di P. Gerbet, M.R. Mouton e V.-Y. Ghébali, Paris, Imprimerie nationale éditions, 1996, pp. 108-109.

sull'agenda dei comitati, del resto, decadde rapidamente e dal 1929 i rapporti sulle rispettive attività furono trasmessi direttamente ai governi e pubblicati prima ancora di un passaggio in Consiglio<sup>53</sup>. In parte più efficace era il controllo svolto dall'Assemblea, la cui seconda commissione aveva competenza sull'operato delle organizzazioni tecniche, ma anche qui il condizionamento delle ragioni politiche faceva sentire il proprio peso, non di rado offuscando le questioni di merito<sup>54</sup>.

L'organo meglio capace di esercitare un'influenza certa, pur non essendovi esplicitamente e ufficialmente autorizzato, era il Segretariato, il cui potere di fatto scaturiva dalla condizione di unico organo permanente e da un insieme di funzioni e circostanze: erano infatti spesso i suoi membri a incaricarsi della negoziazione necessaria a raggiungere decisioni unanimi in seno al Consiglio e all'Assemblea; a padroneggiare la procedura relativa allo svolgimento delle sessioni degli organi societari e delle conferenze internazionali (partecipavano, cioè, alla redazione degli ordini del giorno, tenevano i verbali delle sedute, preparavano i resoconti delle sessioni delle organizzazioni tecniche e i rapporti che i *rapporteurs* ne facevano al Consiglio, preparavano le stesse risoluzioni consiliari, ecc.); a possedere la più vasta conoscenza delle attività della Sdn e a controllarne l'informazione diretta all'esterno; a essere, infine, solitamente incaricati della raccolta e dell'analisi dei dati necessari ai lavori e alle indagini delle organizzazioni tecniche<sup>55</sup>.

Tratto caratteristico del Segretariato della Sdn fu d'altra parte lo sviluppo di rapporti personali con i delegati del Consiglio e dell'Assemblea e, se è vero che il segretario generale Eric Drummond non ebbe bisogno di poteri di iniziativa presso il Consiglio analoghi a quelli riconosciuti al segretario generale dell'Onu, dal momento che – grazie alla sua

<sup>53</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., p. 107.

<sup>54</sup> Cfr. V.-Y. Ghébali, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., p. 495. Sulle commissioni dell'Assemblea cfr. M. Burton, *The Assembly of the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 1974.

<sup>55</sup> Cfr. A. Zimmern, *The League of nations and the rule of law*, cit., pp. 472-475, che tra le fonti del potere di fatto del Segretariato enfatizza anche il dover prendere decisioni tempestive in assenza degli organi normalmente deputati a farlo. Cfr. anche C. Cosoiu, *Le Rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'état*, Paris, F. Loviton et Cie, 1934, pp. 60-61. Più rivelatrice di tutti, tuttavia, è l'opera di Alexander Loveday – membro della sezione economica e finanziaria del Segretariato fin dal 1919 –, oscillante tra testimonianza della personale esperienza dell'autore alla Sdn e proposta di una prassi per i nuovi organismi internazionali. Cfr. A. Loveday, *Reflections on international administration*, cit., in particolare il capitolo 8, *Procedure in advisory committees*.

discrezione e capacità «di avvisare, consigliare e raccomandare in privato» – aveva saputo guadagnarsi la fiducia del presidente del Consiglio<sup>56</sup>, è del tutto verosimile che situazioni simili si riproducessero anche ad altri livelli dell'organizzazione societaria, per esempio tra i comitati delle organizzazioni tecniche e i direttori delle corrispondenti sezioni del Segretariato, specialmente dove questi ultimi avevano bene assimilato l'arte di «influire senza apparire»<sup>57</sup>. In sostanza, se il Segretariato si attenne nel complesso a un ruolo amministrativo in contrapposizione a un ruolo di iniziativa *policy-making*, quale gli era in casi ben definiti consentito, ebbe nondimeno margini per svolgere un'importante funzione politica<sup>58</sup>. L'orientamento in proposito dei due segretari generali influi dunque sull'attività delle organizzazioni tecniche, che beneficiarono di relativa autonomia sotto Eric Drummond e che si videro assoggettate a un rigido controllo sotto Joseph Avenol<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Cfr. J. Barros, *The role of sir Eric Drummond*, in *The League of Nations in retrospect*, cit., pp. 39-40. Dello stesso autore si veda pure la più ampia biografia politica del primo segretario generale della Società delle nazioni, *Office without power: secretary-general sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press, 1979.

<sup>57</sup> Il potere d'influenza delle sezioni del Segretariato sui comitati era considerevole. A partire, per esempio, dalla loro composizione. Sebbene si trattasse di un'attribuzione propria, a rigore, del Consiglio, una prassi consolidata lasciava al Segretariato – e in particolare ai direttori di sezione – un ruolo chiave nella scelta dei membri dei comitati. Tale margine di manovra aveva una lunga tradizione quando il primo tentativo di razionalizzare e uniformare struttura e procedura dei comitati (*le General regulations on Committees*, approvate nel 1936) lo ratificò, limitandosi a indicare al segretario generale anziché nei direttori di sezione la figura istituzionale che il Consiglio era tenuto a consultare (cfr. V.D. Pastuhov, *Memorandum on the composition*, cit., pp. 40-41). Che la nuova regolamentazione non avesse grande impatto sulle routine consolidate è dimostrato dal ruolo di forte autonomia di Pietro Stoppani, direttore della sezione economica del Segretariato, nella scelta dei membri del Comitato economico per l'anno 1937 (cfr. Asdn, cart. R 4441, fasc. 10A.26730.26730, Pietro Stoppani a Frederick Leith-Ross, 1 dicembre 1936). Il ventaglio degli strumenti a disposizione dei membri di sezione del Segretariato per influire sui lavori dei comitati era comunque assai differenziato, come dimostra l'ampia e rivelatrice ricostruzione fatta nel già citato A. Loveday, *Reflections on international administration*, passim, ma in particolare cap. 8.

<sup>58</sup> La questione se l'organo permanente ginevrino abbia svolto – oltre a quello amministrativo – anche un ruolo propriamente «politico», è stata sollevata da molti autori, sia che la prospettiva di analisi fosse storico-giuridica, politico-internazionale, o focalizzata su singoli episodi della cooperazione funzionale. Lo spettro delle posizioni che ne emerge è abbastanza ricco di sfumature. Il punto di vista di Barros è concorde con il parere della relazione di minoranza del Comitato dei Tredici, che nel 1930 qualificò di «énorme» l'influenza politica del Segretariato, ed è stato confermato da Drummond stesso alla fine degli anni cinquanta. Sulla stessa linea si pongono Carlo Schanzer, che definì «influentissimo» il Segretariato, e Morley (cfr. F. Morley, *The Society of Nations. Its organization and constitutional development*, Washington, Brookings Institution, 1932, p. 307) che arrivò a descriverlo come dotato di «executive functions». La stessa ricostruzione di Monnet è nel segno di una considerevole capacità di influenza – sia pure nei termini di capacità di persuasione – del Segretariato. Senza dubbio si trattò di un dato soggetto a variare molto al variare delle situazioni e degli uomini. Il giudizio più equilibrato è probabilmente quello di Siotis, che distinguendo tra ruolo politico e di *policy maker* (o *exécutive*), ritiene che il Segretariato non si sia spinto al di là di funzioni *quasi-exécutives* (cfr. J. Siotis, *Essai sur le Secrétariat international*, cit., pp. 77 ss.).

<sup>59</sup> Cfr. V.-Y. Ghébal, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., pp. 495-497. Joseph Louis Anne-Marie Avenol (1879-1952), ispettore delle Finanze dal 1905 e dal 1916 delegato a Londra alla Commission internationale de ravitaillement, fu fatto primo *attaché financier* del corpo diplomatico francese nel 1919 e da allora parte-

## 2.2. Osservazione, dibattito, intervento: le linee di attività

La storiografia contemporanea è incline a riconoscere nell'esperienza dell'Organizzazione economica e finanziaria della Società delle nazioni un pionieristico momento di apprendistato della diplomazia economica multilaterale, presente come imprescindibile riferimento agli artefici dell'architettura istituzionale del secondo dopoguerra<sup>60</sup>. La sua attività si sviluppò principalmente in risposta a contingenze storiche imperiose, a loro volta determinate da processi di riconversione e ricostruzione svolgentisi all'interno di un contesto di disgregazione del regime di relazioni economiche internazionali esistito fino al 1914, o, al meglio, di precario funzionamento del sistema ricostruito a partire dalla metà degli anni venti. Sebbene sotto la pressione di tali circostanze l'attività dell'Organizzazione investisse progressivamente una molteplicità di aree dei rapporti economici e finanziari internazionali – bene al di là di quanto contemplato nel Patto della Sdn<sup>61</sup> –, essa rimase sensibilmente condizionata da una serie di vincoli, primo tra tutti un assetto istituzionale societario che ne indeboliva l'autonomia. In secondo luogo – sul piano politico –, dall'atteggiamento dei governi nei confronti della cooperazione internazionale, atteggiamento viziato sin dalla fine del conflitto da gravi divergenze sugli obiettivi

---

cipò in qualità di esperto alla maggior parte delle conferenze internazionali riguardanti temi economici e finanziari. Membro del Comitato finanziario della Società delle nazioni dal 1920, ebbe un ruolo di un certo rilievo nel piano di risanamento dell'Austria. Dal gennaio 1923, alla partenza di Jean Monnet dal Segretariato, ne prese il posto divenendo segretario generale aggiunto; nel 1933 succedette a Drummond come segretario generale. Accusato di essere inadeguato all'incarico di guida del Segretariato, di avere simpatizzato per il «nuovo ordine» e di aver sostenuto il governo Pétain, ha goduto di pessima reputazione tanto presso i contemporanei che presso gli storici. Se ne veda la critica più accesa in J. Barros, *Betrayal from within: Joseph Avenol, secretary-general of the League of Nations, 1933-1940*, New Haven, Yale University Press, 1969. Un tentativo di riconsiderarne la figura complessiva è presentato in M. Marbeau, *Réflexions sur un haut fonctionnaire français devenu secrétaire général de la SDN: le cas de Joseph Avenol*, in «Relations internationales», n. 75, pp. 345-361.

<sup>60</sup> Cfr. A. Fleury, *The League of Nations*, cit., pp. 515-516 e 521; V.-Y. Ghébali, *La transition de la Société des Nations à l'Organisation des Nations Unies*, cit., pp. 73-92.

<sup>61</sup> La natura dell'Oef come frutto di uno sviluppo non pianificato, anzi affidato alle «circostanze», era già chiaramente percepita dai più accorti osservatori contemporanei: cfr. R. Courtin, *Essai sur l'organisation et l'activité économique*, cit., p. 1295.

di politica economica estera<sup>62</sup>. Le alterne congiunture generate da questi condizionamenti influirono sulle scelte di contenuto e di priorità dei lavori dei comitati e complessivamente distinsero l'operato dell'Oef in due fasi, separate dalla grande crisi.

Nel corso degli anni venti fu l'opera del Comitato finanziario quella più feconda di risultati concreti e di maggiore risonanza presso il pubblico, nonché quella più spesso rievocata nella letteratura storico-economica relativa agli anni tra le due guerre. Al Comitato si deve infatti la realizzazione di prestiti di stabilizzazione monetaria per i paesi più minacciati dal dissesto finanziario e valutario. Prima beneficiaria fu l'Austria, a favore della quale nel 1923 fu emesso un prestito dell'importo di 26 milioni di sterline<sup>63</sup>. Nel 1924 fu la volta dell'Ungheria, colpita dall'iperinflazione. Altri paesi interessati dall'intervento del Comitato finanziario furono la Grecia (nel 1922 e nel 1927), l'Estonia (1927), la città di Danzica (1927), la Bulgaria (1928), il Portogallo (1928), il Territorio della Saar (1929 e 1931) e, dopo il dilagare della crisi finanziaria nel 1931, la Romania (1932-1933) e di nuovo Austria e Ungheria. In tutti questi casi l'operato dell'organo ginevrino riguardò ora l'esecuzione di programmi di risanamento finanziario e monetario generale, ora il perseguimento di obiettivi più specifici – come il sostegno all'insediamento di profughi –, ora l'apporto di assistenza tecnica per l'organizzazione della banca centrale o l'emissione di prestiti governativi. L'esperienza di questi interventi valse inoltre da riferimento nei pro-

---

<sup>62</sup> Fu anzi forse questo il principale elemento di debolezza del multilateralismo negli anni venti, giacché è a esso che deve imputarsi il grave deficit di pianificazione istituzionale che caratterizzò gli assetti dell'organizzazione internazionale.

<sup>63</sup> La situazione dell'Austria era stata portata davanti al Comitato finanziario per la prima volta nel marzo 1921. Dopo un tentativo di applicazione dello schema ter Meulen per la riattivazione dei circuiti creditizi commerciali, nel 1922 fu deciso il prestito. Emesso nel 1923 con ricorso ai mercati internazionali dei capitali, era regolato dalle seguenti condizioni: un commissario generale nominato dal Consiglio della Sdn avrebbe vigilato, a Vienna, sull'esecuzione del programma di riforme cui il prestito era stato vincolato; avrebbe autorizzato la spesa dei proventi da parte del governo austriaco; assicurato la costanza nel tempo del valore delle garanzie offerte dal debitore. Gli otto paesi garanti, per parte loro, avrebbero formato un Comitato di controllo incaricato di sovrintendere alle modalità di esecuzione della garanzia. Si veda in proposito la dettagliata ricostruzione di N. Pietri, *La Société des Nations et la reconstruction financière de l'Autriche, 1921-1926*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1970. Più in generale cfr. J.A. Santaella, *Stabilization programs and external enforcement: experience from the 1920s*, in «IMF Staff papers», vol. 40 (1993), n. 3, pp. 584-621. Una prospettiva di comparazione tra l'attività del Comitato finanziario e quella del Fondo monetario internazionale è formulata in J.J. Polak, *The contribution of the International Monetary Fund*, in *The post-1945 internationalization of economics*, a cura di A.W. Coats, supplemento annuale a «History of political economy», vol. 28 (1996), pp. 211-224, e sviluppata in L.W. Pauly, *The League of Nations and the foreshadowing of the International Monetary Fund*, cit.



cessi di stabilizzazione di paesi – come la Germania e la Polonia – che percorsero strade diverse dal ricorso alla Sdn<sup>64</sup>.

Attività meno appariscente e per certi aspetti comparativamente meno incisiva sulla realtà dei singoli paesi e delle relazioni internazionali fu quella del Comitato economico, impegnato per buona parte degli anni venti principalmente in uno sforzo di definizione delle infrastrutture giuridiche del commercio internazionale e di rimozione o temperamento degli ostacoli di natura amministrativa e fiscale a esso frapposti<sup>65</sup>. Esito di questa attività furono convenzioni internazionali per la semplificazione delle formalità doganali (1923); per la protezione della proprietà industriale contro la concorrenza sleale (1925); per la diffusione del ricorso all'arbitrato commerciale internazionale (1924 e 1927); per l'unificazione delle statistiche economiche (1928); per l'unificazione delle leggi in materia di lettere di cambio, pagherò e assegni (1930 e 1931). In altri ambiti non fu possibile stipulare convenzioni o le adesioni furono esigue: trattamento di cittadini, imprese e società straniere residenti; abolizione delle proibizioni e restrizioni alle importazioni e alle esportazioni; studi sulla clausola della nazione più favorita; elaborazione di una bozza di nomenclatura doganale generale. Nondimeno, poiché tale genere di attività era assimilabile alla produzione di beni pubblici di cui nessun governo si sarebbe fatto carico individualmente, la mancata stipula di una convenzione multilaterale non invalidava l'utilità degli strumenti giuridici e normativi predisposti, che restavano a disposizione degli stati nel regolamento delle relazioni bilaterali o nella definizione di accordi regionali e che in tal senso furono spesso utilizzati<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., pp. 29-33 e 60-62. Come osserva l'autore, nel caso dei prestiti internazionali l'azione dell'organismo ginevrino rispondeva alla necessità di offrire ai paesi debitori l'accesso più economico possibile ai mercati dei capitali e agiva almeno in parte da strumento per rendere accette riforme impopolari promosse da governi politicamente deboli. Nella prospettiva di Pauly, essa forniva un *buffer istituzionale* indispensabile per fare funzionare in base a meccanismi di mercato i flussi internazionali di beni e fattori di produzione attraverso sistemi economici interconnessi ma politicamente indipendenti. Cfr. L.W. Pauly, *The League of Nations and the foreshadowing of the International Monetary Fund*, cit., pp. 3-4.

<sup>65</sup> Cfr. in proposito Sdn, *La politique commerciale entre les deux guerres: propositions et politiques nationales*, Genève, Société des Nations, 1942, pp. 20-28; M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., pp. 41-47 e 52-53.

<sup>66</sup> Altri studi e convenzioni generali si collegavano ai lavori del Comitato finanziario: così le convenzioni sulla doppia tassazione e l'evasione fiscale (1928) – stipulate sulla scorta delle raccomandazioni della Conferenza di Bruxelles e della Camera di commercio internazionale – e l'accordo per la lotta ai contraffattori

Sul fronte delle relazioni commerciali, uno sforzo importante per raggiungere attraverso il negoziato multilaterale un arresto e possibilmente una riduzione delle barriere tariffarie – e dunque uno sforzo finalmente in linea con il senso più ovvio dell'articolo 23 del Patto e le raccomandazioni delle conferenze di Bruxelles e Genova – fu compiuto solo a partire dal 1927 nella scia della conferenza economica internazionale di Ginevra. Una volta, cioè, che le finanze nazionali erano state relativamente stabilizzate e che il sistema monetario internazionale aveva ritrovato una «facciata» di funzionamento. L'operato del Comitato economico consultivo nel 1928-1929 e l'esito nel 1930 delle «conferenze in vista di un'azione economica concertata» non diedero però alcuno degli esiti cercati<sup>67</sup>.

Mette conto di osservare che alla radice della disparità di rilevanza degli argomenti affrontati dai due comitati nel primo decennio di vita e dell'ineguale incisività d'azione furono molteplici fattori, ma un ruolo cruciale ebbe la «sensibilità politica» molto maggiore delle questioni di carattere economico e commerciale rispetto a quelle di ordine finanziario e valutario, tanto sul piano internazionale – dove era accesa la competizione per i mercati e vivo il senso di rivalsa legato alle clausole economiche dei trattati e alle riparazioni –, quanto su quello interno – dove l'asprezza dei conflitti distributivi, unita alla carenza/assenza di strumenti di gestione dello scontro sociale, rendeva arduo perseguire manovre di aggiustamento strutturale compatibili con un quadro di vincoli esterni<sup>68</sup>. In tali circostanze, è dunque probabilmente vero che i governi ebbero ragione ad assegnare precedenza, ascoltando i banchieri, ai problemi di stabilizzazione finanziaria<sup>69</sup>, e del pari

---

di valuta (1929). Cfr. *ibid.*, pp. 34-35.

<sup>67</sup> Cfr. S. Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre états européens, 1929-1933*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000, pp. 83-102.

<sup>68</sup> Il peso assunto dalle considerazioni di politica interna è uno degli elementi nuovi del quadro storico del dopoguerra che più ha condizionato la definizione delle politiche economiche internazionali e minato la credibilità degli impegni presi dai governi alla difesa della parità aurea. In sostanza, rispetto all'epoca precedente il 1914, il rispetto del vincolo esterno divenne più incerto perché più spesso in conflitto con il perseguimento di obiettivi interni (livelli occupazionali *in primis*). A determinare questa modificazione furono l'estensione del diritto di voto a più ampi strati di lavoratori e la sindacalizzazione del mercato del lavoro. Cfr. su questi aspetti B. Eichengreen, *Gabbie d'oro*, cit., pp. 14-15. Un ampio insieme di test del condizionamento della politica interna sulla politica economica estera degli stati è in B. Simmons, *Who adjusts? Domestic sources of foreign economic policy during the interwar years*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1994.

<sup>69</sup> Cfr. L.W. Pauly, *The League of Nations and the foreshadowing of the International Monetary Fund*, cit., p. 12. A livello internazionale la comunità dei banchieri era stata molto attiva nell'immediato dopoguerra nel farsi portabandiera della necessità di un'azione concertata che muovesse dalla stabilizzazione

il Comitato economico a rinviare a tempi più propizi lo studio di soluzioni per il ristabilimento di «normali» relazioni commerciali. Sta di fatto che tra il 1921 e i primi mesi del 1922, il Comitato si diede, e seguì fino al «risanamento» delle maggiori valute europee nella seconda metà del decennio, un programma di lavoro sostanzialmente tangente rispetto ai temi più urgenti del momento<sup>70</sup>.

Una sottolineatura a sé per il sostegno offerto all'attività dell'Oef negli anni venti e primi anni trenta meritano le conferenze internazionali. Organizzate dalla Sdn e frequentate da esperti delegati dai governi generalmente sulla base delle competenze individuali, tali conferenze contribuirono notevolmente a orientare l'azione dei comitati sotto il rispetto tanto dei contenuti, quanto dei metodi e degli obiettivi. Ma la loro influenza si spinse molto al di là delle rive del Lemano. Per averne un'idea è sufficiente pensare all'impatto delle raccomandazioni della conferenza finanziaria di Bruxelles (1920), di quella di Genova (1922), di quella economica internazionale di Ginevra (1927), di quella per l'unificazione delle statistiche economiche (1928) o della conferenza monetaria ed economica di Londra (1933) nel modellare presso i ceti dirigenti di numerosi paesi uno standard di riferimento negli ambiti di *policy* di rispettiva pertinenza. Di fatto le conferenze si ponevano nei confronti dell'Oef in una relazione duplice. In primo luogo era loro attribuita la funzione di ottenere il pronunciamento di un parere tecnico, indipendente dai condizionamenti di politica nazionale, di grande autorevolezza scientifica o «morale» e perciò suscettibile di fare breccia nell'opinione pubblica e di spostarne le posizioni a sostegno di

---

macroeconomica. Alle iniziative spontanee, d'altra parte, si erano sommate le sollecitazioni provenienti dai governi, che all'*expertise* dei maggiori esponenti della categoria fecero per primi grande ricorso. La partecipazione di banchieri – privati e pubblici – e finanziari al dibattito nazionale e alle conferenze internazionali furono perciò frequenti in quegli anni e, più in generale, fino ai primi anni trenta. Sui primi pronunciamenti spontanei cfr. J.-C. Gignoux, *Le Conseil suprême économique*, cit., pp. 310-311; M.J. Hogan, *Informal entente. The private structure of cooperation in Anglo-American economic diplomacy, 1918-1928*, Columbia-London, University of Missouri Press, 1977, p. 33, dove è fatto riferimento a una riunione di banchieri americani ed europei svoltasi ad Amsterdam nel novembre 1919 per sollecitare una conferenza intergovernativa sulla ricostruzione. Di un memorandum redatto da banchieri riferisce, e riporta ampi stralci, l'*Economist* del 17 gennaio 1920.

<sup>70</sup> Come è dichiarato nel rapporto del Comitato economico emesso al termine della quarta sessione nel marzo 1922, la determinazione dell'agenda avvenne con l'obiettivo esplicito di focalizzare l'attenzione sulle questioni ritenute effettivamente capaci di ottenere l'accordo dei paesi membri. Cfr. Sdn, *La politique commerciale entre les deux guerres*, cit., pp. 22-23; A.A. Menzies, *Technical assistance and the League of Nations*, cit., pp. 299-302.

determinate politiche – di bilancio, fiscali, monetarie, commerciali, ecc. – compatibili a livello internazionale. Rappresentavano, in altri termini, uno dei più potenti strumenti di cui disponevano i sostenitori del progetto societario – all'interno come all'esterno della Sdn – per aggirare i limiti costitutivi di un organismo in larga misura ostaggio della volontà dei governi e della loro intatta sovranità. Solo un'opinione pubblica bene informata – secondo questa concezione – sarebbe stata capace di esercitare sui propri governanti quelle pressioni che erano precluse agli uomini del Segretariato e ai componenti delle organizzazioni tecniche<sup>71</sup>. Coerenti con questa visione – e in sintonia con gli elementi portanti della «nuova diplomazia» wilsoniana – furono la costante sollecitazione da parte di molti delegati a diffondere i dibattiti svolti e le conclusioni raggiunte dalle conferenze e gli sforzi in tal senso profusi dal Segretariato<sup>72</sup>. La stessa enfasi sull'unanimità si spiega almeno in parte con la preoccupazione di rendere massima l'autorevolezza dei pronunciamenti<sup>73</sup>.

In secondo luogo, quasi che lo svolgimento periodico di conferenze internazionali fosse «statutariamente» contemplato quale strumento per orientare l'azione dell'Oef – come era del resto suggerito nei primi progetti del Segretariato, quando si cercava nei principi costituzionali dell'Oil un modello per gli assetti delle organizzazioni tecniche –, le raccomandazioni delle conferenze internazionali erano considerate alla stregua di indicazioni programmatiche cui i comitati della Sdn e i governi avrebbero dovuto attenersi. Questo

---

<sup>71</sup> Arthur Salter arrivò di fatto a elevare questa concezione dei rapporti tra organismo sovranazionale, governi e opinione pubblica al rango di canone di una teoria dell'amministrazione internazionale. Cfr. A. Salter, *Allied shipping control*, cit., in particolare pp. 264-265. Il suo punto di vista era interamente condiviso da Jean Monnet e da altri fervidi sostenitori dell'ideale societario e della cooperazione internazionale, come dimostrano ad esempio le posizioni espresse da lord Robert Cecil in *World opinion and the League of Nations*, London, League of Nations Union, 1918. Per una ricostruzione del processo costitutivo del Segretariato e le posizioni di molti protagonisti delle vicende cfr. il già citato M.D. Dubin, *Transgovernmental processes in the League of Nations*.

<sup>72</sup> L'impegno profuso dal Segretariato nel diffondere il contenuto delle attività della Sdn fu davvero cospicuo. A tale attività era dedicata un'intera sezione, peraltro tra le maggiori del Segretariato, la Information section, composta in prevalenza da giornalisti. Oltre a diffondere informazione all'esterno – alla stampa quotidiana e ad altri organi della pubblica opinione – sotto forma di documenti e materiale analitico, la sezione agiva da strumento di osservazione degli orientamenti del pubblico nei confronti della Sdn, grazie a una rassegna stampa quotidiana a uso interno (*daily synopsis*) basata sui maggiori organi informativi (duecento circa) di tutto il mondo. Cfr. E.F. Ranshofen-Wertheimer, *The international secretariat*, cit., pp. 201-222.

<sup>73</sup> L'altra faccia della medaglia era, naturalmente, la tutela della sovranità degli stati.

spiega il fatto che dopo alcune di queste conferenze venissero creati gruppi o commissioni incaricati di seguire e riferire dei progressi compiuti dai governi nell'adozione delle politiche raccomandate<sup>74</sup>. È inoltre in sintonia con il suggerimento di Giorgio Conetti, per cui trovarono talora attuazione nella routine quotidiana degli organi societari – grazie soprattutto alla continuità delle persone – spunti progettuali e interpretazioni che non furono recepiti all'atto di redigere il Patto e nel processo di *institution building* immediatamente successivo<sup>75</sup>.

Passando agli anni trenta, specialmente nel periodo successivo al fallimento della conferenza di Londra nel 1933, la preclusione di soluzioni multilaterali frutto della cooperazione internazionale agì nel senso di riorientare obiettivi e metodi dell'attività dell'Oef<sup>76</sup>. A dispetto della crisi politica che investì l'istituzione ginevrina, fu allora che il suo funzionamento si avvicinò – come mai era avvenuto in precedenza – alla realizzazione del modello di organizzazione internazionale concepito da Arthur Salter, Jean Monnet e dagli altri protagonisti della cooperazione interalleata<sup>77</sup>. Per un verso, come ne scrisse Alexander Loveday, direttore della sezione finanziaria del Segretariato, un primo apprezzabile cambiamento interessò essenzialmente la natura dell'approccio alle questioni oggetto di considerazione:

*«the first big change in our work [...] is largely one of procedure: we are moving from the general to the particular, from universal to restricted conferences, from preparing the way for multilateral conventions to preparing the way for bilateral conventions»*<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Era questo il compito di cui si fecero carico il Segretariato dopo la conferenza di Bruxelles (si vedano i quattro volumi Sdn, *International financial conference. The recommendations and their application. A review after two years*, Genève, Société des Nations, 1923, C.10.M.7.1923.II) e il Comitato economico consultivo a seguito della conferenza economica internazionale del 1927. Sull'argomento cfr. anche Asdn, Commission Files (C), Financial Section and Economic Intelligence Service – Princeton Office, cart. 1747, fasc. 2, «The League system of international reporting», Mr. Kriz, 1943.

<sup>75</sup> Cfr. par. 2.1., n. 29.

<sup>76</sup> Sul fallimento della conferenza di Londra come momento di svolta nell'atteggiamento e nel «pensiero» delle classi dirigenti e della comunità degli economisti anche fuori dall'ambito della Società delle nazioni cfr. N. De Marchi, *League of Nations economists and the idea of peaceful change in the decade of the 'thirties*, in «History of political economy», n. 23 (supplement) (1991), pp. 143-178.

<sup>77</sup> Cfr. M.D. Dubin, *Transgovernmental processes in the League of Nations*, cit., p. 492.

<sup>78</sup> Cfr. A. Loveday, *The economic and financial activities of the League*, in «International affairs», vol. 17 (1938), n. 6, p. 791.

Accanto a questo cambiamento, un altro più significativo è efficacemente riassunto da Pietro Stoppani, responsabile della sezione economica del Segretariato:

*«during recent years the type of work undertaken by the Economic and Financial Organization of the League has undergone a rather striking development. Political and economic circumstances have rendered difficult the conclusions of conventions and multilateral agreements [...] This state of affairs has led the Economic and Financial Organisation to concentrate increasingly on the study of problems common to all countries as distinct from problems of international economic relations. The method which has been adopted has been that of expert, scientific enquiry into particular problems with which states are faced both internally and in their relations with other states»<sup>79</sup>.*

Si trattò in sostanza dell'intensificazione del lavoro di indagine su situazioni specifiche o sulle politiche nazionali adottate dai governi in risposta alla crisi, contribuendo per tal via sia a chiarire analiticamente meccanismi economici sul cui intimo funzionamento nel decennio precedente si erano avute solo cognizioni approssimative, sia a comporre ampi quadri informativi su realtà sociali che la crisi aveva reso di particolare interesse per i governi<sup>80</sup>. Esempi di queste indagini sono quella sugli accordi di clearing (rapporto consegnato al Consiglio nel 1935), sulle misure di controllo dei cambi (1938), sulle depressioni economiche (1943 e 1945) e, per altro verso, sulle condizioni e le politiche in tema di nutrizione (1936 e 1937), di standard di vita (1937) o di abitazioni private (1939)<sup>81</sup>. In questi studi, oltre allo scavo eziologico, all'elucidazione della *ratio* di certi provvedimenti e alla predisposizione di strumenti di rilevazione e trattamento statistico, si formulavano un'analisi dei vantaggi e degli svantaggi che ne derivavano per il sistema economico nazionale e internazionale e suggerimenti in termini di *policy*, molto più concretamente di

<sup>79</sup> Riferito in H. James e M.D. Bordo, *Haberler versus Nirkse: the case for floating exchange rates as an alternative to Bretton Woods?*, Universität St. Gallen Discussion Papers, n. 2001-08, p. 6.

<sup>80</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., cap. 6; V.-Y. Ghébali, *Aux origines de l'Ecosoc*, cit., p. 500; N. De Marchi, *League of Nations economists and the idea of peaceful change in the decade of the 'thirties*, in «History of political economy», n. 23 (supplement) (1991), pp. 143-144. Su questi aspetti si dilunga Loveday, proponendo una classificazione delle forme di indagine: da quella alla Royal Commission, incaricata di produrre il parere autorevole di un gruppo di esperti provenienti da diversi parti del mondo (cemplificata dall'indagine sui clearing agreements); a quella avente per scopo semplicemente la raccolta di evidenza empirica (housing policies); a quella che ottiene un pronunciamento di esperti basato sul confronto di esperienze empiriche diverse (nutrizione). Cfr. A. Loveday, *The economic and financial activities of the League*, cit., pp. 793 ss.

<sup>81</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., cap. 6. Altro tema riguardò i contratti dei prestiti internazionali (1939).

quanto avevano fatto negli anni venti le raccomandazioni tra l'altisonante e l'astratto delle conferenze internazionali svoltesi per iniziativa della Sdn. Questo tipo di attività connotò l'Organizzazione economica e finanziaria come una «clearing-house of information and of ideas» e la rese strumento del processo di graduale formazione di un consenso di opinione internazionale tra gli economisti e i *policy makers*, in un solco nel quale dopo la guerra avrebbero insistito anche i nuovi organismi della cooperazione economica e finanziaria internazionale<sup>82</sup>.

Nel quadro di questo riorientamento operativo si incrisse un'intensificata collaborazione della Financial Section and Economic Intelligence Service del Segretariato<sup>83</sup> con economisti di diversa estrazione, accomunati dall'aver contribuito al rinnovamento del pensiero economico e della prassi del *policy-making* tra gli anni trenta e gli anni sessanta, specialmente in relazione alle nozioni di sistema, equilibrio, interdipendenza a livello internazionale, adeguatezza degli strumenti predisposti in relazione a determinati obiettivi di politica economica<sup>84</sup>. In particolare, in connessione con un finanziamento della Rockefeller Foundation, lavorarono al programma di ricerca sui cicli economici Gottfried Haberler, Jan Tinbergen e Jacques Polak<sup>85</sup>, i cui lavori furono proseguiti da Tjalling Koopmans,

<sup>82</sup> L'espressione «clearing-house of information and of ideas» è tratta da A. Loveday, *The economic and financial activities of the League*, cit., p. 794. Pauly descrive l'Ocf negli anni trenta come un «central analytical apparatus for shaping a new policy consensus» (cfr. Id., *The League of Nations and the foreshadowing*, cit., pp. 25-26). Il ruolo che organismi internazionali come il Fmi e la Bri hanno avuto e hanno tuttora nella promozione di consenso grazie allo scambio sistematico e continuo di informazioni e idee è enfatizzato da Barry Eichengreen in *Concluding comments to The emergence of modern central banking from 1918 to the present*, a cura di Carl-L. Holtfrerich, Jaime Reis e Gianni Toniolo, Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 368-369. La sottolineatura è peraltro in sintonia con un insieme di studi relativamente recenti: cfr. N. Stern e F. Ferreira, *The World Bank as an intellectual actor*, London, Development Economics Research Programme, London School of Economics, 1993; B.A. de Vries, *The World bank as an international player in economic analysis*, in *The post-1945 internationalization of economics*, a cura di A.W. Coats, «History of political economy», annual supplement to vol. 28 (1996), pp. 225-244; J.J. Polak, *The contribution of the International Monetary Fund*, in *ibid.*, pp. 211-224.

<sup>83</sup> Fino al 1931 l'Economic Intelligence Service era stata un'unità a sé all'interno della sezione economica e finanziaria del Segretariato. Nel 1931, quando Arthur Salter lasciò la Sdn, la sezione si divise in due: da un lato la Economic Relations Section, diretta da Pietro Stoppani, dall'altro la Financial Section and Economic Intelligence Service, sotto la guida di Alexander Loveday. Dopo il ritiro di Stoppani alla fine degli anni trenta, le due sezioni si fusero insieme a quella delle comunicazioni e del transito nell'Economic, Financial and Transit Department, diretto da Loveday fino al 1946 (cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., pp. 109 e 120-122).

<sup>84</sup> Cfr. N. De Marchi, *League of Nations economists*, cit., p. 146.

<sup>85</sup> Esito dei lavori furono lo studio di carattere teorico di Haberler, *Prosperity and depression* (1937), e il test statistico delle diverse teorie sul ciclo economico di Tinbergen, *Statistical testing of business cycle theories* (1938). Un terzo stadio della ricerca sui cicli economici, inizialmente non programmato, fu rappresentato dai lavori della Delegation on economic depression, istituita dal Consiglio nel 1938. Guidata da sir

James Meade e Ragnar Nurkse<sup>86</sup>. Altri economisti coinvolti nei lavori dell'Oef furono Bertil Ohlin, Folke Hilgerdt, John Marcus Fleming e John B. Condliffe<sup>87</sup>.

La capacità di coinvolgimento di importanti finanziatori istituzionali in programmi di ricerca internazionali dimostrata dalla sezione del Segretariato diretta da Loveday mette in luce come il Segretariato della Sdn, in un grado forse anche maggiore dei comitati dell'Oef, fosse inserito in una rete di collegamenti internazionali diversificati dalle maglie assai strette, nella quale erano coinvolti centri di ricerca universitari e non, personalità di rilievo del mondo accademico, dell'economia e della finanza, governi e dipartimenti amministrativi, enti e associazioni di diritto pubblico e privato quali l'Institut international de statistique, l'Istituto internazionale di agricoltura, la Camera di commercio internazionale, ecc. A essi si aggiungevano i rapporti di collaborazione con i *bureaux* internazionali che nel Segretariato avrebbero dovuto trovare un momento di coordinamento a termini dell'articolo 24 del Patto. Questa fitta trama di rapporti, verificabile anche per gli anni venti<sup>88</sup>, era allo stesso tempo fattore e conseguenza della formazione e del radicamento a

---

Frederick Phillips (fino alla morte nel 1943), del Tesoro britannico, produsse due rapporti sulle politiche economiche del dopoguerra: *Transition from war to peace economy* (pubblicato nel 1943) e *Economic stability in the post-war world: the conditions of prosperity after the transition from war to peace* (1945). Haberler collaborava già da qualche anno con il Segretariato, che nel 1934 aveva pubblicato la sua *Systematic analysis of the theories of the business cycle*. Al lavoro di Tinbergen, realizzato con la collaborazione di Jacques Polak, è riconosciuto il merito di aver introdotto una dimensione dinamica endogena nella modellistica dei cicli economici e un meccanismo di trasmissione internazionale misurabile. A differenza del conazionale Tinbergen, che con la Sdn collaborò dal 1936 al 1938, Polak era entrato a fare parte dell'organico del Segretariato nel 1937 e vi rimase fino al 1943. Cfr. *ibid.*, p. 153-154 e 164-167; M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., pp. 131-134. Corrispondenza tra Loveday e van Sickle, della Rockefeller Foundation, in tema di ricerca sui cicli economici si trova in Asdn, R, cart. 4539, fasc. 10B.21852.12653, «Economic Intelligence. Theories of business cycle». Tra i primi anni trenta e l'inizio degli anni quaranta, la Fondazione stanziò fondi per milioni di dollari a favore della ricerca sulla stabilizzazione del ciclo economico. Tra i molti ricettori, oltre alla sezione del Segretariato diretta da Loveday, furono il National Bureau of Economic Research, il Social Science Research Council, la Brookings Institution, l'Austrian Institute for Trade Cycle Research, il Dutch Economic Institute, la London School of Economics, ecc. Cfr. R.B. Fosdick, *The story of the Rockefeller Foundation*, New York, Harper & Brothers, 1952, pp. 203-204.

<sup>86</sup> Al rientro di Tinbergen in Olanda, i tre svilupparono il lavoro dell'olandese applicandolo al caso britannico.

<sup>87</sup> Cfr. N. De Marchi, *League of Nations economists*, cit., p. 146.

<sup>88</sup> Per rendersene un'idea può essere sufficiente un'«istantanea». Nel 1924 Alexander Loveday, responsabile dell'Economic Intelligence Service, inviava suggerimenti a Per Jacobsson, membro del Segretariato temporaneamente in Ungheria per assistere nella predisposizione del piano di stabilizzazione valutaria; era in corrispondenza relativamente informale con Keynes; domandava a Siepmann, direttore generale della Banca d'Ungheria, dati statistici e informazioni su Elemer Hantos, scrittore di problemi economici del centro Europa; chiedeva a Hoover, attraverso il collega americano Arthur Sweetser, suggerimenti per estendere e migliorare il lavoro statistico della Società delle nazioni; inviava informazioni al direttore della rivista italiana «Economia», Livio Livi. Cfr. Asdn, Personnel files (P), cart. 149, fascicolo di corrispondenza miscel-



Ginevra di un punto di vista «globale» sulle vicende economiche internazionali, uno sguardo la cui novità nel panorama degli osservatori economici dell'epoca si offriva con immediatezza ai più accorti contemporanei e che Herbert Feis aveva rilevato prontamente:

*«the area of interest covered by the League's research is world wide [...] In this respect, what was exceptional before the creation of the League has become usual in the collection of material and the analysis which is carried on in Geneva as research. This, perforce, furnishes a larger area for thinking to operate and plan in, and cannot but affect habits of thought outside of Geneva»<sup>89</sup>.*

Altri, in seguito, avrebbero sottolineato il contributo dato dall'Organizzazione nel diffondere la consapevolezza della necessità di un approccio multilaterale alle questioni economiche – specialmente di fronte a politiche nazionali aventi conseguenze negative per le economie di altri paesi –, e all'internazionalizzazione della disciplina economica attraverso il confronto continuo delle idee<sup>90</sup>. Di questo particolare sguardo costituiscono la testimonianza più tangibile ed evidente, oltre agli studi frutto dell'attività dei comitati, le pubblicazioni periodiche che l'Oef accumulò nel corso degli anni grazie al lavoro dell'Economic Intelligence Service del Segretariato.

La raccolta di dati, il loro trattamento e la compilazione di statistiche internazionali fu in effetti una delle attività che l'Organizzazione condusse con maggiore continuità e sistematicità a partire almeno dal 1919, epoca in cui Alexander Loveday fu chiamato a occu-

---

lanea.

<sup>89</sup> Cfr. H. Feis, *Research activities of the League of Nations*, Old Lyme (Conn.), Old Lyme Press, 1929, p. 3. Il testo costituiva il rapporto sui metodi e lo stato dell'arte della ricerca condotta dalle istituzioni internazionali ginevrine di cui Feis fu incaricato nel 1929 dal Committee on International Relations del Social Science Research Council. Ricevuto un Ph.D in economia a Harvard, negli anni venti Feis (1893-1972) tenne rapporti di una certa continuità con la Sdn e il Bit; come consulente economico del Dipartimento di Stato dal 1931 al 1943, negli anni trenta partecipò alla conferenza di Londra in qualità di *chief technical adviser* della delegazione americana e successivamente alla realizzazione dell'accordo tripartito del 1936. Cfr. J. Doenecke, *Feis, Herbert*, in *American national biography*, New York, Oxford University Press, 1999, vol. 7, pp. 795-797.

<sup>90</sup> Per il primo aspetto si vedano M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., p. 6 e, recentemente, A.M. Endres e G.A. Fleming, *International organizations and the analysis of economic policy, 1919-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 130-132. Sul ruolo di veicolo del processo di internazionalizzazione dell'economia analogo a quello svolto nel secondo cinquantennio del novecento dal Fmi, dalla Banca mondiale e da altri organismi cooperativi multilaterali cfr. J.J. Polak, *The contribution of the International Monetary Fund*, cit., p. 214.

parsene<sup>91</sup>. Una prima sollecitazione a rilevare la pubblicazione del bollettino statistico sino allora curato dal Consiglio economico supremo era stata raccolta dal Segretariato, che in questa prospettiva aveva rapidamente organizzato una conferenza internazionale di esperti statistici allo scopo di studiare come potesse essere ripartito il compito di produrre statistiche internazionali tra gli istituti esistenti<sup>92</sup>. Entro il 1920 il Consiglio aveva deliberato – anche dietro raccomandazione della conferenza finanziaria internazionale di Bruxelles – che il Segretariato si incaricasse di pubblicare un *Bulletin mensuel de statistique* e la Commissione economica e finanziaria provvisoria aveva preso misure per la pubblicazione di rapporti periodici sulle finanze pubbliche e la circolazione monetaria dei diversi paesi<sup>93</sup>. Per quanto venisse deciso che la Sdn non si sarebbe fatta carico della compilazione di statistiche «scientifiche», ossia che non le avrebbe prodotte in proprio attrezzando una rete di rilevamento e studiando un piano di istruzioni in proposito, bensì che si sarebbe limitata a compiere verifiche ufficiali sui dati fornitele dalle amministrazioni nazionali e a richiedere eventuali informazioni complementari, le competeva pur sempre di garantire uniformità e comparabilità dei dati. Un compito equivalente alla produzione di un bene pubblico che nessuno dei governi dei paesi membri si sarebbe addossato in proprio. Accanto a questa finalità pubblica, specialmente nei primi anni, un'altra aveva che fare con la necessità di controllare i flussi internazionali di beni, servizi e capitali allo scopo di rendere efficace – a parità di altre condizioni – l'eventuale adozione di sanzioni economiche nei confronti di paesi responsabili di aggressioni militari.

---

<sup>91</sup> Cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., p. 95; sull'arrivo di Loveday al Segretariato cfr. A. Salter, *Memoirs of a public servant*, cit., p. 152, e Asdn, R, cart. 289, fasc. 10.80.80, lettera di E.M.H. Lloyd, del Segretariato, a G. Udny Yule, 30 giugno 1919. Scozzese, nato nel 1888, nel 1911-1912 era stato *lecturer* in economia all'Università di Lipsia, nel 1913 a Cambridge. Tra il 1915 e il 1919 fu in servizio presso il Ministero della guerra e subito dopo fu chiamato a incaricarsi di statistiche economiche al Segretariato. Sin dal 1921 responsabile della Economic Intelligence Section della sezione economica e finanziaria, Loveday divenne – con Pietro Stoppani – uno dei più stretti collaboratori di Salter e, quando questi lasciò la Sdn nel 1931, fu nominato direttore della Sezione finanziaria. Come si è detto sopra, alle dimissioni di Stoppani alla fine degli anni trenta, Loveday assunse la responsabilità dell'Economic, Financial and Transit Department (cfr. *supra*, n. 83). Nel 1944 fu osservatore ufficiale alla conferenza di Bretton Woods.

<sup>92</sup> Cfr. Asdn, EF1, *Conference on International Co-operation in Statistics. August 14<sup>th</sup> and 15<sup>th</sup>, 1919*; si vedano più in generale gli incarti conservati in R, cart. 289-290.

<sup>93</sup> Asdn, Commission économique et financière provisoire, *Rapports présentés par la Commission en septembre 1921 et délibérations de l'Assemblée et du Conseil sur ces rapports*, C.92.M.47.1922.II.

Di tutte le pubblicazioni della Sdn, quelle prodotte dall'Economic Intelligence Service furono di gran lunga quelle che incontrarono il maggior successo di pubblico e realizzarono il maggior numero di vendite. Alcune di esse furono veri e propri best seller, altre conobbero una domanda costante negli anni, vuoi perché adottate come libri di testo o come letture universitarie<sup>94</sup>. Nella rappresentazione che ne offre Loveday, all'inizio degli anni trenta – quando il piano complessivo era ormai assestato – l'insieme di tali pubblicazioni formava una struttura alla base della quale si collocavano le pubblicazioni regolari di carattere puramente statistico come il *Monthly bulletin of statistics*, lo *Statistical Year-book* e le *International trade statistics*, consistenti in una semplice presentazione di dati. Accanto o appena sopra queste si collocavano il *World production and prices* e la *Review of world trade*, in cui i dati erano aggregati su scala mondiale o continentale anziché elencati per paese, in risposta all'esigenza di monitorare gli sviluppi dell'attività economica a livello globale. Un ulteriore livello di elaborazione era rappresentato da pubblicazioni di carattere tematico, aventi per oggetto le bilance dei pagamenti e i movimenti di capitale, la circolazione monetaria, le banche commerciali e le banche centrali, nelle quali ai dati si accompagnavano analisi qualitative. Al culmine dell'articolato insieme era il *World economic survey*, inaugurato nel 1932 e, in assoluto, la pubblicazione più richiesta<sup>95</sup>. Curata da John B. Condliffe fino al 1937 e in seguito da James Meade, in essa i dati statistici e il lavoro di analisi erano utilizzati per comporre un quadro degli svolgimenti recenti sulla base di una interpretazione complessiva. Anch'esso, tuttavia, come le altre pubblicazioni del Segretariato, si teneva nei confini dell'analisi, lasciando il campo del *policy advice* ai lavori dei comitati<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Cfr. E.F. Ranshofen-Wertheimer, *The international secretariat*, cit., p. 219.

<sup>95</sup> Cfr. A. Loveday, *Geneva as a centre of economic information*, in «Index – Svenska Handelsbanken», vol. 9 (1934), n. 105, p. 12. Mediamente si vendevano 4000 copie di ogni edizione (cfr. E.F. Ranshofen-Wertheimer, *The international secretariat*, cit., p. 219).

<sup>96</sup> Cfr. A. Loveday, *Geneva as a centre of economic information*, cit., pp. 14-15. Pauly scorge nelle pubblicazioni statistiche regolari dell'Oef un progenitore diretto delle serie statistiche pubblicate da più di un organismo di cooperazione economica e finanziaria multilaterale – anche in ragione dei travasi di personale che vi sono stati e cui si accennerà nel prossimo paragrafo – sin dai primi anni del secondo dopoguerra. Egli considera inoltre il *World economic survey* un antenato del *World economic outlook* del Fmi, strumento centrale della pratica della sorveglianza economica multilaterale svolta dal Fondo. Tuttavia, il fatto che in esso siano assenti tanto la previsione quanto il consiglio sulle politiche economiche – elementi che della *surveillance* del Fmi formano un caposaldo – lascia credere che il giudizio sia probabilmente un po' affret-

### 2.3. «Esperti» e funzionari: due distinti livelli di competenza tecnica

Formati essenzialmente di tecnici, i comitati delle organizzazioni preposte alla cooperazione funzionale della Società delle nazioni agirono da strumento di legittimazione politica e sociale del ruolo dell'esperto a livello internazionale, sviluppando tendenze che in ambito diplomatico si erano manifestate in tutta la loro evidenza già alla conferenza della pace<sup>97</sup>. Al di là delle nuove esigenze della diplomazia, tuttavia, lo spessore tecnico di questi organismi rifletteva – in un mondo «globalizzato» – una domanda di competenze specialistiche non molto diversa da quella che a livello nazionale era stata generata ben prima della guerra dall'estendersi e dall'articolarsi del ruolo dei governi in società sempre più profondamente toccate dai processi di sviluppo economico. L'impatto del conflitto mondiale catalizzò, accelerandola, la trasformazione del governo e della pubblica amministrazione, rendendo sempre più avvertita la necessità del parere tecnico in appoggio all'azione del potere esecutivo, in seno alle assemblee legislative (sotto forma di commissioni parlamentari) e nella società (corpi associativi professionali intermedi)<sup>98</sup>. Tale necessità costituì a sua volta un'occasione eccezionale per la maturazione di processi di strutturazione e socializzazione delle attività professionali associate all'*expertise* nelle scienze sociali<sup>99</sup>. Trattandosi di un'esigenza di manifestazione relativamente recente, sot-

---

tato. Cfr. L.W. Pauly, *The League of Nations and the foreshadowing*, cit., pp. 27-28. Un'ampia illustrazione della *surveillance* svolta dal Fmi, ossia delle funzioni di analisi, esame e suggerimento riguardo alle condizioni economiche, alle politiche e all'evoluzione prospettica dei paesi membri – con un occhio allo sviluppo dei singoli paesi compatibile con lo sviluppo della comunità internazionale – è in *External evaluation of IMF surveillance. Report by a group of experts*, Washington, International Monetary Fund, 1999.

<sup>97</sup> Cfr. M. Bourquin, *Vers une nouvelle Société des Nations*, cit., pp. 67-68; H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, cit., p. 3. Sulla partecipazione degli esperti alla conferenza della pace cfr. D. Kitsikis, *Le rôle des experts à la Conférence de la paix de 1919: gestation d'une technocratie en politique internationale*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1972. Nel caso della Francia il rinnovamento dei ranghi diplomatici dopo la guerra con l'introduzione di nuove figure è illustrato in R. Frank, *L'entrée des attachés financiers dans la machine diplomatique, 1919-1945*, in «*Relations internationales*», n. 32 (1982), pp. 489-505.

<sup>98</sup> Cfr. H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, cit., pp. 3-6.

<sup>99</sup> A titolo di esempio si veda M.A. Bernstein, *American economic expertise from the Great War to the cold war: some initial observations*, in «*Journal of economic history*», vol. 50 (1990), n. 2, pp. 407-416, dove sono descritti i meccanismi attraverso i quali i processi di mobilitazione bellica legati ai due conflitti

toposta dall'organizzazione della macchina amministrativa bellica a una crescita molto rapida, la domanda di tecnici ed esperti fu soddisfatta attingendo non solo ai tradizionali canali di formazione del personale della pubblica amministrazione – canali che, dove esistevano, non erano peraltro sufficienti o sempre aggiornati – ma a un vasto insieme di ambiti. Da diversi settori dell'industria, dalla finanza, dalle professioni, talora dall'accademia ebbe origine un eterogeneo gruppo di funzionari – genericamente qualificabili con l'appellativo di «esperti» – passati a servire la cosa pubblica in modo permanente o temporaneo sulla base di una selezione solo parzialmente frutto di un reclutamento pianificato. Una sezione di questo insieme si ritrovò a prestare servizio anche in seno all'Oef, dove un primo livello di competenze tecniche specialistiche si collocò a livello dei comitati, mentre un secondo sembra lecito vedere svilupparsi, in modo meno appariscente e con caratteristiche differenti, all'interno della sezione economica e finanziaria del Segretariato.

Con la sola eccezione del Comitato fiscale, i comitati permanenti dell'Oef furono composti di individui nominati dal Consiglio sulla base delle proprie specifiche competenze tecniche. I commissari non erano – in via di principio – delegati dei governi e rispondevano al Consiglio del proprio operato<sup>100</sup>. Per quanto spesso ribadito, questo «canone», concepito per garantire indipendenza di giudizio ed evitare il prevalere dei punti di vista nazionali, non fu particolarmente rispettato, data la presenza in Consiglio di rappresentanti governativi e la prassi di ricalcare la composizione geografica dei comitati su quella del principale organo politico societario<sup>101</sup>. Il ricorso alla figura dell'esperto lasciò comunque

---

mondiali hanno impresso una potente spinta alla definizione della professione di economista, dalle modalità di riproduzione (curricula di studi), alla garanzia di uno standard di competenze, alla formazione di un consenso disciplinare, all'acquisizione di reputazione, influenza e prestigio. Cfr. anche G. Alchon, *The invisible hand of planning. Capitalism, social science, and the state in the 1920s*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1985; W.J. Barber, *From new era to New Deal. Herbert Hoover, the economists, and American economic policy, 1921-1933*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

<sup>100</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 42 e 74-75.

<sup>101</sup> Cfr. *supra*, p. 31. In certi casi, quello del Comitato economico, per esempio, il senso comune tendeva – abbastanza a ragione – a identificare i commissari come rappresentanti governativi (cfr. H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, cit., pp. 42-43). Del resto, dal momento che il Comitato doveva facilitare la cooperazione tra gli stati membri, era necessario che tra governi e commissari esistesse un rapporto di conoscenza e fiducia reciproca (cfr. A.A. Menzies, *Technical assistance and the League of Na-*

campo a un'apprezzabile differenziazione dei profili professionali. Nel caso del Comitato economico, per esempio, i commissari europei furono in prevalenza alti funzionari provenienti dai ministeri economici o da settori dell'amministrazione incaricati delle relazioni commerciali, mentre i commissari extraeuropei erano di solito *attachés* commerciali delle ambasciate o *trade commissioners* a Londra. Delle venticinque persone che sedettero nel Comitato economico tra il 1920 e il 1930 si annoverano dodici funzionari, sette incaricati commerciali e sei uomini d'affari<sup>102</sup>.

Limitandosi ai maggiori, commissari italiani furono in un primo tempo Luigi Della Torre, quindi per cinque anni Alberto Pirelli e successivamente Angelo Di Nola<sup>103</sup>. Per la Francia Daniel Serruys<sup>104</sup>, ex direttore degli accordi commerciali del ministero del Commercio, tenne la carica per tutto il decennio prima di essere sostituito, nel 1933, da Paul Elbel, direttore onorario degli accordi commerciali e delle informazioni economiche al ministero del Commercio<sup>105</sup>. Per la Gran Bretagna si avvicendarono sir Hubert Llewellyn Smith, dal 1893 in servizio al Board of Trade e dal 1919 al 1927 *chief economic adviser* del governo; sir Sidney Chapman, che seguì passo passo la carriera di Smith, succedendogli sia come segretario del Board, sia come consigliere del governo; infine sir Frede-

---

tions, cit., p. 296).

<sup>102</sup> Cfr. *ibid.*, p. 45.

<sup>103</sup> Quest'ultimo, nato nel 1880, era stato direttore generale dell'Istituto italiano di credito fondiario, direttore generale del commercio al ministero dell'Economia dal 1920-1928, membro del Comitato economico dal 1927 al 1937. È autore di un articolo sulle politiche commerciali italiane: *I trattati di commercio e l'evoluzione della politica economica italiana*, in *Politica economica internazionale. conferenze tenute presso il R. Istituto superiore di scienze economiche e commerciali di Firenze*, Firenze, Libreria internazionale Seeber, 1935, pp. 17-47.

<sup>104</sup> Nato nel 1875, fu *directeur d'études* all'École des hautes études, membro del nazionale Comité technique des chemins de fer; consigliere tecnico presso la delegazione all'Assemblea della Società delle nazioni (1922-1926); membro del Comitato economico consultivo (1928-1929). Cfr. *Annuaire de la Sdn*, 1928; H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, cit., p. 45.

<sup>105</sup> Nato nel 1875 nei Vosgi, Elbel si laureò all'École normale, divenne *agrégé de grammaire* nel 1897 e insegnò in diversi licei di periferia prima di arrivare al Louis-le-Grand di Parigi. Iscritto al partito radical-socialista, allo scoppio della guerra fu mobilitato come ufficiale amministrativo e cominciò allora una lunga carriera nell'amministrazione, coprendo successivamente le cariche di segretario generale del sottosegretariato alla Marina mercantile (dal 1916), di sottodirettore (dal 1920), poi direttore (1928-1933) della Direzione degli accordi commerciali al ministero del Commercio, posizione nella quale concluse negoziati con oltre trenta paesi esteri. Membro della missione Herriot negli Stati Uniti (1933), fu eletto deputato nei Vosgi per i radicali nel 1933. In tale ruolo presiedette la commissione delle dogane e sedette in quelle del commercio e della riforma dello stato. Nel 1938 fu ministro della Marina mercantile. Per la Sdn, prima di diventare membro del Comitato economico (1933-1938), fu consigliere tecnico della delegazione all'Assemblea (1929-1930). Cfr. *Asdn, Comité économique. Rapport au Conseil*, sessioni 40-48; *Annuaire de la Sdn*, 1937; *Dictionnaire de biographie française*, sotto la direzione di Roman D'Amat, t. 12, Paris, Librairie Lethouzey et Ané, 1970, coll. 1180-1181.

rick Leith-Ross, funzionario del Tesoro dal 1909, membro del consiglio finanziario della Commissione delle riparazioni (1920-1925), dal 1932 al 1946 *chief economic adviser*<sup>106</sup>.

Tra gli americani che dal 1927 occuparono un posto in Comitato furono Joseph B. Eastman (ex presidente della Merchants' Association di New York), James Harvey Rogers (professore di economia politica alla Yale University) e Henry F. Grady (professore di commercio internazionale alla University of California, nonché ex responsabile della divisione degli accordi commerciali del Dipartimento di stato e vicepresidente della US Tariff Commission)<sup>107</sup>.

Questa composizione relativamente mista – non di soli funzionari – e il conferimento dell'incarico per capacità individuali permisero al Comitato economico di essere qualcosa

---

<sup>106</sup>

<sup>107</sup> Ai lavori del Comitato parteciparono anche Jacob Viner e Leo Pasvolsky, in sostituzione o in accompagnamento di Rogers. Eastman (1882-1944) ebbe una lunga carriera amministrativa a partire dalla nomina sotto Wilson a membro della Interstate Commerce Commission nel 1919. Fu *Federal coordinator of railroads* (1933-1936), direttore dell'Office of defense transportation (1941-1944) e membro del War Production Board (cfr. W.R. Childs, *Eastman, Joseph Bartlett*, in ANB, 1999, vol. 7, pp. 251-252).

Rogers (1886-1939) coniugò la carriera accademica allo svolgimento di importanti ruoli amministrativi. Specializzatosi in matematica all'università del Sud Carolina (1907) e a Yale (1909), intraprese studi di economia che lo condussero a un doppio addottoramento (in matematica e in economia) nel 1913. Nel 1914 si trasferì a Ginevra, dove continuò gli studi con Vilfredo Pareto. Rientrato negli Stati Uniti nel 1916, divenne professore associato di economia (1919) e per tutti gli anni venti insegnò alla Cornell University e all'Università del Missouri, prima di tornare a Yale nel 1930 come professore di economia politica. Tra il 1926 e il 1935 fu inoltre per cinque volte *lecturer* alla Geneva School of International Studies. Il servizio pubblico ebbe inizio nel 1917-1918 come statistico per il Council of National Defense; luogotenente dell'esercito dal 1918 al 1919, fu consulente della prima amministrazione Roosevelt per le questioni monetarie, rappresentante speciale del Tesoro americano in Cina, Giappone e India nel 1934 e membro del Comitato economico della Sdn dal 1933 al 1937 (cfr. S. Bruchey, *Rogers, James Harvey*, in ANB, 1999, vol. 18, pp. 764-765).

Grady (1882-1957) lavorò nel 1918-1919 per il Bureau of Planning and Statistics dell'US Shipping Board e alla fine della guerra fino al 1920 fu attaché commerciale a Londra, ciò che lo portò a viaggiare e riferire delle condizioni economiche dell'Europa. Ottenuto un PhD in economia alla Columbia University nel 1927, divenne professore di commercio internazionale alla University of California, Berkeley. Nel 1937 lasciò l'accademia per servire nella US Tariff Commission e sostenere la politica di accordi commerciali bilaterali del segretario di Stato Cordell Hull. Dal 1941 al 1947 si dedicò agli affari, pur continuando a svolgere incarichi particolari per il governo (missioni tecniche in Asia meridionale e India, 1941-1942; consulente finanziario in Italia per l'Allied Control Commission, 1943; osservatore in Grecia, 1946; rappresentante americano nell'Anglo-American Committee on Palestine and related problems, 1946-1947). Nel 1947 riprese servizio per il governo a tempo pieno come ambasciatore in India, Grecia e Iran. (cfr. D. Merrill, *Grady, Henry Francis*, in ANB, 1999, vol. 9, pp. 365-366). Come assistant secretary presso il Dipartimento di stato Grady partecipò ai lavori dell'Advisory Committee on problems of foreign relations, istituito da Hull per preparare il dopoguerra (temi oggetto di considerazione furono: pace e ricostruzione, relazioni economiche internazionali, questioni territoriali e politiche, armamenti, struttura e forme della cooperazione internazionale). Oltre a Grady e al segretario di stato, tra gli altri tredici membri del comitato erano Leo Pasvolsky, Herbert Feis e Norman Davis. Cfr. Asdn, *Comité économique. Rapport au Conseil*, sessioni 45-48; *Rapport de la Commission pour l'étude du problème des matières premières*, 1937; C. Hull, *The memoirs of Cordell Hull*, New York, Macmillan, 1948, vol. 2, pp. 1626-1627.

di più e di diverso da un organo negoziale intergovernativo e di occuparsi anche d'altro che di politica commerciale e di ottenere in tal modo alcuni successi<sup>108</sup>.

Nel caso del Comitato finanziario la componente dei banchieri fu prevalente rispetto a quella dei funzionari pubblici, con il risultato di connotare il Comitato come comparativamente più indipendente dai governi rispetto al Comitato economico<sup>109</sup>. Dei ventiquattro membri avvicendatisi nel primo decennio dodici avevano posti di responsabilità in banche centrali o in istituti di credito, cinque provenivano da dipartimenti ministeriali, uno era un ex ministro, altri cinque erano parte delle delegazioni nazionali presso la Sdn a Ginevra<sup>110</sup>. Tra i banchieri si annoverano il cecoslovacco Vilem Pospisil, tra i più stabili membri del Comitato, direttore generale della cassa di risparmio di Praga, governatore della banca centrale cecoslovacca, membro del comitato permanente dell'Institut international de l'épargne con sede a Milano<sup>111</sup>; l'olandese Carel E. ter Meulen, partner della casa bancaria Hope & Co. di Amsterdam e membro del Comitato dal 1920 al 1937<sup>112</sup>, il belga Albert Janssen, direttore della Banca nazionale ed ex ministro delle finanze<sup>113</sup>, il

<sup>108</sup> Cfr. A. Loveday, *Reflections on international administration*, cit., p. 170.

<sup>109</sup> Cfr. H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, cit., p. 76.

<sup>110</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>111</sup> Pospisil sedette nel Comitato finanziario dal 1920 ad almeno tutto il 1937. Nato nel 1873, era laureato dottore in legge. Accanto agli incarichi in istituzioni nazionali, Pospisil partecipò alla delegazione per i negoziati sui debiti di guerra con gli Stati Uniti (1925), fu presidente del Comitato cecoslovacco per la collaborazione economica in Europa centrale e del comitato nazionale della Cci. Nella cornice della Sdn partecipò ai lavori del Comitato per il credito agricolo della Commissione d'inchiesta per l'Unione europea; fu presidente della Commissione d'inchiesta sugli accordi di clearing e di quella sulle materie prime. Cfr. *Annuaire de la Société des Nations, 1937*.

<sup>112</sup> Ter Meulen (1867-1937) si guadagnò dopo la guerra una larga reputazione in patria e all'estero partecipando alle numerose conferenze internazionali di quegli anni. Il suo nome si lega in particolare all'omonimo schema per la riattivazione dei crediti internazionali, proposto alla conferenza finanziaria di Bruxelles. Come membro del Comitato finanziario (1920-1937) lavorò nel 1924 ai piani di stabilizzazione dell'Austria e dell'Ungheria e nei primi anni trenta fu di nuovo l'autore della proposta di un istituto internazionale di credito per il finanziamento a basso costo dell'attività agricola. Come banchiere seguì con una certa costanza l'attività della Cci: nel 1919 partecipò all'Atlantic City International Trade Conference in vista della sua costituzione, prese in seguito parte ai suoi lavori e nel 1929 rappresentò l'Olanda a uno dei congressi biennali che la Camera riunì fino alla fine degli anni trenta.

<sup>113</sup> Albert-Edouard Janssen (1883-1966), addottoratosi nel 1911 all'École des sciences politiques con una tesi sulle convenzioni monetarie, cominciò la carriera alla Banque nationale de Belgique come responsabile del neocostituito servizio studi. Divenuto segretario dell'istituto centrale nel 1914, dalla fine della guerra al 1925 fu direttore e in tale veste compì numerose missioni all'estero e partecipò alle conferenze e «forum» internazionali del dopoguerra, dalla Commissione delle riparazioni al comitato di esperti del Piano Dawes, guadagnandosi una solida reputazione. Nel 1925 passò al governo come ministro delle Finanze e fu l'artefice del fallito primo tentativo di stabilizzazione del franco belga al tasso di cambio del 1914. Dimesossi, continuò l'attività di banchiere pubblico come amministratore delegato della Société nationale de crédit à l'industrie e mantenne i contatti con la comunità internazionale sedendo a Berlino nel Comitato dei trasferimenti e a Ginevra nel Comitato finanziario. Nel 1931 agli impegni nel settore pubblico (oltre alla



tedesco Carl Melchior, banchiere ebreo socio della casa Warburg di Amburgo<sup>114</sup>, il finanziere svedese Marcus Wallenberg<sup>115</sup>, l'uomo d'affari argentino Carlos Tornquist, l'italiano Giuseppe Bianchini<sup>116</sup> e il sudafricano Henry Strakosch<sup>117</sup>. Sul versante dei funzionari pubblici spiccano i nomi di sir Basil Blackett e sir Otto Niemeyer<sup>118</sup>, del fran-

---

Société citata, la Commission du Ducreire e la Caisse générale d'épargne e de retraite) cominciò a sommare quelli nel settore privato: dalla Banque générale belge alla Société belge de banque, dalla Banque diamantaire anversoise all'Union générale belge d'électricité, dall'Union chimique belge alla Compagnie belge d'assurances générales. Ministro delle Finanze nel 1938, presidente dell'Association belge des banques dal 1940, alla fine della guerra fu presidente del Comité nationale de l'épargne mobilière e di nuovo ministro delle Finanze dal 1952 al 1954. Cooptato senatore per il partito socialcristiano nel 1956. Copri inoltre mandati alla Bis, all'Icc e alla Fédération bancaire della Comunità europea. Per la Sdn fu membro del Comitato finanziario della Società delle nazioni dai primi anni venti alla fine degli anni trenta; membro del Comitato economico consultivo, 1928-1929; presidente della Delegazione dell'oro, 1929-1931. Fu inoltre a lungo professore all'Università cattolica di Lovanio. Cfr. Baron de Voghel, *Janssen, Albert-Edouard*, in *Bibliographie nationale*, vol. 39, coll. 499-505.

<sup>114</sup> Nato ad Amburgo, Melchior (1871-1933) compì studi di legge ed esercitò la professione del magistrato prima di divenire consulente legale della banca M.M. Warburg nel 1900, partner nel 1917. Ferito gravemente in guerra, fu incaricato di occuparsi di importazioni di beni alimentari e dopo l'armistizio partecipò ai negoziati economici e finanziari internazionali (chief financial adviser). Svolse un ruolo importante nelle trattative del piano Dawes e per la riammissione della Germania nella comunità internazionale; con l'ingresso nella Sdn divenne membro del Comitato finanziario (1926-1929). Sedette inoltre nel consiglio di amministrazione della Bis dal 1930 al 1933. Cfr. P. Freimark, *Melchior, Carl*, in *Neue Deutsche Biographie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1994, vol. 17, pp. 11-12.

<sup>115</sup> Esponente di seconda generazione della nota famiglia di banchieri e finanziari svedesi, amministratore delegato della Stockholm Enskilda Bank dal 1911 al 1920, presidente dal 1938 al 1943, Marcus Wallenberg (1864-1943) partecipò dopo la guerra alla conferenza della pace, fu delegato alla conferenza finanziaria internazionale di Bruxelles e sedette nei comitati incaricati della realizzazione dei piani Dawes e Young. Cfr. H. Lindgren, *Succession strategies in a large family business group: the case of the Swedish Wallenberg family*, 6<sup>th</sup> European Business History Association Annual Congress, Helsinki, August 22-24, 2002, pp. 14-15.

<sup>116</sup> Bianchini (1876-1970), avvocato, deputato e senatore, consigliere o sindaco di numerose imprese industriali, banche e società finanziarie, fu tra gli artefici della creazione dell'Associazione bancaria italiana, di cui tenne la direzione generale dalla fondazione nel 1919 al 1933, insieme alla presidenza dal 1924. Sottosegretario alle Finanze nel 1935, ebbe un ruolo non secondario nella stesura della legge bancaria. Sul piano internazionale fu membro del Comitato finanziario, 1921-1933; delegato alle conferenze di Genova, 1922, e dell'Aja; delegato all'Assemblea della Società delle nazioni; trustee del prestito ungherese; membro Consiglio della ICC. Cfr. S. Cardarelli, *Bianchini, Giuseppe*, in DBI, supplemento, 1988, pp. 435-437.

<sup>117</sup> (Hohenau, AT, 1871-1940s) Finziere ed esperto di questioni monetarie, cominciò la carriera a Londra come *foreign exchange dealer*. A partire dalla fine della guerra ebbe un ruolo importante – sebbene non appariscente – nelle relazioni monetarie internazionali e godette della stima di Montagu Norman. Fu consulente dei governi sudafricano e indiano e, per la Sdn, membro del Comitato finanziario dal 1920 al 1937, membro della Commissione d'inchiesta sulle materie prime (1937) e trustee del prestito ungherese. Fu presidente della Union Corporation Ltd., holding con importanti investimenti nelle miniere aurifere del Sud Africa, e associato dei Rothschilds di Londra.

<sup>118</sup> Basil Blackett (1882-1935), nato a Calcutta da genitori missionari, compì una lunga carriera nell'amministrazione finanziaria dell'impero britannico. Entrato al Tesoro nel 1904 dopo studi umanistici a Oxford, fu segretario della Royal Commission on Indian finance and currency (1913-1914), rappresentante di Whitehall a Washington durante la guerra, *controller of finance* (ossia il principale consulente del ministro negli affari finanziari) dal 1919 al 1922, quindi membro finanziario del Consiglio esecutivo del governatore generale dell'India (ove fu promotore di riforme della finanza pubblica) fino al 1928, direttore della Banca d'Inghilterra dal 1929 al 1935. Sostenitore della moneta manovrata e dell'area della sterlina, fu autore nel 1932 di *Planned money*. Sedette nel Committee on limits of economic policy (1932) e nel Committee on International economic policy (1932-1933). Poco prima di morire per un incidente a Marburgo, era prossimo a diventare *lecturer* all'università di Heidelberg (cfr. H.A. Siepmann, *Blackett, sir Basil Phillott*, in

cese Joseph Avenol<sup>119</sup>.

All'opposto, nel caso del Comitato fiscale i commissari – tutti alti funzionari dei ministeri delle finanze, con l'eccezione del membro americano, professore a Yale, e di un rappresentante della Cci – furono di nomina governativa, trattandosi di affrontare questioni (la doppia tassazione in particolare) a un tempo eminentemente tecniche e prive di contenuti politicamente sensibili<sup>120</sup>. Altri esempi della varietà di possibili combinazioni di competenze e profili professionali sono offerti dalla composizione dei numerosi comitati temporanei. Il Comitato misto contro la falsa monetazione, per esempio, era presieduto dal presidente del Comitato finanziario e composto in parte da delegati delle banche centrali di Francia, Germania, Svizzera e Argentina, in parte da esperti in diritto internazionale penale designati dai governi belga, britannico, italiano e rumeno, in parte ancora da rappresentanti delle autorità incaricate delle indagini, su delega dei governi austriaco, americano e olandese<sup>121</sup>. Il Comitato misto delle crisi economiche era invece composto dai nove membri del Comitato economico raggruppati nel Sottocomitato per lo studio delle crisi economiche, da tre membri del Comitato finanziario e da sei esperti scelti dal Bit. Ulteriore esempio è quello del Comitato preparatorio delle statistiche economiche, formato da sedici membri scelti in parte dal Comitato economico e dall'Institut international de statistique, in parte dal Bit<sup>122</sup>.

Nei comitati permanenti o in commissioni *ad hoc*, incaricati di lavorare individualmente o di produrre rapporti collettivi, invitati a qualificare con il proprio intervento la discus-

---

*DNB, 1931-1949*, pp. 83-84; S. Howson e D. Winch, *The Economic Advisory Council*, cit., p. 372). Otto Niemeyer (1883-1971), figlio di un mercante di Hannover naturalizzato inglese, era entrato al Tesoro subito dopo il completamento di studi classici a Oxford nel 1906. Successore di Blackett al posto di *controller of finance* dal 1922, nel 1925 sostenne con forza, a fianco di Montagu Norman, il ritorno all'oro della sterlina. Nel 1927 lasciò il Tesoro per entrare come consulente alla Banca d'Inghilterra, dove dal 1938 al 1952 occupò la posizione, allora appena creata, di *executive director*. Da Threadneedle Street Niemeyer seguì in modo particolare le questioni internazionali – anche svolgendo missioni di consulenza in diversi paesi del mondo – e l'intervento della Banca a sostegno dei settori più colpiti dalla crisi. Membro del Comitato finanziario della Sdn per dieci anni dal 1922, nel 1932 divenne consigliere d'amministrazione della Bis, quindi chairman dal 1937, vice-chairman dallo scoppio della guerra al 1964 (cfr. C.F. Cobbold, *Niemeyer, sir Otto Ernst*, in *DNB, 1971-1980*, pp. 631-634).

<sup>119</sup> Vedi n. 59.

<sup>120</sup> Cfr. A. Lovcday, *Reflections on international administration*, cit., pp. 170-171.

<sup>121</sup> Cfr. *Annuaire de la Société des Nations, 1920-1927*, Genève, Société des Nations, 1928, p. 90.

<sup>122</sup> Cfr. *ibid.*, p. 94.

sione nelle conferenze internazionali, tecnici ed esperti con gradi di specializzazione e status professionali variabili secondo le convenienze suggerite di volta in volta dai *terms of reference* affollarono la vita dell'Oef e delle altre organizzazioni tecniche. Questo coinvolgimento era in un certo senso implicito nel mandato delle organizzazioni, uno dei cui principali compiti era assistere il Consiglio e l'Assemblea nell'affrontare questioni di carattere tecnico. In modo forse meno scontato, anche il Segretariato divenne luogo di accumulo e riproduzione di un insieme di competenze e comportamenti, di natura diversa da quelli dei membri dei comitati, ma non meno importanti ai fini del processo di costruzione sociale e istituzionale della comunità internazionale. Questo si evince con maggiore evidenza osservando le traiettorie di carriera di alcuni funzionari (punte avanzate o casi isolati che fossero) che lasciarono il Segretariato dopo anni di servizio o allo scioglimento della Sdn, capitalizzando quella che per Loveday era il primo requisito di un funzionario internazionale: la lealtà alla istituzione e l'assimilazione del punto di vista internazionale<sup>123</sup>.

Per Jacobsson fu tra coloro la cui carriera all'uscita dalla Sdn ebbe un percorso lungo e illustre. Svedese, nato nel 1894, laureato in legge e in economia all'università di Uppsala, quindi *lecturer* in economia a Stoccolma per due anni, su invito di Gustav Cassel e consiglio di Marcus Wallenberg, nell'aprile 1920 prese servizio per la sezione economica e finanziaria del Segretariato in vista della preparazione della conferenza finanziaria di Bruxelles, cui entrambi i suoi mentori erano delegati a partecipare. Impegnato in un primo tempo nel lavoro statistico, poi sempre più attivamente nell'attività di stabilizzazione macroeconomica condotta dal Comitato finanziario, alla fine del 1928 Jacobsson lasciò il Segretariato per tornare in Svezia. Dopo una fase interlocutoria che lo vide al servizio della Economic Defense Commission e del gruppo Kreuger, nel 1931 Jacobsson entrò alla Bri come direttore del Monetary and Economic Department, struttura interna incaricata

---

<sup>123</sup> Cfr. A. Loveday, *Reflections on international administration*, cit., pp. 32-33. Le altre qualità richieste a un funzionario internazionale nel decalogo stilato da Loveday erano abilità diplomatiche, creatività costruttiva nel concepire soluzioni e determinazione nel guidare i lavori dei comitati, predisposizione al lavoro amministrativo, resistenza allo stress psicofisico, *leadership* e *convivencia* nei rapporti con i colleghi, conoscenza approfondita dei temi trattati dalla sezione di appartenenza e delle peculiarità nazionali (*ibid.*, pp. 33-38).

della ricerca. Dopo venticinque anni trascorsi a Basilea, nel 1956 Jacobsson passò alla guida del Fondo monetario internazionale nella posizione di managing director, che tenne fino alla morte nel 1963<sup>124</sup>. L'esperienza ginevrina sedimentò in Jacobsson metodi o routine di lavoro, un'ampia rete di conoscenze di figure di rilievo nelle amministrazioni di molti paesi e l'abitudine a considerare le questioni economiche e finanziarie come fenomeni internazionali: tutti asset che gli si dimostrarono utili nella carriera successiva.

Un'altra traiettoria all'interno della comunità internazionale in un ruolo di costruttore delle strutture è quella di Jacques Jacobus Polak. Olandese, nato nel 1914, addottorato in economia, prestò servizio per il Segretariato della Sdn dal 1937 al 1943, inizialmente come collaboratore di Jan Tinbergen. Dopo essere stato nel 1944 membro della delegazione nazionale alla conferenza di Bretton Woods e a quella di Atlantic City istitutiva della United Nations Relief and Rehabilitation Administration, fu assistant financial adviser e successivamente economic adviser dell'Unrra tra il 1944 e il 1946. Passato al Fmi nel 1947, vi compì una lunga carriera dapprima come responsabile incaricato dell'impianto della Statistics Division, quindi come assistant, poi deputy director e, dal 1958, director della ricerca. Tra il 1966 e il 1979 fu Economic Counsellor e infine – ritiratosi – executive director (1981-1986) e successivamente consulente per la Banca mondiale e il Development Centre dell'Ocse<sup>125</sup>.

Un terzo funzionario protagonista di un percorso significativo è Folke Hilgerdt, iscritto al ruolo della sezione economica e finanziaria del Segretariato sin dal gennaio 1927 presso l'Economic Intelligence Service, autore di studi sulle interconnessioni tra commercio internazionale, movimenti di capitale e sviluppo culminati nel 1942 in *The Network of world trade* e nel 1945 in *Industrialization and foreign trade*. Nel dopoguerra Hilgerdt fu

<sup>124</sup> Cfr. E.E. Jacobsson, *A life for sound money. Per Jacobsson. His biography*, Oxford, Clarendon Press, 1979. Alla Bri incombevano a Jacobsson, tra le altre cose, la stesura dell'*Annual report* e la raccolta di dati dalle banche centrali; nel 1952 lo svedese fu elemento centrale nella creazione del Basle Centre for Economic and Financial Research. A Ginevra Jacobsson tornò nel 1932-1933 come segretario del Drafting Committee della commissione preparatoria della conferenza monetaria ed economica di Londra (cfr. *ibid.*, pp. 114-115).

<sup>125</sup> Cfr. J.A. Frenkel, M. Goldstein e M.S. Khan, *Major themes in the writings of Jacques J. Polak*, in *International financial policy. Essays in honor of Jacques J. Polak*, a cura di J.A. Frenkel e M. Goldstein, Washington, International Monetary Fund, 1991, pp. 3-56, con ampia bibliografia degli scritti.

direttore dello Statistical Office delle Nazioni unite e della United Nations Division of Economic Stability and Development<sup>126</sup>.

Un ulteriore funzionario con un percorso di alto profilo fu il canadese Louis Rasminsky (1908-1998) che, dopo una specializzazione alla London School of Economics, entrò nei ranghi della Financial Section and Economic Intelligence Service nel 1930 come membro di sezione permanente. Passato nel 1940 alla Bank of Canada, fu presidente del Foreign Exchange Control Board dal 1940 al 1951; membro della delegazione canadese alla conferenza di Bretton Woods; quindi vicegovernatore (1956-1961) e infine governatore della banca centrale (1961-1973)<sup>127</sup>.

Ragnar Nurkse, economista estone, studiò a Edimburgo e successivamente a Vienna, dove lavorò a contatto con le principali figure della scuola viennese: Haberler, Hayek, Machlup, Mises, Morgenstern. Membro della sezione finanziaria del Segretariato dai primi anni trenta, fu autore del noto *International currency experience* (1944), in cui erano esposte tesi in sintonia con le soluzioni che furono adottate a Bretton Woods. Allo scioglimento della Sdn rifiutò un posto al Fmi per essere professore alla Columbia University e in seguito a Princeton<sup>128</sup>.

Anche Pierre Quesnay, funzionario della Banque de France e dal 1930 al 1937, anno della morte, direttore generale della Bri, fu per diciotto mesi in servizio presso il Segretariato<sup>129</sup>. Oltre a costoro, furono non meno di duecento i funzionari che nel 1946 dalla So-

<sup>126</sup> Asdn, Communiqué au Conseil et aux membres de la Société, C.460.M.235.1932; N. De Marchi (1991); Asdn, Personnel files – Carte di A. Loveday, cart. 150, fasc. 8 [corrispondenza con Hilgerdt, 1949].

<sup>127</sup> Cfr. Asdn, Communiqué au Conseil et aux membres de la Société, C.460.M.235.1932; L.S., Pressnell, *External economic policy since the war*, vol. 1, *The post-war financial settlement*, London, Her Majesty Stationery Office, 1986, p. 172 n.

<sup>128</sup> Cfr. H. James e M.D. Bordo, *Haberler versus Nurkse*, cit., pp. 7-8. Nurkse morì tuttavia prima di arrivare a Princeton.

<sup>129</sup> Cfr. N. Pietri, *La reconstruction de l'Autriche*, cit., p. 88.

cietà delle nazioni passarono in servizio alle Nazioni unite<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Cfr. V.-Y. Ghébalì, *La transition de la Société des Nations*, cit., p. 86.

### Capitolo 3 – La prima inchiesta sulle materie prime: la relazione di Corrado Gini (1920-1921)

*«The operations of these powerful bodies [inter-allied cooperation councils and executives] were, of course, exposed to severe criticism. The whole principle of control, indeed, excites hostility from many quarters. But it would seem to be certain now that if control is not exercised publicly, it will be privately by great international "trusts"».*

*Norman Angell, 1920*

*«Commerce and finance between nations should be subject to regulation as is domestic commerce and finance [...] The problem is international and requires an international remedy. Relations between nations will not be adjusted adequately until the large economic issues are faced and an adequate remedy devised».*

*William S. Culbertson, 1924<sup>1</sup>*

#### 3.1. *La situazione alla fine del conflitto e il problema delle materie prime*

Alla fine della guerra molti paesi europei si trovarono in grandi difficoltà nel soddisfare il bisogno di beni alimentari e di materie prime richiesti per il sostentamento della popolazione e il funzionamento dei sistemi economici. Le perdite di vite umane, le distruzioni e l'usura subite dal capitale fisso e dalle infrastrutture, l'esaurimento delle scorte, i danni recati ai sistemi di trasporto terrestri e marittimi, le agitazioni sociali e talora politiche concorrevano a disorganizzare e a deprimere l'attività economica. I mercati finanziari e

---

<sup>1</sup> Cfr. *Raw materials and foodstuffs in the commercial policies of nations*, a cura di William S. Culbertson, American Academy of Political and Social Science, *Annals*, vol. 112, n. 201, March 1924, p. 86. L'autore fu vicepresidente della US Tariff Commission.

valutari, in aggiunta, erano profondamente turbati dalle conseguenze dell'aumento della circolazione e dell'indebitamento interno ed estero provocati dalle modalità di finanziamento del conflitto. Su questa situazione si trovò a insistere tra il 1919 e parte del 1920 una vigorosa ripresa della domanda internazionale, provocata dalla corsa alla ricostituzione delle scorte, al reintegro del capitale fisico e alla soddisfazione di consumi a lungo differiti. Assecondata da politiche espansive e accentuata da comportamenti speculativi dei mercati<sup>2</sup>, la pressione della domanda su sistemi produttivi e finanziari così provati fu tale da diffondere il timore che l'inadeguata offerta mondiale di materie prime avrebbe costituito uno degli ostacoli più seri all'opera di ricostruzione<sup>3</sup>.

D'altro canto, in quei primi anni del dopoguerra mancò un'azione intergovernativa coordinata capace di fornire sostegno all'opera di ricostruzione economica, non fosse altro che nel senso di garantire un afflusso regolare di materie prime sui mercati internazionali. La «macchina amministrativa» della cooperazione bellica costruita negli ultimi anni del conflitto era stata congelata poco dopo la firma dell'armistizio e la cooperazione internazionale nel periodo 1919-1921 era consistita essenzialmente nella distribuzione dei soli soccorsi alimentari<sup>4</sup>.

Lungi dal rappresentare un semplice incidente o un difetto di valutazione delle situazioni di emergenza, questa grave lacuna delle politiche internazionali del dopoguerra<sup>5</sup> era il risultato dell'incapacità delle potenze vincitrici di conciliare punti di vista e interessi di-

<sup>2</sup> Per una descrizione del primo ciclo economico postbellico del 1919-1921 si rimanda in particolare a D.H. Aldcroft, *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*, Berkeley, University of California Press, 1977, cap. 2; cfr. anche C.P. Kindleberger, *The world in depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 32-34; un'ampia descrizione focalizzata sull'esame delle cause finanziarie dell'instabilità è in B. Eichengreen, *Gabbie d'oro*, cit., pp. 129-160.

<sup>3</sup> Cfr. A. Salter, *Economic recovery in the world*, in *The reawakening of the Orient and other addresses*, New Haven, Yale University Press, 1925, pp. 120-121.

<sup>4</sup> Cfr. Sdn, *Les besoins de l'Europe en produits d'outre-mer, 1919-1920, et comment ils furent couverts*, Genève, Société des Nations, 1943, p. 39; W.A. Lewis, *Breve storia economica del mondo, 1919-1939*, Napoli, Giannini, 1968 (ed. orig. London, Allen & Unwin, 1949), pp. 12-14. A occuparsi della gestione dei soccorsi alimentari alla Russia fu Herbert Hoover.

<sup>5</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 13-14, dove si osserva che l'errore non sarebbe stato ripetuto nel secondo dopoguerra al momento di definire i compiti della United Nations relief and rehabilitation administration (Unrra). Aldcroft d'altra parte conferma il giudizio di Martin Hill, membro del Segretariato generale della Società delle nazioni a partire dal 1927 e autore della già citata monografia sull'Organizzazione economica e finanziaria, in base al quale la mancata cooperazione internazionale nell'ambito dell'approvvigionamento di materie prime fu «one of the major tragedies of the post-Armistice period». Cfr. D.H. Aldcroft, *From Versailles to Wall Street*, cit., p. 60.



vergenti in relazione agli obiettivi delle politiche economiche estere del periodo di transizione e del tempo di pace<sup>6</sup>. A Versailles l'approccio universalistico wilsoniano – condensato in ambito economico nella formula della progressiva eliminazione delle barriere tariffarie e della non-discriminazione delle politiche commerciali<sup>7</sup> – era stato «nascosto sotto il tappeto», diluito e relegato in un paragrafo minore del Patto della Società delle nazioni<sup>8</sup>. Le proposte francesi e italiane di conservare una struttura di cooperazione internazionale per il periodo della transizione – inizialmente condivise dalla Gran Bretagna – non avevano avuto esito e i trattati si erano impregnati di sentimenti nazionalistici di rivalsa<sup>9</sup>.

Parallelamente, nel corso del 1919-1920 la preoccupazione per le condizioni finanziarie e monetarie rapidamente degradanti dei paesi europei ebbe il sopravvento nei circoli ufficiali, presso i banchieri e in alcuni settori dell'opinione pubblica, facendo passare in secondo piano i problemi dell'economia reale e modellando in modo conseguente l'agenda delle iniziative internazionali<sup>10</sup>.

Un indice inequivocabile della relativa intrattabilità dal punto di vista politico dei problemi dell'economia è del resto l'espunzione dei temi dei monopoli e dell'«equitable treatment» nelle relazioni commerciali dall'agenda del Comitato economico, per strutturarla intorno ad argomenti che non sollevassero eccessive obiezioni da parte dei governi.

<sup>6</sup> Si vedano su questi aspetti G. Hardach, *The first world war*, cit., pp. 237 ss.; M.J. Hogan, *The informal entente*, cit., cap. 2.

<sup>7</sup> La posizione di Wilson sulle relazioni commerciali internazionali («removal, so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all the nations consenting to the peace and associating themselves to its maintenance»), in seguito temperata per tenere conto delle pressioni protezioniste, era il terzo dei famosi «quattordici punti» esposti per la prima volta l'8 gennaio 1918 in un discorso al Congresso (cfr. H. Hoover, *The ordeal of Woodrow Wilson*, New York, McGraw-Hill, 1958, pp. 20-21).

<sup>8</sup> L'espressione è in G. Hardach, *The first world war*, cit., p. 243. Secondo Carlo Schanzer, nelle trattative relative alla creazione della Società delle nazioni che si svolsero nella cornice della conferenza della pace fu responsabilità dell'opposizione britannica il blocco del tentativo di Wilson di incorporare nel Patto «le garanzie della libertà dei mari» e «le discipline per un'equa ripartizione delle materie prime». Cfr. C. Schanzer, *L'equivoco fondamentale della Società delle nazioni*, in «Nuova antologia», 1 novembre 1923.

<sup>9</sup> Si vedano in proposito, oltre ai citati Hardach e Hogan, anche H.W.V. Temperley, *A history of the Peace conference of Paris*, London, H. Frowde-Hodder & Stoughton, 1920-1924, vol. 1; E. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, Presses universitaires de France-Yale University Press, 1931, cap. 7; Sdn, *Problèmes et politiques des matières premières*, Genève, Société des nations, 1946, pp. 12-19; R.F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, 1984, in particolare cap. 2.

<sup>10</sup> Cfr. C.-J. Gignoux, *Le Conseil suprême économique des Alliés*, in «Revue économique internationale», a. 13 (1921), vol. 3, n. 2, pp. 310-311; Sdn, *Problèmes et politiques des matières premières*, cit., p. 17.

Fu così che questioni di comparabilità delle nomenclature doganali, di uniformazione dei metodi di compilazione delle statistiche economiche nazionali, proibizioni e restrizioni dei movimenti commerciali internazionali costituirono – da allora fino alla conferenza economica internazionale del 1927 – l'oggetto principale dei lavori del Comitato<sup>11</sup>.

Questo non significa che venissero meno la denuncia e la richiesta di misure rivendicanti un più equo, o quanto meno regolato, accesso ai mercati delle materie prime e che, anzi, non conquistassero anch'esse un certo consenso d'opinione. Nella sessione di maggio 1919 una risoluzione del Supreme economic council<sup>12</sup> aveva sottoposto ai capi di governo delle quattro potenze vincitrici l'«estrema urgenza» di rifornire l'Europa di materie prime, collegando al successo di questa impresa le speranze di pace sul continente<sup>13</sup>. Pochi mesi dopo, nell'agosto 1919, terminata ormai la conferenza della pace, i delegati italiani avevano esposto con particolare insistenza in quella stessa sede la difficile situazione dell'Italia in materia di carbone<sup>14</sup>. Anche l'Organisation internationale du travail (Oit) aveva discusso la questione. Alla conferenza istitutiva tenutasi a Washington nel novembre 1919, Gino Baldesi, delegato italiano della componente sindacale, aveva presentato una mozione (respinta per 43 voti contro 40, ma destinata ad avere grande risonanza) in cui si chiedeva al Consiglio della Società delle nazioni di esaminare e risolvere la questione della «giusta ripartizione» delle materie prime. Argomentando a sostegno, Baldesi individuava nella diseguale distribuzione internazionale dei fattori (risorse naturali e la-

<sup>11</sup> Cfr. A.A. Menzies, *Technical assistance and the League of Nations*, cit., pp. 299-302.

<sup>12</sup> Cfr. il precedente par. 2.1., pp. 20-21.

<sup>13</sup> Cfr. il testo della risoluzione della Raw Materials Section del Supreme Economic Council riportato in *The collected writings of John Maynard Keynes*, Royal Economic Society, London, Macmillan, 1971, vol. 16, pp. 443-444. Keynes sedeva nel consiglio come rappresentante ufficiale dell'impero britannico (cfr. *ibid.*, p. 387).

<sup>14</sup> Cfr. J.-C. Gignoux, *Le Conseil suprême économique des Alliés*, cit., p. 309. Stando ai dati forniti da Salter, il consumo di carbone dell'Italia prima del conflitto si aggirava intorno a un milione di tonnellate mensili (11 milioni t importate e consumate nel 1913). Durante la guerra il consumo era stato ridotto a 600 mila t (7-8 milioni annui), tutte provenienti da importazioni, nonostante l'Italia ne reclamasse 690 mila come soglia minima. Nel corso del 1917 l'afflusso si era ridotto a 440 mila t e lo stato aveva coperto il fabbisogno minimo ricorrendo alle proprie riserve, che erano giunte a esaurimento all'inizio del 1918, in coincidenza con l'aggravarsi della situazione delle spedizioni. Il problema, particolarmente acuto, fu risolto importando carbone estratto dalle miniere del sud della Francia anziché inglese e utilizzando le ferrovie transalpine. Alla fine della guerra la situazione era addirittura peggiorata: 6 milioni di tonnellate importate nel 1919, 5 milioni nel 1920 (cfr. A. Salter, *Allied shipping control*, cit., pp. 160-161 e 234-235; Sdn, *Rapport sur la question des matières premières et des denrées alimentaires*, Genève, Société des nations, 1921, p. 176).

voro) la principale causa di disoccupazione nei paesi meno dotati di materie prime e proponeva, per evitare che alla questione si ponesse rimedio al prezzo di ingenti flussi migratori, l'istituzione di una commissione permanente preposta a ripartire equamente le risorse naturali in base ai requisiti presenti e futuri dell'industria<sup>15</sup>. L'anno successivo il consiglio d'amministrazione dell'Oit aveva discusso e respinto una mozione del segretario dell'International Federation of Trade Unions, Jan Oudegeest, simile per contenuto a quella di Gino Baldesi<sup>16</sup>. Di tenore analogo erano una risoluzione del congresso della Fédération internationale des mineurs svoltosi a Ginevra nell'agosto 1920, nella quale si chiedeva la creazione di un «Bureau international de répartition des combustibles, minerais et autres matières premières indispensables à la reprise normale de la vie économique de tous les peuples», e un voto del comitato esecutivo dell'Alliance coopérative internationale relativo in questo caso ai prodotti alimentari<sup>17</sup>. Un richiamo all'urgenza di fornire le materie prime necessarie alla ricostruzione delle aree devastate dalla guerra come condizione centrale per il ripristino dell'economia mondiale era l'oggetto anche della prima risoluzione dell'assemblea costitutiva della Camera di commercio internazionale (Cci) nel giugno 1920, sebbene qui si facesse appello diretto alla disponibilità dei mercati monetari mondiali a concedere credito piuttosto che a un'azione coordinata a livello intergovernativo<sup>18</sup>.

Si trattava, come notò Albert Thomas, di «tout un mouvement [qui] a pris corps [...] et

---

<sup>15</sup> Cfr. *Documents relatifs aux projets d'organisation internationale pour la répartition des matières premières ou des denrées alimentaires*, in «Études et documents», Bureau international du travail, Série B («Conditions économiques»), n. 2 (1920), pp. 2-6. La mozione aveva incontrato il consenso dei delegati italiani delle componenti imprenditoriale e governativa dell'Ilo. Su Gino Baldesi (Firenze 1879-Roma, 1934), autodidatta di formazione, socialista, sindacalista (con cariche di rilievo all'interno della Confederazione generale del lavoro a partire dal 1918), pubblicista e autore si vedano L. Trentin, *Baldesi, Gino*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 5, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1963, pp. 458-460; A. Andreasi, *Baldesi Gino*, in *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico, 1853-1943*, a cura di F. Andreucci e T. Detti, Roma, Editori riuniti, 1975, vol. 1, pp. 142-143. Le idee esposte a Washington sono rielaborate in G. Baldesi, *Perché il mondo è povero*, Firenze, Vallecchi, 1922.

<sup>16</sup> Cfr. F.E. Lawley, *The growth of collective economy*, London, P.S. King & Son, 1938, vol. 2, p. 23.

<sup>17</sup> Cfr. *Le Congrès international des mineurs*, in «Études et documents», Bureau international du travail, Série A («Vie sociale»), n. 7 (1920), pp. 8-9.

<sup>18</sup> Cfr. G.C. Ridgeway, *Merchants of peace. Twenty years of business diplomacy through the International Chamber of commerce, 1919-1938*, New York, Columbia University Press, 1938, pp. 61-62. La Cci nasceva in sintonia con la visione americana della ricostruzione basata sul principio della cooperazione tra privati «illuminati» e di un intervento governativo minimo.

qui montre l'anxiété de nombreuses nations au sujet de la répartition de toutes les denrées, de toutes les richesses nécessaires à la civilisation»<sup>19</sup>. Ma se Thomas si riferiva soprattutto a istanze provenienti dal mondo sindacale, della cooperazione e affini, comunque da quei settori della società che avevano nel Bit un interlocutore privilegiato, l'atteggiamento incline alla ricerca di forme «razionali» di «organizzazione» della distribuzione, concepite per integrare, quando non per soppiantare, i meccanismi di allocazione propri del mercato, era diffuso anche presso altre componenti del mondo produttivo e trovava, in Italia e in Francia, il favore di più di un esponente politico.

Si trattava, almeno in parte, della manifestazione di un retaggio diretto dell'economia di guerra, che aveva provocato profonde trasformazioni nelle strutture produttive e diffuso pratiche di negoziazione dei contratti, di programmazione settoriale della produzione e di collaborazione tra le imprese, nonché forme di relazioni industriali e di relazioni con lo stato che avevano ben poco a che fare non solo con il modello liberale neoclassico di funzionamento del mercato, ma anche con la prassi prevalente prima del conflitto. Fermenti di quel processo di trasformazione che Norman Angell nel 1920 e Keynes alla metà del decennio avrebbero indicato come la «fine del *laissez-faire*» e che sarebbe sfociato nell'«economia concertata»<sup>20</sup>. Talora, come nel caso delle richieste del governo francese o dei gruppi sindacali e delle associazioni cooperative internazionali, queste spinte contemplavano un ruolo di primo piano per lo stato; in altri casi, come quello americano, ne abborrivano l'intervento solo per sostituirgli l'iniziativa del settore privato o al più forme

<sup>19</sup> Cfr. l'estratto del discorso tenuto il 6 agosto 1920 al citato congresso internazionale dei minatori riportato in A. Thomas, *Politique sociale internationale*, a cura del Bit, Genève, Bureau international du travail, 1947, p. 103.

<sup>20</sup> Cfr. J.-P. Thomas, *Le politiche economiche nel Novecento*, cit., p. 40. Per i riferimenti ad Angelle e Keynes cfr. N. Angell, *The economic functions of the League*, London, League of Nations' Union, 1920; J.M. Keynes, *The end of laissez-faire*, in *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol. 9, pp. 272-294. La riflessione di Keynes sull'argomento aveva formato la base della Sidney Ball Lecture tenuta a Oxford nel novembre 1924. In essa Keynes identificava il *laissez-faire* non solo con l'astensione del governo dall'intervento nella vita economica, ma in senso più lato con la dottrina liberale fondata sui principi dell'individualismo e della libera concorrenza, irrigidita dai suoi divulgatori nel corso dell'ottocento, per amore di «semplicità di modello», in una ortodossia schematica i cui assunti di base avevano perso contatto con la realtà. Notava infatti Keynes che nel mondo della produzione fenomeni in netto contrasto con le ipotesi di fondo del pensiero liberale avevano raggiunto una rilevanza ormai non più trascurabile. Elencava tra questi: la sproporzione tra la dimensione minima efficiente degli impianti e le unità di consumo; la presenza di «costi congiunti» e di economie di scala; la lunghezza dei tempi di aggiustamento; il prevalere dell'ignoranza sulla conoscenza; il potere di mercato di monopoli e *combinations* (cfr. *ibid.*, pp. 284-285).

di cooperazione informale tra governo e imprese, secondo modalità che, tuttavia, non sempre erano in armonia con i principi individualistici del capitalismo liberale. Inoltre, sebbene fosse in collegamento diretto con l'esperienza della mobilitazione e dei controlli amministrativi su risorse e prezzi del periodo bellico, il «movement toward syndication» presentava in molti casi i tratti di una evoluzione strutturale che i contemporanei associavano al processo di concentrazione e interpretavano diffusamente come segno dei «tempi moderni»<sup>21</sup>.

### 3.2. *La denuncia del ministro degli Esteri Tittoni*

Tornando alla seconda metà del 1920, la questione dell'accesso ai mercati delle materie prime era stata nuovamente sollevata nella cornice della conferenza finanziaria internazionale di Bruxelles, promossa dalla Società delle nazioni allo scopo di analizzare le cause della crisi e studiarvi i possibili rimedi<sup>22</sup>. Le circostanze politiche poco favorevoli nelle quali la conferenza ebbe luogo, tuttavia, e soprattutto la priorità assegnata ai temi finanziari ne avevano fatto una sede poco adatta alla ricerca di soluzioni per i problemi economici<sup>23</sup>, così che il tema vi aveva ricevuto spazi e sottolineature molto diseguali. La delegazione italiana era stata comunque tra le più nette a manifestare le proprie preoccupazioni. Alberto Beneduce, parlando nella sessione dedicata ai problemi monetari e dei

<sup>21</sup> Cfr. W. Notz, *Cartels during the war*, in «Journal of political economy», vol. 27 (1919), n. 1, pp. 1-38.

<sup>22</sup> Cfr. Sdn, *Conférence financière internationale. Comptes rendus de la Conférence*, Bruxelles, Société des Nations, 1920, vol. 1, pp. 3-4. La conferenza, convocata da una risoluzione del Consiglio della Società delle nazioni il 13 febbraio 1920, si svolse tra il 24 settembre e il 10 ottobre. Vi presero parte 86 delegati di 39 paesi (in numero non superiore a tre per ogni paese) nominati dai rispettivi governi ma presenti a Bruxelles in qualità di esperti in virtù di una propria riconosciuta «science des affaires», tanto in ambito privato quanto in ambito pubblico, non come portavoce di posizioni ufficiali. Dopo una sessione dedicata alla discussione generale, i lavori della conferenza si svolsero all'interno di quattro commissioni: finanze pubbliche, circolazione monetaria e cambi, commercio internazionale, crediti internazionali.

<sup>23</sup> Cfr. Asdn, Conseil, Procès verbal [d'ora innanzi PV], decima sessione, 20-28 ottobre 1920, Annexe 124. Solo quattro giorni prima dell'inizio dei lavori il Consiglio aveva indirizzato una lettera alla conferenza per ribadire che, secondo la stessa risoluzione consiliare del febbraio 1920, la parte dell'ordine del giorno relativa al commercio internazionale e alle questioni economiche in generale non doveva dare luogo né a un vero e proprio dibattito, né ad alcuna risoluzione finale (cfr. Sdn, *Conférence financière internationale*, cit., vol. 2, p. 6). Una limitazione molto consistente

cambi, aveva espresso insoddisfazione per il confinamento della conferenza al dibattito dei soli temi finanziari reclamando che il risanamento doveva necessariamente poggiare sulla ripresa della produzione e pertanto su una cooperazione internazionale capace, tra l'altro, di superare le ingiustizie rappresentate dal monopolio delle materie prime da parte di alcuni paesi o cartelli internazionali<sup>24</sup>. Un altro italiano, Ferdinando Quartieri, nella sessione dedicata agli scambi internazionali aveva chiesto che la Società delle nazioni studiasse il modo di impedire le discriminazioni di prezzo da parte dei maggiori possessori di materie prime e l'abolizione dei monopoli pubblici e privati concernenti le principali commodity<sup>25</sup>. Nessuno dei due interventi, tuttavia, aveva suscitato grande seguito. Nell'ambito della sessione sul commercio un solo oratore, il giapponese Kengo Mori, aveva manifestato (con toni meno polemici) la stessa esigenza di vedere garantito attraverso la liberalizzazione dei flussi commerciali il più ampio accesso possibile ai mercati delle materie prime, mentre lo schema di crediti internazionali proposto dal banchiere olandese ter Meulen, pur essendo espressamente concepito per riattivare il movimento internazionale di materie prime, giungeva tardi per essere di pratica efficacia e di fatto non ricevette mai concreta realizzazione<sup>26</sup>.

La stessa inopportunità politica che aveva «censurato» la discussione delle questioni economiche, tanto da destare la perplessità di Gustave Ador, organizzatore e presidente della conferenza<sup>27</sup>, aveva condizionato le risoluzioni finali. Di conseguenza, da un lato, pur riconoscendo che la ricostruzione di alcune aree devastate – essenziale per il ritorno alla normalità – avrebbe richiesto non solo tempi lunghi, ma anche crediti esteri eccedenti il breve termine, non si riteneva che tali crediti dovessero essere concessi dai governi, salvo casi particolari. Dall'altro, ci si limitava a sollecitare la soppressione degli ostacoli

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 73-76.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 97. Quartieri, membro supplente della delegazione italiana, ingegnere e industriale, fu senatore durante il fascismo.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 100 e 117-120. Per il giudizio di inefficacia cfr. D.H. Aldcroft, *From Versailles to Wall Street*, cit., p. 61.

<sup>27</sup> «*Finance after all is only one aspect of economic life, one wheel only, although an essential wheel, in its mechanism. The wealth of the world consists of products of man's labour. Human prosperity can only be increased by an increase in production*» sono le parole di Ador riferite nel rapporto di Léon Bourgeois al Consiglio della Società delle nazioni sulla conferenza di Bruxelles. Cfr. Asdn, Conseil, PV, Bruxelles, 10 sessione, 27 ottobre 1920, Annex 120.

al commercio internazionale, l'abolizione delle restrizioni artificiali e delle discriminazioni di prezzo, e il ripristino graduale della libertà di scambio<sup>28</sup>.

La denuncia più vibrata e di maggiore peso politico fu dunque in definitiva quella presentata dal ministro degli esteri italiano Tommaso Tittoni al Consiglio della Società delle nazioni a Bruxelles, pochi giorni dopo la conclusione della conferenza. Nel memorandum dal titolo «Monopoles»<sup>29</sup> il punto di partenza era la premessa che per garantire condizioni di pace e giustizia nelle relazioni internazionali l'ente ginevrino non poteva prescindere dalla considerazione delle vicende economiche, visto il rilievo che queste avevano assunto nella vita degli stati e data la tendenza della dipendenza economica a determinare quella politica. La nota si sviluppava quindi intorno alle differenze nelle strutture dei costi di produzione tra paesi ricchi di materie prime e paesi che ne erano sprovvisti per sottolineare come l'azione dei monopoli su talune commodity essenziali aggiungesse una componente «artificiosa» alla «naturale» ineguaglianza nella ripartizione delle risorse, falsando in tal modo la competizione internazionale. In questa situazione era sufficiente che le quantità offerte sui mercati esteri e la manipolazione dei prezzi verso l'alto esercitate dai monopoli subissero delle fluttuazioni – o che queste si combinassero con interruzioni del lavoro, con variazioni dei noli o ritardi nei tempi di consegna – per paralizzare interi settori industriali. Gli stati disponevano d'altronde di un ampio ventaglio di strumenti per controllare le proprie risorse: esazione di diritti sulle esportazioni, discriminazioni di prezzo, ripartizione delle quantità tra mercato interno e mercati internazionali, interventi sulle tariffe dei trasporti ferroviari e marittimi, regimi preferenziali accordati alle colonie. Il pericolo e il danno per i paesi poco dotati di risorse erano ancora più grandi quando i paesi «privilegiati» non si limitavano a monopolizzare con strumenti politico-amministrativi le materie prime sotto il loro controllo, ma favorivano l'estensione del monopolio alle risorse di altri paesi attraverso l'azione di «grandi trusts capitalisti» che – più o meno apertamente sorretti dalla diplomazia nazionale – realizzavano «profitti scandalosi». Monopoli nazionali erano stati sino allora realizzati per il carbone, il ferro e i fo-

<sup>28</sup> Cfr. Sdn, *Conférence financière internationale*, cit., vol. 1, pp. 9-10, 19 e 22.

<sup>29</sup> Cfr. Asdn, Conseil, PV, Bruxelles, 10 sessione, seduta 25 ottobre 1920, Annexe 121.

sfati, mentre il caso più evidente di monopoli privati in paesi terzi era quello del petrolio.

L'aspetto grave, secondo la nota, stava nel fatto che razionando e offrendo a prezzi elevati le materie prime a paesi affetti da moneta deprezzata i paesi che controllavano tali commodity si prendevano parziale responsabilità delle difficoltà da quelli incontrate nel produrre e nel riequilibrare con le esportazioni i propri conti con l'estero. In definitiva, l'attuale situazione di «monopolio e protezionismo a oltranza» era in netto contrasto con gli obiettivi per cui si era combattuta la guerra, con le campagne contro il *dumping* tedesco effettuate prima e durante il conflitto, con il protocollo della conferenza economica degli alleati svoltasi a Parigi nel 1916 e infine con l'articolo ventitrè del Covenant della Società delle nazioni, inteso a garantire «*equitable treatment*» alle relazioni commerciali tra i suoi membri. La nota concludeva invitando tutti i paesi che come l'Italia erano «arrêtés, étranglés dans leur développement économique» a valutare in dettaglio la situazione, e chiedendo che l'Assemblea istituisse una commissione di studio per formulare proposte concrete «*en vue d'empêcher la monopolisation des matières premières, soit par les États, soit par les grands trusts internationaux, de régler la distribution de ces matières et d'assurer à tous les États un traitement commercial équitable*». Sarebbe stato infatti «*très imprudent et très dangereux*» lasciare il mondo di fronte al dilemma tra la «*monstrueuse coalition capitaliste internationale*» da un lato e le «*abominables aberrations du communisme et de l'anarchie*» dall'altro<sup>30</sup>.

Data lettura della nota, Tittoni chiese che la questione fosse sottoposta alla Commissione economica e finanziaria provvisoria, la cui istituzione da parte del Consiglio era stata deliberata il giorno stesso, ottenendo il consenso del delegato brasiliano Gastão da Cunha<sup>31</sup>. Un aperto confronto – in verità una «*discussion orageuse*» secondo René Courtin<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Cfr. *ibid.* La conferenza economica interalleata che si tenne a Parigi nel giugno 1916 era stata una delle prime iniziative in vista della cooperazione economica tra alleati e un momento di discussione delle prospettive del dopoguerra. Cfr. G. Hardach, *The first world war, 1914-1918*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 237 ss. Aggiungere riferimento E. Clémentel, *La France et la politique économique interalliée*, cit., pp. 77-78.

<sup>31</sup> Asdn, Conseil, PV, Bruxelles, 10 sessione, seduta 25 ottobre 1920. Oltre a Tittoni e al brasiliano formavano il Consiglio i delegati belga (Paul Hymans, presidente), britannico (Arthur James Balfour), spagnolo (Quinones de Leon), francese (Léon Bourgeois), greco (Demetrius Caclamano) e giapponese (visconte Ishii). Sulla Commissione economica e finanziaria provvisoria, raccomandata dalla conferenza di Bruxelles e origine dell'Organizzazione economica e finanziaria della Società delle nazioni, cfr. il capitolo preceden-



– ebbe invece luogo con il delegato britannico Arthur Balfour, il quale sulle prime negò, sulla scorta dell'esempio inglese, il nesso consequenziale tra dipendenza economica e dipendenza politica, quindi difese la Gran Bretagna dall'accusa di commettere abusi di sorta sui mercati delle materie prime che più largamente era in grado di influenzare. Prendendo in particolare il caso del carbone, l'alto corso dei prezzi era dovuto unicamente alle conseguenze degli scioperi sulla produzione, in nessun modo ad azioni concordate tra i proprietari delle miniere e nemmeno a interventi dello stato. La Gran Bretagna si era sforzata di impedire che la scarsità di carbone mettesse in pericolo la sopravvivenza del proprio sistema industriale (ben più sviluppato di quello italiano), ma le misure prese non avevano avuto l'obiettivo di aumenti di prezzo né di favorire l'industria nazionale. Balfour però si attaccò specialmente all'ipotesi che Tittoni volesse considerare le materie prime come una «proprietà comune» del mondo intero e contro questo temuto spettro da un lato accusò l'Italia di preferire importare il carbone britannico anziché sfruttare le proprie fonti di energia idroelettrica, dall'altro sfidò la Società delle nazioni ad avere l'«hardiesse» di prendere in considerazione l'internazionalizzazione delle fonti energetiche<sup>33</sup>.

Grazie alla mediazione di Hymans il memorandum di Tittoni, accompagnato da un resoconto dettagliato della discussione, fu congedato come una «nota personale» del ministro e sottoposto alla sezione economica della Commissione economica e finanziaria provvisoria. Nella risoluzione approvata il 27 ottobre 1920 si riconoscevano pienamente le difficoltà di alcuni paesi nel procurarsi le materie prime necessarie al loro sviluppo ed esistenza stessa, e si dava mandato alla sezione economica della Commissione di studiare

---

te.

<sup>32</sup> Cfr. R. Courtin, *Essai sur l'organisation et l'activité économique de la Société des Nations*, cit., p. 1306.

<sup>33</sup> Balfour affidò la proprie obiezioni in forma più meditata a un'ulteriore nota. Cfr. Asdn, Conseil, PV, Bruxelles, 10 sessione, 28 ottobre 1920, Annexe 121a. Filosofo e uomo politico conservatore, Arthur James Balfour (1848-1930) fu First Lord of the Admiralty a partire dal 1915 e ministro degli esteri dal 1917. La sua notorietà internazionale è dovuta alla «dichiarazione Balfour» del novembre 1917 in favore della costituzione di una nazione ebrea in Palestina, e al ruolo di un certo rilievo avuto nella conferenza di pace di Parigi nei mesi di assenza dei «quattro», sebbene la sua influenza diminuisse nelle fasi successive e finali dei negoziati. Cfr. A. Cecil, *Balfour, Arthur James*, in *Dictionary of National Biography, 1922-1930*, London, Oxford University Press, 1937, pp. 41-56.

«estensione e natura» del fabbisogno di materie prime e le cause, di natura non finanziaria, cui le difficoltà di approvvigionamento erano imputabili, prestando speciale attenzione alle conseguenze dei monopoli<sup>34</sup>. Così facendo da un lato si dava seguito alla richiesta del delegato italiano di sottoporre la questione allo studio di una commissione di esperti, dall'altro si modificavano i *terms of reference* spostando il mandato dalla formulazione di proposte intese a risolvere i problemi oggetto di denuncia alla più semplice indagine di carattere analitico-descrittivo ed eziologico.

L'esito della discussione avvenuta in Consiglio non deve distogliere l'attenzione dal fatto che, sia pur con toni talvolta polemicamente accesi e con argomentazioni talora discutibili per le schematiche generalizzazioni in cui erano formulate, il memorandum di Tittoni aveva il merito di porre, al di là di ogni enfasi retorica, due questioni fondamentali per il funzionamento di un sistema di scambi multilaterale: garanzia di condizioni di accesso ai mercati non discriminatorie e disciplina dei mercati stessi contro gli abusi di potere di mercato. È importante tuttavia sottolineare che quest'ultimo punto, connesso al primo dal momento che mercati monopolistici facilmente comportano limitazioni d'accesso, veniva presentato in un contesto in cui prevaleva nettamente la contrapposizione dualistica tra paesi riccamente e paesi scarsamente dotati di materie prime, tra paesi ricchi e paesi poveri, tra paesi più e paesi meno colpiti dalle devastazioni belliche, un contesto, in breve, che suggeriva una lettura della denuncia dei monopoli intesa assai più nel senso di una difesa *nazionalistica* dell'economia nazionale piuttosto che in quello della «tutela della concorrenza»<sup>35</sup>.

Dopo un passaggio in Assemblea e uno in Commissione economica e finanziaria provvisoria il quesito fu trasmesso al Segretariato per la cura materiale dell'indagine e di qui l'incarico fu conferito a Corrado Gini nel febbraio 1921<sup>36</sup>. Cominciando a marzo a causa

<sup>34</sup> Cfr. Asdn, Conseil, PV, Bruxelles, 10 sessione, seduta 25 ottobre 1920, Annexe [21b].

<sup>35</sup> Di tanto, come meglio si vedrà in seguito, era persuaso anche Gini. Cfr. Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*, cit., p. 36.

<sup>36</sup> Cfr. *ibid.*, p. 9. Non sono noti i passaggi intermedi che condussero alla scelta dello statista italiano. È possibile tuttavia che a far convergere la scelta sulla sua persona abbiano concorso da un lato la sua reputazione come studioso di statistica e l'esperienza di delegato italiano nella Commissione di approvvigionamento.

di una indisposizione, lo statistico italiano impresse fin da subito ai lavori una profonda impronta personale nello sforzo di raccogliere elementi utili a ritrarre il quadro più ampio possibile della situazione, tanto nei suoi aspetti fenomenici quanto nei sottostanti nessi causali. In primo luogo reimpostò il questionario statistico sulla produzione di materie prime e derrate alimentari che il Segretariato aveva nel frattempo inviato ai governi, in modo da ottenere – ripartiti per prodotto – dati mensili per il periodo gennaio 1919-giugno 1921 e dati annuali per gli anni 1910-1918<sup>37</sup>. In secondo luogo predispose un piano di visite in alcune capitali europee al fine di raccogliere attraverso colloqui diretti con le persone più qualificate elementi conoscitivi – quali, ad esempio, punti di vista sull'insieme del problema e modalità di redazione delle statistiche – che per loro natura sarebbero sfuggiti alla rilevazione effettuata a mezzo dei soli questionari<sup>38</sup>. I risultati dell'indagine furono infine confezionati in una elaborata relazione formata da una premessa, un rapporto generale a firma di Gini e sette appendici statistiche dedicate ai mercati di cereali, lana, cotone, carbone, petrolio, ferro e concimi chimici. Ognuna di esse era articolata in tre distinti «quadri» della situazione volti a rappresentare, in successione cronologica, le condizioni di produzione, commercio e consumo prima, durante e dopo la guerra, mettendo in evidenza l'esistenza di eventuali restrizioni alla libertà di commercio imposte dalle autorità pubbliche o da monopoli privati. La struttura del rapporto, ancor

---

mento nell'immediato dopoguerra, dall'altro una concessione fatta al paese che più di tutti tra le potenze vincitrici aveva reclamato contro le difficoltà della situazione. Gini stesso afferma d'altronde nella premessa al proprio rapporto che da tempo studiava il problema. Cfr. *ibid.*, p. 12; N. Federici, *Gini, Corrado*, in *DBI*, vol. 55, pp. 18-21.

<sup>37</sup> Cfr. Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*, cit., p. 9. Nell'occasione i prodotti presi in considerazione furono aumentati da 28 a 60. Oltre che dai paesi membri della Società delle nazioni Gini cercò di ottenere informazioni utili a comprendere le difficoltà dei mercati delle materie prime da Stati Uniti, Germania, le tre repubbliche baltiche, Ungheria, Equatore e Hedjaz (Arabia Saudita). In aprile il Segretariato mise a sua disposizione per l'invio dei questionari, la raccolta e l'elaborazione dei dati quattro collaboratori.

<sup>38</sup> Altri elementi che Gini contava di acquisire dai colloqui concernevano le cause delle variazioni nella produzione, nel consumo e nel commercio internazionale delle commodity, gli effetti delle restrizioni commerciali e dei monopoli statali. Si veda la corrispondenza contenuta in Asdn, R 348, fasc. 10.12259.12259, «General arrangements respecting professor Gini's tour of enquiry on the subject of foodstuffs and raw materials». Iniziate a maggio, le visite toccarono Spagna, Portogallo, Francia, Italia, Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Austria, Cecoslovacchia e Germania (cfr. Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*, cit., p. 10). Indice della stretta collaborazione stabilitasi allora tra Gini e il Segretariato è il fatto che quest'ultimo si servì del tour europeo di Gini per stabilire contatti regolari tra gli uffici di statistica locali e la propria sezione economica e finanziaria.

prima dei contenuti, era insomma tale da preannunciare il superamento da parte di Gini del mandato rassegnato dal Consiglio della Società delle nazioni alla Commissione economica e finanziaria provvisoria, superamento che nel modo più eclatante consistette nelle numerose indicazioni suggerite per rimuovere gli ostacoli all'accesso dei mercati delle materie prime<sup>39</sup>.

Gini infatti dissentiva dalle posizioni «liquidazioniste» dei liberisti più radicali, convinti che dovesse essere il libero gioco delle forze di mercato a selezionare – in assenza di interventi pubblici – le imprese economicamente più vitali e capaci di adattamento. A suo giudizio la Società delle nazioni poteva e doveva intervenire aggredendo il problema della crisi in ognuna delle sue specifiche determinanti, a cominciare dalla ripartizione delle materie prime.

### 3.3. *La relazione Gini*

Gini cominciava la propria esposizione asserendo che nel dibattito internazionale si erano delineate tre posizioni in merito, che restavano ancora in attesa di una qualificata discussione. La prima di esse, chiamata «soluzione nazionalista», puntava all'autosufficienza autarchica ed era stata da più parti invocata alla conferenza della pace a Parigi. Gini non la riteneva però idonea all'economia della pace, né conforme ai principi costitutivi della Società delle nazioni dal momento che avrebbe favorito alcune nazioni a scapito delle altre. Si poteva concedere che essa, che dal punto di vista internazionale non rappresentava affatto una soluzione, costituisse un'opzione vantaggiosa in una realtà

---

<sup>39</sup> Anche in altri sensi Gini si spinse oltre le originarie intenzioni del Consiglio, per esempio nel tracciare un quadro descrittivo e causale molto ampio e nel prendere in considerazione gli aspetti finanziari che il Consiglio aveva ritenuto easurientemente trattati nella conferenza di Bruxelles. Il rapporto (il già citato Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*) fu completato il 18 agosto 1921. È bene tenere presente che Gini si misurò con una situazione congiunturale soggetta a rapido e radicale mutamento, tanto che, quando lo studio fu consegnato, crisi e stagnazione rappresentavano il tratto più diffuso e caratteristico dell'economia mondiale. Questo non toglieva ragione di importanza allo studio della questione, che Gini riteneva potesse tornare d'attualità in un orizzonte temporale di medio termine (cfr. Asdn, *Commission économique et financière provisoire, documents de travail, EFS 147 B 37, p. 9*).

dominata da interessi nazionalistici come era quella dell'epoca, ma avrebbe allora dovuto guidare sin dal principio i criteri di assegnazione dei territori ai negoziati di pace, anziché intervenire quando il processo era ormai praticamente concluso<sup>40</sup>.

La seconda formula proposta, definita «socialista» o «statalista», era quella che aveva sollevato le maggiori polemiche. Esemplata sul modello degli organismi di cooperazione interalleati costituiti durante la guerra, essa contemplava che le materie prime fossero acquistate da un'organizzazione centrale incaricata della loro distribuzione in base a criteri di equità e nel rispetto dell'interesse generale. Avrebbe perciò ripresentato, secondo Gini, le stesse caratteristiche di lentezza, rigidità e scarsa efficienza di cui aveva dato prova la burocrazia degli *executives*, con l'aggravante di dovere affrontare problemi di allocazione e definizione di prezzi in un contesto di solidarietà internazionale divenuto assai meno cogente in tempo di pace. La sola attenuante riconosciuta alla soluzione statalista stava nel fatto che durante la guerra si era rivelata uno strumento prezioso per controllare il flusso di beni esportati nei paesi neutri e nemici e aveva reso in tal modo effettivo il blocco nei confronti di questi ultimi. Poiché la più potente arma dissuasiva della Società delle nazioni era l'embargo economico, Gini riteneva che potesse essere opportuno studiare fin da subito come una tale soluzione avrebbe potuto essere concretamente organizzata<sup>41</sup>.

Senza dubbio per Gini la formula in grado di offrire le maggiori garanzie di accesso ai mercati delle materie prime era quella «della libertà», consistente nella progressiva liberalizzazione del commercio internazionale. Proprio essa, tuttavia, richiedeva particolari cautele, giacché, per quanto diffuse fossero le inclinazioni professate da numerosi uomini di stato e da influenti circoli in tutta Europa – compresi a suo dire molti degli stati nuovi – a favore della creazione di una zona di libero scambio europea concepita come baluardo contro la concorrenza americana<sup>42</sup>, la soluzione liberista rappresentava un programma di

<sup>40</sup> Cfr. Sdn, *Rapporti sur la question des matières premières*, cit., pp. 24-25.

<sup>41</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 25-27.

<sup>42</sup> Del proposito di costituzione di una simile zona di libero scambio – che Gini peraltro non qualifica con ulteriori specificazioni – non si è trovato altro riscontro nella documentazione. Deve perciò ritenersi vuoi il frutto di uno dei molti scambi di opinione sollecitati dall'autore in vista dell'inchiesta, vuoi un riferimento al suggerimento avanzato da Keynes nel suo *The economic consequences of the peace*, London, Macmillan, 1920 (1a ed. 1919), p. 248. L'unione avrebbe dovuto essere creata sotto gli auspici della Società delle nazioni e assolvere una duplice funzione difensiva contro il comunismo e contro la potente concorrenza statu-

difficile realizzazione a causa dell'orientamento apertamente protezionista generalmente prevalente nelle politiche commerciali e a causa della riluttanza degli stati ad accettare condizionamenti esterni in materia di politica economica. Tanto che il relatore era disposto a contemplare la rinuncia alla liberalizzazione in cambio dell'impegno dei governi a un programma minimo di abolizione dei divieti e dei diritti gravanti sulle esportazioni e di vigilanza sulle attività monopolistiche<sup>43</sup>.

Il problema centrale della soluzione liberista, per Gini, consisteva nell'assenza di strutture politiche adeguate a governare un'economia mondiale cui i sistemi economici nazionali erano stretti da profondi legami di interdipendenza. La situazione era intrinsecamente instabile, giacché nella divisione internazionale del lavoro alcuni paesi erano più avvantaggiati di altri e pertanto in grado di assorbire meglio gli effetti di una crisi economica o politica. L'evoluzione verso un sistema basato sul libero scambio non era di conseguenza auspicabile se non a patto che venisse contestualmente creata una struttura politica sovranazionale capace di garantirne il funzionamento anche nelle congiunture critiche. La Società delle nazioni non era ritenuta da Gini all'altezza del compito, né a suo giudizio potevano ritenerla tale persino gli osservatori più «ottimisti»<sup>44</sup>. Questa posizione accostava Gini alle riflessioni svolte in quegli anni dagli esponenti meno dottrinari della cultura economica liberale, ispirati da una lettura fedele dei classici e rigorosi nel trarne le conseguenze sul piano politico ed economico. Agnelli e Cabiati, tra questi, indicavano chiaramente che il regime liberale in Europa avrebbe potuto essere preservato solo all'interno di una federazione capace di limitare le sovranità nazionali dei singoli stati e sorretta da un rinnovato modello di rappresentanza politica<sup>45</sup>. In anni posteriori queste posizioni sareb-

---

nitense. Nel mondo degli affari gli Stati Uniti erano percepiti come una formidabile minaccia all'egemonia europea in campo economico almeno dai tempi della guerra e il sentimento crebbe e si diffuse nel corso degli anni venti, alimentato dai ritmi dello sviluppo statunitense e dai modelli organizzativi che lo caratterizzavano. Nel 1927 tale sentimento, modulato in una gamma di toni dalla rivalità all'intimidimento, dominò lo svolgimento la conferenza economica internazionale, come si indica oltre (cfr. par. 4.1., p. 96).

<sup>43</sup> Cfr. Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*, cit., pp. 27-29.

<sup>44</sup> Cfr. *ibid.*, p. 31.

<sup>45</sup> Cfr. G. Agnelli e A. Cabiati, *Federazione europea o lega delle nazioni?*, Pordenone, Studio Tesi, 1995 (1a ed. 1918) e S. Pistone, *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle nazioni nel 1918*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale: relazioni tenute al convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 25-26 ottobre 1974*, a cura di dello stesso, Torino, Einaudi, 1975, pp. 25-37.

bero state nuovamente assunte e sistematizzate nel pensiero federalista liberale britannico di lord Lothian e Lionel Robbins<sup>46</sup>, giudicato – insieme alla visione di Einaudi – una delle letture più lucide della situazione europea tra le due guerre, quella capace di «indicare con maggiore chiarezza l'unica scelta storica che avrebbe garantito la sopravvivenza della civiltà europea»<sup>47</sup>. Nell'analisi che avrebbe sviluppato Robbins – e come, sia pure in modo meno articolato, sosteneva Gini – i liberali erano in contraddizione nel credere alla realizzazione dell'armonia degli interessi smithianamente intesa al di fuori di qualche istanza di carattere statale creta al di sopra degli stati nazionali, dal momento che nel contesto nazionale una condizione irrinunciabile per il perseguimento di quell'armonia era proprio l'esistenza di un sistema di leggi a tutela della proprietà e del mercato e di un potere coercitivo in grado di assicurarne il rispetto<sup>48</sup>. L'egemonia britannica ottocentesca – assistita, si potrebbe aggiungere sulla scorta di Röpke, dalle garanzie politiche del concerto europeo, da una serie di trattati e da codici di comportamento condivisi nelle relazioni internazionali – aveva assolto questo compito e garantito la fase liberoscambista. L'anarchia internazionale apertasi con la fine del conflitto mondiale aveva invece lasciato campo libero al protezionismo, portato al progressivo deterioramento dell'economia internazionale e aperto la strada a un nuovo conflitto mondiale. La teoria dei vantaggi comparati, per Robbins come già per Gini, poteva funzionare solo in presenza di un quadro politico in grado di garantire l'esistenza di un mercato<sup>49</sup>.

Tornando dunque a Gini, l'ente ginevrino poteva pur sempre prendere iniziative suscettibili di migliorare le condizioni di governabilità dell'economia mondiale: 1) favorendo la formazione di unioni doganali e monetarie (la riduzione del numero delle entità politico-economiche aventi facoltà di stabilire barriere doganali avrebbe snellito il processo negoziale internazionale); 2) facendosi garante imparziale della tutela dei diritti dei paesi terzi nella conclusione di accordi commerciali bilaterali; 3) impedendo l'imposizione di diritti doganali ingiustificatamente elevati su esportazioni e importazioni; 4) monitorando gli

<sup>46</sup> Cfr. F. Rossolillo, *La scuola federalista inglese*, in *ibid.*, pp. 59-76.

<sup>47</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 75-76.

<sup>48</sup> Cfr. *ibid.*, p. 71.

<sup>49</sup> *Ibid.*

effetti prodotti sui mercati internazionali dalle concentrazioni monopolistiche<sup>50</sup>.

Su quest'ultima indicazione vale la pena di soffermarsi. Come molti nel periodo tra le due guerre, Gini considerava le grandi concentrazioni industriali monopolistiche un prodotto della «evoluzione naturale» dello sviluppo industriale<sup>51</sup>. Gli stati potevano al più cercare di «controllare e dirigere» tali fenomeni allo scopo di evitarne gli effetti negativi, consistenti nella limitazione della produzione e nell'aumento dei prezzi, ma il compito era arduo («on ne comprend que trop, en effet, combien il doit être difficile de forcer à agir séparément des producteurs qui sont d'accord pour régler entre eux la production et la vente de leurs produits») e sulle concrete modalità di esercizio del controllo sussistevano grandi perplessità. Certamente non poteva bastare la pubblicità della gestione, argomento molto discusso, ma che tuttavia avrebbe costituito solo la premessa dell'efficace applicazione del controllo<sup>52</sup>. Le proposte che Gini prendeva in considerazione – e che in generale traeva dalla letteratura esistente, dai dibattiti in corso o dai colloqui avuti nell'ambito del mandato – erano intese a fissare parametri di riferimento per individuare un livello «normale» della produzione, dei prezzi, o dei profitti allo scopo di sanzionare i gruppi che se ne scostassero in misura apprezzabile; laddove non si presentavano come difficilmente praticabili, tuttavia, questi provvedimenti minacciavano inconvenienti maggiori dei mali cui dovevano rimediare<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 31-37. In merito alle unioni doganali, Gini riteneva opportuno che fossero accompagnate da convenzioni monetarie che eliminassero l'impatto altamente destabilizzante provocato dalle oscillazioni dei cambi sui flussi commerciali (con riferimento all'attualità, le difficoltà che i corsi alternamente instabili delle valute argentina e brasiliana hanno sulle economie dei due maggiori paesi del Mercosur forniscono in questo senso un'esemplificazione efficace). Il fatto che le unioni doganali potessero preludere in certi casi a formazioni politiche nuove era ritenuto un fatto positivo che, contrariamente all'opinione di chi vedeva nella regionalizzazione uno sviluppo non conforme allo spirito della Società delle nazioni, avrebbe facilitato il raggiungimento di accordi in seno alla comunità internazionale. Può essere interessante richiamare a questo proposito come Eichengreen e Kenen vedano un motivo del successo del «sistema di Bretton Woods» – misurato in termini di solidità e flessibilità delle istituzioni che lo sorressero – nel basso numero e nell'omogeneità economica e politica dei paesi coinvolti nel disegno del sistema. Cfr. B. Eichengreen, P.B. Kenen, *Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview*, in *Managing the world economy. Fifty years after Bretton Woods*, a cura di Peter B. Kenen, Washington D.C., Institute for International Economics, p. 5.

<sup>51</sup> Che Gini non fosse solo a pensarla in questo modo, ma che il suo fosse, anzi, un punto di vista diffuso alla fine della guerra e che si sarebbe ancor più esteso al procedere del decennio, emerge molto chiaramente dal dibattito svoltosi alla conferenza di Ginevra del 1927. Cfr. il successivo par. 4.1.

<sup>52</sup> Cfr. Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*, cit., 35.

<sup>53</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 35-36.



Inoltre, se, come mostravano le risposte dei governi ai questionari sui monopoli, l'Europa era per lo più priva o comunque particolarmente esposta sul fronte della legislazione a tutela della concorrenza, l'esempio degli Stati Uniti non era incoraggiante. A dispetto dell'esistenza di provvedimenti normativi statali e federali, dell'azione legale anti-trust e dell'appoggio di cui essa godeva da parte dell'opinione pubblica, i risultati erano modesti in confronto agli sforzi profusi e l'America rimaneva «la terre classique» di *trusts, pools*, e analoghe combinazioni<sup>54</sup>. In realtà, affermava Gini, quanto rendeva odiosi i monopoli era principalmente il *carattere nazionale* assunto dalle grandi concentrazioni operanti nei mercati internazionali delle materie prime, in particolare quando il monopolio era il risultato del concorso discriminatorio prestato dai governi a favore dei propri residenti o di quelli degli stati amici anziché di una selezione effettuata dai mercati stessi<sup>55</sup>. Posta in questi termini, la questione dei monopoli non doveva impegnare la Società delle nazioni in una lotta – nei suoi fondamenti discutibile – contro l'esistenza di tali concentrazioni, ma doveva essere considerata materia di competenza interna dei singoli stati. La Società delle nazioni avrebbe semmai dovuto evitare che i monopoli assumessero un carattere nazionale e impedire ogni discriminazione in merito alle condizioni di vendita dei prodotti, ai paesi di provenienza degli investimenti diretti esteri e alla nazionalità delle imprese aggiudicatrici di concessioni<sup>56</sup>. Non essendo in grado di suggerire una linea di intervento concreta, Gini concludeva la propria analisi dei monopoli limitandosi a chiedere alla Società delle nazioni di promuovere un approfondito studio tecnico sull'argomento<sup>57</sup>.

Al di là dei problemi derivanti dalla «distribuzione» e dall'azione dei monopoli, connessi al regime delle relazioni commerciali internazionali, le difficoltà di accesso ai mercati

<sup>54</sup> Cfr. *ibid.*, p. 35.

<sup>55</sup> Cfr. *ibid.*, p. 36. Enfasi aggiunta.

<sup>56</sup> Cfr. *ibid.*, p. 36. Nel linguaggio della diplomazia dei trattati commerciali il concetto di *national treatment* esprime la clausola di non discriminazione di trattamento tra i cittadini dello stato che la concede e quelli dello stato controparte del trattato. Essa poteva avere un amplissimo campo di applicazione con riferimento tanto al tipo di attività (economiche e non), quanto alla natura delle misure fatte oggetto di provvedimento (fiscali, amministrative, di giustizia commerciale, ecc.). Cfr. W.S. Culberston, *International economic policies. A survey of the economics of diplomacy*, New York-London, D. Appleton & Co., 1925, pp. 28 ss.

<sup>57</sup> Cfr. Sdn, Rapport sur la question des matières premières, cit., p. 36.

delle materie prime erano determinate da altre importanti concause che nel corso degli anni Venti non sarebbero state risolte in modo soddisfacente e che nel decennio successivo si sarebbero anzi ulteriormente acuite. Sebbene la relazione Gini fosse riecheggiata allora e sia ricordata oggi soprattutto per la discussione delle opzioni istituzionali relative ai regimi delle relazioni commerciali<sup>58</sup>, una sua parte consistente era dedicata ad analizzare tali altri fattori e le possibili linee di intervento da parte della Società delle nazioni.

Il primo di questi fattori era quello demografico, un tema che alla metà degli anni Venti, stando ad Albert Thomas, era ormai divenuto quasi un tabù nelle agende degli incontri ufficiali<sup>59</sup>, e che nel periodo tra le due guerre fu spesso trattato con atteggiamenti più o meno marcatamente «neomalthusiani», come non sfuggiva ad alcuni accorti osservatori contemporanei e come ha con forza sottolineato Alfred Sauvy a proposito della storia francese<sup>60</sup>. Si formulavano in sostanza più o meno grossolane «disequazioni» tra i fattori della produzione e si asseriva la pretesa esistenza di un eccesso demografico ogni volta che le risorse naturali nazionali parevano non bastare al mantenimento della popolazione. Da parte sua Corrado Gini si limitava a osservare che movimenti migratori di una certa importanza alla fine di un conflitto non solo erano fenomeni ricorrenti nella storia, ma costituivano anzi un «*mécanisme de réadaptation naturel et approprié*». La fine della guer-

<sup>58</sup> Così ad esempio R. Targetti Lenti, *Economia delle materie prime: forme di mercato e politiche di controllo*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 8 ss.

<sup>59</sup> «*La liberté d'émigration, c'est-à-dire [le] droit qui devrait être reconnu aux individus des nations surpeuplées de franchir les frontières d'autres états moins peuplés, en dépit de tous les contingents et de toutes les règles limitatives. Quel éclat, quel trouble, si, dans une conférence internationale, le problème était posé dans toute son ampleur!*» (cfr. A. Thomas, *Pour que la conférence économique internationale réussisse*, in «*Europe nouvelle*», 26 settembre 1925); a proposito delle tensioni innescate dalla pressione demografica in Italia e Giappone: «*le conflit est possible. Eh bien! Il est frappant de voir que si le conflit est possible, personne – j'entends personne de responsable – ne veut assumer la responsabilité d'en parler! [...] Proclamer aujourd'hui la liberté de l'émigrant, c'est peut-être revenir à une période déjà passé*» (discorso tenuto al Congrès de la population, Ginevra, 1927). Il tema dell'emigrazione non figurava nell'agenda della conferenza economica internazionale del 1927. Cfr. A. Thomas, *Politique sociale internationale*, cit., pp. 105-107, donde le citazioni sono tratte. Sul *normalien* Albert Thomas e il suo ruolo nella mobilitazione bellica al ministero degli armamenti, nel dibattito sulle opzioni di politica economica della Francia nel dopoguerra e come direttore del Bit cfr. M. Reberieux e P. Fridenson, *Albert Thomas, pivot du réformisme français*, in «*Mouvement social*», n. 87 (1974), pp. 85-97; R.F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France*, cit., pp. 77-83 e 104 ss.; D. Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Institut européen, 1996. Ampi riferimenti alsono G. Gemelli, *Le élites della competenza. Scienziati sociali, istituzioni e cultura della democrazia industriale in Francia (1880-1945)*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>60</sup> Sulla diffusione e persistenza di atteggiamenti malthusiani anche nella seconda metà degli anni venti e nel decennio successivo cfr. oltre, par. 4.1., p. 96, n. 32.

ra si era accompagnata a un'enorme redistribuzione internazionale della ricchezza, e gli stati che più se ne erano avvantaggiati (l'allusione agli Stati Uniti era evidente) avevano chiuso le frontiere ai flussi migratori, aggravando i problemi di aggiustamento di molti sistemi economici. In questo campo era pertanto più che giustificata un'iniziativa della Società delle nazioni, anche se gli esiti sarebbero dipesi dalla volontà di cooperare da parte dei paesi tradizionale meta di emigrazione<sup>61</sup>.

In secondo luogo, addentrandosi in un'analisi di carattere giuridico sullo statuto dei territori soggetti a mandato in base ai trattati, Gini suggeriva che il Comitato economico della Commissione economica e finanziaria provvisoria verificasse che sussistessero – in termini di diritto internazionale – le basi per l'applicazione della politica della «porta aperta» anche nei territori soggetti a mandato di tipo C. Ciò avrebbe permesso a tutti i paesi membri della Società delle nazioni di trovare in quelle aree risorse aggiuntive per alleviare i propri problemi economici interni su un piede di parità con le potenze mandatarie<sup>62</sup>.

Anche i trasporti formavano oggetto di raccomandazioni per le evidenti implicazioni dell'efficiente funzionamento di questo settore sulla distribuzione di materie prime, specialmente nelle aree del nord, del centro e del sud est europeo, e per le possibilità di sfruttamento di nuovi territori ancora privi di adeguate infrastrutture in alcune regioni extraeuropee. I problemi erano in questo caso due: ripristino del materiale rotabile, adozione di convenzioni per agevolare il transito dei convogli ferroviari da un paese a un altro<sup>63</sup>. Interrogativi erano sollevati inoltre sull'utilità di ridurre a otto ore la giornata di lavoro e si suggeriva di considerare l'ipotesi di commissionare al Bit uno studio sull'influenza della

<sup>61</sup> Cfr. Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*, cit., p. 37.

<sup>62</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 37-38. I territori appartenuti all'impero ottomano e le colonie tedesche erano stati affidati all'amministrazione fiduciaria dei vincitori in base a tre categorie di mandato definite in riferimento al livello di sviluppo socio-economico e politico di ciascuno. La «porta aperta» era stata sancita per le prime due categorie, relative alle aree più sviluppate, mentre il regime applicato alla terza era di fatto un regime preferenziale. A questa categoria erano assoggettate l'Africa sudoccidentale, la Nuova Guinea e un insieme di arcipelaghi del Pacifico meridionale (Nauru, Caroline, Marianna e Marshall). Cfr. W.S. Culbertson, *International economic policies. A survey of the economics of diplomacy*, New York, Appleton & Co., 1925, pp. 289-292.

<sup>63</sup> Cfr. Sdn, *Rapport sur la question des matières premières*, cit., pp. 39-41.

durata dell'attività lavorativa giornaliera sulla produttività totale<sup>64</sup>.

Lo spazio tuttavia più consistente della relazione era dedicato da Gini al ruolo del credito internazionale e delle relazioni di cambio. Queste ultime in particolare rappresentavano la chiave dei problemi di approvvigionamento di materie prime e giustificavano pertanto una trattazione sistematica cui lo statistico italiano riteneva di avere contribuito apporti originali<sup>65</sup>. Senza addentrarsi nei dettagli tecnici dell'analisi, è sufficiente qui indicare che – senza peraltro offrire specificazioni più puntuali sull'ente emittente e le modalità di regolazione – Gini propendeva per l'introduzione accanto alle monete nazionali di una moneta internazionale agganciata all'oro, legata da un rapporto di cambio fisso con le valute locali, e la cui copertura poteva essere garantita da riserve auree o di altro bene di scambio internazionale, quali un giacimento di petrolio, o da determinate entrate fiscali o doganali: in sostanza un gold exchange standard capace di un'offerta di moneta complessiva relativamente più elastica. Quello che più importa è che le condizioni per l'eliminazione di future oscillazioni nei rapporti di cambio avrebbero richiesto un'equilibrata distribuzione delle riserve, l'arresto dell'emissione di biglietti, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, la stabilità politica e comportamenti dei governi (rigore di bilancio) tali da consolidare la fiducia nella solvibilità dello stato, eventualmente accompagnati dal ritiro dei biglietti circolanti all'estero nel caso che tale fiducia non potesse essere pienamente assicurata<sup>66</sup>. Di questa «ricetta» ortodossa facevano parte anche testimonianze di una certa apertura intellettuale e della fiducia nei benefici della cooperazione internazionale, come l'accettazione della svalutazione delle monete nel fissare il nuovo rapporto di cambio, il suggerimento che tale svalutazione avvenisse in più paesi simultaneamente, il ricorso a consiglieri tecnici esterni nei paesi – soprattutto quelli nuovi – in cui l'amministrazione dello stato era largamente da riorganizzare, o che erano meno dotati di competenze specialistiche di alto livello, o in cui la situazione era particolarmente grave<sup>67</sup>.

In sostanza l'analisi contenuta nella relazione aveva molti punti di contatto con letture e

---

<sup>64</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 41-42.

<sup>65</sup> Cfr. *ibid.*, p. 75, nota, e pp. 42-74 per la trattazione dei due aspetti.

<sup>66</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 68-70.

<sup>67</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 72-74.

interpretazioni della situazione ricorrenti nel «discorso pubblico» di quegli anni, in taluni passaggi si limitava anzi a riprendere e sottoporre a vaglio critico soluzioni affacciate sul dibattito internazionale e ancora in attesa di qualificata valutazione nella sede istituzionale più opportuna. Anche sul piano propositivo il contributo di Gini non era sempre originale o particolarmente avanzato. Questo non deve tuttavia fare perdere di vista due pregi importanti della relazione: da un lato il rigore intellettuale che sottende l'analisi e che impedisce all'autore di farsi reticente di fronte alle conclusioni più scomode per il committente o meno in sintonia con l'opinione comune, come la critica della soluzione liberista mostra nel modo più evidente. Dall'altro l'ampia articolazione dell'impianto analitico, che è tale da abbracciare tutto intero lo spettro di fattori posti in relazione causale con la difficoltà di approvvigionamento di materie prime.

Dalle mani di Gini il rapporto passò ai primi di settembre 1921 all'esame del Comitato economico della Commissione economica e finanziaria provvisoria, che si trovò concorde su molti aspetti con l'analisi dello statista italiano<sup>68</sup>. I rimedi proposti per modificare la situazione tenevano tuttavia conto in modo più rigoroso di quanto non avesse fatto Gini dei limiti posti all'inchiesta dal Consiglio. In primo luogo il Comitato suggeriva un aggiustamento sistematico della produzione di materie prime alle condizioni dell'economia di pace, con conseguente riduzione della sovracapacità. In secondo luogo perorava la ricostituzione-reintegrazione dei sistemi di trasporto, sebbene l'incidenza del fattore si fosse sensibilmente ridotta. Con riferimento alle restrizioni commerciali imposte durante la guerra per riservare prioritariamente al mercato interno la produzione delle materie prime indispensabili, il Comitato economico faceva salvo il diritto degli stati di disporre in piena sovranità delle proprie risorse naturali, ma allo stesso tempo, riconoscendo la specificità del prodotto «materia prima» e la sua speciale importanza per l'economia dei paesi che ne erano sprovvisti, ammoniva che la protratta vigenza di quelle misure, una volta

---

<sup>68</sup> Cfr. Asdn, R 348, fasc. 10.19670.12019, «Reports of the Provisional Economic and Financial Commission», EFS 224. I componenti del Comitato economico erano allora: lo svizzero Henri Heer, l'inglese Hubert Llewellyn Smith, il brasiliano Julio Barboza Carneiro, Luigi Della Torre (all'occasione sostituito da Maggiore Ferraris), il canadese George Foster, il danese Adolphe Jensen, il rumeno Eugène Neculcea, il giapponese Teigi Sekiba, il francese Daniel Serruys e il belga Fernand de Wouters d'Oplinter.

cessate le condizioni di emergenza che le avevano determinate, equivaleva a un atto di aggressione economica<sup>69</sup>. In merito ai monopoli, le risposte al questionario diffuso dal Segretariato non avevano permesso di raccogliere testimonianze di collegamento diretto tra l'azione dei primi e le difficoltà di approvvigionamento. Il Comitato si proponeva comunque di continuare l'indagine sull'argomento allo scopo di completare la rassegna relativa agli strumenti legali e amministrativi esistenti in ogni paese per combattere e controllare l'azione dei monopoli, quando questa tornasse in danno dell'interesse generale<sup>70</sup>. Un organismo internazionale deputato alla ripartizione delle materie prime era giudicato irrealizzabile perché avrebbe comportato un grado inaccettabile di controllo e interferenza nelle vicende economiche interne dei singoli stati e in ragione della difficoltà di stabilire criteri quantitativi per l'allocazione delle risorse senza ipotecare le prospettive di sviluppo dei singoli sistemi economici. Infine, vista l'importanza delle cause finanziarie (credito e cambio), era accolto il suggerimento di Gini di valersi di consiglieri tecnici per risollevere le condizioni finanziarie dei paesi più colpiti dalla svalutazione della moneta in rapporto tanto al valore esterno che a quello interno. Questi tecnici, da selezionarsi tra eminenti esperti in materia, sarebbero stati al servizio della Società delle nazioni e il loro compenso sarebbe stato pagato in parte da Ginevra in parte dagli stati beneficiari dei loro uffici. A tal fine si proponeva che il Comitato finanziario si incaricasse di elaborare un progetto dettagliato.

La discussione del rapporto del Comitato economico in seno alla Commissione economica e finanziaria provvisoria – passaggio obbligato della complicata dinamica istituzionale della Società delle nazioni – ne attenuava tuttavia la portata in passaggi cruciali, mettendo l'accento sul rovesciamento congiunturale avvenuto nel corso del 1921. Le restrizioni commerciali sarebbero state in gran parte abolite, la discriminazione dei prezzi era scomparsa, restavano molti sforzi da compiere per migliorare le condizioni dei sistemi di

---

<sup>69</sup> Cfr. *ibid.*, p. 69.

<sup>70</sup> Cfr. *ibid.*, p. 70. Il testo del quesito sottoposto ai governi era il seguente: «en ce qui concerne le préjudice, s'il en est, causé actuellement à la population dans la satisfaction de ses besoins normaux, en objets de première nécessité quels qu'ils soient, par tout monopole ou toute combinaison, en vue de la fabrication, la vente, l'importation ou l'exportation à l'intérieur ou l'extérieur du pays».

trasporto nell'Europa orientale e su questo aspetto veniva in particolare attirata l'attenzione del Consiglio. L'effetto sul commercio dei «potenti monopoli internazionali» meritava un'indagine più approfondita, si riconosceva, tempi e modalità della quale, però, nemmeno venivano accennati<sup>71</sup>.

Nel discutere il rapporto assottigliato e semplificato della Commissione economica e finanziaria provvisoria il Consiglio compiva un'opera di ulteriore snellimento, limitandosi ad accogliere e raccomandare agli organismi competenti (tra cui la Commissione consultiva e tecnica delle comunicazioni e del transito) l'adozione di ogni misura utile a migliorare le condizioni dei sistemi di trasporto. Per altro verso prendeva invece molto sul serio l'idea dei consiglieri tecnici (in parte sollecitato anche dalla comunicazione che il governo lettone desiderava farvi ricorso) e invitava la Commissione economica e finanziaria provvisoria a formulare un'ipotesi di contratto e a redigere una lista di nominativi idonei. Nessuna menzione veniva fatta della questione dei monopoli<sup>72</sup>.

La minimizzazione della portata degli ostacoli che ancora si frapponavano al commercio internazionale non era tuttavia incontestata. La seconda commissione dell'Assemblea – deputata a trattare le questioni di carattere economico e sociale – assisté infatti a una discussione del rapporto della Commissione economica e finanziaria provvisoria non priva di dissensi<sup>73</sup>. In particolare il delegato giapponese Adatci negò che le restrizioni e proibizioni adottate in guerra fossero state interamente abolite, sostenendo che all'opposto avevano in certi casi assunto carattere permanente. Più in generale l'insieme di disposizioni negoziali che nella seconda metà dell'Ottocento avevano significativamente contribuito alla creazione di un sistema di scambi multilaterale, dalla clausola della nazione più favorita, al *national treatment*, alla politica della porta aperta aveva cominciato a essere meno rispettato di quanto avveniva prima della guerra, causando situazioni in aperto contrasto

<sup>71</sup> Asdn, R 348, fasc. 10.16057.12019, «Fifth session of the Provisional Economic and Financial Commission», rapporto al Consiglio (A 95), 12 settembre 1921, p. 3. L'intenzione da parte della Commissione economica e finanziaria provvisoria di ridurre la portata del tema e le conclusioni della relazione Gini è messa in evidenza anche in F.E. Lawley, *The growth of collective economy*, cit., vol. 2, p. 26.

<sup>72</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 73-74.

<sup>73</sup> Cfr. Asdn, C.92.M.47.1922.II, «Commission économique et financière provisoire. Rapports présentés par la Commission en septembre 1921 et délibérations de l'Assemblée et du Conseil sur ces rapports», pp. 42 ss.

con il disposto del comma e) dell'articolo 23 del patto istitutivo della Società delle nazioni<sup>74</sup>. Per questo motivo il giapponese proponeva una risoluzione che impegnava la Commissione economica e finanziaria provvisoria e la Commissione consultiva e tecnica delle comunicazioni e del transito a uno studio approfondito della questione dell'equo trattamento commerciale in vista della stesura di un progetto di convenzione generale<sup>75</sup>.

La decisione di pubblicare il rapporto Gini nella versione completa fu adottata nel corso della 15 sessione del Consiglio il 17 novembre 1921 su insistenza del rappresentante italiano Imperiali, che riportò le proteste suscitate in Italia dalla pubblicazione solo parziale del rapporto. Il segretario generale Drummond ripeté nel corso della seduta di Consiglio che la primitiva decisione non aveva contemplato l'ipotesi di valutazioni di carattere politico ed era stata motivata da considerazioni esclusivamente amministrative e tecniche<sup>76</sup>. Tuttavia la pubblicazione del rapporto da parte della Società delle nazioni fu condizionata alla disponibilità di Gini a effettuare «certain omissions» e a recepire numerose correzioni suggerite da alcuni dei membri del Comitato economico<sup>77</sup>.

In apertura di decennio, sullo scorcio del 1920, nel giorno stesso in cui veniva costituita, la Commissione economica e finanziaria provvisoria era incaricata di svolgere un'indagine sulle cause che ostacolavano il commercio internazionale di alcuni beni, contribuendo in tal modo a ritardare l'avvio della ricostruzione nei paesi più colpiti dal conflitto. Il memorandum di Tommaso Tittoni che a tale indagine aveva aperto la via conteneva un'esplicita condanna dell'azione dei monopoli pubblici e privati nel manipolare l'accesso ai mercati, ma tale azione non era considerata negativamente perché causa di perdita di efficienza complessiva, come afferma la dottrina economica, bensì per la prevalente connotazione nazionale che i monopoli assumevano in un contesto di scontro tra nazionalismi rivali. L'indagine che seguì la denuncia – nella forma datale da Corrado Gi-

<sup>74</sup> Cfr. *ibid.*, p. 43. Come si ricorderà, tale comma disponeva che gli stati membri della Società delle nazioni si garantissero reciprocamente equità di trattamento nelle relazioni commerciali.

<sup>75</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>76</sup> Cfr. Asdn, cart. R 357, fasc. 10.17865.14801, foto 7704 ss.

<sup>77</sup> *Ibid.*, fasc. 10.16546.14801, appunto di McKinnon Wood per Nitobe, 7 ottobre 1921 (foto 7717).



ni – aveva il pregio di costituire un’analisi a tutto campo delle variabili causali in gioco e di offrire un ampio ventaglio di interventi per un’azione coordinata in materia di politica economica internazionale da condursi sotto l’egida della Società delle nazioni. Conteneva anche un monito, forse ovvio, ma che non fu ascoltato e che non ha perso attualità: un sistema multilaterale di relazioni economiche internazionali non poteva fare a meno – anche quando si voleva ispirato da principi liberali – di appropriate strutture di *governance* che spettava alla politica disegnare e rendere funzionanti.

## Capitolo 4 – Cartelli industriali internazionali e debolezza dei mercati delle commodity (1927-1929)

*«L'Europe est petite, rapetissée par la guerre qui n'a, d'ailleurs, fait que précipiter l'état de déséquilibre où elle se trouvait déjà vis-à-vis du nouveau monde. L'Europe est écrasée de charges fiscales e sociales; elle est vieille; il n'est pas facile de mettre à neuf une vieille maison».*

*Henry de Peyerimhoff, 1927*

*«Si nous devons écouter tous ces partisans d'une restriction de la production, nous risquerions bientôt de réduire le monde à un état d'extrême misère».*

*Gustav Cassel, 1927*

### *4.1. Disoccupazione, monopoli e cartelli alla Conferenza economica internazionale. Posizione del problema e dialettica tra gruppi di interesse (1927)*

L'avvio nel 1922 di una nuova fase di crescita dell'economia mondiale e il progressivo ristabilimento di condizioni favorevoli al completamento della ricostruzione nei paesi colpiti dalla guerra diedero un contributo decisivo alla «perdita di attualità» della questione delle materie prime e al suo rapido arretramento nell'agenda dei temi in discussione della comunità internazionale, lungo un percorso già imboccato durante la fase di «crisi degli sbocchi» che aveva caratterizzato il 1921. La produzione mondiale di materie prime, inoltre, aveva cominciato a crescere anche più rapidamente della domanda e il fatto che nel 1925 superasse del 16-18% il livello d'anteguerra era considerato una conferma *a posteriori* delle ragioni del rifiuto di istituire forme di controllo centralizzato sulla

loro distribuzione all'epoca della relazione Gini<sup>1</sup>. Questo non significa che il tema, o per meglio dire le commodity in generale, non continuassero a essere di attualità e a formare argomento di ricerca – sia pure variamente indirizzata – presso platee più circoscritte, al riparo dai clamori (e dalle passioni) della cronaca politica. Così, per esempio, nel 1924 l'American Academy of Political and Social Science ne faceva l'oggetto di una propria monografia centrata sul ruolo strategico delle materie prime nel commercio internazionale e sulle implicazioni di carattere politico e politico-economico che ne derivavano<sup>2</sup>. Su un altro versante Keynes cominciò nel 1923 la cura di una pubblicazione periodica per il London and Cambridge Economic Service finalizzata a monitorare le variazioni delle scorte di un gruppo di materie prime nell'intento – oltre che di rendere un servizio alla comunità degli affari – di fare luce sulle dinamiche della domanda di credito e del ciclo economico allo scopo di assicurarne le modalità di un affidabile controllo<sup>3</sup>. Infine, anche se gli esempi potrebbero senz'altro moltiplicarsi, il Segretariato della Società delle nazioni era intento a studiare nel 1924 i metodi di compilazione delle statistiche relative agli stock di materie prime nella cornice dei lavori di un comitato di esperti per l'unificazione delle statistiche economiche<sup>4</sup>.

Diversa l'attenzione portata al secondo termine del binomio posto dal memorandum Tittoni, concernente l'azione dei monopoli. Nelle attività della Società delle nazioni tra il 1921 e il 1925 non vi è traccia che l'argomento figurasse sia pure nei ranghi più bassi dell'agenda dei problemi da affrontare. Il proposito formulato dalla Commissione eco-

<sup>1</sup> Cfr. P. Jacobsson, *The theoretical solution as seen by the Conference*, in *The economic consequences of the League. The World economic conference*, London, Europa Publishing, 1927, p. 45.

<sup>2</sup> Cfr. il già citato *Raw materials and foodstuffs in the commercial policies of nations*, esito editoriale degli atti di una conferenza tenutasi nel 1923 presso l'Institute of Politics di Williamstown, Massachusetts.

<sup>3</sup> Si vedano i contributi pubblicati in *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol. 12, a cura di Donald Moggridge, London, Macmillan, 1983, cap. 3, e l'accenno contenuto in R. Skidelsky, *John Maynard Keynes. L'economista come salvatore, 1920-1937*, Torino, Bollati Boringhieri, 1996, p. 159. La pubblicazione per il London and Cambridge Economic Service sarebbe proseguita con cadenza annuale fino al 1930 e per la sua redazione a partire dal 1925 Keynes si valse della collaborazione dell'economista e ricercatore di Cambridge esperto dell'argomento, John Wilkinson Foster Rowe (1897-1980), autore tra gli anni Trenta e gli anni Sessanta di diverse monografie sull'organizzazione dei mercati delle materie prime. Le commodity prese in considerazione nelle prime due edizioni erano cotone americano, rame, stagno, piombo, zinco, gomma, zucchero, caffè, tè, petrolio greggio, nitrati e cereali.

<sup>4</sup> Si veda il breve carteggio tra Alexander Loveday, membro della sezione economica e finanziaria, e Keynes in Asdn, R 419, fasc. 10.37213.36953 «Statistics of stock of raw materials. Correspondence with Mr. J.M. Keynes».

nomica e finanziaria provvisoria nel 1921 di tornare con un'analisi più approfondita sugli effetti dei monopoli internazionali sul commercio mondiale era rimasta lettera morta. Per tutto il primo lustro degli anni Venti l'operato della Commissione e in seguito dell'Organizzazione economica e finanziaria era stato in larga parte assorbito dai problemi monetari e in questo campo aveva riscosso alcuni importanti successi, come dimostravano le stabilizzazioni delle valute austriaca e ungherese<sup>5</sup>. Il Comitato economico, invece, era stato impossibilitato a dedicarsi ai problemi più urgenti dell'economia mondiale dalle sfavorevoli condizioni delle relazioni internazionali. Lo riconosceva con un certo candore nel 1927 Eugen Neculcea, membro rumeno del Comitato economico sin dalla costituzione<sup>6</sup>, quando spiegava alla platea dei delegati della conferenza economica che, impedito di occuparsi dell'elaborazione di una convenzione internazionale sul regime di «equitable treatment» che il Patto della Società delle nazioni esplicitamente prevedeva, il Comitato si era impegnato nell'analisi di aspetti di diritto commerciale, di diritto privato internazionale e procedurali tutt'altro che privi di importanza, senza dubbio, ma poco collegati alle più urgenti necessità della situazione economica<sup>7</sup>.

Questa situazione era la conseguenza di almeno due fattori concomitanti. Da un lato il diffuso, seppure criticabile ed episodicamente criticato<sup>8</sup>, orientamento a considerare le questioni finanziarie come a sé stanti e «logicamente» precedenti nell'opera di ricostru-

<sup>5</sup> Sugli interventi di stabilizzazione finanziaria cfr. M. Hill, *The Economic and Financial Organisation of the League*, cit., pp. 24-33; N. Pietri, *La reconstruction financière de l'Autriche, 1921-1926*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1970.

<sup>6</sup> Ministro plenipotenziario ed ex docente universitario, Eugen Neculcea era stato direttore generale delle dogane tra il 1909 e il 1911, in seguito direttore generale del Ministero delle finanze. In ambito internazionale, oltre a sedere nel Comitato economico della Società delle nazioni a partire dal 1920, fu delegato comune di Romania, Grecia, Polonia, Regno dei Serbi, Croati e Sloveni e della Cecoslovacchia alla Commissione delle riparazioni.

<sup>7</sup> Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale tenue à Genève du 4 au 23 mai 1927*, Genève, Société des nations, 1927, vol. 1, p. 146. I temi oggetto di studio elencati da Neculcea erano la concorrenza sleale (falsi marchi di fabbrica, ecc.), la semplificazione delle formalità doganali e il regime amministrativo, legale e fiscale applicato alle persone fisiche e giuridiche non residenti esercenti un'attività economica. Cfr. in proposito anche A.A. Menzies, *Technical assistance and the League of Nations*, cit., pp. 299-302, dove si indica chiaramente come fossero ragioni di opportunità politica – ossia gli orientamenti prevalenti nei governi – a pesare in modo decisivo sulla definizione dell'agenda del Comitato economico.

<sup>8</sup> Cfr., per esempio, il discorso di Alberto Beneduce alla conferenza di Bruxelles, o la posizione di Gustave Ador, per i quali si rimanda al paragrafo 3.1. Anche B. Eichengreen, *Gabbie d'oro*, cit., pp. 197-198, mostra perplessità di fronte alla discussione in commissioni separate dei problemi monetari e del commercio internazionale.

zione. Dall'altro, come indicava il direttore della sezione economica e finanziaria del Segretariato, Arthur Salter, le difficoltà politiche interne molto maggiori («enormously greater») sollevate dal processo di definizione delle politiche economiche rispetto a quello degli assetti monetari, sui quali pochissimi nutrivano il dubbio che non dovessero tornare ad assumere la forma prebellica del gold (exchange) standard<sup>9</sup>.

Per una serie di ragioni nell'autunno 1925 parve finalmente giunto il momento opportuno per rivolgere ai problemi dell'economia reale tutta l'attenzione che richiedevano. Nelle relazioni internazionali si era prodotta una relativa distensione grazie al patto di Locarno; il piano Dawes aveva appianato le maggiori difficoltà ancora legate al pagamento delle riparazioni tedesche; anche i debiti interalleati avevano cominciato a formare oggetto di negoziato e le trattative erano in diversi casi avviate a soluzione; il sistema monetario aveva conosciuto un significativo e simbolicamente rassicurante assestamento in seguito al ritorno all'oro della sterlina; i livelli della produzione e del commercio internazionale avevano compiuto un certo progresso – seppure non privo di ombre – anche rispetto ai dati prebellici.

Il progetto di una conferenza internazionale aveva trovato nel Segretariato non solo un convinto sostenitore, ma più propriamente un autentico iniziatore. In un articolo del 25 agosto 1925 Arthur Salter dichiarava maturi i tempi per una conferenza economica generale che discutesse delle politiche idonee a riportare la prosperità nell'economia mondiale e a garantire la pace, considerato il potenziale destabilizzante delle politiche economiche nazionali nei confronti delle relazioni internazionali («economic causes, beyond all question, are the most serious sources of possible future wars»)<sup>10</sup>. Coerentemente con

<sup>9</sup> Cfr. A. Salter, *A proposal for a world economic conference*, 25 agosto 1925, ora in Id., *The United States of Europe and other papers*, a cura di W. Arnold-Forster, London, Allen & Unwin, 1933 (da cui si cita), pp. 33-35; Id., *The League's contribution*, in *The economic consequences of the League*, cit., p. 2.

<sup>10</sup> La convinzione che le politiche imperialiste delle nazioni europee fossero una delle principali cause della guerra mondiale, esposta da Lenin con grande efficacia, era condivisa anche da settori del pensiero liberale. Salter aveva scritto sull'argomento un breve articolo dal titolo *The economic causes of war* nell'opera collettiva *The causes of war. Economic, industrial, racial, religious, scientific and political*, a cura di A. Porritt, London, Macmillan, 1932, pp. 1-25. La conferenza economica internazionale riconosceva la validità di quell'impostazione in una delle risoluzioni generali del proprio rapporto, in cui affermava che «le maintien de la paix du monde dépend en grande partie des principes suivant lesquels les politiques économiques des nations sont conçues et appliquées». Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 56.

l'esperienza di precedenti conferenze – quella di Bruxelles nel 1920 in particolare –, ma soprattutto con la propria visione delle modalità di azione politica della Società delle nazioni, il direttore della sezione economica e finanziaria auspicava che la conferenza agisse come «a forum of responsible world opinion», capace di una discussione indipendente e autorevole, non interamente di carattere ufficiale nella composizione, quindi, e votata a esprimere indicazioni non vincolanti per i governi<sup>11</sup>. Più nello specifico, avrebbero dovuto prendervi parte delegazioni designate dai governi – ma, come a Bruxelles, non legate da un mandato di diretta rappresentanza –, formate da almeno un economista e un esponente del mondo degli affari rappresentativi della propria categoria; delegati nominati da importanti istituzioni private, come ad esempio la Cci; infine esponenti del mondo del lavoro. I lavori della conferenza avrebbero dovuto inoltre essere preceduti dall'accurata elaborazione di memorandum e altra documentazione pertinente ai temi dell'ordine del giorno<sup>12</sup>.

L'iniziativa del Segretariato non cadeva nel vuoto. Al contrario, poteva contare e si innestava sul vasto e crescente movimento di opinione a favore dell'«organizzazione economica della pace», che sin da prima della fine della guerra si era sviluppato in larga misura all'interno del mondo della cooperazione, delle organizzazioni sindacali, socialiste e pacifiste-internazionaliste e che cominciava a penetrare gli ambienti della tradizione *lato sensu* liberale meno dottrinari e più aperti alla sperimentazione di «nuovi corsi» in fatto di forme di organizzazione sociale non meno che di politica economica interna e internazionale. Alla base di queste manifestazioni era il convincimento che le relazioni economiche avevano giocato e giocavano un ruolo decisivo nel determinare tensioni e conflitti nelle relazioni internazionali e che, di conseguenza, non si potesse dare alla sicurezza collettiva un assetto stabile senza assicurare ai rapporti economici tra gli stati una prospettiva di sviluppo pacifico.

---

<sup>11</sup> Cfr. A. Salter, *A proposal for a world economic conference*, cit. Per il pensiero di Salter sull'attività in campo economico della Società delle nazioni per prevenire possibili cause di conflitto e sul modo di provocare comportamenti cooperativi da parte dei governi – premendo cioè su un'opinione pubblica illuminata dal parere competente di esperti – si rimanda al precedente par. 2.2., pp. 39-40.

<sup>12</sup> Cfr. A. Salter, *A proposal for a world economic conference*, cit., pp. 41-42.

Nella rassegna esemplificativa delle posizioni espresse da questo eterogeneo movimento d'opinione compilata nel 1926 dal responsabile della sezione degli studi economici del Bit, Edgard Milhaud, accanto ai voti formulati da socialisti, sindacalisti e operatori in vari congressi internazionali<sup>13</sup>, particolarmente significative erano le risoluzioni votate dai congressi universali della pace tenutisi a Berlino nel 1924 e a Parigi l'anno successivo. Nella prima si chiedeva un ritorno a rapporti commerciali basati sul libero scambio e la convocazione di una conferenza internazionale per il «disarmo economico», espressione in voga per tutta la seconda metà degli anni venti, coniata per descrivere la capacità di aggressione contenuta nelle politiche commerciali ed economiche estere degli stati. Nella seconda si auspicava il superamento dello stato di anarchia vigente nelle relazioni economiche internazionali in direzione di una più intensa cooperazione tra le nazioni, da perseguirsi attraverso la liberalizzazione degli scambi e la divisione internazionale del lavoro. A questo fine si contemplava un *rapprochement économique* sempre più stretto tra gli stati europei, la formazione – anzi – di un'unione doganale europea, la stipula di accordi generali in merito alle questioni di maggiore portata (ripartizione delle materie prime, flussi migratori internazionali, mercati di sbocco, trasporti, cambi, ecc.); l'istituzione di un ufficio internazionale di statistica presso la Sdn; il ricorso intensivo su base internazionale alle forme di organizzazione della produzione e dello scambio quali i cartelli e le cooperative, nel quadro di un regime istituzionale in cui i primi fossero assoggettati a un insieme di controlli nazionali e internazionali intesi a tutelare gli interessi generali; la creazione – in tutti i paesi ove ancora non fosse presente – di un consiglio nazionale dell'economia e, per finire, l'istituzione di un'organizzazione economica internazionale in cui fossero rappresentati tutti gli interessi costituiti – dalla finanza all'industria, dal commercio all'agricoltura, dal lavoro al consumo – e le necessarie competenze tecniche, supportato nel lavoro amministrativo dal Segretariato della Sdn e dal Bit<sup>14</sup>.

A questa corrente di opinione aveva in certo modo dato voce il segretario generale della

<sup>13</sup> Cfr. E. Milhaud, *L'organisation économique de la paix*, in «Recueil des cours de l'Académie de droit international», t. 15 (1926), vol. 5, pp. 289-292.

<sup>14</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 293-295. Il controllo sui cartelli avrebbe dovuto essere svolto con la partecipazione delle rappresentanze operaie.

Confédération générale du travail (Cgt) francese, Léon Jouhaux, in un discorso tenuto davanti alla terza commissione dell'Assemblea della Sdn nel settembre 1924. In esso egli aveva invocato la costituzione di una «commissione di collaborazione economica» incaricata di studiare lo spirito e i principi che avrebbero dovuto informare gli accordi commerciali in modo da accrescere i legami di solidarietà tra le nazioni e creare solide condizioni di sostegno e stimolo alla pace. Essa sarebbe potuta essere il primo nucleo di quell'organizzazione economica internazionale che le classi lavoratrici da tempo auspicavano di vedere costituita<sup>15</sup>. L'anno successivo era stato l'industriale e uomo politico francese Louis Loucheur a lanciare nel corso dell'Assemblea il progetto di una conferenza internazionale con il compito di esaminare gli ostacoli di natura economica al ristabilimento della prosperità generale e di individuare i mezzi migliori per evitare i conflitti<sup>16</sup>.

Al favore con cui il proposito era stato accolto dai delegati<sup>17</sup> si aggiungeva quello della

<sup>15</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 286-287. Su Jouhaux (1879-1954), sindacalista riformista, segretario generale della Confédération générale du travail dal 1909 al 1940 e ancora dal 1945 al 1948, premio Nobel per la pace nel 1951, cfr. B. Georges, D. Tintant e M.-A. Renauld, *Léon Jouhaux: cinquante ans de syndicalisme. Des origines à 1921*, Paris, Presses universitaires de France, 1962; Id., *Léon Jouhaux dans le mouvement syndical français*, Paris, Presses universitaires de France, 1979. Richard Kuisel annovera Jouhaux tra i «neosindacalisti», ossia tra gli esponenti sindacali che – raccogliendo la sfida della modernità – guidarono negli anni venti il sindacato a ricercare le modalità di una partecipazione delle classi lavoratrici alla direzione del paese attraverso soluzioni nuove, in rottura con il sindacalismo rivoluzionario ed evitando, per altro verso, tentazioni estremiste, soggette a sconfinare in progetti corporativi di ispirazione fascista. In questo senso soluzioni nuove furono la creazione del Consiglio economico nazionale (1925) e l'adesione ai principi dell'organizzazione scientifica del lavoro, a patto che l'adozione fosse sottoposta al controllo operaio. Cfr. R.F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France*, cit., pp. 145-156.

<sup>16</sup> Industriale francese uscito dall'École Polytechnique e prestato alla politica durante la prima guerra mondiale, Louis Loucheur (1872-1931) fu ministro delle armi e munizioni, ministro della ricostruzione e uno dei più ascoltati consiglieri di Clemenceau in materia di politica economica e industriale nel dopoguerra. Fu di nuovo ministro in vari gabinetti nel corso degli anni venti e nel 1928, da ministro del lavoro, legò il proprio nome a un piano nazionale di costruzione di alloggi popolari. In ambito internazionale fu delegato presso il Supreme Economic Council, 1919-1920; delegato all'Assemblea della Società delle nazioni; membro del Comitato economico consultivo, 1928-1929. Significativa, sebbene di ridotta portata politica, fu la sua adesione al movimento paneuropeo nel 1927, quando, due giorni soli prima dell'inizio della conferenza economica internazionale di Ginevra, accettò la presidenza del neocostituito comitato francese. Si veda in proposito L. Loucheur, *Carnets secrets, 1908-1932*, a cura di J. de Launay, Bruxelles, Éditions Brepols, 1962; G. Gemelli, *Le élites della competenza*, cit., pp. 189-191; R.F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France*, cit., pp. 100 ss.; S.D. Carls, *Louis Loucheur and the shaping of modern France, 1916-1931*, Baton Rouge-London, Louisiana State University Press, 1993; F. Théry, *Construire l'Europe dans les années vingt. L'action de l'Union paneuropéenne sur la scène franco-allemande, 1924-1932*, Genève, Institut européen, 1998, pp. 67-73.

<sup>17</sup> Faceva eccezione la tiepida accoglienza, per non dire il malcelato fastidio manifestato per gli inglesi da lord Cecil, che si diceva lieto di vedere scartati dall'agenda della conferenza temi delicati come quello dei debiti interalleati e delle migrazioni internazionali, ma timoroso di vedervene figurare altri, annunciati da Loucheur, quali quello tariffario, della distribuzione delle materie prime, dei conflitti tra capitale e lavoro, delle forme di organizzazione della produzione. Cfr. W.E. Rappard, *Le nationalisme économique et la Société des Nations*, «Recueil des cours de l'Académie de droit international», t. 61 (1937), vol. 3, pp. 209-



comunità internazionale degli affari raccolta intorno alla Camera di commercio internazionale, i cui congressi svoltisi tra 1921 e 1925 avevano assistito al progressivo spostarsi dell'attenzione dai temi finanziari – principalmente connessi alle riparazioni – al problema della ricostituzione dell'economia mondiale nella sua interezza, per focalizzarsi sugli ostacoli al commercio internazionale, maturando il favore verso una discussione generale della questione<sup>18</sup>. Anche il Bit aveva spesso riscontrato nel corso della propria attività (in particolare le inchieste sulla produzione e sulla disoccupazione) la necessità di discutere problemi essenziali riguardanti il lavoro in una sede ove fosse possibile considerare gli aspetti a esso collegati delle politiche monetarie, dell'andamento dei cambi e dell'inflazione, delle politiche commerciali<sup>19</sup>. Non minori, a giudicare dal concorso alla preparazione della conferenza, erano le attese degli ambienti e degli interessi legati all'Istituto internazionale di agricoltura (Iia), che anzi colse l'occasione della conferenza per riallacciare i rapporti con la Sdn, gettando, questa volta, le basi per una stabile collaborazione<sup>20</sup>.

La preparazione dei lavori fu affidata dal Consiglio a un comitato presieduto dall'ex primo ministro belga Georges Theunis<sup>21</sup>, formato da trentacinque esperti provenienti da

---

210.

<sup>18</sup> Cfr. G.L. Ridgeway, *Merchants of peace. Twenty years of business diplomacy through the International Chamber of commerce, 1919-1938*, New York, Columbia University Press, 1938, pp. 217 ss.

<sup>19</sup> Cfr. *La conférence économique internationale*, in «Revue internationale du travail», vol. 16 (1927), n. 3, p. 325.

<sup>20</sup> L'Iia era stato coinvolto sin dai primi mesi di attività della Società delle nazioni nelle consultazioni sull'assetto da dare a un'eventuale organizzazione statistica internazionale o all'istituzione di un centro di coordinamento degli istituti internazionali di statistica esistenti. Nel 1922, tuttavia, aveva di fatto interrotto i rapporti con l'organismo ginevrino a causa del ruolo che gli era stato offerto nella compilazione delle statistiche economiche internazionali, giudicato poco riguardoso. Sotto la presidenza di Giuseppe De Michelis, nell'agosto 1925 era stato tentato un riavvicinamento alla Sdn, che, tuttavia, era stato sulle prime respinto da Drummond e Avenol, diffidenti verso l'eccessiva ambizione che ne ispirava il progetto. Di lì a poco, appena convocata la conferenza economica internazionale nel settembre 1925, si dovette a una nuova iniziativa di De Michelis e al fermo appoggio che gli offrì la diplomazia italiana l'inserimento dell'agricoltura nell'agenda della conferenza e la nomina di esperti agricoli legati all'Iia nel Comitato preparatorio. Una mossa che riuscì a superare la riluttanza francese a includere il settore primario, gelosamente protetto almeno sin dai tempi di Méline, nelle discussioni di una conferenza votata a promuovere la liberalizzazione degli scambi, e a partire dalla quale i rapporti con la Sdn si sarebbero sviluppati e mantenuti in un quadro di sostanziale stabilità. Cfr. L. Tosi, *Alle origini della FAO*, cit., cap. 2.

<sup>21</sup> Georges Theunis (1873-1966), ingegnere e, per un certo periodo, militare di carriera, fu ministro delle Finanze nel 1920-1921 e primo ministro tra il 1921 e il 1925 e successivamente per pochi mesi tra il 1934 e il 1935. Presidente dell'Institut national de réescompte et de garantie di Bruxelles, in ambito internazionale era stato delegato presso il Supreme economic council, 1919-1920, e alla Commissione per le riparazioni; presidente della Cci dal 1929 al 1931 e presidente onorario dal 1937.

ventuno paesi, scelti in modo da dare voce a un ampio spettro di interessi costituiti: dall'industria e dalla finanza all'agricoltura e al commercio, dalle associazioni sindacali a quelle di consumatori. A essi si univano competenze provenienti dai rami dell'amministrazione pubblica (funzionari dei ministeri del commercio), economisti e infine membri delle organizzazioni tecniche della Società delle nazioni, del Bit, della Cci e dell'Iia<sup>22</sup>.

In base all'ordine del giorno stabilito dal comitato preparatorio della conferenza, i lavori si articolano intorno a quattro aree tematiche: l'esame della situazione economica mondiale, il commercio, l'industria, l'agricoltura. Due questioni, le politiche commerciali e i cartelli industriali internazionali, vi figuravano sin dall'inizio in un rilievo particolare, come dimostra – nel caso che qui interessa – l'articolazione della parte dell'ordine del giorno dedicata all'industria. Dopo l'analisi della situazione dei principali settori in termini di capacità, produzione effettiva, consumo e manodopera, i delegati dovevano considerare natura e cause delle difficoltà del settore secondario e – da ultimo – le possibili linee di intervento. Le quali erano specificate in: 1) «organizzazione della produzione», ossia intese industriali internazionali e relativo impatto su produzione, consumo e forza lavoro; particolarità del loro regime giuridico e rapporto con le politiche commerciali; 2) raccolta e scambio tempestivo di informazioni statistiche sulla produzione industriale<sup>23</sup>. In altri termini, recependo progetti che godevano a quanto pare di ampia diffusione<sup>24</sup>, la conferenza nasceva con il proposito di discutere i cartelli internazionali come soluzione specifica ai problemi dell'industria europea e, sebbene l'agenda dei lavori non dovesse essere intesa in modo rigidamente vincolante, quel rimedio era l'unico che venisse esplicitamente menzionato<sup>25</sup>.

Prima di passare a considerare lo svolgimento della conferenza, altri due aspetti importa

<sup>22</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 4.

<sup>23</sup> Cfr. *ibid.*, p. 225.

<sup>24</sup> Cfr. P. Jacobsson, *The theoretical solution*, cit., p. 51.

<sup>25</sup> L'invito a non considerare l'ordine del giorno come una traccia aperta era contenuto nel rapporto congedato dal comitato preparatorio medesimo. Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, pp. 223-224.

mettere in luce. Anzitutto, come era dichiarato nel secondo rapporto del comitato preparatorio e come il presidente Theunis ribadì nel discorso di apertura, pur trattandosi di una conferenza mondiale, la trattazione di alcune questioni avrebbe rivestito – e così di fatto avvenne – un interesse prettamente europeo<sup>26</sup>. In secondo luogo, tanto a lungo attesa, meticolosamente preparata e investita di grandi aspettative<sup>27</sup>, la conferenza costituì un'occasione di autoriflessione per l'ampia rappresentanza della classe dirigente europea che vi prese parte. È in questo senso che si devono interpretare, ad esempio, le parole con le quali sir Max Muspratt, consigliere di amministrazione dell'Imperial Chemical Industries e presidente della Federation of British Industries, elogiava la funzione civilizzatrice storicamente svolta dall'impero britannico a beneficio dell'Europa e del mondo<sup>28</sup>. Oppure l'ammissione dell'arretrato stato delle conoscenze raggiunto dalla scienza economica e la conseguente incapacità di proporre soluzioni generali ai problemi dell'economia mondiale nelle parole di un convinto positivista quale il cattedratico ed ex ministro delle

<sup>26</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 224 e, per il discorso di Theunis, p. 64.

<sup>27</sup> Al solo scopo di fornire qualche parametro dimensionale, la conferenza si riunì dal 4 al 23 maggio 1927 e vi parteciparono 488 persone, di cui 182 delegati di cinquanta paesi, 263 tra esperti e segretari di sorta, membri scelti direttamente dal Consiglio della Sdn e dalla presidenza della conferenza (cfr. *La conférence économique mondiale*, cit., p. 321). La struttura compositiva della conferenza in termini di interessi rappresentati e di assortimento di competenze ricalcava quella del comitato preparatorio.

<sup>28</sup> «*Nous pouvons dire, en toute modestie, que nous avons aidé à créer en Europe une civilisation plus haute, grâce à toutes ces initiatives auxquelles nous avons participé, et notamment par l'accroissement de la production et de la distribution des produits coloniaux, qui ont présenté une telle importance pour le monde en général et pour l'Europe en particulier [...] Ayant perdu [du fait de l'industrialisation du continent européen] certains des anciens marchés, que nous aimions, nous avons, avant la guerre, créé de nouveaux débouchés dans un monde en voie de développement, et nous avons donné à ce monde nouveau, ainsi qu'à nous-mêmes et à l'Europe, un niveau supérieur de civilisation; des nouveaux pays se sont ouverts; des nouveaux débouchés se sont développés, qui ont permis à la Grande-Bretagne de continuer à nourrir sa population et à améliorer son niveau de vie, ainsi que celui de presque toute l'Europe*» (cfr. Sdn, *Actes de la CEI*, cit., vol. 1, pp. 86-87). Muspratt (1872-1934), era crede di una famiglia di industriali chimici (il nonno paterno era stato fondatore della Muspratt Alkali Works nel 1823) e della figlia del proprietario del Liverpool Times. Dopo gli studi secondari in Inghilterra (Hemel Hempstead e Bristol) e un diploma alla Eidgenössische Technische Hochschule del Politecnico di Zurigo (fu il primo inglese a ricevere un diploma governativo svizzero in chimica industriale), dal 1892 al 1901 lavorò alla United Alkali Co. Ltd (nata dalla fusione tra l'impresa di famiglia e altre imprese del settore nel 1890), prima di divenirne direttore (1901-1914) e presidente (1914-1926). Dal 1926 al 1934 fu amministratore dell'Imperial Chemical Industries. Durante la guerra prestò servizio per l'amministrazione pubblica e sedette in una commissione speciale sugli esplosivi; fu responsabile della produzione e fornitura di acido solforico; fu consulente del ministero delle munizioni in materia di guerra chimica, guadagnandosi nel 1922 il titolo di baronetto per i meriti acquisiti in tali attività. Liberale, militò nel partito dapprima come consigliere comunale di Liverpool (1903), dopo la guerra in ruoli interni alla leadership nazionale. Muspratt fu membro della Society of Chemical Industry con varie cariche, tra cui la vicepresidenza, tra il 1894 e il 1924; presiedette l'Association of British Chemical Manufacturers e la Federation of British Industries (1926-1927). Cfr. A.K. Newmark, *Muspratt, sir Max*, in *DNB, Missing persons*, 1993, p. 488.

Finanze rumeno Eugen Neculcea<sup>29</sup>. O ancora la confessione, pronunciata da Louis Loucheur, di una propensione al rischio molto bassa come tratto distintivo delle società europee rispetto a quella americana:

*«transposer purement et simplement ici ce qui se fait là-bas [aux Etats Unis], ce serait une pure absurdité. Les conditions ne sont pas les mêmes, la richesse en matières premières de l'Amérique du Nord lui crée une situation qui est et restera privilégiée. Le goût du risque y est plus développé. Dans nos vieux pays on a toujours la crainte et souvent la haine de ceux qui savent risquer. Au delà de l'Atlantique, on les aide et, même lorsqu'ils échouent, on a pour eux une indulgence voisine de la tendresse. Je nous comparerai d'ailleurs à une vieille ville où l'on voudrait tracer des rues nouvelles, larges, au travers de ce qui existe, sans se soucier de la vieille église, trésor d'art et de souvenirs qu'il faudra démolir, en sacrifiant le charme de tel ou tel coin auxquels nos yeux se sont habitués. Il faudrait tout bouleverser et dépenser beaucoup avant qu'un résultat puisse être atteint [...] nous ne pouvons aller que lentement, pas à pas, en prenant beaucoup de précautions. Nos peuples n'ont plus l'ardeur de la jeunesse qui éclate dans les yeux de nos amis américains. Ils ont déjà la prudence de l'âge mûr»<sup>30</sup>.*

Discorsi e atteggiamenti rivelatori del disagio provato da un gruppo dirigente che, giustificate o meno che fossero le sue paure di fronte a una congiuntura europea invero tutt'altro che depressa<sup>31</sup>, era senz'altro impressionato e in parte intimidito dal vigore della concorrenza americana, nonché lambito dalla ricorrente tentazione di ragionare in termini malthusiani<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 86.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>31</sup> Derek Aldcroft (*From Versailles to Wall Street*, cit., pp. 187 ss.) descrive per il periodo 1925-1929 un quadro di crescita intensa per l'economia mondiale, significativamente più importante di quella relativa al precedente periodo 1913-1925. Basandosi su pubblicazioni statistiche della Sdn, egli mette in luce come il tasso di espansione della produzione industriale nell'Europa industrializzata sia stato sostanzialmente identico a quello americano, mentre addirittura superiore fu quello registrato nel settore primario (cfr. *ibid.*, tabb. 7 e 8). La crescita non fu però uniformemente distribuita tra i paesi europei, né fu un processo ininterrotto. In particolare, essa fu più accentuata in Belgio, Lussemburgo, Francia, Germania, Olanda e Svezia che in Gran Bretagna, Danimarca, Spagna, Norvegia, Grecia, Austria e Italia. I livelli di disoccupazione, difficili da stimare con buona approssimazione, furono nell'insieme dei paesi europei comunque più alti rispetto a prima della guerra (*ibid.*, pp. 191-192; C.H. Feinstein, P. Temin e G. Toniolo, *L'economia europea tra le due guerre*, cit., tab. 1.4, p. 10).

<sup>32</sup> Usava Arthur Salter nel 1932 questa espressione per descrivere un atteggiamento diffuso, in cui l'impressione della sovrappopolazione era generata dall'elevata disoccupazione. Salter intendeva perfettamente il carattere relativo dell'impressione: il tasso di incremento demografico in molti paesi era basso e talvolta addirittura nullo, le risorse naturali non erano una minaccia anche grazie alle nuove tecniche di sfruttamento, esse avrebbero potuto anzi sostenere più volte la popolazione mondiale a un tenore di vita assai più elevato. L'impressione del surplus demografico doveva essere posta in relazione ai «defects» di struttura dei diversi sistemi economici (cfr. A. Salter, *Recovery. The second effort*, London, Bell & Sons, 1932, pp. 7-9). Formulata in questi termini, una venatura malthusiana si riscontra frequentemente negli interventi alla conferenza, mossa dalla constatazione di livelli elevati di disoccupazione il cui riassorbimento si fatica a immaginare ed espressa in reazioni preoccupate, apparentemente prive di fiducia nelle possibilità

Fin dalle prime battute dedicate all'analisi della situazione generale, il dibattito mostrò la tendenza a polarizzarsi intorno a due approcci, radicalmente opposti e praticamente inconciliabili, ai compiti indicati dalla conferenza, riferibili da un lato a Gustav Cassel, dall'altro a Louis Loucheur. L'economista svedese, già autorevole ospite della conferenza finanziaria internazionale di Bruxelles e primo ad avere la parola dopo l'apertura dei lavori, avviò la discussione ponendo il quesito cruciale se – di fronte alla diagnosi, a suo giudizio erronea ma molto diffusa e influente, di una domanda mondiale insufficiente ad assorbire la produzione effettiva perché non sorretta da un adeguato potere di acquisto – la cooperazione di tutti i paesi dovesse essere sollecitata al fine di restringere la produzione e perciò i redditi, o al fine di ridurre la disoccupazione accrescendo contestualmente la produzione, la ricchezza e il tenore di vita della popolazione mondiale<sup>33</sup>. In particolare egli criticava come nefasta la concezione, riscontrabile anche fuori d'Europa<sup>34</sup>, di un

---

della tecnologia e del progresso tecnico di ovviare ai limiti delle condizioni date. Rintracciabile ora nel lamento per la chiusura delle frontiere dei paesi tradizionale meta dell'emigrazione europea, ora nella giustificazione di politiche protezioniste, senza le quali non sarebbe possibile – si dice – dare lavoro e sostentamento a una popolazione «in eccesso». «Malthusianesimo economico» chiama Alfred Sauvy la sindrome dalla quale il paese sarebbe stato affetto durante l'intero periodo tra le due guerre, intento a medicare le proprie piaghe, incapace di scuotersi dal profondo trauma provocato dalla guerra, cui attribuisce uno «*changement d'état d'esprit de la population*». «Paura del progresso» e «desiderio di raccogliermi i frutti» erano due sentimenti diffusi che avrebbero formato una miscela esplosiva e ostacolato la crescita economica del paese, specialmente negli anni trenta. Cfr. A. Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 1984, vol. 2, pp. 18-22 e cap. 17, *passim*. Kindleberger riprende Sauvy e definisce malthusiane le politiche intese a innalzare i prezzi per mezzo di restrizioni, proibizioni, sussidi e altri metodi di interferenza nei meccanismi di mercato (cfr. C.P. Kindleberger, *The world in depression*, cit., pp. 250-251). La tesi di Sauvy è stata successivamente contestata, in particolare da Lévy-Leboyer, per quanto riguarda gli imprenditori e comunque ridimensionata da Kuisel, sebbene Carls la ritragga come un elemento capace ancora di potere esplicativo. Cfr. M. Lévy-Leboyer, *Le patronat français a-t-il été malthusien?*, in «*Mouvement social*», n. 88 (1974), pp. 3-49; R.F. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France*, cit., pp. 445 ss.; S.D. Carls, *Louis Loucheur and the shaping of modern France*, cit., p. 248. In Gran Bretagna lo sciopero dei minatori del 1926 aveva invece contribuito a diffondere tra gli industriali una «mentalità da assedio», che originava dal timore della penetrazione del comunismo nelle classi lavoratrici, dalla perdita di quote di mercato in Europa e nell'Impero, dai progetti di organizzazione europea. A essa faceva da *pendant* un antiamericanismo appena velato che trovava manifestazione nella pubblicistica e in concrete, nuove ragioni di attrito: dai sussidi alla marina mercantile statunitense alla polemica sull'accesso a materie prime quali il petrolio e il caucciù, dai progetti Usa di sostenere il proprio cotone all'aggressiva politica di prestiti esteri – collegati, si diceva, all'acquisto di beni americani –, al disaccordo sul disarmo navale. Cfr. R.W.D. Boyce, *British capitalism at the crossroads, 1919-1932. A study in politics, economics, and international relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 110-118.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>34</sup> Per esempio, abbastanza sorprendentemente, negli Stati Uniti, secondo quanto riferito dal «*Bulletin mensuel*» della National City Bank di New York del febbraio 1927. Cfr. G. Cassel, *Les tendances monopolisatrices dans l'industrie et le commerce au cours de ces dernières années. Caractères et causes de l'appauvrissement des nations*, Genève, Société des Nations, Comité préparatoire de la conférence écono-

«potere d'acquisto sociale» definito in maniera indipendente dal processo produttivo, caratterizzato da un ammontare dato, al quale il livello della produzione doveva di necessità adattarsi. Sostenendo che il potere d'acquisto complessivo dipendeva in ultima analisi dal livello della produzione, Cassel insisteva sulla necessità di concepire politiche economiche capaci di favorirne l'aumento compiendo gli aggiustamenti strutturali necessari, pena il ristagno dell'economia e la perpetuazione di elevati livelli di disoccupazione.

Sul piano microeconomico questo significava in primo luogo facilitare il processo di riallocazione dei fattori produttivi dai settori a domanda debole ai settori a domanda sostenuta. A livello macroeconomico e di responsabilità di governo occorreva invece stabilire un percorso finalizzato all'abolizione delle barriere doganali opposte al commercio internazionale e favorire la ripresa dei flussi migratori e dell'esportazione dei capitali, la quale ultima era stata prima della guerra un potente fattore della crescita tanto delle economie extraeuropee destinatarie degli investimenti, quanto di quelle europee da cui erano originati<sup>35</sup>. A giudizio di Cassel, i costi troppo elevati di cui soffriva l'industria europea erano imputabili alla presenza di monopoli – in molti paesi addirittura predominante – che impedivano la realizzazione degli adattamenti necessari. Monopoli in senso lato, per l'economista svedese, erano da considerarsi tanto gli accordi tra le grandi imprese, quanto le organizzazioni sindacali che riunivano ampi settori della forza lavoro, giacché entrambe le realtà erano in grado di interferire artificiosamente con le modalità di incontro di domanda e offerta intorno a un prezzo di equilibrio «naturale». A suo parere, l'azione dei sindacati dei lavoratori era stata in generale la più potente e perniciosa, anche se spesso i due gruppi si offrivano reciproco sostegno<sup>36</sup>.

L'effetto esercitato sui prezzi dai monopoli e la loro capacità di trarre vantaggio da situazioni di mercato protette era ben esemplificato dalla recente storia svedese. Tra il 1913

---

mique 98, 1927, p. 17. Nel documento preparato per la conferenza le idee esposte a Ginevra trovavano più compiuta formulazione.

<sup>35</sup> Cfr. *ibid.*, cap. 7. Cassel riconosceva l'impraticabilità della restaurazione a breve termine di un regime di libero scambio e suggeriva pertanto che la conferenza si trasformasse in una «conferenza di disarmo economico» intesa a sopprimere i peggiori abusi e a rimuovere i maggiori ostacoli (Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 68).

<sup>36</sup> G. Cassel, *Les tendances monopolisatrices*, cit., p. 52.

e il 1926-27 si era creata una forbice tra la dinamica dei prezzi all'ingrosso e quella dei prezzi al consumo, e di questo andamento «squilibrato» – verificatosi peraltro non solo in Svezia ma, a detta di Cassel, in tutti i paesi europei a moneta stabilizzata in cui fossero presenti potenti organizzazioni sindacali – andava tenuta per responsabile la dinamica salariale dei settori che beneficiavano di protezione naturale, quali quello delle costruzioni, dei trasporti interni, dell'industria alimentare e dei servizi locali. Gli aumenti salariali ottenuti in questi settori si erano infatti tradotti in aumenti di prezzo che avevano finito per provocare un aumento generalizzato del costo della vita<sup>37</sup>.

La soluzione dei mali dell'economia europea risiedeva pertanto nella «liberazione» delle forze produttive dai vincoli derivanti dall'azione solidale e collusiva degli operatori economici e dall'intervento (di intonazione generalmente protezionista) dello stato. In sostanza, come scriveva nella prefazione al proprio pamphlet, i monopoli erano da considerarsi un caso particolare della più generale categoria dei fattori limitativi del funzionamento del mercato, sviluppatisi rapidamente in conseguenza del conflitto. In via di principio, la rimozione di tali fattori era da considerarsi una delle migliori salvaguardie dell'interesse collettivo. Nel caso specifico degli accordi tra imprese operanti in uno stesso settore, Cassel distingueva sul piano teorico tra le concentrazioni che davano origine a grandi imprese guidate dalla realizzazione di economie di scala e dalla razionalizzazione dei processi produttivi, e le concentrazioni motivate dal perseguimento di potere di mercato allo scopo di beneficiare di rendite di posizione<sup>38</sup>. Tuttavia, consapevole che nella realtà le due motivazioni spesso coesistevano, che la seconda era generalmente prevalente e che le restrizioni temporanee tendevano a perpetuarsi, proponeva che il discrimine tra forme di concentrazione accettabili e forme da respingere dovesse cadere nella misura di benessere collettivo che le singole realtà erano in grado di produrre<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 69.

<sup>38</sup> In due casi lo svedese era disposto ad ammettere la formazione di cartelli: quando essa portava risolutamente alla chiusura degli impianti non remunerativi (e in tal caso la concentrazione del potere direttivo era più efficace della selezione operata dalla concorrenza), e quando temporanee depressioni della domanda minacciavano settori caratterizzati da ingenti immobilizzazioni di capitali e manodopera. Cfr. G. Cassel, *Les tendances monopolisatrices*, cit., pp. 21-22.

<sup>39</sup> Cfr. *ibid.*, p. 24. Cassel specificava in tal caso il benessere della collettività come disponibilità nella misura massima possibile di ogni bene necessario.

Nonostante in questo modo Cassel introducesse concetti di «interesse generale» e di bene pubblico che raramente sarebbero echeggiati – mai comunque con lo stesso nitore e la stessa universalità – nel dibattito sui cartelli di quegli anni, e nonostante comparisse accanto a essi anche una dose di empirismo in sintonia con gli orientamenti prevalenti alla conferenza, difficilmente l'analisi svolta avrebbe potuto prestarsi da punto di partenza per l'elaborazione di linee politiche concrete. I pregi di rigore e lucidità che vi erano presenti discendevano dal riferimento a un modello di funzionamento dei mercati di tipo neoclassico, in cui erano assenti imperfezioni quali costi di transazione, asimmetrie informative e tempi di aggiustamento. Del resto, osservare trasformazioni sociali ed economiche di carattere strutturale, le stesse che avevano portato altri prima di lui a decretare la fine del liberalismo come modello ottocentesco di rappresentazione del «mercato» e come ideologia di nuovi gruppi sociali emergenti<sup>40</sup>, non lo induceva a una riconsiderazione della natura delle relazioni di mercato e a ricercare nuove soluzioni, bensì, al contrario, a perorare un'inversione di rotta delle trasformazioni in corso in modo da restituire loro conformità all'astrazione del modello. Se questo atteggiamento era comprensibile nella posizione di un economista accademico, non poteva risultare facilmente conciliabile con le vedute e l'approccio pragmatico di un industriale di successo, trasformatosi in tecnocrate di spessore durante la guerra e ormai stabilmente arruolato nella politica nazionale quale il francese Louis Loucheur.

Intervenendo nel corso dell'ultima sessione generale prima dell'avvio dei lavori delle commissioni (dedicate al commercio, all'industria e all'agricoltura), Loucheur arrivava rapidamente a concentrarsi sulle questioni che più gli interessavano, ribattendo qui e là agli interventi che lo avevano preceduto. Su quasi tutti i fronti il suo orientamento era antitetico a quello di Cassel. Riguardo al problema tariffario, non solo non credeva che una politica di libero scambio generalizzato potesse avere conseguenze positive sulla situazione attuale, ma era pure scettico nei confronti dell'idea di «Stati Uniti d'Europa» che il comitato americano della Camera di commercio internazionale aveva suggerito come ri-

---

<sup>40</sup> Cfr. gli accenni a Norman Angell e John Maynard Keynes nel precedente par. 3.1.



medio alle difficoltà del vecchio continente, forte dell'esperienza dello sviluppo economico nordamericano<sup>41</sup>. A suo parere, tale progetto si scontrava sul piano politico con la storia, le tradizioni e le differenze culturali e linguistiche degli stati europei, mentre dal punto di vista economico non considerava i problemi di sicurezza cui avrebbe quasi certamente dato luogo.

In tema di disoccupazione, Loucheur respingeva con tono irridente che la causa potesse risiedere negli ostacoli al commercio internazionale e negli abusi dei monopoli come sosteneva Cassel. D'accordo con Walter Layton che continuare a prospettare un ritorno alle condizioni prebelliche avrebbe falsato ogni analisi e ricerca di soluzioni, il francese attribuiva la disoccupazione europea in primo luogo alla perdita di competitività del vecchio continente e al nuovo ruolo assunto dagli Stati Uniti come potenza industriale capace di espandere in misura apparentemente indefinita il volume delle esportazioni, nonché come paese creditore sul piano internazionale. A questa prima causa si sommava la sensibile riduzione del potere d'acquisto dei mercati interni per effetto dell'inflazione e della svalutazione – con grave danno per i *rentiers*, i dipendenti statali e in parte le classi lavoratrici –, con il risultato di una domanda di beni industriali ulteriormente indebolita. A ciò si aggiungeva la quasi scomparsa della Russia e della Cina dalla mappa del commercio internazionale<sup>42</sup>.

La soluzione di questi problemi consisteva dunque nel recupero di competitività dell'industria, premessa indispensabile per conseguire un maggiore benessere interno e

---

<sup>41</sup> Era stato il delegato dell'Icc sir Walter Runciman – già presidente del Board of Trade durante la guerra – a richiamare nel suo intervento l'idea degli Stati Uniti d'Europa, presentandola come il suggerimento del comitato americano della Icc. Si era trattato in realtà di una cautela diplomatica, dal momento che il presidente stesso della Camera di commercio internazionale, il banchiere della City Walter Leaf, nel marzo 1926 aveva indicato nella creazione di un'unione economica europea la via maestra per restituire competitività all'industria del continente nei confronti di quella americana, per riassorbire le deprecabili sacche di inutilizzo dei fattori produttivi e innalzare il livello di vita delle popolazioni europee. A questa finalità aveva impegnato l'Icc in uno «sforzo educativo». Cfr. E. Milhaud, *L'organisation économique de la paix*, cit., pp. 361-362. Per l'intervento di Runciman cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 72. Statista, rappresentante liberale alla Camera dei Comuni, Runciman (1870-1949) era stato segretario finanziario al Tesoro nel 1907, quindi presidente del Board of Education dal 1908 al 1911; presidente del Board of Agriculture and Fisheries, 1911-1914, e infine del Board of Trade dallo scoppio della guerra alla fine del 1916 e, successivamente, dal 1931 al 1937. Cfr. A. Hurd, *Runciman, Walter*, in *DNB, 1941-50*, pp. 745-746.

<sup>42</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 138.

per la riconquista dei mercati esteri. La razionalizzazione e la compressione dei costi di produzione ne sarebbero state lo strumento. Per potere competere adeguatamente con gli Stati Uniti, dotati di un vastissimo mercato interno, tuttavia, la razionalizzazione doveva essere concepita come un processo condotto su scala europea, organizzato settore per settore e affidato alla direzione di cartelli internazionali. I benefici di questo schema consistevano nel fatto che gli accordi tra le imprese avrebbero permesso di innalzare i livelli di remunerazione della forza lavoro e di ridurre gradualmente le barriere doganali. Un secondo passo sarebbe consistito nel rimettere in moto – come era stato suggerito da Cassel – il circolo virtuoso esistito in passato tra esportazione di capitali, creazione di occasioni di sviluppo per i territori coloniali e aumento della domanda estera<sup>43</sup>.

Che cosa esattamente Loucheur avesse in mente nel prospettare l'organizzazione «orizzontale» dell'industria europea non era chiarito nell'intervento, ma è possibile formarsene un'idea più precisa sulla base di un discorso tenuto nell'ottobre 1926 davanti a un gruppo di imprenditori austriaci. Ogni settore industriale sarebbe stato diretto da una commissione centrale sedente a Ginevra, incaricata di indicare di mese in mese il livello complessivo della produzione e di allocarne le quote tra i partecipanti al cartello facendo regnare, al pari di un direttore d'orchestra, l'armonia tra i produttori. Conseguenza di questo schema organizzativo sarebbe stata una sensibile riduzione delle barriere tariffarie e una migliore capacità di fronteggiare la competizione internazionale nei mercati liberi. Per prevenire l'intervento dello stato a protezione degli interessi dei lavoratori e dei consumatori, potenzialmente minacciati dallo schema proposto, Loucheur immaginava di attribuire alla Sdn, previo il consenso degli stessi stati membri dei cartelli, un compito di vigilanza<sup>44</sup>. Si trattava insomma di un sistema che, come lo definì Loucheur stesso nell'occasione, costituiva una variante di «practical socialism», e che forse, anche per l'ingegnere tecnocrate tenacemente pragmatico qual era, rappresentava una discreta evoluzione rispetto alle politiche, sensibili alle pressioni degli ambienti d'affari liberali, decise nella veste di ministro della ricostruzione industriale nel 1919, al prezzo di uno scontro politico con altri due

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>44</sup> Cfr. S.D. Carls, *Louis Loucheur and the shaping of modern France*, cit., p. 267.

protagonisti della mobilitazione e portatori di progetti di modernizzazione dell'economia francese, quali Etienne Clémentel e Albert Thomas<sup>45</sup>. Tuttavia, uno sviluppo che, sebbene assumesse un'apparenza ardita, non era probabilmente molto distante dal tentativo, avviato nel 1919 ma poi naufragato, di formare un cartello metallurgico tra imprese francesi, belghe e lussemburghesi, cui avrebbero potuto accedere in un secondo tempo anche le inglesi e le tedesche<sup>46</sup>. O ancora dai progetti formulati nel 1919 per restituire dinamismo e competitività internazionale all'industria francese, organizzandola intorno a potenti associazioni di categoria capaci di promuovere l'adozione di processi di produzione di massa. Progetti di ispirazione produttivista da cui era stato costretto a recedere di fronte alla resistenza dei gruppi di interesse<sup>47</sup>.

Tornando all'intervento alla conferenza e quali che fossero i motivi che lo inducevano a usare circospezione nell'esposizione del proprio progetto, Loucheur si diceva consapevole delle critiche che i cartelli si attiravano in ragione dei profitti che consentivano e dell'enorme concentrazione di potere cui davano luogo («bientôt des états dans l'État»). Si diceva anche sensibile ai moniti espressi dal delegato americano Henry Robinson, che aveva ricordato le ragioni della legislazione antitrust vigente negli Stati Uniti<sup>48</sup>, ai timori dei paesi che non partecipavano alla produzione di certi beni, alle preoccupazioni di quelli il cui processo di industrializzazione era ancora in corso di svolgimento e temevano perciò di vedersi assegnata una quota relativamente piccola nell'ambito del cartello, senza trascurare le paure di operai e consumatori di cadere soggetti a più dure forme di sfruttamento o a pagare ingiustamente prezzi troppo elevati. Nondimeno egli ribadiva la necessità e l'utilità dei cartelli, ritenendo ingiustificati tutti i timori, dal momento che l'operato e dunque gli effetti di tali organismi dipendevano dallo spirito che animava i loro dirigenti, e per vigilare su questo sarebbe stata sufficiente la sanzione morale di un'opinione pubblica alimentata, secondo modalità da studiare, con un flusso regolare di

<sup>45</sup> Cfr. R.F. Kuisel, *Le capitalisme et l'état en France*, cit., pp. 104-116.

<sup>46</sup> Cfr. S.D. Carls, *Louis Loucheur and the shaping of modern France*, cit., pp. 165-166.

<sup>47</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 128-130.

<sup>48</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 99.

informazioni raccolte da un osservatorio da crearsi a Ginevra<sup>49</sup>.

Il tecnocrate francese parlava da politico ed esponeva un progetto dai contenuti più politici che tecnici, evitando di addentrarsi in un'analisi puntuale della situazione economica e limitandosi a dare al proprio disegno contorni relativamente generali. Nella sua proposta, nondimeno, alcuni elementi portanti si delineavano con una certa nettezza. Anzitutto l'ampia delega a strutture di potere private di compiti di politica industriale che per la loro importanza rivestivano un'indubbia rilevanza pubblica. Quindi la fiducia – che suona per lo meno contraddittoria all'interno di un piano di ispirazione tutt'altro che liberale – accordata all'idea che il controllo esercitato da un'opinione pubblica armata di sole sanzioni morali potesse costituire un incentivo sufficiente a indurre i dirigenti dei cartelli a osservare comportamenti socialmente responsabili. In terzo luogo una concezione dell'interesse generale come realtà frammentata in un insieme poliedrico di interessi particolari: quelli degli industriali, della forza lavoro, dei consumatori, dei produttori minori. L'assenza, infine, di attribuzione di qualsiasi ruolo allo stato.

Si trattava, per un verso, di elementi che accomunavano Loucheur ad altri esponenti di quel «neocapitalismo» modernizzatore che Richard Kuisel descrive fiorire nella Francia della seconda metà degli anni venti all'interno e all'intorno del *Redressement français* di Ernest Mercier. Un movimento propugnatore dei processi di razionalizzazione e concentrazione industriale, dell'organizzazione scientifica del lavoro e della produzione di massa, di una società dell'abbondanza in cui i lavoratori trovano redditi più elevati e occasioni di integrazione sociale e si ritraggono dalla lotta di classe, in cui la formazione dei cartelli non riduce i margini della concorrenza e non determina il trascendimento del modello liberale<sup>50</sup>.

Per altri versi, su alcuni di questi elementi – che sono in parte tali da generare un sospetto di conflitto di interesse nelle parole dell'industriale Loucheur<sup>51</sup> – proietta un'ulteriore

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 139-140.

<sup>50</sup> Cfr. R.F. Kuisel, *Le capitalisme et l'état en France*, cit., pp. 156 ss.

<sup>51</sup> Nota sempre Richard Kuisel che le sinistre consideravano Loucheur – che da ministro degli armamenti durante la guerra pure era stato tutt'altro che indulgente nei confronti degli industriali, cui aveva cercato di impedire di approfittarsi dei meccanismi della mobilitazione – un «*profiteur de guerre*» per avere usato a vantaggio delle proprie imprese la posizione politica che occupava (cfr. *ibid.*, p. 103). In sintonia con que-

prospettiva di comprensione e possibilità di storicizzazione il fatto che anche un osservatore disinteressato come Keynes, proprio alla metà degli anni venti, ritenesse che per imprese di grandi dimensioni e ad azionariato diffuso la stabilità e la reputazione costituissero spesso un bene quasi più importante del profitto agli occhi del management, ritratto, quest'ultimo, come avente un interesse diretto a evitare critiche da parte dell'opinione pubblica e della clientela<sup>52</sup>. Più specificamente, in modo del tutto simile a Loucheur, anche l'economista di Cambridge mostrava inclinazione a cogliere il lato positivo insito nelle nuove forme di concentrazione industriale e a preferire lo sviluppo di grandi imprese «semi-autonome» alla creazione di organi dipendenti direttamente da qualche ministero. Un orientamento che respingeva liberalismo e statalismo – nella loro espressione ideologica – come dottrine specularmente contrapposte, originate da una medesima filosofia individualista ottocentesca. Un orientamento che, tra un «privato» e un «pubblico» definiti dall'alternativa «vasta concentrazione di potere privato/proprietà e gestione delle imprese in mano allo stato», non contemplava un assetto *tertium* o, come lo si vorrebbe oggi e come si sarebbe cominciato a concepirlo nel secondo dopoguerra, un mercato definito e delimitato da un insieme di regole – stabilite per legge e vigilate da organi appositi – a tutela di determinati beni pubblici, quali la concorrenza e la trasparenza.

In altri termini, accomunava le due posizioni un analogo atteggiamento culturale tendente a confondere i concetti, da una parte, di «privato» e di «mercato», e, dall'altra, la speculare coppia di «pubblico» e di «stato». Un atteggiamento – è appena il caso di dirlo

---

sto era anche il ritratto colorito e non dei più benevoli che ne dipinse Richard Coudenhove-Kalergi nelle proprie memorie. «Louis Loucheur ressemblait à un frère élégant et aimable de Molotov. Il était exceptionnellement intelligent et dynamique; sa nature faustienne aspirait à la richesse et au pouvoir comme moyens d'action et d'influence. Dans un état soviétique, il eût fait un excellent commissaire du peuple. Sous la troisième République, il voulait être à la fois millionnaire et ministre. Loucheur tenait dans sa main droite les rênes de l'économie, dans sa main gauche, les atouts de la politique [...] sa connaissance approfondie de l'économie le rendait presque indispensable au conseil des ministres [...] de tempérament passionné et impatient, Loucheur travaillait vite et beaucoup». Cfr. R. Coudenhove-Kalergi, *J'ai choisi l'Europe*, Paris, Plon, 1952, riportato in L. Loucheur, *Carnets secrets*, cit., p. 164.

<sup>52</sup> Cfr. J.M. Keynes, *The end of «laissez faire»*, cit., pp. 289-290. L'esempio estremo di una società per azioni assunta a ruolo pubblico e perciò indotta ad avere in considerazione minima i diritti dei propri azionisti, al di là di un dividendo convenzionale, era la Banca di Inghilterra. Altre grandi imprese, tuttavia, specialmente nel settore delle public utility, erano state coinvolte dal processo di «socializzazione» e si trovavano, secondo Keynes, nelle medesime condizioni. Al punto che l'effettiva nazionalizzazione di alcune di esse – come le ferrovie – era ormai da considerarsi un problema politico ed economico di nessuna rilevanza effettiva.

– che Keynes superava tuttavia in modo significativo, smarcandosi nettamente dal tecnocrate francese, introducendo una distinzione analitica tra i concetti di «pubblico» e di «stato», ossia individuando per lo stato compiti precisi nella produzione di beni che il settore privato non produceva e non avrebbe mai prodotto, perché aventi carattere pubblico: il controllo della moneta e del credito; la raccolta e la diffusione su larga scala delle statistiche economiche e delle informazioni relative alla congiuntura utili a orientare i comportamenti della società civile nella salvaguardia della libertà d'azione dell'iniziativa privata; il controllo del risparmio e degli investimenti; la determinazione di una politica demografica<sup>53</sup>. Un insieme di compiti e funzioni prevalentemente centrato sulla definizione di politiche macroeconomiche e che non contemplava forme di regolazione microeconomica della sfera del privato.

Tra le posizioni estreme di Cassel e di Loucheur si collocavano nel dibattito generale una serie di prese di posizione intermedie. L'industriale Carl Friedrich von Siemens, favorevole ai cartelli internazionali, a molti dei quali, del resto, l'azienda di famiglia partecipava attivamente, si limitava a indicare una serie di prerequisiti organizzativi e tecnici necessari a renderne efficace l'operato<sup>54</sup>. Di contro, l'industriale italiano Ernesto Belloni, sindaco di Milano, meravigliato che la conferenza mostrasse acquiescenza nei confronti di una realtà verso la quale fino a poco tempo prima governi e opinione pubblica avevano nutrito solo diffidenza, dichiarandosi a favore di un regime di concorrenza in accordo con le vedute esposte dal delegato cileno<sup>55</sup>, era dell'idea di confinare i cartelli – aberranti dal punto di vista della teoria economica – in ambiti ristretti e ben definiti, considerati i peri-

<sup>53</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 290-292.

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp. 81-82. Ingegnere, figlio di Werner, l'esponente più noto della famiglia e fondatore dell'azienda omonima, Carl Friedrich (1872-1941) era stato deputato del Ddp dal 1920 al 1924, presiedeva il Consiglio economico del Reich il consiglio d'amministrazione della Società tedesca delle strade ferrate. Vors. des Direktoriums, 1912-1919.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 85. Il cileno Dario Urzua, professore di economia politica all'Università cattolica di Santiago ed esperto di questioni monetarie e di legislazione mineraria, si era dichiarato a favore della più completa liberalizzazione dei movimenti internazionali di beni e fattori («je voudrais pouvoir dire quelque jour: "Il n'y a plus de frontières"») e categoricamente contrario a ogni proposta che minasse i principi della libera concorrenza. Qualora le dinamiche del mercato avessero portato ad abusi, era necessario che la legge intervenisse a correggerli, cercando allo stesso tempo di preservare per quanto possibile le piccole e medie imprese, pilastri della pace sociale, dalla spinta alla concentrazione e al gigantismo.

coli che potevano generare per paesi non ancora completamente industrializzati: cristallizzazione delle situazioni esistenti, aumento dei prezzi e ripercussioni negative sulla manodopera<sup>56</sup>. Contrario ai cartelli internazionali così come erano stati presentati alla conferenza, ossia come una soluzione per l'economia europea, era un altro sudamericano, il brasiliano Julio Augusto Barbosa-Carneiro<sup>57</sup>. Consapevole dell'importanza di una domanda europea in buona salute, anche perché questa era una delle condizioni della prosperità del Brasile, metteva in guardia contro politiche che determinassero il ritorno alla crescita del vecchio continente senza riguardo alle conseguenze negative che avrebbero potuto provocare a paesi terzi. Se in Europa si pensava all'organizzazione dell'industria in cartelli internazionali come soluzione per il recupero di competitività, era necessario prendere in considerazione l'ipotesi che vi aderissero anche i paesi extraeuropei<sup>58</sup>.

Emmi Freundlich, deputata austriaca e presidente della Lega internazionale delle cooperative, non aveva verso i cartelli obiezioni di principio, vedendovi anzi una fonte di stabilità occupazionale e un luogo di organizzazione e mediazione sociale, a patto che tutti gli *stakeholders* vi fossero rappresentati e che fosse realizzato un controllo sui prezzi in modo uniforme da paese a paese<sup>59</sup>. Sul fronte sindacale la voce più nitida è quella del francese Léon Jouhaux, segretario generale della *Confédération générale du travail*. Egli era convinto che l'uscita dalle difficoltà europee dovesse necessariamente passare per un adattamento della domanda ai livelli di produttività correnti, da attuarsi attraverso una lun-

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>57</sup> Nato a Rio de Janeiro, Barbosa Carneiro (1891-1989) compì gli studi superiori presso l'École des hautes études commerciales di Losanna e l'università di Grenoble prima di divenire funzionario del Ministero dell'agricoltura nel 1915. Per conto del ministero durante la guerra svolse incarichi in Russia, Italia e Francia. Nominato addetto commerciale presso l'ambasciata brasiliana a Londra, nel 1919 passò alle dipendenze del Ministero degli esteri avviando in tal modo la carriera diplomatica. Sin dai primi anni del dopoguerra partecipò alle conferenze internazionali promosse dalla Società delle nazioni, fu delegato alla Commissione delle riparazioni, membro del Comitato permanente delle immigrazioni del Bit, più di una volta delegato alle conferenze internazionali del lavoro negli anni venti. Lasciato il Comitato economico della Sdn nel 1926, rimase addetto commerciale a Londra fino al 1936, con una breve pausa a Berlino nella stessa posizione tra 1931 e 1932. Dal 1936 al 1939 diresse il Consiglio federale del commercio estero. Ambasciatore ad Atene, in Paraguay, Cile e Giappone nel dopoguerra, tornò a Ginevra alla metà degli anni cinquanta per coprire incarichi presso l'Onu e l'Oit. Cfr. A. Coutinho, *Julio Augusto Barbosa Carneiro*, in *Dicionário histórico-biográfico brasileiro, pos-1930*, a cura di A. Alves de Abreu e altri, Fundação Getulio Vargas-Centro de pesquisa e documentação de história contemporânea do Brasil, 2001, pp. 1127-1129.

<sup>58</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, pp. 102-103.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 78.

gimirante politica salariale, capace di interrompere la spirale negativa inseguita dai dirigenti d'impresa, intenti a cercare soluzioni alla perdita di competitività nella compressione dei salari e nella protezione del mercato interno. Favorevole agli accordi industriali internazionali a patto che venissero sottoposti a un controllo internazionale per evitarne gli abusi, Jouhaux era il principale sostenitore della necessità di trasformare il Comitato economico della Sdn in una «organisation technique économique complète [...] qui recherchera dans quel esprit doivent être désormais conçus les accords internationaux, les principes auxquels ils doivent se conformer, les garanties qu'ils doivent nécessairement contenir et les menaces qui doivent en être exclues». Di fatto, quella organizzazione economica internazionale che le organizzazioni operaie da tempo rivendicavano come un pilastro dell'assetto istituzionale delle relazioni economiche in tempo di pace. Costituzionalmente strutturata sulla base di uno schema simile a quello originariamente concepito dal Segretariato per le organizzazioni tecniche<sup>60</sup> e legata alla Sdn e al Bit, che avrebbero conservato il potere di nomina del suo organo principale, tale organizzazione economica avrebbe guidato l'azione internazionale necessaria al riequilibrio della produzione agricola e della produzione industriale; ad affrontare in tutta la sua portata la questione della razionalizzazione dei processi produttivi, «qui ne peut être abordé [...] que sur le plan de l'organisation internationale des industries»; ad offrire una cornice di garanzia all'azione delle intese internazionali, altrimenti suscettibili – quando non sottoposte a controllo in sede nazionale e internazionale – di schierare gli uni contro gli altri paesi produttori e paesi consumatori; a regolare i flussi migratori di manodopera<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Cfr. in merito il precedente paragrafo 2.1. La struttura indicata da Jouhaux era la classica struttura ternaria calcata sul modello del Bit: 1) una conferenza consultiva, titolare del potere di indirizzo, nominata dai governi e composta – sulla base delle competenze individuali – da rappresentanti della finanza, dell'industria, dell'agricoltura, del commercio, del lavoro, della cooperazione e del consumo, soggetta a riunirsi almeno una volta ogni tre anni; 2) un consiglio economico internazionale composto da diciotto membri nominati in parte (dodici) dal Consiglio della Sdn, in parte dal Bit, a sua volta all'origine di comitati tecnici incaricati di elaborare schemi di convenzioni internazionali da sottoporre a conferenze tecniche appositamente convocate; 3) un *bureau* o segretariato guidato da un direttore nominato dal consiglio. Questi due organi avrebbero dovuto lavorare a stretto contatto con il Segretariato della Sdn, il Bit e i consigli economici nazionali. Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, pp. 90-91.

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 89-90. La posizione di Jouhaux sui cartelli internazionali era la stessa del Bit, come appare dall'intervento del presidente del consiglio d'amministrazione del Bureau, Arthur Fontaine (*ibid.*, pp. 103-104).



Fu però nei lavori della seconda commissione che il dibattito sui cartelli internazionali trovò una più compiuta articolazione, arrivando a destare anche accesi confronti<sup>62</sup>. Riunita sotto la presidenza del cecoslovacco Hodáč, professore di economia politica e presidente della confederazione delle organizzazioni padronali, l'agenda della commissione era dedicata all'industria e dunque ai temi della razionalizzazione e degli accordi tra produttori.

Da parte degli industriali il consenso sui cartelli non era unanime e distinzioni e qualificazioni emergevano anche all'interno del fronte dei sostenitori. In una dichiarazione iniziale resa in qualità di *rapporteur* dei lavori della commissione, Alberto Pirelli escludeva l'applicabilità integrale in Europa dei metodi di produzione americani. La conferenza avrebbe dovuto svolgere in proposito un'azione pedagogico-educativa presso gli industriali e le classi operaie e in questo senso la campagna contro lo spreco del segretario al commercio americano Hoover poteva servire da modello<sup>63</sup>. I cartelli erano ritenuti utili in primo luogo come strumento dei processi di razionalizzazione, in secondo luogo per la capacità di generare una maggiore stabilità occupazionale a beneficio dei lavoratori. Costituissero tuttavia una soluzione ambivalente, suscettibile di trasformarsi in elemento di compromissione degli interessi legittimi di operai, consumatori e di certi paesi, di diffondere il ricorso a pratiche di dumping e di cristallizzare le condizioni della produzione inibendo il progresso tecnico. Pirelli suggeriva pertanto un approfondimento di studi per accertare a quali condizioni avrebbe potuto essere raccomandata l'adozione dei cartelli industriali internazionali<sup>64</sup>. A favore dell'organizzazione in cartelli era pure Gino Olivetti, presente alla conferenza come delegato della Camera di commercio internazionale. Dopo aver ricordato le strettoie poste dal vincolo demografico – in precedenza richiamato an-

<sup>62</sup> Cfr. in proposito il resoconto della conferenza pubblicato dal Bit, *La conférence économique internationale*, cit., pp. 331-332, e R. Courtin, *Essai sur l'organisation et l'activité économique de la Société des Nations*, cit., p. 1316.

<sup>63</sup> Sulla campagna contro lo spreco e a favore dei processi di semplificazione e standardizzazione di Herbert Hoover cfr. D.F. Noble, *Progettare l'America. La scienza, la tecnologia e la nascita del capitalismo monopolistico*, Torino, Einaudi, 1987, pp. 89 e 313.

<sup>64</sup> Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 2, pp. 143-144.

che da Pirelli come un fattore delle difficoltà contingenti, sebbene trascurato dall'ordine del giorno della conferenza – alla realizzazione di processi di razionalizzazione, suggeriva di considerare la questione delle *ententes* sotto la prospettiva dei rapporti tra paesi produttori e paesi consumatori dei beni sottoposti a regolamentazione internazionale, invitando ad abbandonare ogni scetticismo in proposito e a fare assegnamento sull'arbitrato della Cci nelle dispute che dovessero sorgere dall'operato di tali organizzazioni<sup>65</sup>.

Una posizione molto più netta era quella del tedesco Clemens Lammers. Di formazione giuridica ed economica, coinvolto nell'organizzazione dell'economia di guerra e successivamente deputato al Reichstag, dal 1922 Lammers era membro del comitato direttivo della confederazione tedesca dell'industria e presiedeva ai tempi della conferenza una commissione nazionale d'inchiesta sull'organizzazione industriale. La sua esperienza in fatto di cartelli – nazionali e internazionali – lo aveva reso autore nel 1927 di una monografia sulla legislazione regolante tali accordi e i trust. Consulente economico dell'International Sulphite Pulp Cartel con base a Stoccolma, dal 1930, quando il dibattito sui cartelli internazionali aveva ormai raggiunto un'ampia diffusione, presiedette il Comité des ententes industrielles internationales della Camera di commercio internazionale e, sotto gli auspici della medesima, fu nel 1938 il principale sostenitore della creazione del Bureau of International Cartels di Parigi, associazione di coordinamento dei grandi cartelli internazionali<sup>66</sup>.

Il suo intervento permette di comprendere quali fossero i termini del nesso tra razionalizzazione dell'industria europea e cartelli internazionali, ossia la necessità di impedire che i processi innescati dalla prima nella struttura dei costi di produzione si traducessero in un fattore di inasprimento della concorrenza e di ulteriore turbamento dei mercati. Grazie alla protezione offerta alle imprese dai cartelli, i governi avrebbero inoltre potuto negoziare una graduale riduzione delle tariffe doganali e si sarebbe potuto cominciare a

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>66</sup> Cfr. Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.18957.4275, «Cartels. Correspondance avec la Chambre de commerce internationale», resoconto della riunione a Parigi del Comité des ententes industrielles internationales, 5 ottobre 1931. Cfr inoltre E. Hexner, *International cartels*, London, Isaac Pitman & Sons, 1946, pp. 82 e 384-385. Si veda infine C. Lammers, *La législation sur les cartels et les trusts*, Genève, Société des Nations, 1927, parte dei materiali preparati per la conferenza.

parlare di sovranità economica europea. Mentre la razionalizzazione avrebbe richiesto, come era avvenuto in Germania, la collaborazione «sincera» dei lavoratori, il controllo sui cartelli restava una questione ancora aperta. Lammers concedeva infatti che operai e consumatori rivendicassero di avervi parte, ma sosteneva che entrambi erano portatori di un conflitto di interessi che avrebbe reso pericolosa tale partecipazione. Evocando il caso tedesco di recenti tempi di scarsità, in cui si era fatto ricorso a comitati misti per vigilare sul prezzo di vendita del carbone e in cui la componente operaia si era mostrata sempre accomodante verso gli aumenti, si diceva infatti convinto che i lavoratori sarebbero stati pregiudizialmente favorevoli ad aumenti di prezzo in quanto base di partenza per ottenere maggiorazioni salariali. I consumatori si sarebbero trovati in condizioni di incertezza, dal momento che il più delle volte erano al tempo stesso dei lavoratori. Il solo attore neutrale era in definitiva lo stato, ma Lammers ne stigmatizzava l'eventuale partecipazione a organi di controllo sull'attività dei cartelli in nome di una presunzione di dannosità associata a ogni intervento dello stato in economia<sup>67</sup>. L'invito a considerare la questione in modo pragmatico che egli stesso formulava, non era insomma esente da appelli a residuali, dottrinarie posizioni liberali che male mascheravano l'orientamento ideologico a favore di una parte sociale. In una successiva fase del dibattito egli avanzò una proposta di mediazione tra istanze imprenditoriali e sindacali, che fu alla base in alcune sue parti delle raccomandazioni finali accolte dalla conferenza. In essa si accettava l'idea che i cartelli fronteggiassero la richiesta di informazioni da parte del pubblico allo scopo di dissipare i sospetti che li circondavano e la si accompagnava alla necessità di una campagna a favore della razionalizzazione della produzione, della vendita e del consumo. Si contemplava, sì, a livello teorico l'ipotesi del controllo internazionale, tuttavia come un orizzonte reso remoto da due requisiti: la verificata efficacia di controlli uniformemente e lealmente applicati in tutti i paesi, e l'inserimento nel quadro di una comunità di interessi tra nazioni, solidamente poggiante su relazioni commerciali ufficiali e obiettivi politici condivisi<sup>68</sup>.

L'industriale francese Henry de Peyerimhoff era un altro convinto sostenitore delle inte-

<sup>67</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 2, p. 146.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 159-160.

se industriali. Presidente del Comité central des houillères de France e «*praticien de l'économie*» come si definì egli stesso<sup>69</sup>, considerava la razionalizzazione un processo che doveva estendersi dall'impresa individuale all'intero settore, investendo l'organizzazione del lavoro, l'uso delle materie prime e dell'energia, la distribuzione e la vendita. Tra le due forme di concentrazione industriale che vedeva associate allo sviluppo del processo, i trust o konzern e i cartelli, riteneva i primi – quando «*rationnels et bien construits*» – dei formidabili strumenti di modernizzazione, ma vi vedeva al contempo alcune debolezze: dalla successione dei vertici aziendali alla soppressione della concorrenza, dall'eliminazione dei piccoli e medi intermediari nella catena distributiva – garanzia di equilibrio sociale – alla diluizione del controllo da parte degli industriali nei consigli di amministrazione per effetto dell'intrusione dei rappresentanti (banche) di un azionariato diffuso. I grandi trust erano inoltre troppo esposti ai capricci dell'opinione pubblica o del potere politico<sup>70</sup>. La sua preferenza andava ai cartelli, intese, sindacati, patti e *gentlemen's agreements*, rappresentanti un tipo di organizzazione meno portentosa nei risultati, ma più flessibile e capace di adattamento alle necessità contingenti. Capace di mantenere la concorrenza al proprio interno, di allevare uomini per i posti di comando, di preservare la struttura sociale, di fornire ai propri aderenti economie di aggregazione sotto forma di conoscenze tecniche derivanti dalla ricerca, servizi industriali, finanziari e formativi. Luogo di riproduzione, con Walter Rathenau, di competenze necessarie alla nazione per la gestione degli affari pubblici interni e internazionali<sup>71</sup>.

Nel suo intervento egli propose dunque il proprio modello di razionalizzazione come strumento di organizzazione di settore, sollecitando in modo particolare la collaborazione tra le parti sociali e la rinuncia alla lotta di classe, additando a esempio il modello della società americana, dove la percezione diffusa di prospettive di integrazione sociale e di benessere alla portata di tutti riduceva drasticamente i conflitti<sup>72</sup>. I cartelli internazionali

<sup>69</sup> Cfr. H. de Peyerimhoff, *Lettre-Préface* a R. Giraud, *Vers une internationale économique*, Paris, Librairie Valois, 1931, p. 5.

<sup>70</sup> Cfr. Id., *Les formules modernes d'organisation économique*, in «*Revue des deux mondes*», vol. 99 (1929), marzo, pp. 442-443.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 444-446, e id., *Lettre-Préface*, cit., pp. 8-9.

<sup>72</sup> Per una caratterizzazione della classe media americana come gruppo sociale basato su un principio di

offrivano a suo giudizio più vantaggi che svantaggi e la loro organizzazione doveva procedere – non diversamente dalla razionalizzazione – cominciando dalle associazioni di categoria<sup>73</sup>. Favorevole allo sviluppo delle intese internazionali era anche il vicepresidente del comitato direttivo dell'Union suisse du commerce et de l'industrie di Zurigo, Ernest Wetter, disposto a vedervi un potente strumento a vantaggio dei processi di razionalizzazione e un baluardo per lo sviluppo di relazioni economiche pacifiche, a patto che non ostacolassero l'approvvigionamento di materie prime da parte dei paesi che, come la Svizzera, erano costretti a importarle<sup>74</sup>.

Su posizioni contrarie ma più puntuali in termini di analisi e penetranti per comprensione era il finlandese W.A. Lavonius, direttore generale della Suomi Life Insurance Co. ed ex presidente della rappresentanza parlamentare presso la Banca di Finlandia, il quale centrava il proprio intervento sulle responsabilità dei governi. A suo modo di vedere, i cartelli approfittavano dell'appoggio ottenuto dai governi sotto forma di protezione del mercato interno per accumulare, a danno dei consumatori, profitti che avrebbero compensato le perdite incorse con le operazioni di dumping effettuate sui mercati esteri. Gli accordi tra i produttori, inoltre, stabilizzavano i livelli della produzione e tendevano a cristallizzare l'attività economica. Era quindi fallace e pericoloso credere che cartelli internazionali appoggiati dagli stati potessero servire la causa della pace, tanto più che – come mostrava l'esperienza – all'approssimarsi della scadenza degli accordi i negoziati in vista del rinnovo si facevano ogni volta più difficili. I governi dovevano pertanto rescindere i rapporti con i cartelli rinunciando anche al controllo, fatto salvo l'obbligo di pubblicare resoconti annuali delle operazioni e in particolare dei prezzi praticati sui mercati interni ed esteri<sup>75</sup>. Favorevole alle intese internazionali era l'esperto delegato dal governo polacco, Roger Battaglia, membro del Comitato consultivo economico polacco e direttore dell'Associazione dell'industria della confezione, il quale tuttavia proponeva un progetto

---

cittadinanza inclusiva e pertanto capace di integrare al proprio interno le frange superiori della classe operaia si veda O. Zunz, *Perché il secolo americano?*, Bologn, Il Mulino, 2002, in particolare capp. 4 e 5.

<sup>73</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 2, p. 144.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 157.

di regolamentazione in sintonia con le garanzie legali richieste, come si vedrà, dalle associazioni sindacali francesi e inglesi e poco conciliabile con i margini di libertà di azione rivendicati dagli industriali francesi e tedeschi. Battaglia riteneva infatti che i cartelli fossero utili per combattere l'anarchia del mercato e gli abusi di dumping, per assicurare un rendimento e un'occupazione stabili a capitale e lavoro, per rendere parzialmente superflue le barriere doganali, per agevolare la circolazione delle esperienze e delle innovazioni, per contenere i costi e innalzare il benessere generale. Poiché però potevano prestarsi anche al perseguimento di finalità opposte, si rendeva necessario istituire regole uniformi in tutti gli stati, volte a garantire un quadro normativo di legalità per lo svolgimento dell'attività dei cartelli e misure adeguate per lottare contro gli eventuali abusi. I principi in base ai quali regolare l'esistenza legale delle intese erano la registrazione di un atto costitutivo scritto e la perseguibilità da parte dello stato dei soggetti responsabili di comportamenti lesivi dell'interesse pubblico. Oltre a ciò, si poteva contemplare la creazione di un organismo internazionale incaricato di compiere studi e constatazioni e di emettere raccomandazioni, dotato di grande autorità, ma puramente morale<sup>76</sup>.

Scettico si mostrava lo svedese Lundvik, direttore della Sverige Industriförbund (Federazione delle industrie svedesi). Disposto a convenire sulle opportunità offerte dalle intese internazionali in vista di una riduzione dei costi di produzione e di un utilizzo più efficiente dei capitali rispetto a quanto accadeva in regime di libera concorrenza, riteneva che lo sviluppo dell'attività produttiva dovesse essere lasciato alla libera iniziativa e che l'intromissione dei governi avrebbe recato vantaggi soprattutto al ceto politico. Era d'altra parte convinto che i cartelli tendessero a monopolizzare i mercati e ne temeva le conseguenze in special modo per i paesi consumatori di materie prime. Nemmeno credeva nel contributo che ne sarebbe venuto alla riduzione delle barriere tariffarie ed era, per finire, contrario all'istituzione di un organo di controllo internazionale, che ad altro non sarebbe assommato che a un ulteriore, inutile apparato burocratico. Decisamente contrario era un altro industriale scandinavo, il norvegese Hjalmar Wessel, direttore generale

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

della Borregaard, impresa multinazionale operante nel settore della lavorazione del legno per la fabbricazione di carta<sup>77</sup>, depositario di un progetto di risoluzione in base al quale la conferenza avrebbe declinato ogni raccomandazione a favore dei cartelli internazionali, ritenuti forse utili allo sviluppo dell'industria, ma di nessun vantaggio per il progresso dell'umanità nel suo insieme e per nulla efficaci a migliorare la situazione economica<sup>78</sup>.

Sul versante sindacale esisteva un'ampia disponibilità verso il progetto di organizzazione industriale su base europea lanciato da Loucheur, dal momento che si ritenevano i cartelli internazionali vuoi una manifestazione della «naturale» evoluzione dello sviluppo capitalistico, vuoi un fattore di stabilità, vuoi ancora un fattore di progresso materiale, grazie alle potenzialità loro attribuite di strumenti di razionalizzazione dei processi industriali e di diffusione delle innovazioni tecniche. Si voleva però che tale progetto e tali organizzazioni fossero inseriti in un contesto di controlli variamente congegnati, intesi a tutelare i lavoratori e a impedire abusi monopolistici. Non si trattava evidentemente di arrivare a definire i presupposti di un mercato concorrenziale regolato, ma l'appello alla realizzazione di una legislazione specifica, finalizzata all'approntamento di un quadro normativo legale di riferimento costituiva un elemento di differenziazione molto forte rispetto alle posizioni degli industriali più convinti sostenitori dell'iniziativa.

Il leader della Cgt francese, Léon Jouhaux, per esempio, riconosceva l'utile concorso che poteva derivare dalle intese internazionali alla definizione di un assetto più razionale dell'economia, alla regolarizzazione e allo sviluppo sistematico dell'attività industriale e alla stabilità occupazionale. Temeva tuttavia le conseguenze del loro operato al di fuori di un sistema di garanzie poste a salvaguardia dell'interesse generale. In una propria proposta di risoluzione suggeriva pertanto l'armonizzazione delle legislazioni nazionali sui cartelli industriali; l'obbligo di pubblicità (addossato alla Società delle nazioni) degli statuti e dei contratti regolanti il funzionamento di tali organizzazioni; la creazione di organi na-

<sup>77</sup> La Borregaard, nata dalla rilevazione della filiale locale della britannica Kellner Partington Paper Pulp Ltd., costituita nel 1889, aveva impianti di produzione a Sarpsborg e negli Stati Uniti. Se ne veda un breve profilo storico all'indirizzo <http://www.borregaard.com>.

<sup>78</sup> Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 2, p. 178.

zionali di ricerca, inchiesta, giurisdizione e repressione dei soggetti responsabili di comportamenti illeciti, all'interno dei quali fossero rappresentate le categorie dei lavoratori e dei consumatori; un ente internazionale di raccordo in tutto simile, collegato a quella organizzazione economica internazionale che Jouhaux aveva chiesto alla conferenza di costituire; procedure nazionali e internazionali e sanzioni appropriate. Domandava inoltre lo sviluppo di rapporti regolari tra i settori cartellizzati e i corrispondenti consumatori – finali o intermedi – dei loro prodotti<sup>79</sup>.

Arthur Pugh, vicepresidente del *General Council* del *Trades Union Congress* e segretario generale di una delle maggiori associazioni sindacali siderurgiche britanniche<sup>80</sup>, riteneva che l'organizzazione delle imprese in cartelli costituisse un'evoluzione intimamente inerente alla dinamica capitalista e che fosse pertanto vano tentare di opporvisi, salvo tutelare consumatori e lavoratori dai rischi di sfruttamento<sup>81</sup>. A questo riguardo presentava un progetto ricalcante le linee contenute in un memorandum approvato dal Consiglio generale del *British Trades Union Congress*, dal comitato esecutivo nazionale del partito laburista e dal comitato esecutivo dei rappresentanti del *Labour* ai Comuni<sup>82</sup>. In base a esso la Società delle nazioni avrebbe dovuto essere investita della triplice funzione di raccolta e regolare pubblicazione di informazioni complete riguardanti l'attività di cartelli, trust, monopoli, intese e altri simili organismi e sorvegliare gli effetti arrecati ai consumatori e ai lavoratori; intervento presso i governi dei paesi interessati dall'azione di cartelli

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 179. L'articolato progetto di controllo legale era stato preparato da William Oualid, professore di economia politica alla facoltà di Diritto dell'università di Parigi e autore di un documento distribuito alla conferenza dal titolo *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et des consommateurs*, Genève, Société des Nations, 1927. Cfr. E. Lebé, *Trusts et cartels internationaux*, in «Recueil des cours de l'Académie de droit international», t. 19 (1927), vol. 4, p. 239.

<sup>80</sup> Gallese, entrato in fonderia nel 1894 e iniziata quasi subito l'attività sindacale, Pugh (1871-1955) divenne segretario dell'Associazione britannica dei fonditori d'acciaio nel 1906. Nel 1917 divenne il primo segretario generale della *Iron and Steel Trades Confederation*, sorta sotto il nome di *British Iron, Steel and Kindred Trades Association* dalla riunione di tre delle sei maggiori associazioni sindacali siderurgiche, conservando la carica fino al 1936. Considerato un abile negoziatore, fu il rappresentante di un sindacalismo riformista, molto influente nel *Trades Union Congress*, del cui Consiglio generale entrò a fare parte nel 1920 e fu presidente nel 1926, durante lo sciopero dei minatori. Cfr. la voce *Pugh Arthur*, in *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier international*, diretto da Jean Maitron, vol. 2, *Grande Bretagne*, a cura di J. Bellamy, D. Martin e J. Saville, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1974, p. 194.

<sup>81</sup> Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 2, p. 151.

<sup>82</sup> Cfr. *Mémorandum sur les tendances d'ordre économique pouvant influencer la paix du monde*, in *ibid.*, vol. 1, pp. 238-240, e, per il progetto di risoluzione, *ibid.*, vol. 2, pp. 179-180.



che avessero compiuto abusi e, viceversa, accoglimento di rimostranze, con disponibilità ad arbitrare le liti sorte da simili contestazioni; elaborazione di convenzioni internazionali intese a fornire un quadro giuridico di regolamentazione dei cartelli.

Il tedesco Baltrusch era incline a pensare le intese come una risposta alle difficili condizioni economiche provocate dalla guerra e come tali destinate ad avere un ruolo decrescente al migliorare della situazione. Vedeva, sì, discendere dalla loro esistenza esiti positivi in termini di continuità della produzione e di stabilità dei prezzi, ma pure il serio pericolo che ostacolassero il progresso tecnico, derubassero i consumatori, svilissero la qualità dei prodotti, tiranneggiassero la distribuzione e sfruttassero i lavoratori. Era inoltre scettico sul fatto che potessero consentire una riduzione delle barriere tariffarie e comunque, anche in tal caso, il consumatore, privato della possibilità di scegliere tra beni alternativi, non ne avrebbe avuto beneficio. Proponeva perciò l'istituzione di un regime di controlli a base nazionale, ruotante intorno a un «ufficio cartelli industriali» incaricato della registrazione dei cartelli e di compiere indagini sulle loro finalità e modalità di azione. Diversamente si poteva pensare di ottenere le necessarie garanzie di tutela ammettendo dei rappresentanti degli operai nei comitati direttivi di tali organizzazioni<sup>83</sup>.

In definitiva gli esponenti sindacali (e i rappresentanti del mondo del consumo e della cooperazione) finirono per raccogliersi sostanzialmente intorno a due dichiarazioni, nessuna delle due ostile ai cartelli in via di principio, ma entrambe insistenti sulla tutela dell'interesse della collettività. I sindacati cristiani chiedevano in particolare la partecipazione dei lavoratori alla conduzione dei cartelli, nel quadro di una collaborazione internazionale permanente tra governi e parti sociali impersonata o meno in un organismo specifico<sup>84</sup>. I sindacalisti socialisti, più orientati verso un insieme di norme e di garanzie legali, persuasi che i cartelli internazionali fossero un possibile strumento per un assetto più razionale dell'economia e un veicolo di progresso tecnico, chiedevano l'istituzione di un

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>84</sup> Cfr. *ibid.*, vol. 1, pp. 241-243. La dichiarazione era stata depositata dal belga barone Tibbaut, primo vicepresidente della camera dei deputati ed ex presidente del Consiglio superiore dell'agricoltura. Suoi firmatari erano H. Amelink e P.J.S. Serrarens (Olanda), F. Baltrusch (Germania), J. Lambert e H. Pauwels (Belgio), L. Sanka (Cecoslovacchia), J. Scherrer (Svizzera) e F. Spalowsky (Austria).

ufficio internazionale incaricato di un'inchiesta generale e di esercitare un controllo permanente; uffici nazionali investiti del compito di garantire trasparenza e pubblicità e di intervenire contro gli attentati al benessere generale compiuti manipolando i prezzi e mettendo in opera trattamenti differenziati su differenti mercati<sup>85</sup>.

Sul fronte dei funzionari e degli accademici, con l'eccezione di alcune posizioni estreme, erano prevalsi atteggiamenti di maggiore distacco e di moderazione, ora a favore, ora contro. L'estone Jean Toennisson, presidente del Consiglio economico di stato ed ex presidente del parlamento, riteneva necessaria la realizzazione di forme di controllo che orientassero l'operato dei cartelli al risollevarlo della congiuntura e dunque al vantaggio generale. A questo fine potevano adattarsi la sorveglianza dell'opinione pubblica, comitati di composizione mista, uffici governativi. L'ideale sarebbe stato che se ne occupasse la Società delle nazioni, la quale avrebbe potuto guidare un processo di unificazione delle legislazioni nazionali<sup>86</sup>. Il lettone Charles Balodis, professore di economia politica all'Università lettone, dichiarava di non potere accordare il proprio voto a un progetto di risoluzione che non contemplasse misure efficaci per controllare i prezzi praticati e i profitti realizzati dalle intese a scapito dei paesi meno industrializzati, dei paesi piccoli e soprattutto dei paesi agricoli<sup>87</sup>. Il norvegese Gunnar Jahn, direttore dell'istituto centrale di statistica, era dell'idea che le intese ricercassero principalmente di massimizzare i profitti attraverso pratiche di restrizione della produzione e per questo motivo – d'accordo con Cassel che ne sarebbe originato soltanto un impoverimento complessivo – auspicava che la conferenza non esprimesse verso queste forme di organizzazione industriale un consenso di carattere generale. Egli peraltro sapeva per esperienza diretta di responsabile di un ufficio di controllo dei prezzi quanto fosse difficile monitorare le politiche di prezzo praticate dai cartelli internazionali<sup>88</sup>. L'ex ministro del commercio cecoslovacco Charles

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 241. Firmavano la dichiarazione Diamand (Polonia), Eggert (Germania), Freundlich (Austria), Johansson (Svezia), Jouhaux (Francia), Mertens (Belgio), Nielsen (Danimarca), Oudegeest (Olanda), Pugh (Gran Bretagna), Tayerle (Cecoslovacchia) e Weber (Svizzera).

<sup>86</sup> *Ibid.*, vol. 2., p. 172.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 160.

Urban era invece dell'avviso che qualunque forma di controllo internazionale avrebbe costituito un attentato alla sovranità degli stati e che, d'altra parte, le legislazioni nazionali basate sulla pubblicità e il controllo dei prezzi non avevano dato risultati positivi. Non sussisteva dubbio, ad ogni modo, che le intese potessero servire la causa dell'abbattimento dei costi di produzione, consentire un calo dei prezzi di vendita e condurre a una riduzione della protezione tariffaria. Tutta la questione meritava quindi ulteriore studio da parte del Comitato economico della Sdn<sup>89</sup>. L'olandese Zimmerman, ex commissario generale della Società delle nazioni per l'Austria<sup>90</sup>, sosteneva che occorresse lasciare libero corso allo sviluppo delle intese, senza imposizione di controlli internazionali o formulazione di voti contrari, giacché si trattava di un fenomeno foriero di vantaggi non solo per gli industriali, ma anche per i lavoratori e i consumatori: abbassando e stabilizzando i prezzi, riducendo durata e frequenza degli scioperi, consentendo riduzioni tariffarie, progresso tecnico, equa ripartizione dei mercati. Se si fosse voluto controllarne l'attività, si sarebbe dovuto prendere provvedimenti di uguale tenore nei confronti dei sindacati internazionali<sup>91</sup>.

Isolate le voci della delegazione sovietica, che, per bocca di Valerien Obolenski-Ossinski nella sessione plenaria e di Grégoire Sokolnikov nei lavori della commissione dell'industria, manifestò la convinzione che invece di benefici all'economia europea e mondiale l'organizzazione dell'industria in cartelli avrebbe provocato l'arresto del processo di industrializzazione dei paesi agricoli, lasciato intatti i livelli di protezione dei paesi industriali, schiacciato i paesi piccoli impossibilitati a svolgere un ruolo di qualche peso nei cartelli internazionali, accentuato la competizione con l'America, determinato con buona probabilità un innalzamento dei prezzi in Europa e peggiorato le condizioni

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Di formazione giuridica, Zimmermann era stato sindaco della città di Rotterdam per dieci anni al momento di essere nominato – dietro insistenza di Montagu Norman, Basil Blackett e Otto Niemeyer – commissario generale della Sdn a Vienna nel 1922, in un ruolo chiave per il piano di risanamento. Accompagnato dalla reputazione di onesto ed energico amministratore, era legato in patria a interessi bancari e armatoriali e aveva una certa esperienza di questioni centroeuropee. Cfr. N. Pietri, *La reconstruction financière de l'Autriche*, cit., p. 87.

<sup>91</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 2, pp. 157-158.

delle classi lavoratrici<sup>92</sup>.

Un risalto notevole assume l'assenza di interventi sull'argomento da parte di delegati britannici, sindacalisti a parte, i quali non solo in questa, ma anche nella maggior parte delle successive occasioni di dibattito sui cartelli internazionali nel 1928-1929, mantennero posizioni defilate, dettate da divergenze di vedute presenti nel ceto imprenditoriale e riflesse all'interno della delegazione. Pur accettandone l'esistenza in via di principio fin tanto che rimanevano forme di organizzazione private, infatti, gli industriali del Regno Unito non sapevano come trarre vantaggio da simili organizzazioni, non essendo a loro volta collegati in cartelli. Anche negli ambienti commerciali e finanziari, del resto, salvo le posizioni isolate di chi vi vedeva uno strumento utile ad aggirare le barriere doganali, i cartelli erano considerati uno strumento «retrogrado», che avrebbe solo congelato i rapporti commerciali nel loro stato corrente e vanificato gli effetti della clausola della nazione più favorita<sup>93</sup>.

Il dibattito si chiudeva con l'approvazione di una risoluzione, redatta dai *rapporteurs* Alberto Pirelli e Henri de Peyerimhoff su incarico di un comitato di redazione composto da Clemens Lammers per gli industriali, dall'ex ministro cecoslovacco dei lavori pubblici Tučny per i consumatori, da Léon Jouhaux per i lavoratori e da Arthur Balfour<sup>94</sup>. Frutto di un calibrato compromesso tra posizioni divergenti, la risoluzione era improntata al medesimo atteggiamento pragmatico che aveva dominato il dibattito. I cartelli erano riconosciuti come il prodotto necessario di particolari condizioni economiche e non c'era pertanto motivo di farne oggetto di valutazioni di principio. Costituivano semplicemente una

<sup>92</sup> *Ibid.*, vol. 1 pp. 132-136 e *ibid.*, vol. 2, pp. 162-163. Obolenski-Ossinski era a capo dell'amministrazione centrale statistica e membro del consiglio dei commissari del popolo; Sokolnikoff era presidente aggiunto della commissione dei piani e dei progetti di stato.

<sup>93</sup> Tra le voci isolate si segnalavano quelle di sir Walter Leaf, presidente della Westminster Bank, e di sir Alan Anderson, vicegovernatore della Banca d'Inghilterra. Cfr. R.W.D. Boyce, *British capitalism at the crossroads*, cit., p. 121, e id., *The Briand plan and the crisis of British liberalism*, in *Le Plan Briand d'union fédérale européenne*, cit., p. 131. Si veda inoltre R.F. Holland, *The Federation of British Industries and the international economy, 1929-1939*, in «*Economic history review*», vol. 34 (1981), n. 2, p. 287-300, dove si mostra come l'acquisizione di rappresentatività e ruolo da parte della Federation of British Industries nel processo decisionale riguardante l'industria britannica fu l'esito di uno sviluppo che ebbe luogo principalmente negli anni trenta in dialettica con altre istanze associative imprenditoriali.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 158.

realtà di cui prendere atto e della cui bontà o dannosità giudicare caso per caso in base alle politiche seguite dai dirigenti. Veniva riconosciuto loro un campo d'azione limitato solo ad alcuni settori e non si riteneva pertanto che costituissero un rimedio generale ai problemi dell'economia europea. Laddove erano applicabili potevano consentire processi di razionalizzazione dei metodi di produzione, la riduzione dei costi, il contenimento delle più rovinose forme di concorrenza e il temperamento delle fluttuazioni cicliche. Offrivano stabilità occupazionale e potenziali vantaggi ai consumatori grazie al taglio dei costi di produzione e distribuzione. Per contro esisteva il rischio che la loro azione inibisse il progresso tecnico e ledesse gli interessi di alcune categorie sociali o di certi paesi e per questa ragione si riteneva necessario che si astenessero da una serie di comportamenti quali il rialzo artificioso dei prezzi, la restrizione d'accesso a materie prime essenziali, la discriminazione tra acquirenti appartenenti a diversi paesi, la cristallizzazione della produzione.

Tuttavia, sulla questione cruciale del controllo il testo congedato era forse meno fedele che in altri parti allo svolgimento del dibattito, dal momento che accantonava il contributo più originale, inteso a stabilire una cornice giuridica di legalità all'operato dei cartelli. Si affermava infatti che nel caso delle intese nazionali spettava a ogni governo regolarsi come meglio credeva, salvo l'invito a evitare l'emanazione di provvedimenti incorporanti pregiudizi negativi. Nel caso delle intese internazionali si riteneva che l'adozione di una legislazione sovranazionale fosse impossibile e implicitamente superflua, data la competenza dei tribunali locali a giudicare dei reati commessi sul territorio nazionale. Il metodo più efficace per condannare gli abusi era quello della pubblicità degli atti e dell'attività dei cartelli, esposti in tal modo alla sanzione dell'opinione pubblica. Questa funzione sarebbe stata svolta grazie al compito, che si auspicava la Sdn si assumesse, di seguire i diversi aspetti dell'attività dei cartelli, raccogliendo con il concorso dei governi la documentazione pertinente e pubblicando «di tanto in tanto» informazioni di interesse generale<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, pp. 50-51. La risoluzione aveva suscitato la protesta di Léon Jouhaux, ma le sue richieste di modifica non furono accolte che in minima parte ed egli si astenne dal votarla. Cfr. il confronto con Alberto

Questo epilogo finisce così per offrire uno strumento di lettura aggiuntivo delle intenzioni dei principali sostenitori del progetto di un'Europa dei cartelli e da spunto per riconsiderare alcune peculiarità del dibattito e alcune inconsistenze presenti nelle argomentazioni svolte. Affrontando il tema centrale di come restituire competitività all'industria europea e di come adeguare la produzione ai livelli della domanda, la razionalizzazione era stata uno dei rimedi più diffusamente indicati dai partecipanti. Essa veniva tuttavia invocata in almeno due accezioni diverse, la prima delle quali era quella originaria di ristrutturazione dei processi aziendali in base ai criteri dell'organizzazione scientifica del lavoro, di cui Francesco Mauro – presente alla conferenza nella veste di direttore dell'International Management Institute – aveva con autorevolezza e competenza esposto i termini e i vantaggi<sup>96</sup>. La seconda concepiva la razionalizzazione come un processo di riorganizzazione industriale complessiva, applicato ai singoli settori e da questi procedente all'economia nazionale e internazionale, recependo l'influenza dell'elaborazione tedesca di metà decennio, focalizzata intorno ai due poli del guadagno di produttività e di efficienza, da un lato, e dell'«azione corporata» svolta dai cartelli, dall'altro<sup>97</sup>. Ma se non era esente da contraddizioni latenti l'associazione di cartelli e razionalizzazione, che pretendeva di conciliare istanze di espansione con istanze fondamentalmente conservative, nemmeno lo era quella tra cartelli e riduzione della protezione tariffaria. È vero infatti che, in almeno un caso – quello dell'Entente internationale de l'acier del 1926 tra francesi

---

Pirelli in *ibid.*, vol. 2, pp. 171-173.

<sup>96</sup> Il discorso di Mauro è stato pubblicato come F. Mauro, *Un discorso dell'on. Mauro a Ginevra*, in «Organizzazione scientifica del lavoro», a. 2 (1927), n. 6, pp. 318-326. Ingegnere, docente universitario, animatore a livello europeo del movimento a favore dello studio e dell'adozione dei modelli americani di *scientific management*, Francesco Mauro (1887-1952) fu tra i promotori nel 1924 del Congresso internazionale di organizzazione scientifica del lavoro di Praga e *magna pars* della costituzione nel 1926 del Comitato internazionale dell'organizzazione scientifica del lavoro (Cios), organo di collegamento tra i comitati nazionali, finalizzato allo scambio di informazioni e alla promozione di congressi e pubblicazioni. Fino al 1934 fu il primo presidente dell'International Management Institute (Imi), creato nel 1927 con l'ambizioso progetto di spingere più risolutamente le imprese europee sulla strada della razionalizzazione dei modelli di produzione, e dunque in sintonia con l'intento che animava la conferenza economica internazionale di stimolare il recupero di capacità competitiva del vecchio continente di fronte alla concorrenza americana. Del comitato esecutivo dell'Imi facevano parte – tra gli altri – l'americano Edward Filene, Gino Olivetti e Léon Jouhaux. Cfr. P. Viani, *Progettare l'impresa: Francesco Mauro e il dibattito europeo tra le due guerre*, in *Storie di imprenditori*, a cura di D. Bigazzi, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 235-293.

<sup>97</sup> Cfr. C.S. Maier, *Between taylorism and technocracy: European ideologies and the vision of industrial productivity in the 1920s*, in «Journal of contemporary history», vol. 5 (1970), n. 2, p. 54.

e tedeschi –, la formazione di un cartello internazionale era stato un precedente importante per la firma dell'accordo commerciale franco-tedesco del 1927, ma dati i limiti tecnici imposti alla cartellizzazione dalle condizioni dell'industria e dalla natura del prodotto, la protezione doganale non sarebbe stata pienamente sostituibile dalle intese internazionali. Queste tendevano inoltre a incorporare più che a superare le logiche nazionaliste e non era nemmeno escludibile che venissero a trovarsi in contrasto con le politiche perseguite dagli stati o gli interessi elettorali della classe politica<sup>98</sup>. Restavano certamente uno strumento di quel *rapprochement économique* avvertito come un bisogno in alcuni ambienti industriali e commerciali europei, capace di mobilitare l'iniziativa di elite private sulla scorta della convinzione che la politica non vi sarebbe probabilmente pervenuta in tempi vicini<sup>99</sup>. Nessuno di questi obiettivi era tuttavia in contrasto con l'istituzione di un serio controllo di legalità e la volontà di sottrarsi da parte degli industriali si presta a essere letta come il segno – oltre che di un liberalismo dottrinario – della difesa di classe in cui si tradusse alla fine degli anni venti la campagna a favore dell'americanismo<sup>100</sup>.

#### 4.2. Tra due sessioni del Comitato consultivo economico: la parabola dell'Europe organisée (1928-1929)

Gli anni 1928-1929 costituiscono un biennio cruciale per capire se l'Organizzazione economica e finanziaria della Società delle nazioni avrebbe giocato o meno un ruolo nella governance dell'economia mondiale e di quale natura tale ruolo sarebbe stato. Si sarebbe

<sup>98</sup> Cfr. E. Lebé, *Trusts et cartels internationaux*, cit., pp. 235-238; L. Domeratzky, *The international cartel as an influence in tariff policies*, in «Annals of the American Academy of Political and social science», January 1929, pp. 1-5.

<sup>99</sup> Cfr. E. Milhaud, *L'organisation économique de la paix*, cit., pp. 342-344; E. Lebé, *Les cartels et les trusts*, cit., pp. 235-236; F. Théry, *Construire l'Europe dans les années vingt*, in particolare cap. 4, *L'intérêt des milieux économiques pour l'idée d'Europe unie*.

<sup>100</sup> Cfr. C.S. Maier, *Between taylorism and technocracy*, cit., pp. 56-60.

reso manifesto in quei mesi, infatti, come la conferenza economica internazionale di Ginevra avesse destato e dato voce – con la promessa di restituire ai problemi del commercio internazionale e dell'economia reale un'attenzione a lungo negata e una nuova volontà di soluzione in una cornice multilaterale – a un cumulo di aspettative potenzialmente destabilizzante. L'impatto di tali richieste fu infatti tale da rendere necessario sin dall'inizio un adattamento della struttura istituzionale dell'Oef e, in un secondo tempo, da mettere a nudo la scarsa adeguatezza della formula escogitata. Le pressioni si manifestarono in modo tangibile in un carico di lavoro per il Segretariato e per il Comitato economico non solo tendenzialmente superiore alle loro forze, ma tale addirittura da scontrarsi contro i limiti delle risorse budgetarie allocate. Più in generale, si rese evidente l'esistenza, all'interno dell'organizzazione ginevrina, di un deficit di riflessione sui problemi dell'economia internazionale, la cui consapevolezza emergeva (o arrivava a suscitare preoccupazione) solo in alcuni, e comunque tardi per cercare soluzioni a situazioni concrescite attorno ad aggiustamenti strutturali delle economie nazionali incompleti o nella migliore delle ipotesi incompiuti, talora poggianti su equilibri sociali e politici fragili<sup>101</sup>. A tale deficit ne corrispondeva un altro in termini di studio e approntamento delle modalità di intervento. Come affrontare la riduzione delle tariffe doganali? In quale considerazione tenere le esigenze giustamente differenziate, espresse a questo riguardo dai paesi agricoli, dagli esportatori di commodity, dai paesi piccoli, e da quelli che si trovavano nel mezzo di un processo di industrializzazione? Poteva bastare un criterio unico? Inoltre, dove concentrare gli sforzi: sul commercio, sull'industria, sull'agricoltura (ammesso che una simile segmentazione nella considerazione dei problemi e l'omissione degli aspetti finanziari e demografici potesse garantire i migliori risultati)?

L'esistenza di punti di vista condivisi sugli obiettivi e sugli strumenti dell'azione multilaterale avrebbe probabilmente consentito di ovviare al ritardo, ma le divergenze scaturite da formazioni culturali e atteggiamenti intellettuali tra loro poco conciliabili indebolirono

<sup>101</sup> In merito alla questione del ritardo è necessario tenere presente che le stabilizzazioni delle valute europee tra 1925 e 1928 modificarono significativamente il quadro macroeconomico, privando le politiche governative di un grado di libertà cruciale per permettere adattamenti e correzioni delle strutture economiche nazionali. Oltre a *ibid.*, p. 55, cfr. E. Bussière, *Les aspects économiques du projet Briand*, cit., p. 83.



e in definitiva frustrarono le speranze di una governance efficace dell'economia mondiale affidata all'Oef. Il Comitato consultivo economico, l'organismo concepito per guidare gli sviluppi del «nuovo corso» inaugurato dalla conferenza economica internazionale, dopo il 1929 non fu più convocato. In questa medesima prospettiva anche le dimissioni di Arthur Salter, ossia dell'uomo che della sezione economica e finanziaria del Segretariato era stato il principale artefice e che fu uno dei più convinti e autorevoli sostenitori del ruolo fondamentale delle relazioni economiche internazionali come presidio della pace, dimissioni rassegnate alla fine del 1930 – ossia dopo il fallimento della conferenza in vista di un'azione economica concertata<sup>102</sup> –, hanno un valore altamente significativo. Così come è necessario constatare che il giudizio negativo formulato da Corrado Gini all'inizio del decennio sulla deficienza dell'assetto istituzionale delle relazioni economiche internazionali nel quadro della Società delle nazioni avrebbe cominciato a dimostrarsi un'analisi corretta a chiunque si fosse dato pena di rileggerlo, ben prima dell'avvento della grande crisi<sup>103</sup>.

Tornando al filo degli eventi, il 1928 assistì alla ripresa dei progetti di organizzazione dell'industria europea sulla base di cartelli internazionali. Diverse furono le occasioni di dibattito che si offrirono allo scopo, e in esse le dichiarazioni di interesse e disponibilità già emerse alla conferenza economica internazionale di Ginevra si mostrarono sotto forma di una più forte volontà di arrivare a dare al progetto contorni meglio definiti, verificando le concrete possibilità di accordo sugli aspetti che avevano fatto registrare le maggiori divergenze di vedute. Tra queste, *in primis*, il disegno di una cornice legale di controllo. Di cartelli si discusse quindi in seno al Comitato consultivo economico (Cce), al Comitato economico e nella seconda commissione dell'Assemblea. Di cartelli, inoltre,

---

<sup>102</sup> La Conférence internationale en vue d'une action économique concertée cercò di promuovere una tregua tariffaria nel tentativo estremo di arrestare il rialzo delle barriere doganali dopo che vi avevano fallito i tentativi messi in atto nel triennio 1927-1929. Deliberata dall'Assemblea del 1929 su proposta delle delegazioni belga e britannica, si svolse, senza successo, in tre episodi tra il 1930 e il 1931. cfr. Sdn, *La politique commerciale entre les deux guerres: propositions internationales et politiques nationales*, cit., pp. 49-51; A. Fleury, *Un sursaut antiprotectionniste dans le contexte de la crise économique de 1929: le projet d'une trêve douanière plurilatérale*, in «Relations internationales», n. 39 (1984), in particolare pp. 343 ss., e, più recentemente, S. Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre états européens, 1929-1933*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000, capp. 5-6.

<sup>103</sup> Cfr. il precedente paragrafo 3.3.

cominciò a occuparsi concretamente la sezione economica del Segretariato, nel solco delle risoluzioni della conferenza di Ginevra e secondo le direttive impartite dal Cce.

La conferenza economica internazionale si era chiusa con un insieme di raccomandazioni di carattere molto generale, tali da contemperare in un unico testo le divergenze che si erano manifestate su molti temi e tali da assomigliare a un'astratta raccolta di principi per la condotta della politica economica interna e internazionale<sup>104</sup>. Era questo il prezzo pagato per il raggiungimento di formulazioni unanimi, secondo i principi fedelmente seguiti dalla Società delle nazioni allo scopo di assicurarsi la massima autorevolezza e influenza sull'opinione pubblica<sup>105</sup>. Con una frase ad effetto ne sottolineava il carattere poco realistico a distanza di due anni lo stesso Louis Loucheur, ricordando «la joie des libre-échangistes et [...] la joie au moins aussi grande des protectionnistes» alla lettura del rapporto della conferenza<sup>106</sup>. Essa aveva cercato di segnare l'inizio di una «nuova era» nelle relazioni economiche internazionali<sup>107</sup> e si era pertanto lasciata alle spalle una cospicua eredità, fatta di impegnative raccomandazioni per i governi, di seguiti onerosi per il Comitato economico e per il Segretariato, di importanti decisioni per il Consiglio.

Tra i compiti che per primi spettò a quest'ultimo di affrontare fu quello di decidere l'assetto istituzionale e il mandato dell'organo a mezzo del quale potenziare, secondo l'esigenza da più parti manifestata nel dibattito, l'attività della Sdn in campo economico, integrando l'assortimento di competenze tecniche che caratterizzava il Comitato economico con la rappresentanza di un ampio ventaglio di interessi costituiti, lungo le linee di composizione del comitato preparatorio della conferenza<sup>108</sup>. Dopo un passaggio in As-

<sup>104</sup> Cfr. *La conférence économique internationale*, cit., p. 329.

<sup>105</sup> Cfr. in proposito il precedente paragrafo 2.2.

<sup>106</sup> Cfr. Asdn, Comité consultatif économique, 2ème session, procès verbal, 4a seduta, 9 maggio 1929. Come suggeriva Arthur Salter, il conflitto potenzialmente paralizzante tra sostenitori del libero scambio e sostenitori della protezione doganale era stato aggirato con l'auspicio di un «freer trade» (cfr. A. Salter, *The League contribution*, in *The economic consequences of the League*, cit., p. 5).

<sup>107</sup> Si veda in proposito il testo del rapporto finale della conferenza in Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 33. Era del resto diffusissima la convinzione che essa avesse avuto questo significato, tanto nei protagonisti delle vicende, quanto nella pubblicistica contemporanea.

<sup>108</sup> Come si è detto nel paragrafo precedente, la proposta di dare vita a un nuovo organismo era stata avanzata da Léon Jouhaux sin dall'inizio dei lavori della conferenza nei termini di un'organizzazione collegata alla Sdn e al Bit, dotata però di autonomia molto maggiore dalle istanze politiche della Sdn di quanta

semblea, tra settembre e dicembre 1927 il Consiglio decise la costituzione del Comitato consultivo economico, incaricandolo del compito di seguire l'applicazione delle raccomandazioni della conferenza economica<sup>109</sup>. Come nel caso della maggior parte dei comitati delle altre organizzazioni tecniche, i membri del Cce erano di nomina consiliare su proposta del segretario generale e non rappresentavano i governi. Lo componevano, come ne riferiva al Consiglio il *rapporteur* tedesco, esperti provenienti dall'industria, dal commercio, dall'agricoltura, dalla finanza, dal mondo del lavoro e delle organizzazioni di consumatori di ventisei paesi. Come la conferenza economica, il Comitato consultivo era presieduto dal belga Georges Theunis e aveva per vicepresidenti Loucheur, l'ex primo ministro ed ex ministro delle finanze olandese Hendrikus Colijn e l'alto commissario per l'India a Londra sir Atul Chandra Chatterjee. Previsti in un primo tempo in numero di trentacinque, i suoi membri furono aumentati a quarantasette e poi a sessantaquattro. Molti di essi erano ex delegati alla conferenza economica; cinque partecipavano in rappresentanza del Comitato economico, uno del Comitato finanziario e quattordici di organismi internazionali pubblici e privati<sup>110</sup>. Il Cce si sarebbe inserito nell'architettura

---

ne avesse l'Organizzazione economica e finanziaria e investita del potere di approvare convenzioni internazionali. Due condizioni – la prima in particolare – nelle quali era riposta la speranza di vedere universalizzarsi la partecipazione degli stati al nuovo organismo. La proposta era stata sottoscritta dai rappresentanti del sindacalismo laico e del movimento della cooperazione e dei consumatori. Poiché rappresentava un'esigenza diffusamente avvertita, il potenziamento della struttura istituzionale preposta alle questioni economiche era stato auspicato da numerosi altri delegati sotto molteplici forme, specialmente per quanto riguarda la relazione di dipendenza dalla Sdn. Particolarmente ferma era stata la posizione degli inglesi, per bocca di Arthur Balfour recisamente contrari a contemplare altro che un infoltimento dei ranghi del Segretariato e un più stretto collegamento tra l'Ocef e il Bit, salvo concedere, come era nell'auspicio generale, rapporti più organici sia con competenze tecniche specialistiche attinte in consulenze *ad hoc*, sia con i rappresentanti del mondo degli affari e le rispettive organizzazioni internazionali (la Camera di commercio internazionale anzitutto). La mediazione raggiunta lasciava facoltà al Consiglio di decidere in merito, limitandosi ad attirarne l'attenzione sul modello del comitato preparatorio della conferenza. Per l'andamento della discussione in merito si rimanda a *ibid.*, pp. 184-186 e, per il testo adottato, p. 57.

<sup>109</sup> Cfr. Asdn, *Official Journal*, Assembly records, 9a sessione (1928), special supplement n. 64, «Report to the ninth ordinary session of the Assembly of the League on the work of the Council, on the work of the Secretariat and the measures taken to execute the decisions of the Assembly», pp. 254-256.

<sup>110</sup> Per il Comitato economico si trattava di Daniel Serruys (francese, direttore degli accordi commerciali al Ministero del commercio), Ernst Trendelenburg (tedesco, segretario di stato al Ministero dell'economia), sir Sidney Chapman (Chief economic adviser del governo britannico presso il Board of Trade), Gunnar Jahn e Richard Schueller (austriaco, capo sezione al Ministero degli esteri). Per il Comitato finanziario sedeva il presidente della Société de banque suisse, Léopold Dubois. Gli altri erano Giuseppe De Michelis per l'Istituto internazionale di agricoltura; Alberto Pirelli, Roland Boyden ed E. Heldring per la Camera di commercio internazionale; Henry John May, segretario generale dell'Alliance coopérative internationale; Francesco Mauro e H. Hinnenthal per l'Imi; il marchese De Vogüé e il ceco Ferdinand Klindera per la Commission internationale d'agriculture di Parigi; Asher Hobson, delegato americano del Conseil international scientifique agricole di Roma; Arthur Fontaine, presidente del consiglio di amministrazione del Bit;

dell'Oef come il luogo del contatto diretto e istituzionalizzato

«with the most competent section of public opinion [...] whence each year new ideas may emerge which are likely to be of particular value as representing the views of the most varied economic circles»<sup>111</sup>.

Avrebbe costituito dunque un centro di elaborazione destinato a portare «aria fresca» nelle stanze del Comitato economico, formato prevalentemente da funzionari in contatto con le amministrazioni nazionali e perciò funzionalmente differenziato e apprezzato. Un passaggio istituzionale che – ad ogni modo – si è prestato a essere letto come un segnale di sfiducia verso l'operato del Comitato economico, per avere svolto sino allora un ruolo ossequiente nei confronti dei governi e avere in tal modo perso la propria ragione d'essere: quella di un organo chiamato a offrire consulenza tecnica al Consiglio e a promuovere la cooperazione economica tra gli stati sulla base delle competenze individuali dei propri membri<sup>112</sup>.

Alla sua prima sessione nel maggio 1928, con l'aiuto di una nota preparata dalla sezione economica del Segretariato secondo le indicazioni del presidente Thcunis<sup>113</sup>, il Cce passava in rassegna i principali sviluppi intervenuti nell'economia internazionale e in quella dei singoli paesi negli ambiti commerciale, industriale e agricolo. Si dedicava quindi a considerare i progressi che erano stati compiuti nell'applicazione delle risoluzioni della

---

Moritz Bonn e Aloys Hentsch per le associazioni per la Società delle nazioni rispettivamente tedesca e svizzera; infine la deputata tedesca e membro del comitato esecutivo delle Women's International Organizations di Londra. Cfr. *ibid.*, p. 255. La lista definitiva è in Sdn, *Rapport du Comité consultatif économique sur sa première session*, 19 maggio 1928, pp. 24-29.

<sup>111</sup> Asdn, *Official Journal*, Assembly records, 9a assemblea (1928), special supplement n. 66, «Annex 2. Economic work of the League», p. 57.

<sup>112</sup> Cfr. W.E. Rappard, *Le nationalisme économique et la Société des Nations*, «Recueil des cours de l'Académie de droit international», t. 61 (1937), pp. 228-229.

<sup>113</sup> Nella sua relazione all'Assemblea in qualità di *rapporteur* sull'attività dell'Oef, Loucheur aveva tessuto l'elogio di questo documento, che presentava sinteticamente e oggettivamente l'evoluzione della situazione economica mondiale e le iniziative prese dai governi, auspicando che ne fosse preparato uno a ogni sessione del Comitato consultivo economico (cfr. Asdn, *Official Journal*, Assembly records, 9a sessione, 2a commissione, special supplement n. 66, «Annex 2. Economic work of the League», p. 58). Cessata con il 1929 l'attività del Cce, negli anni trenta la redazione di un analogo strumento si diversificò per oggetto e periodicità, venendo a costituire uno strumento essenziale della funzione di monitoraggio svolto dal Comitato economico sull'economia mondiale. Se ne vedano esempi tra la documentazione redatta per il Comitato in Asdn, *Comité économique*, E 557 (15 ottobre 1929); E 580 (28 marzo 1930), ecc. per liste cronologiche relative a trattati commerciali, convenzioni, accordi di clearing, ecc.; E 835 (28 ottobre 1933), E 859 (10 luglio 1934), E 887 (15 aprile 1935), ecc. per le regolamentazioni nazionali relative al commercio internazionale;

conferenza in base alle iniziative prese dalla Sdn e concludeva i propri lavori consegnando al Consiglio una serie di raccomandazioni scaturite da una discussione complessiva<sup>114</sup>. Questa ruotò principalmente intorno al tema delle politiche commerciali, quello, cioè, che alla conferenza era stato trattato con maggiore ampiezza e aveva ricevuto più larga attenzione e che anche fuori Ginevra aveva goduto della massima risonanza presso il pubblico. Come si affermava nel rapporto, molte proibizioni erano state attenuate o abolite. Sul fronte tariffario la situazione era più incerta, dal momento che le riduzioni avvenute in alcuni paesi erano state generalmente compensate dagli aumenti intervenuti altrove. Il periodo dal maggio 1927 al maggio 1928 era stato d'altra parte l'anno che aveva visto stendersi sull'Europa una fitta rete di trattati commerciali bilaterali generalmente incorporanti la clausola della nazione più favorita, il più importante dei quali era stato quello franco-tedesco<sup>115</sup>. Sebbene non fosse accaduto altrettanto fuori d'Europa, si trattava di un dato ritenuto molto incoraggiante. Predisponeva a un certo ottimismo anche la ripresa dell'azione multilaterale con la firma da parte di vetisette stati del trattato di abolizione delle restrizioni e proibizioni al commercio internazionale e dell'analogo convenzione relativa alle sole pelli e ossa. Nel dibattito in seno al Cce, tuttavia, non tutti gli oratori erano stati disposti a mascherare – come si era sforzato di fare nella lunga presentazione dell'opera svolta dal Comitato economico sotto la sua presidenza il direttore degli Accordi commerciali del ministero del commercio francese, Daniel Serruys – un certo sconforto di fronte all'esiguità di risultati intervenuti nell'anno decorso rispetto alle aspettative. Il rappresentante della Camera di commercio internazionale Roland Boyden, per esempio, ammetteva apertamente la propria delusione e riferiva di quella, anche maggiore, che Alberto Pirelli aveva consegnato in una relazione sull'economia mondiale nel 1927. Poco

<sup>114</sup> Sdn, *Rapport du Comité consultatif économique sur sa première session*, 19 maggio 1928.

<sup>115</sup> La nota redatta dal Segretariato annoverava gli accordi commerciali siglati tra 1927 e 1928 dalla Francia con la Svizzera, il Belgio, l'Italia, l'Austria e la Cecoslovacchia. La Germania aveva stretto intese commerciali con il Regno serbo-croato, la Polonia, la Grecia e il Giappone. Altri accordi riguardavano le relazioni dell'Austria con la Finlandia, l'Ungheria e la Cecoslovacchia; della Bulgaria con Turchia e Giappone; della Cecoslovacchia con l'Ungheria e il Canada; dell'Italia con la Lituania e la Svizzera; della Norvegia con la Grecia; della Svizzera con Finlandia, Polonia e Italia; della Spagna con Danimarca, Romania e Cuba; dell'Olanda e della Svezia con la Turchia. Cfr. Sdn, *Applications des recommandations de la Conférence économique internationale*, 14 maggio 1928, pp. 8 ss.

rassicurante, dopotutto, era anche l'esposizione di Serruys, che aveva indugiato sulle differenze di vedute presenti nel Comitato economico su diversi aspetti della tecnica commerciale e negoziale – dall'uso condizionato o incondizionato della clausola della nazione più favorita all'alternativa tra diversi modelli di tariffe di negoziazione – e sul rischio sempre presente di uno scontro dottrinario tra protezionisti e sostenitori del libero scambio<sup>116</sup>. Di fronte alla situazione riferita da Serruys di una bilancia commerciale europea in sostanziale pareggio per quanto riguarda gli scambi interni ma fortemente passiva nei confronti degli altri continenti, l'indiano Atul Chatterjee aveva lamentato un deterioramento dei termini dello scambio con l'Europa; Walter Layton, Arthur Balfour e lo svedese Örne – direttore generale delle poste ed ex ministro delle comunicazioni – avevano chiesto l'accelerazione dei tempi della riduzione della protezione tariffaria e della liberalizzazione del commercio<sup>117</sup>. Erano stati i rappresentanti sindacali, Arthur Pugh per primo seguito da Léon Jouhaux, a tornare a sollecitare lo studio delle intese industriali internazionali, mentre accanto alla loro richiesta era risuonata quella del direttore generale dell'associazione degli industriali belgi, Gustave Gérard, di intraprendere uno studio approfondito delle difficili condizioni in cui versavano le industrie del carbone e dello zucchero<sup>118</sup>.

A queste voci e nel tentativo di tirare le somme del dibattito si faceva carico di ribattere Louis Loucheur, che tornava a esporre idee già manifestate a Ginevra nel 1927 in un discorso improntato a toni meno retorici e più realistici, in cui introduceva alcuni aggiustamenti non secondari<sup>119</sup>. Egli si diceva in primo luogo soddisfatto del fatto che la corsa al rialzo delle tariffe potesse dirsi di fatto bloccata, sottolineando che, sebbene molta strada restasse ancora da compiere, non ci si poteva ragionevolmente attendere risultati migliori. Il fallimento avrebbe infatti colto ogni tentativo di procedere alla liberalizzazione del

<sup>116</sup> Cfr. Asdn, Comité consultatif économique, 1ère session, PV, 14 maggio 1928.

<sup>117</sup> *Ibid.*, sedute del 14 e 15 maggio.

<sup>118</sup> *Ibid.*, sedute del 14, 15 e 16 maggio. Gérard aveva richiesto a Salter di iscrivere lo studio della questione del carbone nell'agenda del Cce con lettera del 2 maggio 1928, riprodotta in Sdn, *Le problème du charbon. Ses aspects internationaux. Rapport préliminaire du Comité économique de la Société des Nations*, Genève, Société des Nations, 12 aprile 1929, p. 46. Questo tema forma l'oggetto del prossimo paragrafo.

<sup>119</sup> Asdn, Comité consultatif économique, 1ère session, PV, seduta del 16 maggio 1928.

commercio in modo troppo rapido. Occorreva guardare alla situazione con realismo: la battaglia contro gli atteggiamenti iperprotezionistici meritava di essere combattuta con tutte le energie, ma bisognava prevedere un periodo di tempo abbastanza lungo di sopravvivenza di un protezionismo ragionevole in modo da permettere l'adattamento delle economie nazionali a quella internazionale con il minimo di scosse. Quello delle tariffe, d'altra parte, non rappresentava per Loucheur il problema cruciale: la loro progressiva attenuazione, nella situazione esistente, avrebbe soltanto spostato disoccupati da un paese all'altro. La disoccupazione, il problema che costituiva la ragion d'essere stessa del Comitato consultivo economico, si risolveva con i cartelli internazionali e la razionalizzazione dell'industria europea. I cartelli avrebbero reso possibile il reciproco adattamento delle economie e solo a quel punto la liberalizzazione del commercio sarebbe stata un obiettivo concretamente perseguibile.

Come procedere quindi? Le condizioni dell'industria del carbone rappresentavano un caso adattissimo alla sperimentazione. Operai disoccupati e capitali male remunerati con il rischio di chiusure e fallimenti. Non sarebbe stato meglio, di fronte a questa prospettiva, cercare sotto l'egida della Sdn la via di una convenzione internazionale tra le parti che restituisse respiro agli industriali e potere d'acquisto ai lavoratori? Tentare era un dovere morale di fronte a tanti disoccupati, e il tentativo avrebbe dovuto coinvolgere – per Loucheur – imprenditori, lavoratori e rappresentanti politici. Seguendo la giusta sollecitazione di Jouhaux, il Comitato economico doveva insomma affrontare i temi della razionalizzazione, delle intese industriali e del modo di controllarle (con il concorso di tutte le parti interessate, purché nel rispetto dell'utile e del necessario). Non c'era infatti soluzione alternativa. I mercati esteri persi all'America da Francia, Germania e Inghilterra, per esempio in America Latina, non sarebbero stati più riconquistati. La disoccupazione europea poteva dunque essere riassorbita solo puntando sull'approfondimento del mercato interno. Questo non significava, come facevano alcuni, porsi l'obiettivo degli Stati Uniti d'Europa, troppo ambizioso anche solo nella forma di un'unione economica. Un'Europa organizzata era un progetto ben più concreto, che avrebbe incontrato anche l'interesse

dell'America. Occorreva dunque abbandonare la tradizionale risposta degli industriali europei di fronte al calo della domanda, perché la compressione salariale non faceva che alimentare la spirale viziosa della riduzione dei consumi. Non si sarebbe trattato di avviare una corsa agli alti salari, ma di aumenti ragionevoli e continui, coordinati a livello europeo, in modo da non porre in condizioni di inferiorità alcuna industria nazionale. «Tant que ces deux questions [cartelli e aumento del potere «di consumo»] – concludeva Loucheur – ne seront pas résolues, nous ferons du bon travail, c'est entendu; mais nous aurons derrière nous, toujours, le cortège des chômeurs auxquels nous n'aurons donné ni travail ni pain». Egli chiedeva in definitiva che il Comitato economico, evitando costose dispersioni, concentrasse le proprie forze sullo studio dei cartelli internazionali, delle industrie del carbone e dello zucchero e dell'agricoltura, il cui stato di difficoltà e di comparativa maggiore arretratezza rispetto all'industria prospettava scenari cupi tanto a livello nazionale che internazionale<sup>120</sup>.

Se dunque da un lato Loucheur accentuava il proprio pessimismo circa la possibilità di recuperare competitività nei confronti degli Stati Uniti e si preparava a scommettere esclusivamente sull'ampliamento del mercato interno europeo, dall'altro, coerentemente, mostrava un atteggiamento più conciliante di quello esibito l'anno precedente a Ginevra verso l'individuazione di forme di controllo dei cartelli internazionali in collaborazione con la componente sindacale. Arrivava inoltre a contemplare la partecipazione del potere politico alla ricerca di una soluzione per le industrie del carbone e dello zucchero e a sferzare i vecchi e facili rimedi cui gli industriali europei facevano ricorso in tempi di difficoltà. Un atteggiamento mosso probabilmente anche dalla più convinta adesione all'idea dell'*Europe organisée* della componente sindacale, che per prima aveva richiamato la questione in seno al Comitato consultivo e che, con Jouhaux, insisteva sulla pubblicità da dare all'argomento. Era opportuno, aveva sostenuto il segretario generale della Cgt, che l'opinione pubblica, correttamente educata, deponesse la sfiducia nei confronti dei cartelli, offrisse il proprio appoggio ai «nuovi metodi» e premesse in tal senso sui governi<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*, Comité consultatif économique, sous-comité général, 2ème séance, PV, 17 maggio 1928.



Per quanto in sede di stesura del rapporto il suggerimento di Loucheur di concentrare le energie del Comitato economico su un insieme ristretto di temi venisse disatteso e, anzi, venisse raccomandato un certo numero di studi su diversi aspetti legati alle questioni commerciali<sup>122</sup>, il Cce approvava la commissione di uno studio sulla razionalizzazione all'International Management Institute e definiva gli aspetti in cui doveva essere articolata l'indagine sulle intese internazionali<sup>123</sup>.

Che l'invito a focalizzare l'attenzione sui diversi temi connessi all'organizzazione industriale fosse motivato anche da pressanti considerazioni di opportunità politica è messo in luce dal dibattito svoltosi in seno all'Assemblea nel settembre 1928. In quella occasione non solo le posizioni espresse nella sessione del Cce ricevettero ulteriore chiarificazione, ma si pervenne di fatto a discutere – sia pure avendo riguardo di non fare trascendere la polemica – quale fosse il senso complessivo e di quale mandato si dovesse ritenere investita l'attività in ambito economico dell'Oef della Sdn.

Fu Jouhaux a cominciare, esprimendo tutta la propria preoccupazione di vedere il Comitato economico – e dunque il principale organo della Sdn preposto a occuparsi delle questioni riguardanti il commercio internazionale e l'economia reale – dedicarsi allo studio di questioni di tecnica commerciale, doganale e tariffaria trascurando le risoluzioni della conferenza economica relative all'industria, alle quali sino allora era stata prestata pochissima attenzione. I nuovi processi di organizzazione industriale, ossia la costituzione di cartelli e la razionalizzazione, continuavano a svilupparsi al di fuori di ogni possibilità di controllo e influenza da parte della Sdn o di altro eventuale organismo internaziona-

---

<sup>122</sup> Il Cce raccomandava che il Comitato economico completasse gli studi intrapresi sui sistemi tariffari, i metodi contrattuali e la clausola della nazione più favorita, arrivando a stabilire sull'argomento un riferimento dottrinario. Sugeriva inoltre lo studio dei rapporti tra le obbligazioni derivanti agli stati da convenzioni multilaterali e quelle originanti da accordi bilaterali; uno sforzo rinnovato in vista della riduzione delle tariffe; il completamento della nomenclatura doganale in corso di definizione; l'esame di misure atte ad attenuare gli effetti del dumping. Cfr. Sdn, *Rapport du Comité consultatif économique sur sa première session*, 19 maggio 1928, pp. 10 ss.

<sup>123</sup> Era stato il Segretariato stesso a richiedere direttive in proposito, dal momento che nell'anno decorso la sua attività era stata interamente assorbita dalle risoluzioni della conferenza relative al commercio. Cfr. Sdn, *Applications des recommandations de la Conférence économique internationale*, 14 maggio 1928, pp. 33-34.

le<sup>124</sup>. Jouhaux non aveva voluto in passato e non avrebbe voluto in un eventuale futuro per tale organismo, come non lo voleva per l'Oef della Sdn, un ruolo di ricerca di soluzioni per ogni problema contingente, bensì la funzione di definire i principi guida cui improntare la ricerca di soluzioni, di stabilire le procedure generali da seguire, di orientare le scelte e i criteri della politica economica internazionale. Le forze sindacali si erano assunte una grossa responsabilità mostrandosi disponibili a vedere in questi nuovi modelli organizzativi uno stadio evolutivo dello sviluppo industriale. Gli avevano riconosciuto interesse e validità evitando preclusioni di principio, accettando la sfida posta da fenomeni che erano contrari ai precetti della teoria economica e nei confronti dei quali non esistevano risposte predefinite. Avevano però richiesto che si studiassero adeguate garanzie in modo da impedire che la loro diffusione potesse avvenire a spese dell'interesse generale. Invece, più il tempo passava, più gli interessi privati si consolidavano e si «corporavano», più diventava difficile correggere la direzione degli eventi secondo un corso desiderato. Il risultato era che la razionalizzazione assumeva forme che beneficiavano una sola parte sociale. Approfittando dell'adesione fornita dal movimento sindacale, gli industriali avevano infatti cominciato ad applicare i nuovi principi organizzativi in modo selettivo e a proprio esclusivo vantaggio, generando disoccupazione, salari più bassi e orari di lavoro più lunghi<sup>125</sup>. Non era certo questo il progresso sociale che ci si attendeva dalla razionalizzazione e la situazione, che aveva suscitato le prime reazioni da parte operaia, correva il pericolo, qualora fosse stata lasciata a sé, di portare a forme violente di protesta. Le condizioni dell'industria del carbone, Jouhaux concludeva, offrivano un'occasione da non perdere per riorientare l'attività della Sdn, per dirigerla verso la ricerca di soluzioni internazionali concordate e per continuare a meritarse la fiducia dell'opinione pubblica e dei lavoratori.

---

<sup>124</sup> Qui Jouhaux richiamava e dichiarava ancora valida nelle sue linee portanti la proposta, da lui stesso avanzata alla conferenza di un'organizzazione economica internazionale autonoma dal controllo politico della Sdn. Cfr. Asdn, *Official Journal*, Assembly records, 9a sessione (1928), special supplement n. 64, p. 123, e la precedente n. 108.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 124. Vale la pena di notare che mentre partecipava ai lavori dell'Assemblea come delegato del governo francese, Jouhaux, come aveva egli stesso ricordato alla platea all'inizio dell'intervento, era membro della componente operaia del consiglio di amministrazione del Bit e che in quella funzione sedeva nel Comitato consultivo economico (*ibid.*, p. 122).

A Jouhaux rispondeva ancora una volta Louis Loucheur, tuttora circondato dal prestigio di avere proposto la conferenza economica internazionale e perciò in qualche modo tra le figure moralmente più impegnate e politicamente più sensibili agli sviluppi generati da quell'evento. Il suo discorso ebbe soprattutto il pregio di alcune franche ammissioni, che suonavano critiche nei confronti di certe scelte del Consiglio, e di chiarire, sebbene a posteriori, alcuni punti di vista emersi non con sufficiente chiarezza a Ginevra nel 1927. Egli anzitutto riconosceva che il lavoro svolto in campo economico dalla Sdn fino al 1925 era stato poca cosa<sup>126</sup>. Ne difendeva tuttavia la scelta di dare precedenza ai problemi finanziari e monetari quale premessa indispensabile alla considerazione delle condizioni dell'economia reale, disinnescando il potenziale di discredito implicitamente contenuto nel discorso di Jouhaux. Giustificava quindi la natura dei temi trattati e il tipo di lavoro cui si era dedicato il Comitato economico per tutta la prima parte del decennio. Ammetteva, tuttavia, che al termine della conferenza nel 1927 si sarebbe dovuto agire potenziando diversamente la struttura economica della Società delle nazioni, in modo da creare premesse più consone a offrire concrete possibilità di successo al lavoro da intraprendere. Pur essendo convinto sostenitore della necessità dei processi di concentrazione industriale, inclusa la forma dei cartelli, non era dell'idea che questi dovessero comportare, come suggerito da un delegato tedesco, un'organizzazione della divisione internazionale del lavoro su base «interamente razionale», ossia pianificata<sup>127</sup>. D'altra parte occorreva misure di controllo per impedire che il processo attentasse ai diritti legittimi di gruppi sociali e di paesi collocati in fasi diverse del processo di sviluppo. La conferenza del 1927, riconosceva, si era spaccata proprio su questo tema, banalizzato nella risoluzione finale per amor di compromesso. Protestando di essere stato anche allora a favore dell'istituzione di forme di garanzia tanto a livello nazionale che a livello internazionale<sup>128</sup>, se la prendeva

---

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>128</sup> *Ibid.* In realtà questo scrupolo non risultava nel testo a stampa del discorso tenuto da Loucheur nel 1927. Carls, del resto, nota che la posizione in materia di controllo sui cartelli esposta alla conferenza era formulata con contorni più precisi rispetto a precedenti esposizioni del progetto (cfr. S.D. Carls, *Louis Loucheur and the shaping of modern France*, cit., p. 268). È più che probabile che, da politico, Loucheur sia stato sensibile agli umori e agli orientamenti di volta in volta differenti delle proprie platee, e non è da escludere che il suo progetto di «Europa organizzata», fermo sebbene generico nelle linee portanti, fosse

con gli industriali, quale anch'egli era stato, troppo pronti a lasciarsi accecare dai propri interessi mostrando di non sapere cogliere la reale posta in gioco del processo di razionalizzazione. Concludeva quindi auspicando che la Sdn desse prova di essere capace di portare ai problemi dell'economia internazionale un contributo all'altezza delle aspettative, cominciando dal promuovere un'iniziativa per le industrie del carbone e dello zucchero<sup>129</sup>.

Al termine di un dibattito che aveva registrato pochi altri interventi prevalentemente centrati sulla liberalizzazione del commercio, l'Assemblea assecondava il concorde richiamo allo studio dei vari aspetti collegati ai cartelli industriali internazionali, includendo nel progetto di risoluzione della seconda commissione già redatto da Loucheur un paragrafo *ad hoc* sull'argomento<sup>130</sup>.

Nel frattempo della questione erano stati interessati il Comitato economico e il Segretariato, che nella nota redatta a maggio per il Cce aveva domandato espressamente direttive sul modo di procedere per adempiere alla volontà della conferenza economica. Questa aveva infatti suggerito

*«que la Société des Nations devrait suivre de près ces formes de coopération industrielle internationale, ainsi que leurs effets au point de vue du progrès technique, du développement de la production, des conditions de la main-d'oeuvre, de l'état des approvisionnements et du mouvement des prix. Elle devrait recueillir la documentation y relative, en sollicitant à cet effet la coopération des divers gouvernements et elle devrait publier de temps à autre les renseignements d'intérêt général»*<sup>131</sup>.

In merito alla sollecitazione del Segretariato, era stato soprattutto l'esponente della confederazione degli industriali tedeschi Clemens Lammers a fornire suggerimenti, forte dell'esperienza che gli proveniva dall'inchiesta che stava allora conducendo sull'economia del proprio paese. Egli suggeriva di cominciare con uno sforzo definitorio inteso a

---

soggetto ad aggiustamenti di tiro frutto ora di ripensamenti, ora della mediazione politica.

<sup>129</sup> Asdn, *Official Journal*, Assembly records, 9a sessione (1928), special supplement n. 64, p. 127.

<sup>130</sup> Cfr. *ibid.*, p. 129.

<sup>131</sup> Cfr. Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, cit., vol. 1, p. 51.

chiarire i contorni dell'oggetto da studiare e a delimitare di conseguenza il campo di indagine. Era un'operazione necessaria, poiché dalla conclusione della conferenza il «movimento dei cartelli» non aveva cessato di svilupparsi e di assumere forme e comportamenti nuovi. Un esempio era il recente accordo di fornitura concluso tra il cartello tedesco dei coloranti e il governo giapponese, primo esempio a sua conoscenza di rapporti diretti tra governi e cartelli di stati diversi. Un altro esempio era la diffusione di «accordi finanziari» e di cartello di un nuovo genere, espressamente concepiti per restare segreti e la cui creazione era stata stimolata dall'annuncio che nelle risoluzioni della conferenza la Sdn si era dichiarata per la più ampia e completa pubblicità sull'attività delle intese<sup>132</sup>. Un secondo tema di particolare interesse riguardava la relazione tra cartelli internazionali e politiche commerciali, giacché se era vero che l'esistenza di intese internazionali poteva favorire la conclusione di accordi, era altresì vero che il campo di applicazione delle intese era limitato e che mentre talvolta esistevano i presupposti per un'azione coordinata tra governi e cartelli, altre volte i governi agivano autonomamente senza lasciarsi condizionare dalle politiche dei gruppi privati. Su questo argomento – che peraltro era una parte importante delle argomentazioni a favore dell'organizzazione dell'industria europea – Lammers riteneva imprescindibile un orientamento espresso dal Comitato economico<sup>133</sup>.

Tenendo conto di queste e altre indicazioni, il Cce raccomandava al Consiglio di invitare il Comitato economico ad avviare lo studio dei cartelli industriali partendo dalla seguente articolazione tematica: 1) oggetto e natura dei cartelli industriali internazionali e loro importanza in campo economico internazionale; 2) statuto, forme giuridiche e legislazione regolantene l'attività; 3) pubblicità di cui erano fatti oggetto<sup>134</sup>.

Il Comitato economico si occupò preliminarmente della questione nelle due sessioni di giugno e ottobre 1928, nel corso delle quali fissò i confini dello studio che doveva essere intrapreso, affidandone la realizzazione al Segretariato. Non appena si passò dalla formulazione di progetti generali, quali erano aleggiati alla conferenza e in Assemblea, ad af-

<sup>132</sup> Asdn, Comité consultatif économique, sous-comité général, 2ème séance, PV, 17 maggio 1928.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Sdn, *Rapport du Comité consultatif économique sur sa première session*, 19 maggio 1928, p. 16.

frontare l'argomento nei suoi aspetti concreti, difficoltà importanti che sino allora erano state poco considerate o del tutto trascurate, in primo luogo quella posta dalla segretezza dei cartelli, si manifestarono in tutta evidenza. Il presidente del Comitato, Daniel Serruys, aprendo la discussione e suggerendo di attenersi alla prima linea di indagine suggerita dal Cce, quella riguardante la natura e l'oggetto, ne prendeva immediatamente atto<sup>135</sup>. Si ritenne tuttavia che l'assistenza dei membri del Comitato economico, forti dell'accesso a fonti di informazione privilegiate quali quelle dei ministeri, avrebbe permesso al Segretariato di superare almeno in parte l'ostacolo e di approntare, come primo passo, una lista dei cartelli internazionali in essere. Su questo fronte era rassicurante, a giudizio di Serruys, la maggiore propensione alla pubblicità mostrata in anni recenti dai cartelli medesimi<sup>136</sup>. In una seconda fase, sarebbe stato opportuno che l'analisi degli aspetti giuridici non si limitasse semplicemente alla legislazione vigente nei diversi contesti nazionali, ma si spingesse a considerare gli sviluppi della giurisprudenza e dunque il regime di fatto cui le intese erano sottoposte, in modo da fare luce sul reale orientamento dei governi e delle amministrazioni. Il caso della Francia, secondo Serruys, era significativo in proposito. I cartelli erano infatti perseguiti in base ai termini dell'articolo 419 del codice civile. Una decisione della corte di cassazione relativa al settore petrolifero, tuttavia, ne aveva recentemente modificato i termini di applicazione, condizionandola agli effetti pratici dell'azione dei cartelli. Da quel momento l'incentivo alla segretezza era stato di conseguenza attenuato e, anzi, gli imprenditori intenzionati a costituire un accordo privato si recavano al ministero del commercio a chiedere un preventivo parere di non perseguibilità<sup>137</sup>. Negli Stati Uniti, dove la legislazione antitrust aveva la propria patria d'elezione, era tollerata, a suo dire, la partecipazione di imprese americane al cartello internazionale

<sup>135</sup> Il Segretariato, che dello studio si sarebbe occupato, avrebbe dovuto fare mostra di una «curiosité assez indiscretè» (cfr. Asdn, *Comitaté économique*, PV, 26a sessione, 4a seduta, p. 7). Sull'ovvia difficoltà posta dall'oggetto stesso dell'indagine tornava nella sessione di ottobre anche sir Sidney Chapman, membro britannico del Comitato economico dal 1927 al 1932 e chief economic advisor del governo di Sua Maestà. Cfr. Asdn, *Comitaté économique*, PV, 27a sessione, 9a seduta, p. 11. Su Chapman (1871-1951), già Stanley Jevons Professor of Political Economy alla Victoria University di Manchester, in servizio permanente presso il Board of Trade dal 1918 cfr. E.R. Streat, *Chapman, sir Sidney John*, in DNB 1951-1960, pp. 210-211.

<sup>136</sup> Asdn, *Comitaté économique*, PV, 25a sessione, 4a seduta, p. 9.

<sup>137</sup> Asdn, *Comitaté économique*, PV, 26a sessione, 9a seduta, p. 9/10.

delle lampade elettriche<sup>138</sup>. La procedura stabilita per il lavoro del Segretariato sarebbe dunque consistita in primo luogo nella redazione della lista, quindi nella raccolta dei resoconti dei membri del Comitato sulle regolazioni esistenti nei rispettivi paesi. A quel punto il materiale così riunito sarebbe stato sottoposto al parere di diversi gruppi di specialisti<sup>139</sup>.

È particolarmente significativo notare – perché rivelatore degli atteggiamenti culturali dei membri del Comitato – che nel corso della discussione alcuni interventi stabilivano, senza essere smentiti, una stretta associazione tra lo studio oggetto di esame e altre due iniziative iscritte nell'agenda del Comitato economico per quella stessa sessione<sup>140</sup>. La prima era l'inchiesta sulle industrie del carbone e dello zucchero, la seconda riguardava la verifica della possibilità di ridurre attraverso il negoziato multilaterale la protezione tariffaria gravante sull'alluminio e sul cemento. Quest'ultima proposta era sorta anch'essa nella scia della conferenza del 1927, che aveva indicato per l'abbassamento delle tariffe doganali uguale validità ai tre metodi dell'iniziativa unilaterale, del trattato bilaterale e dell'azione collettiva. Dopo aver realizzato le grandi difficoltà a procedere multilateralmente con sistemi alternativi<sup>141</sup>, il Comitato economico si era orientato a cercare di ottenere per singoli gruppi di prodotti bene individuati quella riduzione tariffaria che si rivelava troppo complicato raggiungere in modo generalizzato. Aveva, cioè, ragionato in questi termini: se non è possibile accordarsi per tagliare i diritti doganali su tutti i beni scambiati, non è detto che non ci si possa riuscire attraverso un processo graduale, limitato di volta in volta a singoli prodotti. Confortanti in questo senso erano stati i progressi segnati nel marzo 1928 dalla firma della convenzione per l'abolizione delle proibizioni e restrizioni sul commercio internazionale delle pelli e delle ossa. Il Comitato consultivo

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>140</sup> Si trattava dell'intervento del delegato indiano Lindsay e di quello polacco Dolezal, sottosegretario di stato al Ministero del commercio e dell'industria, delegato alla conferenza economica del 1927 e membro del Comitato economico fino al 1938. Cfr. *ibid.*

<sup>141</sup> In un primo tempo il Comitato aveva valutato il metodo del «plafond» o *droits maxima* – che fissava i diritti massimi prelevabili sulle merci importate – e quello di una riduzione percentuale uniformemente applicata a tutte le voci della tariffa. Cfr. Sdn, *La politique commerciale entre les deux guerres: propositions internationales et politiques nationales*, Genève, Société des Nations, 1942, p. 41.

economico aveva incentivato la messa a punto di questo «metodo» negoziale<sup>142</sup>, avvisando della necessità di tenere conto dell'esistenza di più stadi della produzione e dell'opportunità di includerne nel negoziato il più ampio numero possibile. Specialmente nel caso delle materie prime o dei prodotti semilavorati, infatti, la riduzione della protezione comportava *ipso facto* un aumento della protezione accordata ai prodotti finiti<sup>143</sup>. Il Comitato consultivo aveva però lasciato al Comitato economico di valutare quali beni sottoporre a questo processo negoziale, limitandosi a indicare che i prescelti giocassero un ruolo importante nel processo produttivo, interessassero un numero elevato di paesi e presentassero concrete prospettive di riuscita<sup>144</sup>. Come spiegava Daniel Serruys al delegato finlandese Procopé alla seconda commissione dell'Assemblea, il Comitato economico aveva redatto una lista provvisoria di beni dando priorità a quelli che già formavano l'oggetto di cartelli nazionali o internazionali: l'alluminio, il cemento, il cuoio, il ferro e altri tra cui il legno, che stava particolarmente a cuore al finlandese e sul quale il membro polacco Dolezal stava preparando un rapporto<sup>145</sup>.

In sostanza, nel fissare criteri che permettessero di raggiungere gradualmente la liberalizzazione del commercio internazionale il Comitato economico sceglieva quei prodotti che godevano della protezione di un'industria cartellizzata ed era disposto a considerare questo modo di procedere associato agli interventi contemplati per i settori del carbone e dello zucchero, per i quali il problema si poneva essenzialmente – come si vedrà – in termini di restrizione della produzione. L'apparente paradosso insito in questo modo di procedere trovava spiegazione nell'essere funzionale ad assicurare la convivenza, dentro un medesimo organismo, di fautori di politiche protezioniste e di sostenitori del libero scambio, in un *modus vivendi* che presentava opportunità per entrambi e per un ventaglio di

<sup>142</sup> Con più slancio Alberto Pirelli, presidente della Camera di commercio internazionale dal 1927 al 1929, lo avrebbe giudicato «une des formules modernes les plus séduisantes» per ottenere una riduzione delle tariffe doganali. Tuttavia, come ne avrebbe riferito al Comitato, i comitati nazionali della Cci manifestarono in proposito posizioni molto differenziate, suggerendo in definitiva grande cautela. Cfr. Asdn, Comité consultatif économique, PV, 2a sessione, 2a seduta, 9 maggio 1929, pp. 15-16.

<sup>143</sup> Cfr. Sdn, *Rapport du Comité consultatif économique sur sa première session*, 19 maggio 1928, pp. 12-13.

<sup>144</sup> Cfr. *ibid.*, p. 13.

<sup>145</sup> Cfr. Asdn, *Official Journal*, Assembly records, 9a sessione (1928), 2a commissione, special supplement n. 66, p. 13.



posizioni intermedie e che tuttavia sarebbe stato sostenibile solo fino a quando la situazione dell'economia mondiale non avesse reso indifferibili scelte di politica economica scevre da ogni ambiguità. Tale atteggiamento interessa in questa sede perché permette di comprendere come il ricorso ai cartelli venisse inteso con significati anche molto diversi tra quanti se ne facevano promotori o ne accettavano la proposta, formulata in origine come strumento per recuperare competitività all'industria europea. Se si può, con qualche cautela<sup>146</sup>, attribuire a Loucheur la sincera convinzione che essi sarebbero stati i veicoli di una razionalizzazione foriera di aumenti di produttività e di benessere sociale in una logica di espansione, è indiscutibile che all'origine dell'attrazione esercitata dai cartelli internazionali su altri partecipanti al dibattito – industriali e policy maker – vi fosse l'ambivalenza in virtù della quale, all'occorrenza, essi sarebbero stati pronti a volgersi in strumenti di restrizione, spartizione e contingentamento.

Tornando allo studio sui cartelli di cui il Comitato economico aveva incaricato il Segretariato, la presentazione dei primi materiali nella sessione del gennaio 1929 si prestava a fare emergere divergenze non solo tra i componenti del Comitato, ma anche tra questo e il Segretariato<sup>147</sup>. Alfred Husslein – che per conto della struttura ginevrina esponeva gli esiti dei lavori, consistenti in una lista di cartelli e in un quadro dei regimi giuridici nazionali che li riguardavano – da un lato metteva in luce i limiti dei risultati raggiunti, dall'altro suggeriva che il prospetto passasse al vaglio di tre giuristi di nazionalità tedesca, francese e americana o inglese. Proponeva soprattutto che gli esperti effettuassero uno studio della legislazione dal punto di vista *internazionale*, in quanto distinto tanto da quello nazionale, quanto da quello del diritto comparato. Quest'ultima impostazione sarebbe stata invece auspicabile in vista dell'armonizzazione delle legislazioni vigenti, quale punto di partenza per un progetto di collaborazione finalizzata a fissare i contorni di un

<sup>146</sup> Invocando cautela si pensa qui al giudizio di «realismo opportunistico» espresso da Giuliana Gemelli sul politico francese. Cfr. G. Gemelli, *Le élites della competenza*, cit., p. 190.

<sup>147</sup> Vale la pena di notare per inciso che anche in occasione della precedente sessione del Comitato, quando il tema era stato affrontato per la prima volta, non era mancato un confronto polemico tra Serruys, presidente del Comitato, e Arthur Salter. Cfr. Asdn, Comité économique, PV, 25a sessione, 4a seduta, p. 10-12.

assetto giuridico di controllo autenticamente internazionale<sup>148</sup>. Agli esperti si sarebbe dovuto chiedere inoltre un parere sulla convenienza o meno di puntare sull'emanazione di legislazioni speciali piuttosto che sull'emendamento del diritto comune. Venendo alla lista e ribadendone i seri limiti di completezza, Husslein sollecitava anzitutto i membri del Comitato che ancora non lo avevano fatto a fornire il loro concorso, ma avvisava che per ottenere risultati soddisfacenti sarebbe occorso rivolgersi ai rappresentanti dell'industria riuniti nel Cce<sup>149</sup>. Alexander Loveday<sup>150</sup>, per canto suo, faceva presente che le dimissioni del funzionario che si occupava dell'indagine, Per Jacobsson<sup>151</sup>, avrebbero necessariamente allungato i tempi. Alla soddisfazione dimostrata dal britannico Chapman, faceva riscontro Serruys, minimizzando gli ostacoli derivanti dalla segretezza e opponendosi ai suggerimenti di Husslein per un'armonizzazione delle disposizioni nazionali, almeno fino a quando non fosse completata la lista dei cartelli e studiato il loro impatto sull'economia internazionale<sup>152</sup>. Tuttavia, davanti alla protesta del giapponese Ito che fosse essenziale inquadrare in una cornice sovranazionale il regime di pubblicità degli atti e dell'operato dei cartelli per i quali il controllo su base nazionale era del tutto insufficiente, il direttore degli accordi commerciali al ministero del commercio francese metteva in guardia contro gli effetti dell'insistenza sulla pubblicità. Avrebbe infatti ostacolato il funzionamento dei cartelli prima ancora che il Comitato economico giudicasse della loro validità, spaventato gli industriali («les cercles industriels prendraient peur») e fatto fallire lo studio in corso. Agli esperti giuristi si sarebbe dovuto affidare solamente il mandato di esaminare le legislazioni nazionali vigenti<sup>153</sup>.

<sup>148</sup> Cfr. Asdn, Comité économique, 27a sessione, 7a seduta, 18 gennaio 1929, pp. 2-3. Alfred Edouard Husslein (nato nel 1889), tedesco, aveva alle spalle una formazione e diversi anni di pratica giuridica. Prima di approdare alla sezione economica e finanziaria del Segretariato nel 1927 come membro di sezione, aveva prestato servizio per due anni presso il Ministero dell'economia, per sei mesi al Ministero delle finanze ed era stato consigliere d'amministrazione della Berlin-Kassen-Verein. Lasciò il Segretariato nel 1934. Cfr. Asdn, Personnel Files.

<sup>149</sup> Cfr. Asdn, Comité économique, 27a sessione, 7a seduta, 18 gennaio 1929, pp. 3-4.

<sup>150</sup> Cfr. *supra*, capitolo 2, n. 91.

<sup>151</sup> Cfr. *supra*, capitolo 2, pp. 55-56.

<sup>152</sup> Asdn, Comité économique, 27a sessione, 7a seduta, 18 gennaio 1929, pp. 5-6.

<sup>153</sup> *Ibid.*, pp. 7-8. L'intervento del giapponese aveva lamentato che il proprio paese partecipava a un solo cartello internazionale, ma che in generale subiva le conseguenze negative provocate dall'azione di tali soggetti.

A questa posizione si allineavano il belga Jules Brunet e il cecoslovacco Jan Dvoracek<sup>154</sup>, con inviti alla prudenza considerata la varietà di posizioni riscontrabile tra governi, industriali e lavoratori, come attestava il caso ceco in cui una legislazione era allo studio ma ancora in cerca di un principio. Aderiva alla richiesta l'americano Lucius Eastman, convinto che il Comitato economico non dovesse procedere troppo precipitosamente rendendo nota la lista e che dovesse puntare soprattutto a conquistarsi la fiducia degli industriali, rispettandone la volontà di tutelare la riservatezza degli affari. I petrolieri americani, per esempio, che avevano in corso trattative per concludere un accordo di cartello internazionale, sarebbero stati irritati dall'enfasi sulla pubblicità e la semplice insistenza anche indiretta avrebbe fatto svanire ogni possibilità di collaborazione<sup>155</sup>. In conclusione, il presidente Ernst Trendelenburg riepilogava gli esiti della discussione: si sarebbe compiuto uno studio minuzioso degli aspetti giuridici e raccolto dati sulle legislazioni nazionali vigenti ricorrendo alla consulenza di tre esperti giuristi. Il materiale sarebbe stato inviato al Cce senza un parere definitivo del Comitato e senza suggerimenti di sorta su ipotesi di una futura legislazione internazionale, limitandosi eventualmente a porre un lieve accento sui requisiti di pubblicità. In un secondo tempo, raccolti gli elementi di conoscenza necessari, sarebbe stato avviato lo studio degli effetti dei cartelli sull'economia internazionale e redatto un rapporto<sup>156</sup>.

La seconda sessione del Cce si svolse all'inizio di maggio. Nel frattempo il Segretariato era riuscito a organizzare un incontro con gli esperti giuristi, a ottenerne la promessa di un primo rapporto provvisorio in tempo utile per la riunione del Cce a maggio e a stabilire – conformemente al mandato del Comitato economico – un programma per la prosecuzione dei lavori<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> Ingegnere, ex ministro del commercio e membro del Comitato economico dal 1922 al 1930, Dvoracek figurava all'inizio degli trenta tra gli amministratori della Zivnostenska Banka di Praga, nonché tra i membri del Comitato di esperti economici della Commission d'enquête pour l'union européenne (Ceue). Cfr. H.R.G. Greaves, *The League Committees and World Order*, cit., p. 44; Asdn, Commission d'enquête pour l'union européenne, Comité d'experts économiques, Papers, n. 3(2).

<sup>155</sup> Asdn, Comité économique, 27a sessione, 7a seduta, 18 gennaio 1929, pp. 9-10.

<sup>156</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>157</sup> L'incontro con i giuristi avvenne a Parigi tra il 19 e il 21 marzo 1929. Interpellati per la consulenza furono, come suggerito in un primo tempo da Husslein, il francese Henri Decugis, l'americano Robert E. Olds, ex sottosegretario di stato, e il tedesco Siegfried Tschierschky, direttore della rivista berlinese «Kar-

Nel rapporto che il Cce consegnava al termine dei lavori si prendeva atto dello studio preliminare sulla legislazione vigente e se ne indicava l'approfondimento in direzione di un esame di diritto comparato, mostrando soddisfazione verso il proposito manifestato dagli esperti di estendere l'indagine alla giurisprudenza, onde comporre un quadro più preciso delle politiche seguite dai governi in materia di cartelli. Si rendeva poi apertamente conto delle divisioni emerse, ritraendo, da un lato, un gruppo di delegati persuasi che non vi fosse altro modo di ottenere una riduzione tariffaria che sostituendo le intese internazionali alla protezione doganale, disposti – in vista di questo obiettivo – a fare concessioni alle richieste della parte sindacale e dei consumatori (paesi e individui) di avere parte al controllo e di comprendervi un ruolo per lo stato. Si ritrovavano in questo gruppo essenzialmente Louis Loucheur, Clemens Lammer, gli esponenti sindacali laici (Jouhaux, Pugh) e cristiani (Serrarens), e i rappresentanti dei consumatori (Freundlich). Dall'altro lato, una netta maggioranza di delegati propensi a vedere nella soluzione «organizzata» solo una delle possibili soluzioni<sup>158</sup>. Una folta schiera di cui facevano parte tanto i sostenitori del libero scambio, quanto i delegati di paesi piccoli o solo relativamente industrializzati, timorosi di vedersi riconosciuto un ruolo marginale. Per quanto riguarda il controllo, il rapporto si limitava a invitare il Comitato economico a stendere annualmente una relazione contenente le informazioni più importanti pubblicate sull'argomento<sup>159</sup>.

Di fatto il dibattito non aveva registrato grandi spostamenti di posizione, né gli argomenti erano in qualche modo cambiati rispetto all'anno precedente, ma erano modificate in peggio le premesse da cui partiva: i progressi nella riduzione tariffaria erano stati pochi o nulli, i nuovi trattati commerciali non avevano offerto un contributo apprezzabile in quella direzione e di altri accordi era stata annunciata la denuncia<sup>160</sup>. Soprattutto echeg-

---

tell-Rundschau». Il resoconto dell'incontro, a cura di Pietro Stoppani, è in Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.11331.4275 «Ententes industrielles et commerciales. Délibérations de la 28ème session du Comité économique», «Note by the Secretariat with reference to the first meeting of experts to enquire into legislation on industrial and commercial combinations», 8 aprile 1929.

<sup>158</sup> Cfr. Sdn, *Rapport du Comité consultatif économique sur sa deuxième session*, 15 maggio 1929, pp. 18-19.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>160</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 8-10. Particolarmente allarmato da questo stato di cose suonò l'intervento introduttivo

giavano raggelanti notizie da oltre oceano sulla nuova tariffa americana. Influenzata da una situazione internazionale che prospettava di modificarsi in peggio, dunque, e che già dava preoccupanti segnali per le condizioni deteriorate e in corso di propagazione dei produttori di materie prime, sebbene le ripercussioni non si manifestassero ancora in maniera tangibile<sup>161</sup>, la discussione si incupiva. Scaturivano toni decisamente più pessimisti e una dialettica più accentuata<sup>162</sup>, uniti a posizioni più chiare e a una più decisa volontà di convergenza tra le controparti operaia e imprenditoriale. Ma mentre lungo questa prima linea di divisione l'accordo si mostrava forse raggiungibile, lungo la seconda restavano distanze inconciliabili: Loucheur sarebbe stato «assez partisan du libre-échange dans la mesure où celui-ci [était] compatible avec les intérêts nationaux». Ma per i paesi scandinavi e la *inner Europe* affacciata sul mare del Nord, per la Gran Bretagna e alcuni dominion, per i grandi esportatori di commodity agricole e industriali del Sud America e dell'Asia l'interesse centrale continuava a risiedere nella liberalizzazione del commercio. Per l'Italia stessa, economia essenzialmente trasformatrice, rappresentava una soluzione preferibile, specialmente di fronte alla prospettiva che i cartelli industriali internazionali assumessero la forma della comunità di interesse descritta da Lammers<sup>163</sup>, cosa che muoveva il presidente della Confindustria Antonio Stefano Benni a chiedere che la Sdn si occupasse esclusivamente di ricerche di carattere giuridico-economico, abbandonando le ambizioni nel campo della politica economica internazionale<sup>164</sup>. In definitiva, la rappre-

---

del presidente Theunis. Cfr. Asdn, Comité consultatif économique, 2a sessione, la seduta, 9 maggio 1929, pp. 3-14.

<sup>161</sup> Cfr. Sdn, *La politique commerciale entre les deux guerres*, cit., p. 125; C.P. Kindleberger, *The world in depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1975 (1a ed. 1973), in particolare cap. 4.

<sup>162</sup> «Très animées» descrisse Pietro Stoppani le discussioni avvenute sul tema dei cartelli. Cfr. Asdn, R. cart. 2829, fasc. 10D.11871.4275, «Ententes industrielles. Tableau provisoire préparé par le Secrétariat», lettera indirizzata da Pietro Stoppani, responsabile della sottosezione economica della sezione economica e finanziaria del Segretariato, ai membri del Comitato economico, 31 maggio 1929.

<sup>163</sup> Si trattava di una forma di coordinamento tra imprese molto più vincolante del cartello, nella quale i rapporti tra gli aderenti erano strutturati in base a valutazioni relative al capitale investito, ai volumi di produzione, alle vendite, ai mercati, agli utili realizzati. Cfr. Asdn, Comité consultatif économique, 2a sessione, 4a seduta, 6 maggio 1929, p. 9.

<sup>164</sup> *Ibid.*, pp. 24-29. Benni in realtà rivendicava la necessità di lasciare a ogni stato completa libertà di fissare le proprie barriere doganali in relazione agli obiettivi di sviluppo prefissati. Portatore di un nazionalismo in questo simile a quello francese, se ne allontanava per il timore che i progetti di organizzazione industriale internazionale soffocassero lo sviluppo dell'industria. In questo modo, tuttavia, non aveva alcuna moneta di scambio da offrire al dibattito, né riduzioni tariffarie (e Loucheur ridicolizzava l'idea che su pre-

sentazione del Cce come di un'impresa in procinto di concludere in un fallimento apparve in più di un intervento e non mancò, accanto a chi avvisava del potenziale discredito che ne sarebbe venuto a tutta l'organizzazione ginevrina e alla sua opera a favore della sicurezza collettiva<sup>165</sup>, chi diede per certa conseguenza dell'inazione una crisi prossima<sup>166</sup>. Il Comitato consultivo economico, ad ogni modo, non sarebbe stato più riconvocato e all'Assemblea del 1929, su proposta dei delegati belga e britannico, l'obiettivo prioritario divenne, in luogo della riduzione, una tregua tariffaria<sup>167</sup>.

I cartelli internazionali uscivano dalla seconda e ultima sessione del Cce fortemente depotenziati quali strumento di una politica industriale (ed estera) intraeuropea. I propositi di inquadrarne la formazione e l'operato in una cornice di regole poggiante su una giurisdizione internazionale erano stati frustrati a gennaio dal Comitato economico e non avevano potuto, così, nemmeno giungere ufficialmente a conoscenza del Comitato consultivo. Il quale, per parte sua e al di là delle convergenze verificatesi nel dibattito tra alcuni rappresentanti delle parti sociali, parzialmente deludeva nel proprio rapporto le pur blande richieste di pubblicità, limitandosi a concedere – rispetto alla risoluzione della conferenza economica del 1927 – che da imprecisata («de temps à autre») la periodicità di diffusione delle informazioni diventasse annuale. Ma al tempo stesso indicando, a delimitare il campo di indagine del Segretariato, che le informazioni fossero attinte a fonti pubbliche<sup>168</sup>.

Non per questo i cartelli internazionali sarebbero usciti di scena. Il discorso pronunciato

---

supposti simili ve ne sarebbero mai state), né quelle prospettive di recupero di produttività e competitività che l'organizzazione europea avrebbe dovuto recare. Per le posizioni sostanzialmente identiche di Felice Guarneri e più in generale per l'atteggiamento di settori qualificati e influenti dell'opinione pubblica italiana sull'argomento cfr. B. Curli, *L'Italia, la Società delle Nazioni e la discussione sugli accordi industriali internazionali*, cit., pp. 32-34.

<sup>165</sup> Così il delegato australiano McDougall. Cfr. Asdn, Comité consultatif économique, 2a sessione, 2a seduta, 6 maggio 1929, in particolare pp. 21-23.

<sup>166</sup> Cfr. l'intervento di Loucheur in *ibid.*, 4a seduta, p. 32.

<sup>167</sup> Cfr. precedente n. 102.

<sup>168</sup> Così leggeva il rapporto: «le Comité consultatif [...] prie le Comité économique d'examiner s'il n'est pas possible de faire paraître tous les ans un rapport spécial qui réunira les informations les plus importantes publiées au sujet des cartels internationaux. Cette publication devrait, dans la mesure du possible, s'étendre aux effets qui peuvent être attribués aux ententes industrielles internationales au point de vue du progrès technique, du développement de la production, des conditions du travail et des prix» (Sdn, *Rapport du Comité consultatif économique sur sa deuxième session*, cit., p. 19).

dal ministro degli esteri francese Aristide Briand davanti all'Assemblea della Sdn nel settembre 1929, invocante la formazione di un'unione europea federata, avrebbe ridato ossigeno al progetto. Parallelamente, la situazione delle industrie del carbone e dello zucchero avrebbe offerto l'occasione per verificare strumenti di azione e procedure che dopo l'avvento della crisi in Europa sarebbero stati proposti per regolamentare i mercati di un ampio gruppo di commodity.

#### 4.3. *Carbone e zucchero. Le commodity si affacciano sulla scena*

Tra il 1927 e il 1928 le difficoltà che affliggevano i mercati di due importanti commodity venivano portate all'attenzione dell'Organizzazione economica e finanziaria nella scia delle speranze suscitate dal «nuovo corso» introdotto dalla conferenza di Ginevra nel 1927. Affrontare i problemi di due settori in crisi era un'altra opportunità, dal punto di vista di alcuni (si potrebbe dire dei liberali meno dottrinari o dei neocapitalisti, seguendo Richard Kuisel), per misurare le concrete possibilità di fare dell'Oef un centro propulsore della politica economica internazionale, intesa in primo luogo come approccio multilaterale ai problemi di natura internazionale; in secondo luogo, non solo come un insieme di principi assiomatici e astratti, bensì anche come complesso di metodi e criteri pronti a tradursi in specifiche misure di intervento.

Nel caso dello zucchero era stata la delegazione cubana ad affidare in quella stessa occasione a una propria nota la comunicazione che il presidente della Repubblica di Cuba stava lavorando per l'organizzazione di una conferenza da tenersi all'Avana di tutti i produttori di zucchero allo scopo di studiare il modo di promuovere l'aumento dei consumi mondiali attraverso un'azione coordinata, modernizzare le reti di distribuzione e vendita, favorire la riduzione dei carichi fiscali gravanti sul consumo ed eventualmente creare un'organizzazione internazionale dei produttori nel comune interesse dell'industria e dei

consumatori<sup>169</sup>.

Così come veniva presentata nel rapporto redatto dal Comitato economico al termine dell'inchiesta<sup>170</sup>, la situazione dell'industria soffriva di un eccesso di produzione e di prezzi che continuavano a cedere dopo il brusco dimezzamento avvenuto nel corso del 1925<sup>171</sup>. Lo zucchero di canna in particolare, di cui Cuba e Java erano i primi produttori mondiali, aveva conosciuto a partire dalla fine dell'Ottocento una rapida progressione

Tabella 1. Produzione mondiale di zucchero (migliaia di tonnellate di zucchero grezzo).

	Totale	Canna	Barbabetola	Valori %	
				Canna	Barbabetola
1902-03	9.900	3.890	6.010	39,3%	60,7%
1909-10	12.766	6.177	6.589	48,4%	51,6%
1912-13	15.597	6.706	8.891	43,0%	57,0%
1918-19	13.485	9.602	3.883	71,2%	28,8%
1924-25	22.066	13.750	8.316	62,3%	37,7%
1927-28	23.167	14.018	9.149	60,5%	39,5%
1928-29	25.467	15.888	9.579	62,4%	37,6%

Fonte: Sdn, *La situation mondiale du sucre*, cit., tabella a p. 7.

resa possibile grazie ai miglioramenti introdotti nelle tecniche di coltivazione e nella selezione delle sementi. I vantaggi erano stati tali da rendere lo zucchero di canna, dopo la conclusione della convenzione di Bruxelles nel 1902, di gran lunga più competitivo di quello da barbabietola: alla fine degli anni venti, come mostra la tabella 1, le quote rispettive nella produzione mondiale erano rovesciate rispetto al dato di inizio secolo<sup>172</sup>. I prezzi elevati durante e dopo la guerra avevano stimolato l'estensione della coltivazione della canna, che era proseguita pure dopo l'inversione di tendenza dei prezzi nel 1923. Con il

<sup>169</sup> Sdn, *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, vol. 1, pp. 245-246. Sulla situazione dell'industria dello zucchero tra le due guerre si veda anche M.E. Tonizzi, *L'industria dello zucchero. La produzione saccarifera in Italia e in Europa, 1800-2000*, Milano, Angeli, 2001, pp. 41 ss.

<sup>170</sup> Cfr. Sdn, *La situation mondiale du sucre. Rapport du Comité économique de la Société des Nations*, Genève, Société des Nations, 1929. Cfr anche C.P. Kindleberger, *The world in depression*, cit., p. 94.

<sup>171</sup> Cfr. Sdn, *La situation mondiale du sucre*, cit., tabella a p. 9.

<sup>172</sup> In particolare, nel decennio successivo all'entrata in vigore della convenzione la produzione dello zucchero di canna crebbe del 72%, quella dello zucchero da barbabietola del 48%. Cfr. *ibid.*, cit., p. 7. La convenzione di Bruxelles, strumento diplomatico firmato dai governi di tredici paesi, bandiva i premi alla produzione e all'esportazione. Sette firmatari (Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Ungheria) diedero vita alla International Sugar Union, formalmente sciolta nel 1920. Cfr. *ibid.*, pp. 28-29 e E. Hexner, *International cartels*, cit., pp. 191-192.



ritorno verso livelli di produzione normali in Europa si era scatenata un'accesa concorrenza, cui avevano fatto seguito nuove misure di sussidio e protezione e un massiccio ricorso al dumping<sup>173</sup>. In questa situazione Cuba aveva adottato misure restrittive della produzione tra il 1925 e il 1928 e parallelamente tentato di concludere un accordo con i principali esportatori europei: Germania, Cecoslovacchia e Polonia<sup>174</sup>. Il problema si poneva dunque sotto due aspetti. Nel breve periodo il riassorbimento dell'eccedenza stimata per il raccolto del 1929, all'incirca il 4% del consumo mondiale annuo, non era giudicato di difficile realizzazione, considerato che il tasso di incremento medio annuo del consumo era nell'ordine del 4½%. A medio e lungo termine si poneva invece la questione di un'industria della canna da zucchero – quella di Java in particolare – molto più competitiva di quella europea della barbabietola, ben più che per ragioni di costo della manodopera, per l'impiego di avanzati procedimenti tecnici<sup>175</sup>. Una situazione complicata dalla indisponibilità dei produttori europei a rinunciare, in nome di ragioni «sociali», alla protezione a oltranza del mercato interno.

Nel caso del carbone era stato l'industriale belga Gustave Gérard a interessarne il Comitato consultivo economico alla sua prima sessione, chiedendo che le difficoltà del settore venissero inserite nell'ordine del giorno<sup>176</sup>. L'industria del carbone aveva due particolarità. Si presentava anzitutto come un problema essenzialmente europeo, dal momento che circa la metà della produzione mondiale aveva luogo in Europa e che in Europa risiedevano i principali esportatori (Gran Bretagna, Germania e Polonia). Gli Stati Uniti, l'altro grande produttore mondiale, assorbivano in tempi normali una quota superiore al 95% della produzione nazionale, mentre i quattro quinti delle esportazioni erano solitamente acquistati dal Canada<sup>177</sup>. In secondo luogo, oltre probabilmente al dato di una congiuntura

<sup>173</sup> Cfr. *ibid.*, p. 192; Sdn, *La situation mondiale du sucre*, cit., p. 8. Anche l'Inghilterra, secondo quanto aveva sostenuto Oudegeest alla prima sessione del Cce, aveva dato corso negli anni venti a una politica specifica per la diffusione della coltura della barbabietola (cfr. Asdn, Comité consultatif économique, la sessione, sottocomitato per lo zucchero, 17 maggio 1928, p. 3).

<sup>174</sup> Sdn, *La situation mondiale du sucre*, cit., p. 9, e B.B. Wallace e L.R. Edminster, *International control of raw materials*, Washington D.C., Brookings Institution, 1930, p. 363.

<sup>175</sup> Stime prudenti calcolavano un costo medio di 8,04 dollari per cento chili di zucchero in Germania contro 3,81 a Java (*ibid.*, p. 12).

<sup>176</sup> Cfr. precedente n. 118.

<sup>177</sup> Cfr. Sdn, *Le problème du charbon*, cit., p. 5.

avversa, il settore aveva cominciato ad avvertire i primi sintomi di una fase di transizione strutturale legata all'emergere e al diffondersi dell'uso di fonti di energia alternative e – in parte minore – a guadagni di efficienza nell'utilizzo del carbone nei processi industriali di generazione di calore ed energia. In base ai dati raccolti nell'inchiesta, tra il 1913 e il 1928 la produzione mondiale era aumentata del solo 4% a fronte di un aumento del 20% nella produzione delle materie prime alimentari e industriali<sup>178</sup>. Il problema principale si poneva nei termini di una eccedenza di capacità produttiva provocata dalla sostanziale stazionarietà della domanda nell'ultimo quindicennio e da paralleli miglioramenti tecnici introdotti nei processi di estrazione. Nel caso britannico il fenomeno raggiungeva l'apice dell'intensità in termini assoluti: il livello della produzione nel 1928 era inferiore nell'ordine del 16,4% rispetto al 1913 e c'erano 170 mila minatori disoccupati<sup>179</sup>. A livello internazionale la situazione si era tradotta in uno stato di accentuata competizione e nell'adozione di misure protettive sotto forma tanto di dazi doganali, quanto di sovvenzioni dirette e indirette, talora della proibizione delle importazioni o dell'introduzione di un regime di licenze.

La compilazione di questi *surveys* relativi alle condizioni delle industrie dello zucchero e del carbone era il frutto di un'articolata serie di incontri organizzati dal Segretariato con persone competenti e rappresentanti a vario titolo del settore, esperti che selezionati fondamentalmente nei ranghi delle parti sociali interessate. Nel caso del carbone si erano svolte due piccole conferenze, una delle quali con esponenti degli imprenditori e del mondo del commercio e con alcuni funzionari ministeriali<sup>180</sup>, la seconda con i rappresen-

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 7. Per un quadro dell'evoluzione dell'impiego delle fonti di energia e la successione dei paradigmi energetici in connessione con il processo di sviluppo economico cfr. C. Pavese, *L'energia, le risorse, l'ambiente*, in *Lo sviluppo economico moderno. Dalla rivoluzione industriale alla crisi energetica (1750-1973)*, a cura di Pier Angelo Toninelli, Venezia, Marsilio, 1997, in particolare pp. 132 ss. Dati aggiornati sulla produzione delle fonti energetiche e sul loro impiego si trovano nell'Appendice statistica del volume, tabelle da A.XII a A.XIV.

<sup>179</sup> Sdn, *Le problème du charbon*, cit., p. 9. Altrove la situazione era anche più grave in termini relativi: in Polonia l'eccesso di capacità produttiva era stimato nell'intorno del 50% contro il 25-33% britannico e il 25% tedesco (*ibid.*, p. 10).

<sup>180</sup> Degli undici esperti convocati alla prima riunione, svoltasi tra l'8 e il 12 gennaio 1929, facevano parte, per non citarne che alcuni: Silverborg, membro del consiglio direttivo del Reichsverband dell'industria tedesca e di un certo numero di consigli di amministrazione di società minerarie; sir John Hindley, vicepresi-

tanti delle organizzazioni sindacali<sup>181</sup>. L'esito delle consultazioni era nel segno dell'auspicio di un accordo di cartello internazionale tra i produttori di Gran Bretagna, Germania, Francia, Polonia, Belgio e Olanda per restringere la produzione e infrenare la concorrenza. La soluzione non era però unanimemente invocata e comunque si scontrava con il differente grado di organizzazione interna delle industrie nazionali. A un estremo si trovava quella tedesca, strutturata intorno a un «consiglio centrale del carbone» composto da tutte le parti interessate (proprietari, minatori, consumatori e *laender*), sottoposto alla sorveglianza governativa e incaricato di definire le linee generali della politica del settore, nonché di fissare il prezzo di vendita della materia prima d'intesa con la federazione sindacale nazionale. All'estremo opposto si collocava l'industria britannica, in cui l'associazione di categoria dei proprietari delle miniere aveva, sì, mandato per negoziare questioni sindacali quali salari, orari e condizioni di lavoro, ma non per ripartire la produzione tra i propri affiliati (era priva, in altri termini, di contenuti corporatisti). Alcuni segnali di cambiamento c'erano stati. I lavori della *Royal Commission on Coal Industry*, costituita nel 1925, avevano indirettamente provocato delle fusioni, come pure la fine dello scontro del 1926 aveva portato un certo grado di regolamentazione e coesione interna, ma la misura restava largamente insufficiente ai fini della negoziazione di un cartello internazionale<sup>182</sup>. Da parte operaia era stata sollecitata la costituzione di un comitato internazionale del carbone per tutelare minatori e consumatori e l'equalizzazione degli orari di lavoro, dei salari e dei trattamenti sociali dei minatori – una specie di «cartello delle condizioni sociali» che, notava il Comitato economico, chiamava in causa specialmente le competenze del Bit –, mentre con un certo scetticismo erano stati valutati gli effetti di una completa liberalizzazione. In definitiva, le consultazioni facevano emergere che non si

---

dente della Stevenson, Clark & Co., consulente commerciale del Department of Mines; il direttore generale dell'Oesterreichische Alpine Montanengesellschaft, l'austriaco Anton Apold; il direttore generale della Fédération des Associations charbonnières de Belgique, a sua volta amministratore delegato della Charbonnage du Levant, Herman Capiou; il francese Cuvellette, direttore generale delle Mines de Lens; l'italiano Nobili, capo del Servizio dei carboni al Ministero dei trasporti; il ceco Josef Peters, direttore dell'associazione dei proprietari di miniere. Cfr. *ibid.*, p. 50.

<sup>181</sup> La riunione ebbe luogo tra il 27 febbraio e il 2 marzo 1929. Si veda un elenco dei nove partecipanti, per lo più rappresentanti di associazioni sindacali di categoria, in *ibid.*, p. 50-51.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 15.

dava una soluzione a portata di mano e che quella che pareva più promettente era comunque irta di difficoltà<sup>183</sup>.

Nel caso dello zucchero, con il concorso dei membri del Comitato economico erano state raccolte informazioni statistiche e qualitative sulle industrie nazionali, preparate sulla scorta di una griglia predefinita<sup>184</sup>. Era stata quindi organizzata una prima riunione con gli esperti a Ginevra tra il 4 e il 6 aprile 1929, cui avevano partecipato il presidente Trendelenburg, Chapman, Barbosa-Carneiro, Brunet, Dvoracek e Stucki – per il Comitato economico – e i rappresentanti dell'industria saccarifera di quindici paesi<sup>185</sup>. Respinta in modo unanime l'idea della restrizione della produzione, era emerso dalla riunione un ampio consenso per un piano di stabilizzazione della durata di qualche anno, da attuare con il concorso di tutti i produttori e in direzione del quale sarebbe stato approfondito lo studio in ulteriori colloqui<sup>186</sup>. Sulla questione della partecipazione dei governi alla ricerca di un'intesa i pareri erano discordi, ma prevaleva l'opinione che non si rendesse necessaria in considerazione dell'elevato grado di organizzazione interna del settore. Si giudicava inoltre di poca utilità la costituzione di un organo incaricato di centralizzare le vendite in modo da volgere il mercato a proprio favore. Di un certo interesse era ritenuta l'idea, già presente nella nota della delegazione cubana alla conferenza di Ginevra, di stimolare il consumo privato con una campagna propagandistica coordinata a livello internazionale, specialmente in aree dove era particolarmente basso, come l'Estremo oriente, l'Africa e il Nord Europa, e quello industriale a seguito di appositi studi. Un importante strumento di stimolo del consumo era ravvisato anche nella riduzione dell'accisa, che entro certi limiti avrebbe potuto realizzarsi senza pregiudizio per le entrate del fisco<sup>187</sup>. Per quanto riguarda l'azione della Società delle nazioni, gli esperti erano del parere che se fosse esistita una soluzione, l'industria sarebbe stata capace di trovarla da sola, senza dunque lasciare

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>184</sup> I materiali sono conservati in Asdn, Comité économique, Sucre, documenti da 1 a 22.

<sup>185</sup> Cfr. *ibid.*, documento 30, per la lista dei partecipanti.

<sup>186</sup> Cfr. *ibid.*, documento 33, «Report on te consultation between experts of the sugar industry», 8 aprile 1929, pp. 1-2.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 7.

spazio per un ruolo di sorta dell'organizzazione ginevrina<sup>188</sup>.

Opinioni parzialmente differenti venivano espresse nell'incontro con i coltivatori di barbabietola, importante interesse in causa, sebbene formasse un gruppo meno organizzato di quello dei produttori di zucchero e perciò meno potente. Un gruppo che peraltro intratteneva con i produttori relazioni diverse da paese a paese, dando luogo a una disomogeneità che avrebbe potuto rendere difficile la convergenza su una linea comune<sup>189</sup>. In Germania, Olanda e nella Polonia occidentale, infatti, i coltivatori avevano rapporti di interesse stretti con l'industria della trasformazione. Altrove, dove i coltivatori erano organizzati su base regionale o nazionale in associazioni o federazioni – per esempio in Italia, Francia e Polonia –, esistevano contratti collettivi per la vendita del prodotto all'industria. I prezzi di vendita erano in tal caso determinati dal prezzo dello zucchero sul mercato internazionale o interno, talora dal tenore di zucchero della barbabietola, talaltra da una combinazione dei due elementi<sup>190</sup>. I bassi prezzi dello zucchero rendevano la coltura della barbabietola non remunerativa, ma nonostante ciò, salvo alcune eccezioni (Germania e Jugoslavia dove era stazionaria; Olanda e Danimarca dove l'estensione dei coltivi nel 1929 era segnalata in diminuzione)<sup>191</sup>, l'industria continuava a espandersi grazie ai sussidi dello stato. Naturalmente, era concordemente ritenuta da escludere in tutti i modi la riduzione delle aree coltivate a barbabietola, così come lo erano accordi internazionali del genere della convenzione di Bruxelles, intesi ad abbassare la protezione accordata agli zuccherifici<sup>192</sup>. La maggioranza dei coltivatori conveniva con gli esperti dell'industria sull'utilità di una campagna sistematica per incrementare il consumo di zucchero (e vi vedeva allo scopo un accordo tra produttori e coltivatori), e per la riduzione dell'accisa, i frutti del cui taglio non erano però attesi in misura particolarmente significativa. Lo spettro delle soluzioni contemplate includeva il razionamento delle esportazioni, con intervento governativo; l'incremento delle rese per ettaro; la ricerca di altri impieghi industria-

<sup>188</sup> Cfr. *ibid.*, p. 8.

<sup>189</sup> L'incontro si svolse a Ginevra dal 13 al 14 maggio 1929. Per la lista dei partecipanti e un elenco di quesiti si veda *ibid.*, documenti 35(1) e 36.

<sup>190</sup> *Ibid.*, documento 37, «Report on the consultation of beet experts», 9 giugno 1929, p. 1.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>192</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

li per la barbabietola (alcool, allevamento); la riduzione dei costi di trasporto, da ottenersi ancora grazie all'intervento governativo. A differenza degli esperti dell'industria saccariferi, i coltivatori della barbabietola – più deboli come lobby – consideravano positivamente un intervento della Società delle nazioni, da un lato per stimolare i governi a ridurre le imposte al consumo e i costi di trasporto, dall'altro per tornare a riunire i rappresentanti dei due settori alla ricerca di una soluzione<sup>193</sup>.

Gli approcci alle questioni settoriali finivano in sostanza in un nulla di fatto. I rappresentanti delle industrie non trovavano un accordo. Pur proponendosi di continuare le discussioni, non fissavano un'agenda di incontri futuri e comunque ringraziavano la Società delle nazioni per l'interessamento, ma ritenevano di potere procedere senza il suo concorso e, in generale, senza quello dei governi. Da parte sua, nell'accostarsi a un terreno nuovo come quello della crisi di interi settori produttivi, la Sdn sceglieva di attenersi *in primis* a una strategia che – in buona misura – coincideva con quella suggerita dal presidente degli industriali cecoslovacchi Hodáč alla prima sessione del Cce: la Sdn doveva occuparsi delle azioni dei governi, non dell'economia privata e, anche verso gli effetti delle politiche dei governi, il suo atteggiamento doveva essere improntato principalmente all'osservazione, non all'espressione di giudizi<sup>194</sup>. In secondo luogo, sollecitata da Salter all'adozione di una posizione inappuntabilmente *super partes*, la Sdn si sperimentava nelle maniere dell'equidistanza dalle parti in contrapposizione. Tanto le parti sociali, in modo che non risultasse che il Comitato economico desse ascolto ai soli industriali; quanto i soggetti statuali, in modo che il rapporto scaturito dall'inchiesta non suggerisse la comparazione con le inchieste nazionali condotte dai singoli governi; quanto gli interessi terzi dei consumatori, sia privati cittadini, sia intere comunità nazionali; quanto, infine, le parti che all'interno della Sdn giocavano una partita politica su quale dovesse essere il ruolo

<sup>193</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>194</sup> Cfr. Asdn, Comité consultatif économique, la sessione, sottocomitato dello zucchero, 17 maggio 1928, pp. 2-3. Hodáč, come si è detto, era stato il presidente della commissione industria della conferenza economica.

dell'ente ginevrino nella politica economica internazionale<sup>195</sup>.

Questo atteggiamento di cautela, contemplativo ed equidistante, scaturito da non poche iniziali perplessità sul compito assegnato, era stato all'origine della formula procedurale scelta per le audizioni degli esperti, che di fatto in nessuno degli incontri organizzati nello svolgimento delle inchieste avevano avuto luogo ufficialmente davanti al Comitato economico, bensì solo a una delegazione dei suoi membri<sup>196</sup>. Era un atteggiamento che veniva inoltre ripetutamente rievocato nei due rapporti del Comitato, e che trovava in quello relativo all'industria del carbone la formulazione più esplicita:

*«lorsqu'elle appuie une politique et adopte une procédure, la Société des Nations doit évidemment être impartiale, se préoccuper de tous les pays et de toutes les classes sociales. Cette nécessité influe sur le rôle qu'elle peut jouer en face des ententes de producteurs. Si elle prenait une initiative quelconque pour favoriser ces ententes, elle assumerait une grave responsabilité et rendrait laborieuse et difficile toute procédure destinée à associer les intérêts des non-producteurs aux négociations détaillées des producteurs»<sup>197</sup>.*

Questo non significava che la Sdn dovesse disinteressarsi di problemi economici o di forme di organizzazione degli interessi economici che avevano un impatto geograficamente esteso e una rilevanza economica e sociale profonda. Tuttavia i modi del suo interessamento, riteneva il Comitato, erano stati fissati (e delimitati) dalla stessa conferenza di Ginevra: seguire dappresso gli eventi, raccogliere informazioni e pubblicare, tra queste, quelle che rivestissero un interesse generale.

Il ruolo del Segretariato nella definizione dell'atteggiamento del Comitato economico ne faceva in certo senso una parte in causa nella complessa partita in atto, sia pure come interprete e custode delle finalità dell'organizzazione societaria. Una partita nella quale si

<sup>195</sup> Cfr. l'intervento di Salter nella sessione del Comitato economico in Asdn, Comité économique, 26a sessione, 2a seduta, 23 ottobre 1928, pp. 11-15. Con riferimento all'ultimo aspetto, ossia all'opportunità per il Comitato economico di smarcare la propria attività dalle intenzioni politiche di chi ne era all'origine, Salter accennava al rischio che l'inchiesta sul carbone non desse i risultati sperati da coloro che l'avevano promossa.

<sup>196</sup> Nel caso degli incontri con gli esperti dell'industria del carbone la delegazione del Comitato economico era composta dal tedesco presidente Trendelenburg, dall'inglese vicepresidente Chapman, dall'italiano Di Nola e dal polacco Dolezal, con la partecipazione di funzionari del Bit. Alle riunioni con gli esperti dello zucchero avevano preso parte, come si è detto sopra (cfr. p. 152), sei membri del Comitato, affiancati, in occasione dell'incontro con i coltivatori della barbabietola, da esperti dell'Ifa.

<sup>197</sup> Cfr. Sdn, *Le problème du charbon*, cit., p. 18.

giocavano, a un tempo, i contenuti di una politica industriale e le possibilità di adattare l'Oef alle nuove funzioni, in direzione delle quali spingeva una larga parte del movimento di opinione che aveva portato alla conferenza economica. A questi possibili sviluppi fu posto serio e decisivo ostacolo nel biennio di vita del Comitato consultivo economico dalla difficoltà di raggiungere mediazioni che lasciassero margini per lo svolgimento di un'azione concreta. Laddove la distanza interna alla dialettica tra le parti sociali sembrava essere colmata dal compromesso (come nel caso della questione del controllo sui cartelli), subentrava la contrapposizione tra fautori del libero scambio e protezionisti. Laddove anche in questo campo una mediazione sembrava potersi ottenere (grazie all'ingegnoso espediente della liberalizzazione del commercio delle commodity regolate da accordi di cartello), ostacoli venivano frapposti dai paesi piccoli o in via di sviluppo, troppo deboli per prendere parte a intese internazionali. Sensibilità diverse allo svolgimento di un ruolo attivo – non necessariamente interventista – da parte dello stato complicavano ulteriormente le vie della composizione. Per finire, alle divergenze che così si manifestavano e che erano di per sé sufficienti a dare luogo a comportamenti non-cooperativi, accadeva che si sovrapponevano nefastamente gli opportunismi nazionalistici. In questa situazione non sorprende che l'Oef si vedesse sempre più sospinta su una strada di ricerca e studio, quale sarebbe divenuta la sua attività prevalente negli anni trenta.

L'idea di un'industria europea organizzata tuttavia non tramontò immediatamente e, nel contesto di un intervento dei governi nell'economia ormai generalizzato, il Segretariato si trovò coinvolto a partire dal 1933 in una serie di tentativi volti a regolamentare i mercati internazionali di più di una commodity.



## Capitolo 5 - Ginevra-Londra-Ginevra (1930-1934):

### dall'organizzazione dei mercati europei agli schemi restrittivi internazionali

*«Almost helpless face to face with events beyond control [...] failing a complete solution, we have to look for fragmentary and partial ones; but, when we apply them to realities, we feel that they are fragile and inadequate».*

*Louis Rollin, 1931*

*«Through the lack of foresight and constructive imagination the financial and political authorities of the world have lacked the courage or the conviction at each stage of decline to apply the available remedies in sufficiently drastic doses; and by now they have allowed the collapse to reach a point where the whole system may have lost its resiliency and its capacity for a rebound».*

*John Maynard Keynes, 1932*

La chiusa degli anni venti portava con sé il tramonto della prospettiva di una «nuova era» aperta dalla conferenza economica di Ginevra alle relazioni economiche internazionali, un'era nella quale la Società delle nazioni sarebbe stata investita di un ruolo preminente nella guida del processo di liberalizzazione del commercio mondiale e nella definizione tanto dei principi generali della politica economica internazionale, quanto di un complesso di linee di azione concrete da adottare nei singoli casi.

Segnò anche un'inversione di tendenza nel favore accordato agli esperti provenienti dalle fila delle parti sociali e delle professioni, il ricorso ai quali da parte dell'Organizzazione economica e finanziaria si fece meno sistematico e diradò, mentre diveniva più frequente il ricorso a competenze originanti da percorsi educativi formali e poggianti su conoscenze teoriche assestate, assecondando il riorientamento operativo

dell'Organizzazione verso un'intensificata e riqualificata attività di ricerca in campo economico descritto nel secondo capitolo. Una delle ultime e più significative occasioni di ricorso fu la consultazione di «esperti economici» effettuata dalla *Commission d'étude pour l'union européenne* nel corso del 1931.

### 5.1. Il parere degli esperti economici sui cartelli industriali (1930-1931)

Nonostante l'esito del dibattito svoltosi alla seconda sessione del Comitato consultivo e l'approdo delle inchieste settoriali condotte dal Comitato economico sulle industrie del carbone e dello zucchero avessero dimostrato l'esistenza di un limite al sostegno che sarebbe stato accordato dall'Oef al progetto di riorganizzazione dell'industria europea centrato sui cartelli industriali, due elementi continuarono a farne l'oggetto di dibattito nell'ambito di varie istanze societarie. Il primo fu il mandato ancora valido e, anzi, reiterato nel luglio 1929<sup>1</sup>, del Comitato economico al Segretariato di portare a compimento lo studio sui cartelli avviato nella seconda metà del 1928 e che stava ormai incamminandosi verso l'apprezzamento del ruolo che tali combinazioni avevano nell'economia internazionale. Il secondo fu il forte impulso dato alla considerazione dei problemi dell'economia europea dal discorso pronunciato da Aristide Briand di fronte all'Assemblea della Sdn nel settembre 1929. Nello svolgimento dei propri lavori, infatti, la *Commission d'étude pour l'union européenne*, che da quell'evento ebbe origine, dedicò grande attenzione ai temi economici e finanziari, facendosi guidare da un apposito comitato di esperti economici nell'individuazione dei più rilevanti<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Asdn, Economic Committee, Report to the Council on the work of the twenty-ninth session, 9 luglio 1929 (C.307.M.106.1929.II), p. 2.

<sup>2</sup> La Ceue fu creata e si riunì per la prima volta nel settembre 1930. Causa di imbarazzo all'interno del Segretariato per il suo orizzonte esclusivamente europeo all'interno di un'organizzazione universalistica, tenne diverse sessioni nel 1931 ma non fu in seguito più riconvocata, perché sopraffatta nell'agenda dei lavori societari dalle urgenze della situazione politica (specialmente l'invasione giapponese della Manciuria nel 1931 e la conferenza sul disarmo nel 1932). Cfr. M.-R. Mouton, *La Société des Nations et le Plan Briand d'union européenne*, in *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, cit., in particolare pp. 251 ss. Affrontò in sottocomitati le questioni della disoccupazione, del credito in generale e di quello agricolo in particolare. Il comitato di esperti economici, invece, concentrò l'attenzione sugli accordi industriali interna-

Tornando al 1929, il Segretariato da un lato proseguiva nello sforzo di compilare un elenco dei cartelli esistenti allo scopo di raccogliere gli elementi di conoscenza necessari a proseguire lo studio nel senso indicato dal Comitato consultivo. Un compito che continuava a rivelarsi arduo anche per un organo che aveva accesso a canali di informazione privilegiati, a dimostrazione del fatto che, da sola, la pubblicità su base volontaria dei cartelli internazionali come misura di tutela dell'interesse generale rappresentava una soluzione piuttosto debole. Tanto il concorso dei membri del Comitato economico, infatti, quanto quello di un gruppo selezionato di membri del Cce si rivelavano di scarso apporto<sup>3</sup>. Lo stesso Board of Trade, che attraverso Sidney Chapman collaborò con il Segretariato, mostrò di disporre di notizie del tutto generiche, talora anche sulle intese cui partecipavano imprese britanniche<sup>4</sup>. Non molto più proficua risultò in un primo tempo la collaborazione con esponenti di primo piano dell'industria cartellizzata. Aloys Meyer, successore a Émile Mayrisch alla guida delle Aciéries réunies de Burbach, Eich, Dudelange (Arbed) e direttore dell'*Entente internationale de l'acier*<sup>5</sup>, consulente del Segretariato dall'agosto 1929, inviava sui cartelli internazionali dell'acciaio, delle rotaie, del filo di ferro, dei tubi e delle leghe (*fontes*) fosforose materiale generico e incompleto. La *disclosure* era insomma solo parziale, idonea, come commentava sardonicamente Alexander Loveday, più a intenti pubblicitari che di pubblicità<sup>6</sup>.

D'altro canto, nell'intento di formulare il programma di ricerca sull'influenza delle intese sull'economia internazionale, il Segretariato cercava di ottenere il contributo di due

---

zionali, sui problemi finanziari e sulle politiche commerciali. Cfr. S. Schirmann, *Crise, coopération économique et financière*, cit., pp. 148 ss.

<sup>3</sup> Gli uni e gli altri furono sollecitati a fornire correzioni e integrazioni all'elenco sino allora messo insieme dal Segretariato con lettera rispettivamente del 31 maggio e 3 giugno 1929. Tanto per le lettere che per le risposte cfr. Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.11871.4275, «Ententes industrielles. Tableau provisoire préparé par le Secrétariat».

<sup>4</sup> Cfr. *ibid.*, lettera di Shackle a Stoppani, 15 luglio 1929.

<sup>5</sup> Sul ruolo di Mayrisch, potente industriale siderurgico lussemburghese sostenitore del riavvicinamento franco-tedesco e iniziatore dei colloqui che portarono alla creazione dell'Entente internationale de l'acier nel 1926, si veda J. Bariéty, *Le rôle d'Emile Mayrisch entre les sidérurgies allemande et française après la Première Guerre mondiale*, in «Relations internationales», n. 1 (1974), pp. 123-134; cfr. inoltre F. Théry, *Construire l'Europe dans les années vingt*, cit., pp. 58-61, dove si sa più ampio conto dei suoi legami con il movimento paneuropeista di Richard Coudenhove-Kalergi.

<sup>6</sup> Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.14134.4275, «Collaboration de M. Aloys Meyer», corrispondenza varia, agosto-ottobre 1929 e appunto s.d. di Loveday.

esperti appartenenti, come spiegava Pietro Stoppani, l'uno a un paese industrializzato e caratterizzato da un elevato grado di organizzazione interna dell'industria; l'altro a un paese dotato di un'economia di trasformazione, dunque consumatore di materie prime e prodotti semifiniti e perciò esposto a risentire in modo particolare dell'azione dei cartelli internazionali<sup>7</sup>. La scelta cadde su due membri del Comitato consultivo, il tedesco Clemens Lammers e il presidente della Confindustria italiana Antonio Stefano Benni. Una consulenza particolarmente desiderata, quest'ultima, per assicurarsi la quale il responsabile della sezione economica del Segretariato interessava il membro italiano del Comitato economico, Angelo Di Nola, e allo stesso tempo Gino Olivetti e Felice Guarneri, che in anni recenti erano stati coinvolti in diverse attività promosse dall'Oef<sup>8</sup>. La consultazione avveniva a Milano il 4 ottobre 1929 alla presenza di Alfred Husslein. Informati sullo stato delle indagini sino allora condotte dal Segretariato e sull'avanzamento della ricerca condotta dagli esperti giuristi, i due industriali suggerivano in primo luogo che l'acquisizione di informazioni sui cartelli esistenti fosse proseguita e possibilmente completata in modo da formare una base di conoscenza sicura su cui fondare ulteriori valutazioni relative alla loro funzione nell'economia internazionale. A questo scopo sarebbe stato necessario entrare in contatto diretto con gli uffici dei cartelli stessi, ritenuti le uniche fonti attendibili di informazioni sulla loro attività<sup>9</sup>. Per il resto, Lammers e Benni ritenevano che lo studio dovesse soffermarsi in particolare sul nesso tra cartelli e politica commerciale e procedere all'approfondimento conoscitivo di un numero limitato di case study. Sul versante giuridico, sarebbe stata auspicabile una rassegna dei precedenti tentativi intesi a stabilire ele-

<sup>7</sup> Cfr. Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.13731.4275, «Ententes industrielles. Collaboration des MM. Lammers et Benni», Stoppani a Benni, 24 luglio 1929.

<sup>8</sup> Felice Guarneri aveva fatto parte del comitato preparatorio della conferenza economica in sostituzione di Alberto De Stefani, era stato membro della delegazione italiana alla conferenza stessa e aveva sostituito Ernesto Belloni durante una parte dei lavori della prima sessione del Comitato consultivo. Olivetti aveva partecipato alla conferenza come delegato della Cci. La corrispondenza menzionata è in *ibid.*, lettere di Stoppani a Di Nola, 24 luglio 1929, e di Di Nola, Guarneri e Olivetti a Stoppani, rispettivamente 30, 31 luglio e 7 agosto 1929. Stoppani aveva approfittato dell'incontro di Guarneri e Olivetti al congresso della Camera di commercio internazionale ad Amsterdam per comunicare la propria intenzione di ottenere i servizi di Benni, il quale, tuttavia, sulle prime non aveva mostrato grande entusiasmo. La sua accettazione dell'incarico veniva ad ogni modo anticipata per telegramma da Olivetti a Stoppani l'1 settembre (*ibid.*).

<sup>9</sup> Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.15456.4275, «Industries. Ententes industrielles internationales. Délibérations de la 30ème session du Comité économique. Octobre 1929», nota del Segretariato, 18 ottobre 1929, p. 4.

menti di diritto internazionale privato relativo alle intese<sup>10</sup>.

A seguito della consultazione, lo studio sugli aspetti economici venne dunque distinto dal Comitato in due aree. Una, di taglio essenzialmente microeconomico, legata cioè agli effetti della cartellizzazione sui settori che ne erano oggetto, era mirata a illustrare l'ampia gamma di vantaggi che se ne attendevano i sostenitori del binomio «cartelli industriali e razionalizzazione», dalla riorganizzazione dei processi produttivi all'introduzione di innovazioni tecniche, alla ripartizione dei mercati<sup>11</sup>. L'altra era invece orientata alla valutazione dell'impatto di questo modello di organizzazione industriale sulla performance delle economie nazionali e internazionale, in particolare sugli effetti dell'eliminazione della concorrenza, sui livelli globali della produzione, sull'accesso ai mercati, sui prezzi e via dicendo. Aveva dunque un carattere marcatamente macroeconomico e avrebbe perciò contemplato il coinvolgimento di qualche noto economista<sup>12</sup>.

La prima parte, cui fu data precedenza, fu affidata dal Comitato economico a un piccolo gruppo di esperti, tutti coinvolti in prima persona nella formazione e nella conduzione di cartelli: oltre a Benni e Lammers, Aloys Meyer, Louis Marlio<sup>13</sup>, *polytechnicien*, amministratore delegato del gruppo Alais, Froges et Camargue e direttore dei cartelli francese e internazionale dell'alluminio, e sir Harry McGowan, amministratore delegato dell'Imperial Chemical Industries. Di questi, vale la pena di notare, i primi quattro erano contemporaneamente membri del Comité des ententes industrielles et de la rationalisation del Groupe relations économiques internationales della Camera di commercio internazionale<sup>14</sup>.

Incontratisi una prima volta nel gennaio 1930 per stabilire un programma dei lavori e ripartirsi le monografie sui cartelli più significativi, a giugno gli esperti facevano il punto

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>11</sup> Cfr. Asdn, Comité économique, rapporto al Consiglio sulla 30a sessione, 8 novembre 1929, pp. 9-10.

<sup>12</sup> Asdn, Comité économique, rapporto al Consiglio sulla 30a sessione, 8 novembre 1929 (C.531.M.185.1929.II), p. 9.

<sup>13</sup> Cfr. H. Morsel, *Louis Marlio. Position idéologique et comportement politique d'un dirigeant d'une grande entreprise dans la première moitié du XXe siècle*, in «Cahiers d'histoire de l'aluminium», n. 2 (1988), pp. 53-69 (ristampato da «Entreprise et entrepreneurs (XIXe et XXe siècle)», n. 7 (1983)).

<sup>14</sup> Cfr. Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.18957.4275, «Cartels. Correspondance avec la Chambre de commerce internationale», lettera di Pierre Vasseur, assistente del segretario generale della Cci, a Pietro Stoppani, 13 agosto 1930.

sullo stato di avanzamento, si accordavano per apportare correzioni alle monografie e suggerivano che queste formassero in tempi brevi l'oggetto di una prima pubblicazione intesa al duplice obiettivo di illustrare il funzionamento e i benefici effetti dei cartelli, e di corrispondere alla richiesta di pubblicità formulata dalla conferenza economica e dal Comitato consultivo<sup>15</sup>. Nel corso dell'estate la pressione esercitata dal Segretariato sugli autori per accelerare la revisione dei testi e procedere alla stampa aumentava<sup>16</sup> e finalmente in ottobre il rapporto veniva pubblicato sotto il titolo *Étude sur les aspects économiques de différentes ententes industrielles internationales*. Articolato in dieci capitoli, illustrava gli accordi internazionali esistenti nei settori della metallurgia, dei metalli non ferrosi (zinco, rame, stagno e piombo), dell'alluminio, del mercurio, della potassa, dei coloranti di anilina, della colla d'osso, della seta artificiale, del linoleum e delle lampade a incandescenza<sup>17</sup>. La premessa era l'occasione per una rapida riconsiderazione delle cause dello sviluppo del fenomeno, tra le quali si sottolineava la contrapposizione creatasi dopo la guerra tra gli interessi dell'economia privata e le politiche protezioniste degli stati, elemento ricorrente nella giustificazione dei cartelli da parte dei gruppi industriali negli anni venti, e più in generale dell'iniziativa presa da questi in campi d'azione tradizionalmente di competenza della sfera pubblica. Più significativo, tuttavia, è il fatto che Benni, Lammers, Marlio e Meyer si esprimessero sulla questione del controllo riferendosi al rapporto degli esperti giuristi<sup>18</sup> e prendendone le distanze in modo netto laddove questi si orientavano verso l'ipotesi del controllo dello stato sui cartelli internazionali indicandone lo

<sup>15</sup> Gli esperti domandavano al Comitato economico di dare il benestare alla pubblicazione senza attendere la sessione successiva. Cfr. Asdn, R, cart. 2830, fas. 10D.20773.4275, «Ententes industrielles. Publication de monographies», E 603 «Note des experts industriels en matière d'ententes industrielles internationales au Bureau du Comité économique», 24 giugno 1930.

<sup>16</sup> Cfr. *ibid.* gli scambi di corrispondenza di vari funzionari della sezione economica e finanziaria del Segretariato con Angelo Di Nola e Antonio Benni nei mesi di luglio e agosto 1930. All'origine della premura di pubblicare potrebbero essere anche ragioni di concorrenza con le iniziative parallelamente intraprese dalla Cei, la quale presentava nel corso della riunione di giugno del proprio comitato sui cartelli internazionali un corposo rapporto di Roger Conte intitolato *Lignes directrices pour une étude nouvelle de la question des ententes industrielles internationales*.

<sup>17</sup> La maggior parte delle monografie era opera di Clemens Lammers. Benni era autore di quella dedicata al mercurio; Marlio di quelle dedicate ai metalli non ferrosi e all'alluminio; Meyer di quella relativa al cartello internazionale dell'acciaio. Cfr. Asdn, R, cart. 2830, fas. 10D.20773.4275, «Ententes industrielles. Publication de monographies», E 603, cit., p. 4. McGowan, impedito a partecipare, prestò collaborazione a mezzo di un intervento scritto.

<sup>18</sup> Cfr. Sdn, *Étude sur le régime juridique des ententes industrielles*, Genève, Société des Nations, 1930.

strumento nell'armonizzazione delle legislazioni nazionali. In quanto «esperti economisti», infatti, si dicevano

*«unanimes à ne juger possible que sous une forme extrêmement imparfaite l'institution d'un contrôle de l'État sur les nombreuses formes de coopération nationale de l'économie privée. Du point de vue international, la question à un caractère essentiellement politique [...] une publicité loyale est le meilleur moyen de combattre les conceptions erronées et les attaques injustifiées dont la concentration économique est l'objet»<sup>19</sup>.*

L'irriducibile rivendicazione di indipendenza da controlli diversi da quello dell'opinione pubblica, pronunciata nella seconda metà del 1930, aveva tuttavia un significato molto diverso da quella pronunciata qualche anno prima, quando si poteva forse pensare che forme di regolamentazione privata dei mercati, quali erano appunto i cartelli, sarebbero divenute il cardine di un progetto di razionalizzazione destinato a creare benessere e progresso sociale nell'interesse generale. La difesa di quest'ultimo sarebbe stata di lì a breve assunta dallo stato in una affermazione di ruolo nella gestione dell'economia nuova nella portata e nelle soluzioni.

Fino al 1932, tuttavia, i cartelli industriali internazionali rimasero oggetto di considerazione come uno degli strumenti per rimediare alla crisi europea, e in particolare nel 1931 ricevettero grande attenzione nei progetti di unificazione economica del continente che allora furono discussi alla Società delle nazioni sotto il nome di *rapprochement*. Sotto la presidenza di Theunis, d'altra parte, anche la Camera di commercio internazionale ne discusse tra il 1930 e il 1931 all'interno del proprio Comité des ententes industrielles, seguendo una iniziativa autonoma rispetto a quella della Società delle nazioni, ma in completa sintonia e ad essa raccordata per mezzo di una stretta collaborazione basata sullo scambio di informazioni e documentazione<sup>20</sup>. Particolarmente significativo sotto questo

<sup>19</sup> Cfr. Sdn, *Étude sur les aspects économiques de différentes ententes industrielles internationales*, Genève, Société des Nations, 1930, p. 9.

<sup>20</sup> Fu Georges Theunis ad avviare la collaborazione con una lettera ad Arthur Salter nel marzo 1930. Da allora il rapporto si alimentò dello scambio di documentazione e verbali di incontri e della partecipazione dei membri del Segretariato dell'una organizzazione alle riunioni dell'altra. Per la documentazione relativa cfr. Asdn, R, cart. 2829, fasc. 10D.18957.4275, «Cartels. Correspondance avec la Chambre de commerce internationale». Data l'appartenenza alla Cei di molti individui che avevano partecipato in prima persona ai lavori dell'Oef e seduto in diversi dei suoi comitati tecnici, tra le due istituzioni esisteva una forte sintonia

riguardo è l'invito che Pietro Stoppani rivolse al segretario generale della Cci, Edouard Dolléans, nel settembre 1931, con un gesto che solleva peraltro un velo sul tipo di margini di «azione politica» a disposizione del Segretariato ginevrino. Il responsabile della sezione economica invitava infatti l'organizzazione parigina a prendere conoscenza del rapporto del Comitato di esperti economici della Commission d'enquête pour l'union européenne e a farne oggetto di considerazione dei singoli comitati nazionali, affinché l'idea di unificazione doganale europea in esso proposta venisse vagliata e tradotta in opzioni concrete di iniziativa politica.

*«Je suis d'avis – scriveva Stoppani – qu'il faudrait carrément poser aux comités nationaux la question de l'union douanière européenne, ou des unions douanières en Europe, en leur demandant s'ils partagent ces idées et quels sont, à leur avis, les moyens les plus appropriés pour atteindre l'un ou l'autre de ces objets [...] Je suis d'avis que la Chambre de commerce internationale ne peut pas laisser passer cette occasion sans faire un grand effort pour apporter sa contribution au développement de cette idée. Mais, pour ce faire, il ne suffit plus, comme par le passé, de se contenter de considérations générales; il faut autant que possible que la Chambre aborde des problèmes concrets, en appelant les choses par leur nom. Si elle estime, par exemple, que des groupements de pays constituent la bonne méthode pour commencer cette évolution (qu'il s'agisse de France et Allemagne, des pays de l'Europe centrale, des pays scandinaves, etc.), il faut qu'elle le dise sans ambages. Si, au contraire, la Chambre préfère plutôt la tendance vers une union générale européenne, elle devrait également s'efforcer de faire des propositions concrètes sur la manière de donner vie à cette pensée, par exemple en lançant l'idée d'un pacte de solidarité, etc. etc.»<sup>21</sup>.*

Si trattava di un tema – gli Stati Uniti d'Europa – che stava particolarmente a cuore al Segretariato della Sdn. Salter vi aveva dedicato uno scritto nel 1929<sup>22</sup> e Stoppani, a distanza di pochi giorni, aveva steso sull'argomento un lungo memorandum<sup>23</sup>. In essi si de-

---

su molti temi. Che l'iniziativa di studiare dappresso i cartelli ricevesse un forte impulso sotto la presidenza di Theunis, non è casuale, considerato che l'ex primo ministro belga aveva presieduto i lavori del comitato preparatorio delle conferenze di Ginevra, quindi quelli della conferenza e del Comitato consultivo. È poi del tutto evidente la forza del collegamento sopra richiamato, creato da un comitato di esperti industriali al lavoro per il Comitato economico della Sdn composto da quattro membri – Benni, Lammers, Marlio e Meyer – sedenti allo stesso tempo nel Comité des ententes industrielles della Cci. Quanto all'interessamento della Cci al tema del *rapprochement* europeo, indicativo è il fatto che nel 1931 organizzasse sedute miste del comitato per le intese industriali, del comitato Europa e del comitato della politica commerciale. Cfr. anche E. Bussière, *Les aspects économiques du projet Briand*, cit., pp. 84 e 86.

<sup>21</sup> Cfr. *ibid.*, Pietro Stoppani a Edouard Dolléans, 17 settembre 1931.

<sup>22</sup> Cfr. A. Salter, The «United States of Europe» idea, in *The United States of Europe and other papers*, cit., pp. 83-104.

<sup>23</sup> Cfr. P. Stoppani, *L'idée de solidarité économique en Europe*, 20 settembre 1929, pubblicato in (1992), *Les cercles économiques et l'Europe au XXe siècle*, a cura di M. Dumoulin ed E. Bussière, Louvain-la-Neuve, 1992, pp. 70-80. Entrambi gli scritti erano stati preparati a ridosso del discorso di Aristide Briand



positavano le riflessioni che dal 1927 erano state sviluppate all'interno dell'Oef sulle cause delle difficoltà europee e sugli strumenti di politica economica internazionale cui ricorrere per superarle. In entrambi il modello di riferimento era quello del vasto mercato interno statunitense, già ritratto alla conferenza del 1927 come l'orizzonte delle soluzioni proposte per restituire competitività all'industria del continente. In entrambi gli interventi si contemplava la formazione degli Stati Uniti d'Europa come l'esito di un processo di unificazione doganale graduale basata sull'associazione di gruppi di paesi. Gli accenti erano tuttavia leggermente differenziati. Salter insisteva sul processo di aggregazione soffermandosi sull'abbassamento interno delle tariffe e sulle implicazioni tecniche e politiche della deroga alla clausola della nazione più favorita. Stoppani assegnava un ruolo non influente anche agli accordi industriali internazionali e si dilungava sulle varie configurazioni geografiche che le associazioni di paesi avrebbero potuto assumere<sup>24</sup>. Il luogo dove la funzione dei cartelli industriali all'interno di questi progetti fu più diffusamente discussa in questi anni fu però il Comitato degli esperti economici della Ceue, la cui costituzione era stata richiesta dalla delegazione francese per discutere principalmente dell'argomento e il cui mandato era stato successivamente esteso nel senso di una discussione della crisi economica in tutti i suoi aspetti<sup>25</sup>.

Composto di membri nominati direttamente dai governi<sup>26</sup>, il comitato si riunì tra il 24 e

---

all'Assemblea della Sdn, quello di Salter anticipandolo, quello di Stoppani seguendolo.

<sup>24</sup> Per un apprezzamento del significato di questi scritti nel processo di regionalizzazione economica cfr. E. Bussière, *L'Organisation économique de la Société delle nazioni*, cit., pp. 84-89.

<sup>25</sup> Cfr. l'intervento di Giuseppe De Michelis in Asdn, Commission d'enquête pour l'union européenne, Comité d'experts économiques, PV, 2a seduta, 24 giugno 1931, p. 23.

<sup>26</sup> Ne fecero parte Membri del comitato di esperti economici riunito dalla Commission d'enquête pour l'union européenne nel giugno 1931: i belgi Émile Francqui (vicepresidente della Société générale de banque) e Max Suetens (direttore al ministero degli esteri); i cechi Jan Dvoracek (ex ministro del commercio e direttore della Zivnostenska banka di Praga) e Ladislav Madimsky (segretario della delegazione permanente cecoslovacca presso la Sdn); Josef Hartman e Clemens Lammers (membri entrambi del consiglio direttivo del Reichsverband dell'industria tedesca); i francesi René P. Duchemin (presidente Établissements Kuhlmann, della Confédération générale de la production française - Cgpf - dal 1925 al 1936 e della Union des industries chimiques), Jean Duchenois (segretario generale della Cgpf) e Louis Marlio; i britannici Alexander Cadogan (diplomato), Walter Layton e Robert Shackle (funzionario del Board of Trade); Giuseppe De Michelis e Carlo Dragoni dell'Italia; l'olandese Leonardus Trip (governatore della banca centrale olandese dal 1931 al 1941, presidente degli imprenditori delle Indie olandesi e presidente della Banca dei regolamenti internazionali dal 1935 al 1936); i polacchi Paul Minkowski (presidente dell'Istituto nazionale delle esportazioni e della commissione commercio e industria della camera dei deputati), Antoine Roman (consulente economico del ministero degli esteri) e Lychowski (consulente del ministero del commercio e dell'industria); lo svedese Bjorn Prytz (direttore generale dell'impresa meccanica Skf); i sovietici Eugen

il 29 giugno 1931 sotto la presidenza di Leonardus Trip e organizzò i propri lavori intorno ai temi della politica commerciale, delle intese industriali internazionali e del credito a medio e a lungo termine<sup>27</sup>. Le prime sedute sono dedicate all'audizione dei quattro esperti industriali (Benni, Lammers, Marlio e Meyer) incaricati dal Comitato economico di studiare l'impatto generale dei cartelli in prospettiva macroeconomica<sup>28</sup>. Nella relazione che tenne sul lavoro svolto, Marlio riprese in una forma più strutturata e affinata concettualmente il ventaglio di argomentazioni da anni ormai utilizzate per persuadere della validità di questa modalità di organizzazione della produzione industriale: dal superamento dell'anarchia propria del mercato alla disponibilità di informazione più completa in seno all'industria, fonte di una ripartizione dei costi e dei rischi d'impresa, della riduzione delle fluttuazioni (anche nei livelli occupazionali e salariali), di una migliore calibrazione degli investimenti e dei prezzi, di un'ampia condivisione di dati statistici e di informazioni tecniche e commerciali. Il «mercato» era in grado di produrre da sé gli antidoti agli eventuali abusi, grazie alla concorrenza degli outsider e all'introduzione di prodotti sostituiti. Marlio sosteneva insomma che, come tutte le imprese umane, anche i cartelli erano soggetti a generare effetti negativi, ma era necessario dare fiducia ai loro dirigenti, che l'interesse e l'esperienza avrebbero guidato a evitare gli abusi.

Sul rapporto tra cartelli e politiche commerciali e tra cartelli e governi emergevano nel dibattito le posizioni più interessanti. Marlio ammetteva l'esistenza di alcune aporie rispetto alla prima questione. Mentre infatti l'esistenza di un cartello internazionale poteva favorire i negoziati commerciali allo scopo di concordare riduzioni tariffarie, da un lato la presenza della protezione doganale era una condizione necessaria per la formazione dei cartelli, dall'altro non era di per sé sufficiente a consentire la soppressione delle barrie-

---

Preobrajensky (professore di economia politica all'università di Mosca) e Boris Rosenblum (vicedirettore al ministero degli affari esteri). Cfr. Asdn, Commission d'enquête pour l'union européenne, Comité d'experts économiques, Papers, n. 3(2), 24 agosto 1931.

<sup>27</sup> Cfr. *ibid.*, Papers, n. 11, 26 agosto 1931.

<sup>28</sup> Una prima stesura del rapporto, pronta già a maggio, era distribuita a tutti gli intervenuti. Cfr. *ibid.*, Papers, n. 8, «Rapport provisoire présenté par les experts en matière des problème économiques soulevés par les ententes industrielles internationales». Marlio, che si era incaricato della stesura, aveva lavorato su una bozza preparata dal Segretariato. Cfr. Asdn, R, cart. 2830, fasc. 10D.24459.4275, «Various Secretariat memos and minutes», appunto di Stoppani sul prosieguo dei lavori del Comitato degli esperti industriali, 1 dicembre 1930.

re<sup>29</sup>. In fatto di rapporti con i governi era l'industriale chimico e segretario generale della Cgpf, René Duchemin, a farsi sostenitore, con Clemens Lammers, di un modello di «industrie, non pas dirigée, mais concertée», in cui i governi assecondassero la formazione di cartelli in modo indiretto attraverso l'adozione di misure restrittive del commercio internazionale, astenendosi per il resto da qualsiasi intervento o ingerenza<sup>30</sup>. Emergevano però non piccole obiezioni. Francqui si aspettava che i cartelli portassero all'eliminazione dei sussidi statali all'esportazione, dei contingenti e delle licenze<sup>31</sup>; Layton metteva in dubbio la capacità dei cartelli di attenuare le fluttuazioni e domandava su quale insieme di dati statistici poggiasse l'affermazione che l'organizzazione della produzione industriale recasse benefici<sup>32</sup>; Albert Thomas domandava se si continuava a ritenere il principio della pubblicità leale uno strumento di controllo<sup>33</sup>; De Michelis chiedeva spiegazioni su quali conseguenze avessero le intese sui settori non cartellizzati e sui produttori agricoli acquirenti di macchinari, fertilizzanti e servizi di trasporto<sup>34</sup>.

Molte di queste posizioni si delinearono più chiaramente nelle sedute dedicate al dibattito sulla situazione generale, nel quale diversi esperti si sarebbero trovati d'accordo su più di un punto con Layton, strenuo portavoce di un liberalismo internazionalista<sup>35</sup>. Egli era

---

<sup>29</sup> Asdn, Commission d'enquête pour l'union européenne, Comité d'experts économiques, PV, 2a seduta, 24 giugno 1931, p. 8. Su questo punto conveniva anche Lammers, tenace tuttavia nel sostenere che i cartelli alla lunga presentassero comunque innegabili vantaggi (cfr. *ibid.*, 4a seduta, 25 giugno 1931, p. 14).

<sup>30</sup> Egli faceva l'esempio recente dell'istituzione in Francia di un regime di licenze per le importazioni di azoto. Cfr. *ibid.*, pp. 14-16. Un altro intervento indiretto a favore dei cartelli, considerato che non era possibile ridurre le tariffe per i motivi indicati da Marlio, sarebbe consistito nel rimborso alle imprese cartellizzate dei diritti percepiti sulle merci importate. Cfr. *ibid.*, 4 seduta, 25 giugno 1931, p. 4-5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>35</sup> Vale la pena di notare per inciso che l'analisi delle cause della crisi svolta da Layton si rivela ancora oggi in gran parte valida. Egli vi vedeva infatti le conseguenze della guerra in termini di penuria capitali, inflazione e redistribuzione della ricchezza; processi di stabilizzazione effettuati sulla base di cattivi calcoli; sparizione dei mercati russo, cinese e indiano; ascesa degli Stati Uniti come grande potenza industriale; modifica strutturale della domanda di beni industriali; sorgere di nuove industrie; guadagni di produttività generati dai processi di razionalizzazione; progressi effettuati in campo agricolo. A ciò si aggiungevano tentativi artificiali di sostenere i prezzi a livelli troppo alti, protezionismo e conseguente contrazione del commercio internazionale e aumento della capacità produttiva complessiva. Infine, come risultato dell'agire di questi elementi, una cattiva distribuzione delle riserve auree e poca collaborazione tra le banche centrali (cfr. *ibid.*, 3a seduta, 25 giugno 1931, pp. 3-10). Per un confronto cfr., ad esempio, *L'economia europea tra le due guerre*, a cura di C.H. Feinstein, P. Temin e G. Toniolo, Roma-Bari, Laterza, 1998, cap. 1.

convinto che i provvedimenti fondamentali per uscire dalla crisi consistessero nel provocare l'aumento generalizzato dei prezzi, a partire da quelli agricoli, e nella riduzione delle barriere tariffarie<sup>36</sup>. I cartelli avrebbero potuto parzialmente servire, forse, a quest'ultimo obiettivo, ma solo in misura parziale e creando agli scambi ostacoli di altra natura. Inoltre, se anche potevano produrre stabilità di prezzi e salari e permettere un risparmio di costi, non tutti i settori produttivi si prestavano alla regolamentazione ed era naturale che non tutti i paesi si sentissero di invocare senza riserve i cartelli come un rimedio alla crisi. La Sdn, di conseguenza, non doveva cercare di favorire direttamente la creazione di intese internazionali, tenuto conto per di più che non tutti i governi erano disposti a seguire le proposte indicate da Duchemin e Lammers nel senso dell'«economia concertata» e del «concorso latente». Il massimo che poteva fare la Sdn era facilitare i contatti tra gli industriali, come Layton aveva sostenuto anche in seno al Comitato consultivo. Su questa analisi concordavano l'industriale svedese Prytz – per il quale la reflazione si sarebbe ottenuta grazie a un'azione delle banche centrali, non certo grazie all'operare dei cartelli<sup>37</sup> – e il banchiere belga Francqui, per il quale una rete di cartelli multipli non avrebbe la forza di risollevare l'economia europea e costituirebbe forse un rimedio, non certo però il principale, né uno dei più efficaci nella situazione attuale<sup>38</sup>. Per Trip, invece, la critica alle forme di regolamentazione privata dei mercati era basata su riferimenti teorico-dottrinari: in quanto misure «artificiali» rendevano più arduo e lungo il processo di aggiustamento – deflazione – necessario a ristabilire l'equilibrio nei mercati reali. Inoltre sarebbe occorso stabilire un controllo efficace, dal momento che la pubblicità non bastava ed era poco probabile che i membri dei cartelli vi si prestassero<sup>39</sup>.

Duchemin difese l'idea dei cartelli distinguendoli in buoni e cattivi e accusando il liberalismo di Layton e Prytz di essere una petizione di principio inadeguata al mondo reale,

<sup>36</sup> In buona sostanza sono queste le misure di policy che i britannici avrebbero sostenuto alla conferenza di Londra del 1933. Vale la pena di osservare che Layton e i britannici in generale non vedevano di buon occhio l'obiettivo dell'unione doganale, salvo che fosse edificata sulla base di tariffe sufficientemente basse per non escludere il commercio con l'impero.

<sup>37</sup> Asdn, Commission d'enquête pour l'union européenne, Comité d'experts économiques, PV, 3a seduta, 25 giugno 1931, pp. 11-12.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 12-14.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 4a seduta, 25 giugno 1931, p. 19.

nel quale non si poteva di pensare di abbattere, con le barriere tariffarie, strutture economiche costitutesi nel corso di secoli. Per la Francia i cartelli erano uno strumento – il principale, nonostante i dinicghi – della soluzione: l'unione doganale. Un progetto, però, che non incontrava comunque il favore dei britannici.

Le difese, tuttavia, e le attenuazioni e le riformulazioni intese a simulare minore distanza tra le posizioni non avevano la capacità di spostare i termini del dibattito, chiaramente configurato in un dialogo tra modi di guardare alla crisi profondamente diversi non solo perché diversi erano gli interessi nazionali sottostanti alle parole degli oratori, ma anche perché divergenti erano gli orizzonti culturali. Lo mostrava bene proprio la questione dei cartelli. Congeniali alla tradizione dell'industria tedesca e centroeuropea – abituate all'idea del principio organizzativo ora sotto la direzione della banca mista, ora in funzione di una più efficace penetrazione dei mercati esteri – e bene adattati a quella francese, essi erano fundamentalmente estranei alla tradizione britannica<sup>40</sup>. Aveva probabilmente ragione il presidente della Cgpf a sostenere che all'interno delle comunità di interesse il produttore più debole sarebbe stato eliminato attraverso accordi con i membri del cartello e che in questo modo l'industria organizzata avrebbe ottenuto gli stessi risultati della libera concorrenza, ma si confrontavano due mondi distinti<sup>41</sup>. C'erano poi le critiche all'efficacia del controllo affidato alla sola pubblicità degli atti e le contraddizioni sulla capacità dell'industria cartellizzata di promuovere la liberalizzazione.

In definitiva, gli esperti affidavano al proprio rapporto alla Ceue un blando incoraggiamento verso i cartelli industriali internazionali. Portando all'attenzione della Commissione il rapporto generale degli esperti, indicando i limiti di applicazione dei cartelli ad alcuni settori, sollecitando che il loro sviluppo fosse lasciato alla libera iniziativa e fosse esente da interventi governativi, limitandosi a indicare una serie di comportamenti auspicabili

---

<sup>40</sup> L'affermazione deve essere intesa in riferimento all'industria britannica. Non tiene conto dei tentativi di regolamentare i mercati di alcune materie prime, in cui invece gli inglesi non si mostrarono osservanti molto scrupolosi dei principi del libero mercato. Il piano Stevenson (1922-1928) per il controllo delle esportazioni della gomma naturale coltivata in Malesia e a Ceylon è un esempio particolarmente efficace. Cfr. B.B. Wallace e L.R. Edminster, *International control of raw materials*, Washington D.C., Brookings Institution, 1930, pp. 172 ss.

<sup>41</sup> Cfr. *ibid.*, p. 5.

e deprecabili, lasciando ai singoli stati la scelta di come reprimere gli abusi e infine invocando un controllo basato sulla pubblicità dello statuto e degli scopi, gli esperti affermavano che, così concepite, le intese potevano dare luogo alla formazione di comunità di interesse suscettibili di contribuire, con il concorso di politiche commerciali conformi, all'unificazione doganale europea<sup>42</sup>.

Dopo questo episodio l'attenzione verso i cartelli industriali internazionali sarebbe fortemente diminuita, in ragione dei suoi controversi aspetti e della fiera difesa della loro autonomia da parte degli industriali<sup>43</sup>. Un aspetto, quest'ultimo, che in un contesto in cui, di fronte al clamoroso fallimento del «mercato», i governi si preparavano a intervenire nella gestione dell'economia, rendeva il tema di scarsa o nulla utilità nell'agenda di conferenze multilaterali, non prestandosi a strumento di politica economica. Molto più interessanti in questo senso – anche perché più flessibili – diventavano altri schemi di regolamentazione dei mercati, quelli aventi a oggetto le commodity agricole e industriali. Lo spostamento dell'attenzione diventava evidente a distanza di pochi giorni dalla consegna del rapporto degli esperti economici (29 agosto), quando ne discusse la seconda Commissione dell'Assemblea. Recependo le indicazioni provenienti dagli esperti e aggiungendovi un'enfasi nuova sulla tutela degli interessi dei consumatori, essa invitò il Comitato economico a considerare i gruppi di prodotti nel cui ambito fosse facilmente realizzabile un'intesa internazionale, indicando le commodity che le delegazioni nazionali avevano nominato nel dibattito: cereali, vino, sughero, lino, carbone, legno, carta, seta artificiale, cuoio, pelli, materiale elettrico, automobili e prodotti chimici. Non a caso l'intestazione della parte del rapporto che li concerneva non era più *«International industrial agree-*

<sup>42</sup> Cfr. Asdn, Commission d'enquête pour l'union européenne, Comité d'experts économiques, Papers, n. 13, «Projet de rapport», 29 agosto 1931, pp. 9-10.

<sup>43</sup> Vale la pena di osservare riguardo alla questione dell'autonomia come in una prima bozza del rapporto degli esperti economici la parte dedicata ai cartelli suonasse sbilanciata a favore degli industriali, per effetto di un lapsus e appunto per questo rivelatrice: «aucune pression artificielle ne doit intervenir dans la formation des ententes industrielles internationales, celles-ci devant résulter des conditions économiques elles-mêmes et de la libre initiative des industriels» fu modificato sostituendo alla fine «intéressés» a «industriels». È d'altra parte significativo che alla riunione degli esperti nessun governo avesse delegato un rappresentante sindacale.

ments» ma «*International economic agreements*»<sup>44</sup>.

## 5.2. La conferenza di Londra (1932-1933)

La conferenza monetaria ed economica di Londra segnò la fine di anni di faticosa ricerca di una cooperazione internazionale nel campo della politica economica allo scopo di assicurare una forma di «governo» condiviso all'economia mondiale. Essa fu riunita dopo che la conferenza di Losanna del 1932 ebbe messo fine ai pagamenti delle riparazioni tedesche con l'intenzione di valutare «le misure necessarie per rimediare alle altre difficoltà economiche e finanziarie» suscettibili di aggravare e prolungare la crisi<sup>45</sup>. La conferenza fu un completo fallimento, anzi, «*a classic example of failure to achieve international agreement*»<sup>46</sup> e, secondo il giudizio posteriore del responsabile della sezione finanziaria del Segretariato, un evento che «*should never have been convened when it was and certainly would not have been had advice in Geneva been sought*»<sup>47</sup>. Nessuno degli obiettivi che stavano più a cuore alle delegazioni delle maggiori potenze fu conseguito: né la stabilizzazione del dollaro, né la riduzione tariffaria, né una politica coordinata di stimolo dei

---

<sup>44</sup> Cfr. Asdn, «Report and draft resolutions submitted by the second Committee to the Assembly», 23 settembre 1931 (A.75.1931.II.B), pp. 4-5. La lista, affermava Duchemin, era stata redatta dal ministero del commercio francese ed era composta di prodotti in merito ai quali un'inchiesta aveva messo in luce la possibilità di concludere accordi internazionali. Cfr. Asdn, R, cart. 2830, fasc. 10D.34183.4275, «Cartesl industriels. Correspondance avec M. Duchemin, Confédération générale de la production française», lettera di Duchemin a Baumont, della sezione Relazioni economiche del Segretariato, 12 gennaio 1932.

<sup>45</sup> Cfr. Sdn, *Conférence monétaire et économique. Rapports approuvés par la Conférence le 27 juillet 1933 et résolutions du Bureau et du Comité exécutif*, Genève, Société des Nations, 27 luglio 1933, p. 3. Kindleberger (cfr. C.P. Kindleberger, *Commercial policy between the wars*, in *Cambridge economic history*, vol. 8, *The industrial economies*, cit., p. 186) fa risalire la conferenza a una proposta avanzata dal cancelliere Brüning nei primi anni trenta per discutere in modo collegato e in sede politica le questioni del disarmo, delle riparazioni e dei debiti interalleati. Una vivida ricostruzione della conferenza, centrata sulla delegazione americana e sulle trattative per la stabilizzazione monetaria, è in H. Feis, *1933: characters in crisis*, Boston, Little, Brown & Co., 1966.

<sup>46</sup> Cfr. B. Eichengreen e M. Uzan, *The 1933 World economic conference as an instance of failed international cooperation*, in *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*, a cura di P.B. Evans, H.K. Jacobson e R.D. Putnam, Berkeley, University of California Press, p. 171.

<sup>47</sup> Cfr. la recensione di Alexander Loveday a H.E. Davis, *Pioneers in world order. An American appraisal of the League of Nations*, New York, Columbia University Press, 1944, pubblicata in «American economic review», vol. 36 (1946), n. 1, p. 172.

prezzi<sup>48</sup>. Al suo termine il mondo si divise nelle tre grandi aree monetarie della sterlina, del dollaro e blocco dell'oro.

Seguendo la lettura di Eichengreen e Uzan, non fu possibile realizzare una convergenza su nessuno degli obiettivi che le delegazioni maggiori giudicavano prioritari per due ordini di motivi. In primo luogo, la differente interpretazione delle cause della crisi e, conseguentemente, il diverso apprezzamento delle misure necessarie per uscirne. Per i britannici le difficoltà erano originate dal diverso comportamento dei prezzi esterni e interni a partire dal 1929<sup>49</sup>. Mentre i primi avevano cominciato a scendere, i secondi si erano mantenuti relativamente più stabili, principalmente a causa della resistenza alla compressione opposta dai salari. Di qui originava una pressione deflazionista che scoraggiava produzione e occupazione. Di qui pure l'obiettivo prioritario di provocare un aumento dei prezzi attraverso misure di politica monetaria, che sarebbero state compatibili con l'esistenza del vincolo esterno solo qualora fossero state condivise dalle altre banche centrali<sup>50</sup>. Per i francesi, all'origine della crisi stava l'instabilità monetaria degli anni venti, ovvero il gold exchange standard stesso, che aveva permesso alle banche centrali di espandere l'offerta di moneta sulla base delle riserve valutarie ed evitare di perseguire l'aggiustamento verso il basso dei prezzi interni. Il percorso per ripristinare la fiducia dei mercati e imboccare la via di uscita dalla crisi passava necessariamente, a giudizio dei francesi, per il ripiego dei prezzi su livelli sostenibili, dunque attraverso ulteriore deflazione e nell'osservanza di politiche ortodosse<sup>51</sup>. Gli americani, con Hoover, condividevano il punto di vista francese, ma ritenevano che fosse opportuno ricorrere a provvedimenti di contrasto del ciclo economico, venendo in ciò ad accostarsi agli inglesi, in una visione delle priorità che fu poi quella di Roosevelt<sup>52</sup>.

La seconda ragione sottostante il fallimento della conferenza è attribuibile al peso delle

<sup>48</sup> Cfr. B. Eichengreen, *Gabbie d'oro*, cit., p. 404.

<sup>49</sup> Sulle posizioni degli inglesi alla conferenza si veda in particolare P. Clavin, *The world economic conference, 1933: the failure of British internationalism*, in «Journal of European economic history», a. 20 (1991), n. 3, pp. 489-527.

<sup>50</sup> Cfr. B. Eichengreen e M. Uzan, *The 1933 World economic conference*, cit., pp. 181-182.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 182-183.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 184.



considerazioni di politica interna, che videro i politici francesi sensibili alle richieste degli agricoltori, bene organizzati e capaci di svolgere una considerevole pressione; Roosevelt dibattersi tra le pressioni dei *farmers* a favore della svalutazione, le contrapposizioni interne al proprio gabinetto e la dialettica con il Congresso; MacDonald soffrire degli opposti orientamenti del cancelliere dello scacchiere Neville Chamberlain da un lato – a favore della preferenza imperiale con l'appoggio del Tesoro e del Board of Trade –, e della Banca d'Inghilterra e del Foreign Office, più inclini alla conciliazione, dall'altro<sup>53</sup>.

Tornando alla conferenza, i preparativi furono condotti da un gruppo di esperti nominati in parte dai governi, in parte dal Consiglio della Sdn, riuniti sotto la presidenza di Leonardus Trip in due sessioni nel novembre 1932 e nel gennaio 1933<sup>54</sup>. Nell'introduzione all'«ordine del giorno annotato» in cui sfociarono i lavori della Commissione era presentato un quadro sintetico della situazione. La disoccupazione, anzitutto, colpiva trenta milioni di lavoratori secondo dati del Bit, peraltro giudicati sottostimati. Il livello generale dei prezzi era diminuito di oltre il 30% rispetto all'ottobre 1929, quello delle materie prime di una proporzione tra il 50 e il 60%. L'indice degli stock dei prodotti primari, agricoli e industriali, ammontava nel 1932 al doppio del valore del 1925, mentre la produzione e l'attività industriale avevano subito una pesante contrazione. Il commercio internazionale si era ridotto in valore nel terzo trimestre del 1932 a circa un terzo rispetto al corrispondente periodo del 1929, mentre in volume la variazione era nell'ordine del 25%. Diminuivano i redditi nazionali, aumentavano i deficit di bilancio, la metà dei paesi aveva abbandonato la parità aurea e quaranta avevano imposto restrizioni di cambio. Il problema del debito – pubblico e privato – acquistava un rilievo di primo piano. A questa

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 190-197.

<sup>54</sup> Altri esperti furono designati dalla Bri, tre dal Bit, due dall'Iia, uno fu il *rapporteur* al Consiglio sulle questioni finanziarie. I lavori furono presieduti da Leonardus Trip, mentre della segreteria fece parte anche Per Jacobsson, allora funzionario della Bri. Cfr. Sdn, *Conférence monétaire et économique. Rapports approuvés*, cit., p. 3. Nel complesso, dei trenta membri della commissione i soli che non appartenessero all'amministrazione economica e finanziaria dello stato o alla banca centrale nazionale erano una netta minoranza. Vi si contano il cinese Lo, ambasciatore in Danimarca; Edmund Day, direttore delle ricerche nelle scienze sociali della Rockefeller Foundation; John Williams, professore di economia ad Harvard; Giuseppe Tassinari, presidente della Confederazione generale dell'agricoltura; Hiroyuki Kawai, plenipotenziario giapponese in Polonia.

drammatica situazione si aggiungeva un «*état virtuel de guerre économique*» nelle relazioni tra gli stati. I lavori della conferenza erano dunque concepiti dalla commissione preparatoria in primo luogo come un programma di disarmo economico<sup>55</sup>.

Avvisando della stretta interdipendenza dei problemi economici e finanziari<sup>56</sup>, gli esperti articolavano il programma in questioni finanziarie e in questioni economiche e illustravano quali dovessero essere, a loro parere, i provvedimenti da adottare. Delle prime facevano parte la politica monetaria e del credito; i problemi dei cambi; il livello dei prezzi e la circolazione dei capitali. Delle seconde la politica tariffaria, le restrizioni al commercio (proibizioni, contingentamenti, licenze) e gli accordi tra i produttori. Tra gli obiettivi fondamentali era considerato il ripristino di uno standard monetario internazionale secondo modalità e tempi che i governi erano liberi di determinare e per i quali si suggerivano percorsi differenziati, onde tenere conto delle situazioni di partenza individuali. In secondo luogo si sottolineava l'importanza di provocare il rialzo dei prezzi in modo da ristabilire un maggiore equilibrio con i costi e, a seguire, l'abolizione delle misure di controllo dei cambi e una maggiore libertà di commercio<sup>57</sup>.

Più in dettaglio, il rialzo dei prezzi era ritenuto essenziale per arrestare gli effetti deleteri che la deflazione aveva sui debitori, il valore reale delle cui obbligazioni aumentava parallelamente alla discesa dei prezzi, alimentando l'azione depressiva in un moto a spirale. Occorreva inoltre riequilibrare prezzi e costi, dal momento che la maggiore vischiosità dei secondi rendeva insostenibile – perché in perdita – la conduzione dell'attività economica e generava dunque ulteriore disoccupazione e restringimento dei mercati. Esisteva

<sup>55</sup> Cfr. Sdn, Conférence monétaire et économique. Projet d'ordre du jour annoté soumis par la Commission préparatoire des experts, 20 gennaio 1933, pp. 5-6.

<sup>56</sup> La consapevolezza dell'interconnessione dei problemi finanziari e di quelli economici non era certamente nuova, eppure è un fatto che le più importanti conferenze internazionali promosse sino allora dall'Ocf della Sdn – la conferenza finanziaria internazionale di Bruxelles nel 1920 e quella economica di Ginevra nel 1927 – avevano quasi compartimentato il trattamento dei due aspetti, non senza sollevare critiche, come si è peraltro più sopra accennato. La medesima consapevolezza aveva tuttavia cominciato a emergere anche all'interno dell'Ocf assumendo i contorni di una riflessione critica sulla sua struttura e attività. A essa era improntata una lettera del membro norvegese del Comitato economico, Gunnar Jahn, a Pietro Stoppani, nella quale si sollecitava l'avvio di sessioni comuni dei comitati Economico e Finanziario in modo da dare ai problemi dell'economia mondiale l'ampiezza di prospettive che richiedevano. Cfr. Asdn, R, cart. 2830, fasc. 10D.33235.4275, «Cartels. Enquête auprès des membres du Comité économique», Jahn a Stoppani, 18 dicembre 1931.

<sup>57</sup> Cfr. Sdn, Projet d'ordre du jour annoté, pp. 7-8.

ancora un terzo aspetto del problema, e riguardava l'andamento a forbice dei prezzi dei prodotti finiti e di quelli delle materie prime, molto più cedevoli, un comportamento che veniva parzialmente imputato alla tenuta dei prezzi di alcuni semilavorati industriali necessari alla produzione dei beni capitali, il cui livello era stato artificiosamente sostenuto dall'operare di cartelli<sup>58</sup>. Le implicazioni di questo andamento diseguale erano rilevanti sul piano internazionale, dal momento che affliggevano la posizione di molti paesi produttori di commodity agricole e industriali. La loro perdita di reddito dalle esportazioni si traduceva in difficoltà di bilancio, incapacità di sostenere il servizio del debito estero, diminuzione di potere di acquisto internazionale, in definitiva in svalutazioni e chiusura dei mercati, con danni non irrilevanti per la domanda di beni rivolta alle economie industrializzate.

Nelle valutazioni della Commissione preparatoria la politica monetaria era considerata lo strumento principe per provocare il rialzo dei prezzi. Le banche centrali avrebbero dovuto informarla all'abbassamento dei tassi d'interesse e all'aumento della liquidità interna mediante operazioni di mercato aperto. Per evitare i limiti della «trappola della liquidità», e tuttavia entro una misura che non compromettesse il credito dello stato – ossia il suo bilancio –, si suggeriva che i governi finanziassero programmi di opere pubbliche in modo da riattivare più rapidamente la domanda interna<sup>59</sup>. Fattori di questa politica di reflazione erano principalmente gli inglesi, i quali erano disposti a contemplare un ritorno

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 20-21. Sebbene desse prova di una consapevolezza acquisita nei confronti dei limiti delle politiche monetarie espansive, nel complesso il suggerimento suonava più come una messa in guardia che come un incitamento a piani di spesa in disavanzo. L'ortodossia finanziaria continuava a considerare alla stregua di un tabù la compromissione dei bilanci statali. Prova ne è il fatto che la conferenza trattò con molta sufficienza e infine scartò i progetti di lavori pubblici internazionali che il Bit di Albert Thomas aveva lanciato nel 1931 come via maestra alla soluzione della crisi e che furono discussi dalla Ceuc e dal Comitato economico nei due anni successivi. Per considerazioni sullo scarso ricorso alle politiche fiscali – salvo sotto forma di politiche di riarmo – come strumento di stimolo della domanda negli anni trenta si veda B. Eichengreen, *Rivoluzione keynesiana e rivoluzione nominale: ci fu un cambiamento di paradigma nella politica economica degli anni trenta?*, in *Storia dell'economia mondiale*, vol. 4, *Tra espansione e recessione. Dalla seconda metà dell'Ottocento agli anni trenta*, a cura di Valerio Castronovo, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 539-552. Sui piani di lavori pubblici internazionali proposti dal Bit cfr. D. Guérin, *Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Institut européen, 1996, pp. 89 ss. L'idea era stata avallata e divulgata con sostegni teorici da James Meade in un pamphlet della New Fabian Society (J.E. Meade, *Public works in their international aspect*, London, New Fabian Research Bureau, 1933). Al gradimento incontrato dalla proposta in alcuni ambienti governativi e sindacali tedeschi dedica qualche pagina C.P. Kindleberger, *The world in depression*, cit., pp. 173-175.

all'oro – come richiesto dalla Francia – solo a patto di un accordo per dare corso a un'azione espansiva e coordinata delle banche centrali, allo scopo di allentare il vincolo esterno che sarebbe stato nuovamente imposto<sup>60</sup>.

Un altro strumento per innalzare il livello dei prezzi era la limitazione della produzione. A farsi relatore della proposta alla Commissione preparatoria era stato Paul Elbel, successore di Daniel Serruys alla direzione degli accordi commerciali del ministero del commercio francese e nel Comitato economico della Sdn<sup>61</sup>. Il rapporto attaccava suggerendo una contrapposizione alle vedute di chi considerava la progressiva liberalizzazione del commercio internazionale l'unico strumento per rimediare alla crisi e proponendo l'organizzazione dei mercati della produzione e della distribuzione come misura necessaria a evitare il collasso completo. Pur riconoscendo che la cosa migliore fosse lasciare all'iniziativa delle parti interessate la conclusione di simili intese, inoltre, si riteneva che i governi potessero discuterne alla conferenza e prestare eventualmente il proprio concorso alla conclusione di accordi, anche nella forma di accordi intergovernativi. Oltre al grano, già oggetto di conferenze governative, altri prodotti considerati erano il legno e il carbone, in parte già sottoposti al controllo dei governi<sup>62</sup>.

Nell'ottica dei francesi, che in tutte le occasioni di dibattito internazionale avevano addotto ragioni di sicurezza nazionale per giustificare il proprio protezionismo, la regolamentazione dei mercati delle commodity aveva il vantaggio aggiuntivo di essere coerente con l'insieme delle politiche richieste dalla difesa della parità aurea. Cercare di ottenere per altra via il rialzo dei prezzi, infatti, ossia nei termini in cui la soluzione veniva proposta alla conferenza, significava adottare provvedimenti di politica monetaria o fiscale che prima o poi, agendo sull'offerta di moneta e sulla domanda di importazioni, avrebbero messo a rischio il mantenimento del vincolo esterno. Che era precisamente quanto i francesi temevano maggiormente.

L'orientamento dei francesi a favore della regolamentazione dei mercati incontrava

<sup>60</sup> Cfr. B. Eichengreen e M. Uzan, *The 1933 World economic conference*, cit., pp. 175-176.

<sup>61</sup> Cfr. Asdn, Monetary and economic conference, Preparatory Commission of experts, Economic subcommittee, Papers, n. 12, 17 gennaio 1933. Su Elbel cfr. par. 2.3., n. 105.

<sup>62</sup> Cfr. Sdn, *Projet d'ordre du jour annoté*, pp. 33-34.

d'altra parte quello di altre delegazioni. Si è visto come la proposta avesse già provocato all'Assemblea del 1931 la richiesta di sottoporre a regolamentazione un ampio numero di prodotti. Nel 1933 a Londra non solo le proposte si moltiplicarono in modo tale che i lavori della sottocommissione per il «coordinamento della produzione e della vendita», partiti in sordina, finirono per soverchiarla costringendola a suddividersi ulteriormente in numerosi sottocomitati<sup>63</sup>, ma furono presentati e discussi i principi generali che avrebbero dovuto guidare la realizzazione degli schemi di regolamentazione. Fu proprio con questi insiemi di criteri, anzi, che si cominciò.

La prima proposta di metodo fu depositata dai francesi una settimana dopo l'inizio della conferenza<sup>64</sup>. Alcune delle premesse introduttive sono di particolare interesse. La delegazione riteneva che alla radice della crisi fosse lo squilibrio verificatosi sui mercati delle commodity agricole e industriali e che un nuovo equilibrio potesse realizzarsi *solo* con l'introduzione di forme di organizzazione della produzione e della vendita. Queste erano già state applicate da gruppi privati e avevano dato buona prova ed erano perciò state raccomandate dai tecnici ginevrini. Tuttavia, nel caso delle materie prime, in assenza dell'intervento dei governi – che «soli, si legge, potevano conciliare tutti gli interessi in gioco» – non si erano ottenuti i risultati sperati. Per questa ragione si suggeriva la via di accordi intergovernativi applicati a prodotti di base che riguardassero il più ampio numero di produttori e che più facilmente si offerissero alla regolamentazione internazionale. Il reddito e il potere d'acquisto di tali produttori sarebbero stati ripristinati dal rialzo dei prezzi e ricostituiti come mercato per i prodotti industriali<sup>65</sup>.

Di lì a poco una seconda proposta contenente una serie di principi generali della rego-

---

<sup>63</sup> Cfr. Sdn, *Rapports approuvés par la Conférence le 27 juillet 1933*, p. 17. La conferenza organizzò i propri lavori in due commissioni, la Commissione economica e la Commissione monetaria e finanziaria. La prima si suddivise a sua volta in quattro sottocommissioni, dedicate alla politica commerciale, al coordinamento della produzione e della vendita, ai sussidi, al protezionismo indiretto; la seconda in due sottocommissioni, dedicata una alle misure immediate per la ricostruzione finanziaria, l'altra al ristabilimento dello standard monetario. Dalla sottocommissione per il coordinamento dei mercati si svilupparono ben sette sottocomitati per la discussione degli schemi di regolamentazione di: caffè, zucchero, vino, legno, carbone, stagno e prodotti caseari.

<sup>64</sup> Cfr. Asdn, *Conférence monétaire et économique, Commission économique, Papers*, n. 8, «Proposal by the French delegation», 19 giugno 1933.

<sup>65</sup> Cfr. *ibid.* e la presentazione del progetto in Commissione a opera di Sarraut in Sdn, *Journal of the monetary and economic conference (Mec Journal)*, n. 9, 20 giugno 1933, p. 56.

lamentazione delle commodity era presentata dal segretario di stato alle Colonie per conto della delegazione britannica<sup>66</sup>. Meno drastica di quella francese nella formulazione, sebbene anche qui il basso livello dei prezzi dei prodotti primari fosse considerato «*at the root*» della crisi, ne condivideva la preoccupazione di ristabilire il reddito dei produttori delle commodity e dunque la domanda da questi rivolta alle economie industriali, interrompendo il circolo vizioso tra debito, svalutazioni e chiusura dei mercati. Meno netto era il ruolo assegnato ai governi, dei quali si invocava il sostegno attivo, ma non necessariamente l'intervento come parti contrattuali. Seguiva una definizione molto più articolata delle caratteristiche dei mercati coinvolti. Gli schemi dovevano:

Avere una portata estesa con riferimento alle commodity, nel senso di non darne una definizione troppo restrittiva escludendo in tal modo prodotti strettamente collegati o sostituiti;

ottenere un generale consenso dei paesi produttori e, all'interno di ciascun paese, quello dei produttori individuali;

equi verso tutte le parti interessate, dai produttori ai consumatori, garantendo regolarità di volumi e stabilità di prezzi;

gestibili dal punto di vista amministrativo, con facoltà dei governi interessati di imporne il rispetto;

di durata sufficiente a offrire sicurezza di risultati a tutte le parti;

premiare l'efficienza relativa degli aderenti.

Fu da questa base che originò il testo adottato dalla Commissione come riferimento per tutte le iniziative intese a regolamentare i mercati delle commodity. Le modifiche apportate furono motivate fondamentalmente dalla volontà di delimitare meglio i casi in cui se ne predicava il ricorso. Da un lato fu attenuata l'enfasi sugli schemi restrittivi come strumento principale per provocare l'aumento dei prezzi e specificato che i prodotti assoggettabili dovevano presentare tra i prerequisiti anche accumuli di stock. Dall'altro fu meglio

<sup>66</sup> Cfr. Asdn, Conférence monétaire et économique, Commission économique, papers, n. 17, «Conditions of co-ordination of production and marketing», 21 giugno 1933.

precisata l'esigenza che gli schemi evitassero abusi e discriminazioni, che beneficiassero della collaborazione dei consumatori nei paesi importatori e che si mostrassero abbastanza flessibili per dare luogo ad aumenti di produzione in risposta a variazioni della domanda<sup>67</sup>. A questi esiti portava un dibattito che aveva visto emergere le preoccupazioni degli importatori, timorosi di vedersi ridotto l'accesso (o modificate in peggio le condizioni) a certi mercati e perciò inclini a mostrare freddezza e scetticismo. L'Italia era un caso in proposito, coerentemente con la posizione difesa sulla questione dei cartelli industriali<sup>68</sup>. In altri casi, quello del cileno Urzua per esempio, era invece una diffidenza in parte verso la natura antiliberale degli schemi di regolamentazione, in parte verso la loro efficacia<sup>69</sup>. In altri casi la preoccupazione chiamava in causa i rapporti tra paesi agricoli e paesi industriali, mettendo in luce i rischi che la restrizione si prestasse a divenire uno strumento che distribuiva vantaggi in modo asimmetrico, ossia principalmente ai paesi importatori. A dare voce a questa posizione fu specialmente l'australiano Stanley Bruce, che ravvisava nell'idea stessa della restrizione la spia di un atteggiamento pessimista (leggi «malthusiano») ingiustificato, considerate le possibilità di innalzamento del tenore di vita messe a disposizione dal progresso tecnico. Egli domandava che gli schemi fossero ammessi solo come misure temporanee dettate dalla gravità della situazione. Domandava che non fossero l'unico provvedimento adottato e che la loro adozione avvenisse comunque solo dopo un'accurata valutazione prodotto per prodotto. In altri termini che non beneficiassero di un riconoscimento di principio. Soprattutto, però, Bruce temeva che il contenimento dei volumi di produzione si volgesse complessivamente in minore reddito da esportazione e quindi in un peggioramento della posizione internazionale del paese produttore. In questo senso domandava la collaborazione da parte dei paesi sviluppati, affinché collaborassero tenendo aperti i propri mercati all'importazione delle commodity e rinunciando a proteggere produzioni interne non competitive. In modo del tutto simmetri-

<sup>67</sup> Sdn, Rapports approuvés par la Conférence le 27 juillet 1933, pp. 19-20.

<sup>68</sup> Cfr. gli interventi di Asquini in Sdn, *Mec Journal*, n. 10, 21 giugno 1933, p. 65.

<sup>69</sup> *Ibid.* Nel caso degli frumento americano, per esempio, Dario Urzua sosteneva che il tentativo di mantenere stabile il prezzo aveva portato a un aumento degli stock e in definitiva si era reso necessario distruggere il prodotto.

co a come l'Australia moderava i dazi all'ingresso sui beni industriali a spese dello sviluppo del proprio settore secondario<sup>70</sup>. Un insieme di considerazioni che, per la loro fondatezza e per il fatto che Bruce partecipò alla stesura del nuovo testo, venivano ampiamente accolte nella versione definitivamente approvata il 27 giugno<sup>71</sup>.

In sostanza, risuonavano preoccupazioni e adesioni molto simili nelle motivazioni a quelle manifestate nel corso dei dibattiti sui cartelli industriali avvenuti nelle sessioni del Comitato consultivo economico. La differenza stava semmai nel fatto che ora l'urgenza di trovare rimedi a una situazione di eccezionale gravità e l'accettazione del ruolo dei governi rasserenavano il clima della discussione. Il fatto poi che gli oratori fossero prevalentemente funzionari dello stato membri di delegazioni ufficiali, anziché esperti provenienti dalle professioni convocati sulla base della specifica competenza personale, la depurava da quella dimensione di confronto tra parti sociali che era stata invece un tratto ineliminabile dei dibattiti precedenti. Alla chiusura dei lavori della Commissione Economica rimanevano non di meno delle perplessità in coloro che avevano levato voci critiche sugli schemi di regolamentazione ed esse aiutano a mettere in una prospettiva più chiara l'equivocità che permise agli schemi restrittivi di ricevere dalla conferenza un ampio avallo. Fu Stanley Bruce a prendere le distanze dal rapporto della Commissione, pur affermando che non gli avrebbe negato il voto. Egli si rammaricava che la conferenza avesse dedicato tanta attenzione al coordinamento della produzione e della vendita e che di fatto – visto il fallimento complessivo – quell'ambito fosse l'unico nel quale si fossero registrati dei progressi. Gli schemi non sarebbero infatti serviti allo scopo di risollevarne il livello generale dei prezzi. L'organizzazione dei mercati e la restrizione della produzione avrebbero provocato forse l'aumento dei prezzi di alcuni prodotti, ma Bruce esprimeva seri dubbi sul fatto che ciò fosse auspicabile, giacché ne sarebbe discesa un'alterazione nella struttura dei prezzi e conseguentemente nei processi allocativi. Il governo australiano non era contrario all'adozione di schemi in casi specifici e a certe condizioni, ma era

<sup>70</sup> Cfr. *ibid.*, p. 69.

<sup>71</sup> Sdn, *Mec Journal*, n. 16, 28 giugno 1933, p. 111. Il documento finale è identificato come Asdn, *Conférence monétaire et économique, Commission économique, Papers*, n. 33.



disposto a considerarli come uno strumento di policy solo a condizione che fossero inseriti all'interno di un contesto di provvedimenti di politica monetaria e commerciale intesi alla reflazione e alla liberalizzazione<sup>72</sup>. Egli in sostanza si aspettava dalla conferenza le stesse cose che se ne erano ripromessi gli inglesi, con la differenza che questi non si diedero affatto pena di obiettare allo slittamento di significato che in tal modo accompagnò l'avallo degli schemi: da leva ausiliaria di politica economica (modello anglosassone) a strumento autonomo (modello francese). Che vi fosse dell'opportunismo nell'atteggiamento britannico risulta evidente dal tentativo compiuto nel 1934 dal governo di Sua Maestà per sottoporre a regolamentazione la produzione mondiale del cacao<sup>73</sup>. In questa occasione, tuttavia, gli approcci politicamente e culturalmente divergenti con i quali Francia e Gran Bretagna si erano fin lì fronteggiate nei dibattiti sulla soluzione della crisi (o delle difficoltà economiche dell'Europa) trovavano un compromesso. Di fronte alla piega presa dal dibattito sul testo del rapporto, con richieste di limature da parte italiana, inglese, cubana e cilena, è significativo che i francesi, senza esservi invitati, chiedessero al presidente della Commissione di essere parte del *drafting committee* incaricato di apportare modifiche definitive al testo, e che vi si rifiutasse invece l'australiano<sup>74</sup>.

L'approvazione di un insieme di principi generali per la definizione degli schemi di regolamentazione non concludeva il dibattito della seconda sottocommissione della Commissione economica della conferenza, che si spostava sulla valutazione delle situazioni delle singole commodity all'interno di sottocomitati *ad hoc*<sup>75</sup>. Al primo elenco di prodotti sottoposto dai francesi e comprendente grano, vino, legno, cotone, lana, carbone, rame e argento altri se ne erano infatti rapidamente aggiunti: il tabacco su richiesta della delega-

<sup>72</sup> Cfr. Sdn, *Mec Journal*, n. 36, 22 luglio 1933, p. 214. Bruce lamentava anche il fatto che nel rapporto si fosse dato conto delle preoccupazioni che i paesi consumatori avevano espresso riguardo ai piani di regolamentazione, mentre non era menzionata l'obiezione australiana al principio che ne sorreggeva l'adozione.

<sup>73</sup> Cfr. il successivo par. 5.2. Spia di questo atteggiamento è già almeno in parte la richiesta di Philip Cunliffe-Lister che al sottocomitato del cacao il Regno Unito fosse rappresentato tre volte onde tenere conto delle diverse condizioni della produzione in Ghana, in Nigeria e a Trinidad. Cfr. Sdn, *Mec Journal*, n. 33, 18 luglio 1933, p. 196.

<sup>74</sup> Cfr. Sdn, *Mec Journal*, n. 36, 22 luglio 1933, p. 215.

<sup>75</sup> Cfr. precedente n. 63. In essi erano rappresentati delegati dei paesi consumatori non meno che dei paesi produttori.

zione bulgara appoggiata dai greci, dai turchi e dai polacchi; il cacao per iniziativa di ecuadoriani e venezuelani; il caffè e lo zucchero su proposta dei brasiliani da una parte, di cubani e olandesi dall'altra; lo stagno su richiesta dei britannici e degli olandesi; i prodotti caseari (burro in particolare) su invito dei polacchi; i datteri su iniziativa degli iracheni<sup>76</sup>.

Nei casi in cui i termini del problema di una specifica commodity erano di natura prevalentemente tariffaria – così per la lana, il tabacco e i datteri –, il trattamento della questione fu deferito alla sottocommissione della politica commerciale. In un caso, quello del cotone, mancò il tempo di esaminare la situazione. Per il resto la discussione fu scandita da memorandum, proposte di risoluzione e dichiarazioni ufficiali e non sempre riuscì a essere concludente. Per alcuni prodotti veniva deciso un approfondimento conoscitivo, da condursi per lo più sotto la guida di organizzazioni internazionali pubbliche o private e del Comitato economico della Sdn. Fu così per i prodotti caseari, di cui si sarebbero occupati l'Iia, la *Commission internationale d'agriculture*, la *Fédération internationale de la laiterie* e il Comitato economico, e per il vino, il piano relativo al quale fu affidato alla considerazione dell'Office international du vin, dell'Iia e del Comitato. Per gli altri prodotti (in particolare per lo zucchero, il caffè, il cacao, il legno e il rame) si rinviò in generale a ulteriori riunioni da tenersi in autunno e della cui convocazione fu dato mandato al segretario generale della conferenza, Joseph Avenol, in conformità con il piano originario dei lavori della conferenza stessa<sup>77</sup>. La quale infatti, nelle intenzioni iniziali del primo ministro britannico e suo presidente, Ramsay MacDonald, avrebbe dovuto articolarsi in una prima sessione generale di dibattito ad ampio spettro; nel lavoro di sei o sette comitati fino all'autunno e, nel caso di buone prospettive di accordo, in una seconda sessione generale<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. Asdn, *Conférence monétaire et économique*, Commission économique, Papers, n. 79, «Preparation of the supplementary agenda of the sub-commission for the co-ordination of production and marketing», 11 luglio 1933, e Sdn, *Rapports approuvés par la Conférence le 27 juillet 1933*, p. 20.

<sup>77</sup> Cfr. *ibid.*, p. 21.

<sup>78</sup> Cfr. H. Feis, *1933: characters in crisis*, cit., p. 143.

### 5.3. *Cacao, rame, zucchero: tentativi di regolamentazione a confronto (1933-1937)*

Delle proposte discusse alla conferenza di Londra gli schemi di restrizione furono l'unica ad avere un seguito dopo il luglio 1933. Il mandato rassegnato dai vari sottocomitati della sottocommissione per il coordinamento della produzione e della vendita della Commissione economica della conferenza divenne per il Segretariato, e in particolare per la sezione delle relazioni economiche diretta da Pietro Stoppani, motivo per l'avvio di una serie di consultazioni ufficiose, dirette e indirette, con le aree di sottogoverno competenti in materia di commercio internazionale e delle organizzazioni private preposte al funzionamento degli schemi esistenti allo scopo di verificare le concrete possibilità di concludere nuovi accordi. Di questi tentativi se ne ricostruiscono tre. Quelli relativi a cacao e rame ebbero in comune di rappresentare in modo troppo esclusivo gli interessi dei governi che presero l'iniziativa e perciò non ebbero esito positivo. Quello relativo allo zucchero, che toccava interessi distribuiti tra un numero molto più ampio di paesi, sfociò invece nella conclusione di un accordo intergovernativo nel 1937.

Il giorno stesso in cui la conferenza si scioglieva, d'intesa con il presidente della Commissione economica Hendrikus Colijn, il Segretariato avviava i contatti necessari a dare seguito alle risoluzioni della conferenza relative alla conclusione di schemi di regolamentazione per alcune commodity. Nel caso del cacao, i primi a essere contattati furono i governi di alcuni dei paesi principali interessati nella produzione, di fatto quelli con i quali il Segretariato, e per esso Stoppani, intratteneva rapporti correnti. Altri governi furono contattati solo perché si riteneva che il loro intervento potesse favorire il raggiungimento dell'accordo. Furono così interessati della questione sulle prime l'ambasciata brasiliana a Londra – dove prestava attualmente servizio in qualità di addetto commerciale Julio Augusto Barbosa Carneiro<sup>79</sup>, membro del Comitato economico per gran parte degli anni

---

<sup>79</sup> Cfr. par. 4.1., n. 57.

venti – e i governi britannico e olandese. I primi sondaggi non ebbero esiti significativi. Il Brasile non aveva piani specifici in proposito, ma era disposto a considerare misure internazionali atte a provocare un aumento dei prezzi e un allargamento dei consumi<sup>80</sup>. L'Olanda, coinvolta per la produzione di Java, in realtà trascurabile, non riteneva di dover proporre alcun accordo<sup>81</sup>. A prendere con risolutezza l'iniziativa di organizzare uno schema furono gli inglesi nel febbraio 1934. Nel memorandum preparato a questo scopo a seguito di consultazioni con i governi delle colonie, con i rappresentanti del commercio del cacao e con quelli dell'industria dolciaria britannica, era premessa un'analisi del mercato del prodotto<sup>82</sup>. In sostanza, nonostante la recente creazione di un *futures market* a New York avesse generato delle distorsioni e provocato un aumento degli stock, il mercato del cacao era largamente un mercato del compratore, anche in ragione della dispersione dei venditori. Si proponeva pertanto di provocare un rialzo dei prezzi attraverso la costituzione di una piccola organizzazione internazionale incaricata di monitorare la produzione e il consumo del cacao, valendosi del contributo dei paesi consumatori<sup>83</sup>. Al presentarsi di prospettive di sovrapproduzione essa avrebbe convocato i governi interessati e intavolato trattative. Avrebbe inoltre sorvegliato l'andamento delle misure tariffarie o altrimenti restrittive adottate nei paesi consumatori, facendosi eventualmente carico di presentare rimostranze ai governi responsabili di aumenti della protezione. Qualora si fosse rivelato impraticabile stabilizzare i prezzi per questa via, i produttori o i governi avrebbero costituito un fondo congiunto per il ritiro dal mercato delle quantità in eccesso fino a quando la domanda non avesse risollevato i prezzi in misura soddisfacente. Poiché lo schema correva il rischio di prestarsi a manovre speculative, il governo britannico si sarebbe assicurato che non si presentassero *free riders* pronti ad approfittare dell'accordo.

Per quanto solito a formulare suggerimenti sulle iniziative da prendere, in questo caso

<sup>80</sup> Cfr. Asdn, R, cart. 4364, fas. 10D.6184.6184, «Exécution des décisions de la Conférence: cacao», lettera dell'Ambasciata brasiliana a Londra a Joseph Avenol, 11 agosto 1933.

<sup>81</sup> Cfr. *ibid.*, lettera della sezione Società delle nazioni del Ministero degli Esteri olandese a Joseph Avenol, 17 ottobre 1933.

<sup>82</sup> Cfr. *ibid.*, memorandum allegato alla lettera di A.W.A. Leeper per conto del responsabile del Foreign Office, John Simon, a Joseph Avenol, 12 febbraio 1934.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 16.

Stoppani, avvisandone Colijn, lo pregava di attendere l'esito di colloqui ufficiosi che egli avrebbe intrapreso in Europa con i rappresentanti dei paesi maggiori produttori, allo scopo di sondarne l'opinione sulla proposta britannica e valutarne le effettive possibilità di successo<sup>84</sup>. Parallelamente si informava il segretario generale del ministero degli affari esteri belga, Fernand van Langenhove – familiare agli ambienti societari e membro corrispondente del Comitato economico negli anni trenta – domandando notizie sulla produzione di cacao del Congo e sull'eventuale prospettiva di una sua estensione. Il Belgio, si affermava, non avrebbe potuto non essere parte di un accordo nonostante il basso volume della sua produzione<sup>85</sup>. Gli sviluppi più significativi della manovra diplomatica ufficiosa di Stoppani e della sua sezione venivano dai colloqui con i secondi produttori mondiali, ossia i sudamericani. Il governo ecuadoriano veniva informato della *démarche* inglese per il tramite del console a Londra alla fine di febbraio. Ai primi di marzo un incontro a Londra con Barbosa Carneiro anticipava il punto di vista brasiliano<sup>86</sup>. L'addetto commerciale non era molto favorevole alla proposta perché la riduzione della produzione non sarebbe stata di giovamento al Brasile. Dello stesso parere era il venezuelano Escalante, sebbene il suo governo fosse interessato a liquidare gli stock e a un organismo internazionale del cacao. Stoppani, che a Londra aveva intrattenuto colloqui con diversi funzionari del Colonial Office, premeva quindi su Barbosa perché ammorbidisse il proprio punto di vista in occasione dell'esposizione della questione al suo governo<sup>87</sup>. I francesi, consultati sull'argomento in ragione della produzione della Costa d'Avorio, erano d'accordo per la stabilizzazione, molto meno per ipotesi di riduzione della produzione. Nelle colonie francesi era peraltro già in atto uno schema di valorizzazione<sup>88</sup>.

La risposta del Brasile giungeva a metà marzo. L'*Institut de cacao* di Bahia, che riuniva la maggior parte dei produttori brasiliani, non riteneva che gli stock fossero fuori dai valori normali e pensava che all'origine della loro formazione fosse una diminuzione del

<sup>84</sup> *Ibid.*, lettera di Smets, direttore aggiunto della sezione diretta da Stoppani, a Colijn, 20 febbraio 1934.

<sup>85</sup> *Ibid.*, lettera di Smets a Fernand van Langenhove, 16 febbraio 1934.

<sup>86</sup> Barbosa Carneiro aveva lasciato senza risposta una lettera del Segretariato del 15 febbraio 1934.

<sup>87</sup> *Ibid.*, Stoppani a Barbosa Carneiro, 9 marzo 1934.

<sup>88</sup> *Ibid.*, appunto manoscritto, 13 marzo 1934.

consumo nei principali mercati di assorbimento del prodotto (Stati Uniti e Germania) anziché un aumento della produzione. Tutta la produzione brasiliana, del resto, trovava collocamento e perciò non generava eccedenti. I produttori erano inoltre contrari all'idea di una tassa per alimentare un fondo per la liquidazione degli stock: all'opposto, sarebbe stato meglio studiare il modo di aumentare il consumo, anche perché in nessun modo essi avrebbero accettato una riduzione della produzione. Con il regime della preferenza imperiale, peraltro, la Gran Bretagna riservava ai produttori dell'impero il proprio mercato, che era il terzo a livello mondiale, e nel quale le importazioni di cacao estero erano state sino allora irrilevanti. Il Brasile era quindi d'accordo solo per una campagna pubblicitaria a favore dell'aumento del consumo<sup>89</sup>.

La doccia fredda non spegneva le speranze degli inglesi e il concorso del Segretariato a realizzarle. In primo luogo questo nei mesi seguenti insisteva – su richiesta del Colonial Office – perché il rappresentante brasiliano si mettesse in contatto con gli uffici del governo chiedendo spiegazioni e suggerendo un incontro anglo-franco-brasiliano<sup>90</sup>. Una conversazione infine avvenuta in aprile tra Barbosa e Clauson portava ad accordarsi per un incontro tripartito ufficioso da tenersi a giugno in vista della creazione di un *bureau d'études* internazionale sul cacao. La distanza tra le parti era però grande. Barbosa aveva esposto che i brasiliani erano soddisfatti dei prezzi correnti, che temevano che un rialzo provocato artificialmente potesse indurre i produttori centroamericani ad aumentare la produzione e indispettire gli americani, e che erano assolutamente contrari a una tassa sulle esportazioni<sup>91</sup>. Nonostante tanta chiarezza per un certo tempo il Segretariato continuò a cercare di guadagnare nuovi sostenitori alla causa britannica avvicinando produttori secondari – come i dominicani<sup>92</sup> –, mentre l'addetto brasiliano per parte sua consultava rappresentanti dei governi venezuelano ed ecuadoriano guadagnandoli, è da immaginare, alla propria posizione<sup>93</sup>. Di fronte alla ferma contrarietà brasiliana, tuttavia, il Segretaria-

<sup>89</sup> *Ibid.*, Barbosa Carneiro a Stoppani, 17 marzo 1934.

<sup>90</sup> *Ibid.*, lettere di Smets a Clauson, del Colonial Office, 20 marzo 1934 e relativa risposta, 28 marzo; lettera di Smets a Barbosa Carneiro, 11 aprile 1934.

<sup>91</sup> *Ibid.*, Caine, del Colonial Office, a Stoppani, 18 aprile 1934.

<sup>92</sup> *Ibid.*, lettera di Smets a Elias Brache hijo, ministro di Santo Domingo a Parigi, 17 aprile 1934.

<sup>93</sup> *Ibid.*, lettera di Barbosa Carneiro a Smets, 16 aprile 1934.

to si persuase dell'inopportunità di convocare la riunione prevista a giugno e ne scriveva in tal senso a Colijn<sup>94</sup>. In luglio anche il Venezuela comunicava l'indisponibilità ad aderire e infine, nell'agosto 1934, Barbosa rendeva noto che il governo brasiliano non modificava il proprio atteggiamento, visto che la produzione nazionale era quasi interamente assorbita dagli Stati Uniti<sup>95</sup>. Una lettera riepilogativa dei colloqui avuti da Stoppani e dei loro esiti veniva quindi indirizzata a Clauson nel settembre 1934. Una risposta in merito era sollecitata nel gennaio 1935 e ad aprile, finalmente, il Colonial Office rispondeva: poiché i brasiliani riuscivano a fare profitti nelle condizioni di mercato presenti e non c'era speranza di fare loro cambiare idea, il governo inglese rinunciava a insistere. Sulla questione di un ufficio internazionale del cacao, che era la sola offerta da parte brasiliana, si preferiva lasciare ai produttori di decidere, come nel caso degli schemi relativi al tè, allo stagno e alla gomma. D'altra parte il prezzo del cacao in Europa da qualche mese era un po' più sostenuto e c'erano segnali di ripresa dei consumi. Sebbene fosse un prezzo basso per le Indie occidentali (Trinidad), andava bene per i produttori africani...<sup>96</sup>

In sostanza, nel caso del cacao gli schemi di regolamentazione presentati alla conferenza di Londra sotto la nobile veste di strumento di una politica di stabilizzazione macroeconomica complessiva assumevano la forma di un tentativo da parte del maggiore produttore mondiale di venire incontro a quella parte dei produttori domestici che versava nelle difficoltà maggiori (Trinidad). Ai produttori concorrenti (Brasile) si chiedeva di assumersi i costi certi di un fondo per la gestione delle scorte, e in cambio di tale onere si offrivano unicamente gli incerti benefici derivanti da aumenti di prezzo che, tuttavia, nella pratica, avrebbero potuto comportare per lo stato sudamericano una riduzione del volume delle entrate di valuta pregiata.

<sup>94</sup> *Ibid.*, Smets a Colijn, 23 aprile 1934.

<sup>95</sup> *Ibid.*, Stoppani a Smets, 31 agosto 1934.

<sup>96</sup> *Ibid.*, Clauson a Stoppani, 3 aprile 1934.

Nel caso del rame l'iniziativa fu degli americani, che manifestarono al Segretariato il proprio vivo desiderio che esso si occupasse attivamente del seguito della raccomandazione votata alla conferenza, nella quale si proponeva che i governi dei paesi produttori sottomettessero agli uffici ginevrini le proprie vedute sull'organizzazione di uno schema

Tabella 2. Rame, principali produttori, 1913-1934 (migliaia di tonnellate).

	1913		1929		1932		1933		1934	
	(%)		(%)		(%)		(%)		(%)	
Usa	555	55,95	905	46,48	219	24,25	215	22,16	200	17,54
Chile	42	4,23	321	16,49	103	11,41	157	16,19	248	21,75
Canada	35	3,53	113	5,80	112	12,40	118	12,16	152	13,33
Congo belga	8	0,81	137	7,04	54	5,98	65	6,70	104	9,12
Northern Rhodesia	-	0,00	7	0,36	75	8,31	107	11,03	140	12,28
World	992		1.947		903		970		1140	

Fonte: Asdn, Economic Committee, Co-ordination of production and marketing, Copper. Note by the Secretariat, E 902, 5 aprile 1935.

per la produzione e vendita del metallo nella prospettiva di intavolare un negoziato<sup>97</sup>. L'industria estrattiva aveva già conosciuto in passato due episodi di regolamentazione. La Copper Export Association, formata negli Stati Uniti nel 1918 per smaltire le ingenti scorte accumulate durante la guerra e rimasta in vita fino al 1924, aveva controllato il 95% della produzione americana e costituito di fatto un monopolio mondiale, dato che la produzione in altri paesi era ancora a livelli molto bassi<sup>98</sup>. Un secondo cartello per le vendite altrettanto potente, costituito nel 1926 e composto anche da imprese non americane, sebbene guidato dagli americani, aveva provocato la viva protesta del mercato a causa del razionamento delle vendite messo in atto nel 1929 e aveva iniziato allora un percorso di declino terminato nello scioglimento nel 1932<sup>99</sup>. La crisi determinò un rime-

<sup>97</sup> Asdn, R, cart. 4364, fas. 10D.6187.6187, «Exécution des décisions de la Conférence: cuivre», promemoria di Pietro Stoppani per Husslein, Trendelenburg, Smets e Baumont, 22 settembre 1933. Per la risoluzione cfr. Asdn, Conférence monétaire et économique, Commission économique, Papers, n. 98, «Copper. Proposal by the delegation of the United States», 18 luglio 1933.

<sup>98</sup> Cfr. E. Hexner, *International cartels*, cit., pp. 223-224.

<sup>99</sup> Formavano questa seconda combinazione, la Copper Exporters Inc., trentadue imprese, di cui diciotto americane e quattordici di altra nazionalità. I gruppi dominanti erano l'Anaconda Copper Mining Co. (ca. 250 mila t annue), del trust Rockefeller-Ryan; la Kennecott Copper Corporation (230 mila); la Phelps Dodge Corporation (100 mila) e l'American Smelting & Refining Co., del gruppo Guggenheim. Due società cilene (Chile Copper Co. e Green Cananea Copper Co.) erano controllate dagli americani. Il maggiore dei produttori non americani era l'Union minière du Haut Katanga. Il cartello regolamentava la vendita del ra-



scolamento delle posizioni dominanti che vide indietreggiare i produttori americani (svantaggiati da costi di produzione maggiori dovuti ai livelli salariali, alla dimensione degli impianti e alla qualità del minerale) a vantaggio dei canadesi e degli europei, generalmente favoriti dall'elevato tenore in metallo della materia prima e da costi di produzione inferiori<sup>100</sup>.

Sulla base della richiesta statunitense, che chiamava in causa direttamente i governi, il *Foreign Office*, sollecitato dal Segretariato, si esprimeva negativamente. Dopo aver consultato i produttori del Nord Rhodesia, riteneva infatti che l'industria fosse sufficientemente bene organizzata e i gruppi coinvolti abbastanza abituati alla discussione dei problemi del settore per lasciare a essi ogni iniziativa<sup>101</sup>. Analoga attitudine era assunta dal governo australiano<sup>102</sup>. Tuttavia, come Stoppani aveva appreso in colloqui a Londra con funzionari del Board of Trade e del Colonial Office, gli inglesi erano disponibili a modificare il proprio atteggiamento e a partecipare a una riunione promossa dal governo americano. Sullo sfondo di queste posizioni c'erano gli abboccamenti tra produttori americani e produttori del Nord Rhodesia per discutere di un accordo, falliti in ragione dell'indisponibilità dei primi a concedere agli africani – produttori a basso costo e perciò in via di principio poco interessati alla proposta – una quota di produzione corrispondente alle loro richieste<sup>103</sup>. Un incontro presieduto da Colijn veniva organizzato estemporaneamente il 30 settembre alla presenza di rappresentanti dei governi canadese, cileno, peruviano, belga (per il Congo) e americano. Sebbene nessuno di essi avesse mandato per prendere accordi specifici e fosse in attesa di ricevere precise istruzioni, emergeva chiaramente un orien-

---

me elettrolitico. La sua costituzione pose il problema aggiuntivo della competizione tra la nuova organizzazione e il London Metal Exchange. Cfr. Sdn, *Étude sur les aspects économiques de différentes ententes industrielles internationales*, cit., pp. 20-21.

<sup>100</sup> Cfr. Asdn, Economic Committee, Copper, E 902, cit., pp. 1-2.

<sup>101</sup> Cfr. Asdn, R, cart. 4364, fas. 10D.6187.6187, «Exécution des décisions de la Conférence: cuivre», promemoria di Pietro Stoppani, 22 settembre 1933.

<sup>102</sup> Cfr. *ibid.*, lettera dell'Official Secretary del Commonwealth of Australia a Londra al segretario generale della Sdn, 20 settembre 1933.

<sup>103</sup> Cfr. *ibid.* Stoppani comunicava quindi ai propri collaboratori l'intenzione di esaminare il quadro della situazione generale del settore e dei singoli mercati nazionali. Si chiedeva poi se non fosse il caso di scrivere di nuovo ai governi interessati sollecitando una presa di posizione e progettava di sondare l'opinione di Colijn sull'opportunità di organizzare una riunione.

tamento a favore della libera iniziativa delle parti private coinvolte<sup>104</sup>.

Il primo giro di risposte non era incoraggiante. I belgi ribadivano di preferire lasciare fare agli interessati e dello stesso avviso si confermava il governo canadese, comunque più flessibile sull'intervento governativo<sup>105</sup>. Il delegato permanente del Regno Unito presso la Sdn, pregato di interpellare nuovamente il governo britannico, lasciava prevedere che esso non avrebbe cambiato idea rispetto alla posizione ufficiale già manifestata<sup>106</sup>. Gli americani, per parte loro, insisterono sollecitando un incontro tra persone scelte dai governi, adducendo i tempi lunghi (e gli esiti improbabili) di un'iniziativa affidata ai privati<sup>107</sup>. Essi tenevano particolarmente ad arrivare a un accordo ed erano perciò disposti a forzare la mano ai produttori assegnando ai governi un ruolo anche solo di stimolo. Le risposte negative della Gran Bretagna e del Cile mettevano però fine a ogni ulteriore tentativo, sebbene la Germania, il più grosso importatore mondiale, avesse manifestato interesse a prendere parte a una riunione di esperti per discutere un eventuale schema di regolamentazione<sup>108</sup>.

Di fatto, Roosevelt regolamentò il mercato americano con un «*copper code*» che fissava le quote interne ma lasciava libera la vendita all'estero e la Germania introdusse un razionamento severo delle importazioni. Il mercato internazionale del rame rimase caratterizzato dal confronto tra produttori a basso prezzo (Canadesi e «africani») e produttori a costi più elevati, con i primi pronti ad aumentare la produzione a ogni segnale di tendenza dei prezzi ai rialzo, per evitare che il rame americano diventasse competitivo e riversasse in Europa i propri stock<sup>109</sup>. Solo nel marzo 1935 i colloqui avviati su iniziativa dei produttori europei nel dicembre 1934 condussero alla firma a New York di un accordo priva-

<sup>104</sup> Cfr. *ibid.*, la convocazione di Stoppani del 28 settembre e il resoconto dell'incontro, 30 settembre (documento Hors série n. 75). La presenza a Ginevra dei rappresentanti dei governi era dovuta allo svolgimento ancora in corso dell'Assemblea.

<sup>105</sup> Cfr. *ibid.*, lettere di Fernand van Langenhove, 2 ottobre 1933, e di W.A. Riddell, Canadian advisory officer a Ginevra, 3 ottobre 1933, a Pietro Stoppani.

<sup>106</sup> *Ibid.*, lettera di T.J. Quintin Hill a Stoppani, 4 ottobre 1933.

<sup>107</sup> Cfr. *ibid.*, comunicazione del consolato americano a Ginevra, 6 ottobre 1933, e resoconto di colloquio tra Charles Smets, vice di Stoppani, e Prentiss Gilbert, console americano a Ginevra, 9 ottobre 1933.

<sup>108</sup> Cfr. *ibid.*, lettere di Quintin Hill, 21 ottobre 1933, e J. Valdés Mendeveille, delegato permanente presso la Sdn, 2 novembre 1933, a Stoppani. Per la posizione della Germania cfr. *ibid.*, documento Hors série, n. 78, «Cuivre», 15 novembre 1933.

<sup>109</sup> Asdn, Economic Committee, Copper, E 902, cit., p. 3.

to valido fino al 1938 e rinnovato a scadenza fino al 1941<sup>110</sup>.

La situazione del mercato dello zucchero, caratterizzato da un persistente eccesso di offerta come già era apparso all'epoca dell'indagine del 1929, era complicata dal fatto che i paesi produttori erano molti e molto più numerosi di quelli del cacao e del rame, grazie al fatto che il prodotto poteva essere ottenuto da due specie colturali diverse, adatte tanto ai climi delle latitudini tropicali quanto a quelli delle fasce temperate. Sebbene fosse un prodotto di prima necessità e di largo consumo, la cui domanda mondiale era soggetta a espandersi, a parità di altri fattori, a un tasso in linea con quello dell'accrescimento della popolazione, le politiche protezioniste effettuate da molti paesi distorcevano il mercato mondiale in misura consistente, talvolta paradossale<sup>111</sup>. Nonostante la frammentazione dei mercati, lo zucchero continuava a essere una commodity internazionale e il suo prezzo non era solo una ragione di sopravvivenza per alcuni grandi esportatori tropicali, ma continuava ad avere riflessi sul prezzo interno di molti paesi, e dunque sulle condizioni di esistenza di molti produttori e consumatori. Di qui scaturiva il potenziale interesse generale nei confronti di una convenzione intesa a sostenere le quotazioni del prodotto, capace di raccogliere il più ampio numero di paesi aderenti.

Nel tentativo di porre rimedio alla situazione, nel 1931 le associazioni nazionali di nove paesi (Cuba, Java, Perù, Belgio, Ungheria, Polonia, Cecoslovacchia, Germania e Jugoslavia), rappresentanti all'incirca il 45% della produzione<sup>112</sup>, erano riuscite a trovare un ac-

<sup>110</sup> Il cartello fissava le quote di produzione e le condizioni di vendita (non i prezzi) e contemplava lo scambio di informazioni; un ufficio centrale aveva sede a Bruxelles. Erano parti all'accordo inglesi, belgi, cileni e francesi. Gli americani vi partecipavano solo indirettamente attraverso le proprie controllate in Cile, mentre canadesi, importanti esportatori, e peruviani erano considerati «friendly outsiders». I produttori russi e giapponesi non avevano rilevanza internazionale. Grazie alla ripresa della domanda e al cartello – sebbene non andò soggetto ad accuse di abusi – le quotazioni del rame mostrarono una netta tendenza crescere nella seconda metà degli anni trenta. Cfr. E. Hexner, *International cartels*, cit., pp. 225-228.

<sup>111</sup> Hexner riporta come estremo l'esempio del Sud Africa – riferito in J.W.F. Rowe, *Markets and men. A study of artificial control schemes in some primary industries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1936, p. 187 – che esportava al prezzo di 8 scellini per cwt il 40% della propria produzione, ricoprendosi delle perdite incorse in tal modo imponendo al mercato interno il prezzo di 30 scellini. Cfr. E. Hexner, *International cartels*, cit., pp. 193-194.

<sup>112</sup> Cfr. Asdn, *Conférence monétaire et économique, Commission économique, Papers*, n. 14, «Cuban Delegation. Proposal in regard to an intergovernmental agreement for stabilizing world production of sugar so as to maintain the equilibrium between world supplies and demand», 20 giugno 1933.

cordo per regolamentare il mercato. Il Chadbourne Agreement, della validità di cinque anni, riuniva i maggiori produttori del mondo, cui imponeva restrizioni dei volumi e contingenti per l'esportazione. Rimanevano esclusi dall'accordo sia gli importatori, sia i grandi produttori rivolti al solo mercato interno. Questo specifico fatto privò di efficacia il piano, che infatti allo scadere nel 1935 non fu rinnovato. Come notava la delegazione cubana alla conferenza di Londra, tra il 1930 e il 1933 la produzione mondiale si era, sì, ridotta di oltre 3,1 milioni di tonnellate, ma questo dato era la risultante di una compressione dei volumi effettuata dai paesi del piano Chadbourne per oltre 6,6 milioni di tonnellate e di una contestuale espansione da parte dei paesi non aderenti al piano nell'ordine di 3,5 milioni<sup>113</sup>. Nell'ambito della conferenza del 1933 il sottocomitato dello zucchero aveva discusso la possibilità di pervenire alla definizione di uno schema molto più vasto di quello esistente e nelle discussioni era stato coinvolto l'organismo centrale del piano Chadbourne, l'International Sugar Council dell'Aja (Isc). Nel rapporto che questo aveva presentato alla sottocommissione per il coordinamento della produzione e della vendita erano indicate le linee generali in base alle quali si sarebbe potuto negoziare una World Sugar Convention quinquennale, fonte di una *politique commune du sucre*<sup>114</sup>. Sulla scorta di una precedente proposta britannica<sup>115</sup>, venivano individuate cinque categorie di paesi sulla base dei rispettivi livelli di produzione: 1) quelli che erano al tempo stesso produttori e importanti importatori; 2) quelli sostanzialmente autosufficienti e che non alimentavano il mercato mondiale delle proprie esportazioni; 3) i paesi esportatori non aderenti al piano Chadbourne; 4) i paesi aderenti al piano; 5) i non produttori. Al primo gruppo<sup>116</sup> era richiesto di stabilizzare la produzione ai volumi correnti; al secondo<sup>117</sup> di continuare a

<sup>113</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>114</sup> Cfr. *ibid.*, Papers, n. 90, «Report by the International Sugar Council to the Sub-Committee on sugar», 15 luglio 1933. L'espressione *politique commune du sucre* è nel testo trasmesso per conto del governo haitiano all'Isc (cfr. Asdn, R, cart. 4643, fasc. 10D.6183.6183, «Exécution des recommandations de la Conférence: sucre», allegato a lettera di C. Kernisan a Francis E. Powell, presidente dell'Isc, 29 luglio 1933).

<sup>115</sup> Cfr. Asdn, Conférence monétaire et économique, Commission économique, Papers, n. 42, «Observations by the United Kingdom Delegation on the proposals for stabilising world production of sugar», 29 giugno 1933.

<sup>116</sup> Ne facevano parte Bolivia, Regno Unito, Canada, Cina, Stati Uniti, Finlandia, India, Irlanda, Lituania, Persia, Svizzera e Turchia. Cfr. *ibid.*, Papers, n. 90, cit., p. 3.

<sup>117</sup> Argentina, Austria, Bulgaria, Colombia, Danimarca, Egitto, Spagna, Francia, Italia, Giappone, Lettonia, Messico, Paraguay, Olanda, Romania e Svezia (*ibid.*).

produrre per il solo mercato domestico; al terzo<sup>118</sup> di stabilizzare le esportazioni all'attuale livello; al quarto di persistere negli accordi previsti dal piano; al quinto di non stimolare colture saccarifere<sup>119</sup>.

Nei mesi successivi al termine della conferenza il Segretariato si poneva al centro di una fitta rete di contatti in stretta collaborazione con l'Isc, al quale cominciò a sollecitare un elenco di paesi cui inviare una lettera intesa a conoscere la disponibilità dei governi a conformarsi alle indicazioni scaturite a Londra<sup>120</sup>. Il panorama che emergeva dalle risposte era estremamente eterogeneo. Dal secco rifiuto di paesi come il Giappone, la Grecia, la Bulgaria e il Venezuela, si passava all'accettazione della Lettonia e dell'Austria, all'adesione condizionata di altri. Il Brasile, ad esempio, trattava la disponibilità a partecipare a un accordo generale come moneta di scambio per la considerazione internazionale di uno schema per il caffè, sua principale coltura e dunque prioritario interesse<sup>121</sup>. La Svezia chiariva di essere disposta ad aderire a patto che non si considerasse parte dell'accordo la raffinazione di zucchero grezzo importato e il prodotto dell'industria dolciaria<sup>122</sup>. Haiti era disposta ad accedere alla proposta a condizione che gli fosse permesso di ripristinare i livelli di produzione ed esportazione dell'epoca prenapoleonica, ossia precedente all'introduzione del processo di trasformazione industriale della barbabietola<sup>123</sup>. La Lituania accettava l'idea degli schemi di regolamentazione ma a patto che fossero applicati a tutti prodotti anziché a uno solo<sup>124</sup>. L'Ecuador era disponibile all'accordo, ma non a stabilizzare le esportazioni, adducendo a spiegazione la necessità di mantenere le entrate valutarie a fronte della diminuzione provocata dal calo del prezzo e della domanda di cacao<sup>125</sup>. A questo complicato mosaico si aggiungeva l'incertezza sulle prospet-

<sup>118</sup> Sud Africa, Australia, Brasile, Danzica, Repubblica Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haiti, Nicaragua, Suriname, Portogallo, Salvador, Urss e Venezuela (*ibid.*).

<sup>119</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>120</sup> Cfr. *ibid.*, lettera di Stoppani al segretario generale dell'Isc, 27 luglio 1933, e relativa risposta in pari data. Per parte sua l'Isc aveva già scritto una prima volta a 42 paesi di quelli elencati nello schema proposto per la World sugar convention. Cfr. *ibid.*, «Aide memoire», 8 agosto 1933.

<sup>121</sup> Cfr. *ibid.*, Régis de Oliveira, dell'ambasciata brasiliana a Londra, a Joseph Avenol, 11 agosto 1933.

<sup>122</sup> *Ibid.*, de Wachenfelt, dell'ambasciata svedese a Londra, a Francis E. Powell, presidente dell'Isc, 22 settembre 1933.

<sup>123</sup> *Ibid.*, 18 luglio 1933.

<sup>124</sup> *Ibid.*, 3 ottobre 1933.

<sup>125</sup> *Ibid.*, 7 agosto 1933.

tive future dei maggiori produttori mondiali già membri dello schema Chadbourne. Per Cuba era essenziale conoscere le scelte della nuova amministrazione americana in materia di approvvigionamento di zucchero prima di fare ipotesi sulla propria quota all'interno di uno schema mondiale. Sebbene infatti beneficiasse di una riduzione del 20% sulla tariffa doganale statunitense, doveva misurarsi con la produzione di paesi come Portorico, le Hawaii e le Filippine – posti all'interno del confine doganale americano – e con quella di Haiti, alle cui esportazioni non si poteva sapere quale posto sarebbe stato fatto finché gli Stati Uniti non avessero definito i criteri di allocazione del proprio mercato interno<sup>126</sup>. Un problema simile si poneva per Java, soggetta a risentire della concorrenza delle Filippine.

Di fronte a questa situazione, l'Isc perveniva alla conclusione che fosse opportuno discutere preliminarmente con i governi dei maggiori importatori, ossia Stati Uniti e Gran Bretagna, ogni ipotesi di convenzione mondiale<sup>127</sup>. Il progetto di un incontro ufficioso tra rappresentanti dei governi americano, inglese e dei paesi del Chadbourne Agreement, finalizzato a sondare il terreno per una conferenza generale, veniva esposto a sir Philip Cunliffe-Lister, responsabile del Colonial Office, ricevendone l'appoggio. In particolare, il ministro dichiarava l'interesse del suo governo a riportare il prezzo dello zucchero a livelli remunerativi e avvisava che nel caso non vi si fosse arrivati attraverso un accordo generale, la Gran Bretagna avrebbe trovato strade proprie per raggiungere l'obiettivo, utilizzando la parte del fabbisogno del proprio mercato non coperta dalla produzione interna e coloniale come leva negoziale nella definizione della politica commerciale<sup>128</sup>. Cunliffe-Lister poneva inoltre la condizione che l'incontro fosse riservato e che i partecipanti a-

<sup>126</sup> Alla fine di gennaio 1934 tali criteri non erano stati ancora definiti da appropriate decisioni del Congresso. Cfr. *ibid.*, lettera del segretario al commercio americano Cordell Hull a Francis E. Powell, 20 luglio 1933, e lettera di Prentiss Gilbert a Joseph Avenol, 29 gennaio 1934.

<sup>127</sup> Cfr. *ibid.*, lettera di Lucien Beauvain, presidente onorario dell'Isc, e Francis E. Powell al Segretariato della Sdn, 23 dicembre 1933.

<sup>128</sup> Incidentalmente Cunliffe-Lister dichiarava che il suo governo non avrebbe più potuto attenersi alle condizioni fattegli alla conferenza (stabilizzazione produzione interna sussidiata direttamente dal Tesoro; limitazione esportazioni dalle colonie entro contingenti stabiliti), ma che erano da contemplare margini più ampi nell'ordine del 5% della produzione coloniale. Cfr. *ibid.*, resoconto del colloquio tra Francis E. Powell, W.G.F. Jongejan e Luis Marino Perez dell'Isc con sir Philip Cunliffe-Lister, Colonial Office, 20 dicembre 1933.

vessero delega piena a parlare in nome dei rispettivi governi e incoraggiava l'Isc a farsi promotore dei contatti necessari insieme al Segretariato della Sdn, dal momento che la Gran Bretagna non si sarebbe esposta in prima linea con gli americani.

Ottenuto il consenso del governo americano – contattato da Stoppani attraverso Prentiss Gilbert, console a Ginevra – a un incontro preliminare e superate alcune divergenze di vedute su chi dovesse parteciparvi<sup>129</sup>, la riunione avvenne a Londra tra il 5 e il 10 marzo 1934. Vi presero parte, sotto la presidenza del sottosegretario di stato alle Colonie, lord Plymouth, i delegati di Stati Uniti, Gran Bretagna e dei paesi del piano Chadbourne, con la sola eccezione della Germania. Il confronto delle posizioni portava a compiere dei progressi in vista di ulteriori trattative. La Gran Bretagna confermava la propria disponibilità a mantenere gli impegni presi nel 1933, a meno di un semplice aggiustamento verso l'alto delle esportazioni dalle colonie. Gli americani erano orientati alla stabilizzazione sia della produzione interna, sia di quella delle colonie, in particolare delle Filippine, le cui importanti eccedenze previste per gli anni 1933-34 e 1934-35 erano tali da preoccupare in modo particolare i delegati del piano Chadbourne. Nel discorso pronunciato da Roosevelt al Congresso nel febbraio 1934 erano indicati gli obiettivi della *sugar policy* statunitense: garantire ai consumatori prezzi bassi e mantenere la produzione interna di barbabietola e canna da zucchero, senza tuttavia espanderla<sup>130</sup>. Nella suddivisione del mercato, a Cuba sarebbe stato fatto un posto tale da compensare le sue esportazioni verso altri mercati, permettendole così di restare fedele al piano Chadbourne<sup>131</sup>.

De paesi legati a quest'ultimo la maggior parte si mostrò disponibile a convergere su

<sup>129</sup> Contrariamente a quanto progettato dall'Isc, gli americani erano inizialmente dell'idea che all'incontro partecipassero i rappresentanti dei governi (e non dei produttori) dei paesi del piano Chadbourne. Similmente desideravano che fossero presenti delegati di alcuni maggiori paesi importatori ed esportatori. Tuttavia, secondo il Segretariato della Sdn, il governo britannico e Colijn, questo avrebbe snaturato il senso dell'incontro preliminare, trasformandolo in una conferenza vera e propria. Senza una preventiva base di accordo, questa sarebbe stata a loro giudizio votata al fallimento. Cfr. *ibid.*, la corrispondenza scambiata tra Gilbert e Avenol, 15 gennaio 1934; tra Smets e Colijn, 15 e 17 gennaio 1934; tra S. Caine, del Colonial Office, e Smets, 20 gennaio 1934; e Francis Powell e Smets, 23 gennaio 1934.

<sup>130</sup> Cfr. Asdn, R, 4643, fasc. 10D.10141.6183, «Exécution des décisions de la Conférence: sucre. Documentation de la réunion préparatoire, Londres, 5-10 mars 1934», Papers, n. 8, «President Roosevelt message on sugar to the Congress», 8 febbraio 1934.

<sup>131</sup> Secondo le cifre riportate in *ibid.*, il fabbisogno del mercato americano ammontava a oltre 6,4 milioni t, delle quali poco più di un quarto era coperto dalla produzione interna. A Cuba venivano riservate, nelle intenzioni dell'amministrazione, 1,94 milioni t.

una serie di punti che avrebbero dovuto formare la base dei rapporti tra il piano Chadbourne e i paesi aderenti all'auspicata convenzione generale. Il mercato libero, o aperto, dello zucchero – ossia quello che copriva il proprio fabbisogno attraverso importazioni non soggette a misure protezioniste – sarebbe stato riservato ai nove firmatari dell'accordo già in essere, i quali avrebbero adeguato la propria produzione ai movimenti di espansione e contrazione della domanda adattando le rispettive quote interne. In base alle stime della delegazione olandese, l'ampiezza di tale mercato si era progressivamente ridotta dai 6 milioni di tonnellate nell'anno agricolo 1927-1928 a poco più di 3,3 milioni nel 1932-1933, a fronte di un consumo mondiale stimato contrarsi nello stesso periodo (a seconda degli esperti) da 24,7 (26,8) a 23,6 (26,3) milioni di tonnellate<sup>132</sup>. I paesi esportatori ancora non legati da alcun accordo, e in particolare i fornitori del mercato americano, si sarebbero astenuti dal versare parte anche minima del proprio prodotto sul mercato libero.

Rimanevano tuttavia degli ostacoli, fonte di incertezza e che in definitiva impedirono ulteriori sviluppi a breve termine. Gli Stati Uniti, per cominciare, non erano in grado di assumersi alcun impegno finché non fosse stata approvata la legislazione attualmente all'esame del Congresso. Non si conoscevano gli orientamenti della Germania, che si era rifiutata di partecipare all'incontro. Soprattutto, i paesi del Chadbourne Agreement non trovavano un accordo sulla ripartizione interna delle quote e sull'assetto del futuro accordo. I maggiori contrasti erano suscitati dalla posizione del delegato olandese, irremovibile nel ritenere che nel quadro di una convenzione mondiale sullo zucchero si sarebbe dovuto riconoscere a Java una quota maggiore di quella contemplata e prevedere l'abbassamento della protezione tariffaria. I produttori della colonia olandese erano infatti penalizzati rispetto ai produttori europei, i quali – grazie all'elevata protezione del mercato interno – potevano garantire al proprio reddito una parziale compensazione ai bassi prezzi vigenti

---

<sup>132</sup> Cfr. *ibid.*, Papers, n. 3. Le stime per l'anno 1933-1934 indicavano un'ulteriore contrazione del mercato libero (da 3,3 a 3,2 milioni t), aggravata dalle eccedenze dei paesi fornitori degli Stati Uniti per 560 mila t, con il risultato di un potenziale restringimento complessivo a 2,64 milioni t. Cfr. i dati presentati dall'Isc in *ibid.*, Papers, n. 2. Le stime erano state fornite dagli stessi esperti indipendenti consultati dall'Oef in occasione dell'indagine sullo zucchero del 1929, ossia Mikusch e Licht.



sul mercato libero. Un vantaggio importante che i produttori di Java non conoscevano<sup>133</sup>. Era dunque necessario che, in vista di un *world sugar agreement*, i sacrifici venissero ripartiti più equamente tra i paesi europei esportatori da un lato, e Java, Cuba e Perù dall'altro. I primi avrebbero in altri termini dovuto rinunciare alle esportazioni per un certo periodo di tempo. Era altresì necessario che altri paesi oltre a quelli rappresentati all'incontro aderissero al piano e che questo contemplasse esplicitamente clausole per la riduzione della protezione doganale. In assenza di simile prospettiva molti paesi – e specialmente quelli che erano già produttori – avrebbero goduto di un incentivo formidabile, in un mercato di prezzi al rialzo, a espandere i coltivi o la capacità di raffinazione, e opposto una resistenza immensa a ogni tentativo governativo di fare rispettare i limiti previsti dalla convenzione. In queste circostanze il mercato libero si sarebbe ristretto sempre di più, scaricando gli oneri sui paesi esportatori non beneficianti di protezione o di mercato preferenziale<sup>134</sup>.

Questa conclusione lasciava ancora aperta la porta alla conclusione di un accordo, a patto che il Congresso approvasse il testo di legge proposto da Roosevelt senza significative modificazioni e che i paesi del patto Chadbourne riuscissero a trovare un'intesa sulla ripartizione delle quote. Queste residue possibilità tennero d'occhio per un certo tempo le speranze di Pietro Stoppani, preoccupato che il mancato raggiungimento di una posizione comune restringesse ulteriormente il mercato libero e incoraggiato dal fatto che la posizione di Java potesse forse essere ammorbidita. A questo avviso lo avevano condotto i colloqui avuti nelle capitali europee e specialmente con Colijn, presidente della Commissione economica della conferenza di Londra e come tale principale autorità sovrintenden-

<sup>133</sup> Cfr. *ibid.*, Papers, nn. 4 e 11, dove la posizione del governo olandese è esposta da Jacob van Gelderen, professore, statistico ed economista, negli anni trenta responsabile di divisione del ministero delle colonie e nel 1937 membro della Commissione d'inchiesta sulle materie prime della Sdn.

<sup>134</sup> Cfr. *ibid.* e Asdn, R, 4643, fasc. 10D.10160.6183, «Exécution des décisions de la Conférence: sucre. Rapport de la réunion préparatoire, Londres, 5-10 mars 1934». La posizione presa da van Gelderen aveva sollevato un vespaio di polemiche dal momento che, sebbene fosse vero che Java fosse l'unico grande esportatore mondiale a non beneficiare di un mercato protetto interno o esterno, era altresì vero che l'Olanda proteggeva la propria produzione interna di zucchero da barbabietola. A giustificare questa misura van Gelderen dedicava un certo spazio della proprie osservazioni (cfr. *ibid.*, fasc. 10D.10141.6183, «Exécution des décisions de la Conférence: sucre. Documentation de la réunion préparatoire, Londres, 5-10 mars 1934», Papers, n. 11).

te la diplomazia commerciale della Sdn originante dalla conferenza, nonché in quegli anni primo ministro olandese. Era probabile, egli aveva indicato a Stoppani, che i coltivatori di Java potessero accettare di attenuare l'insistenza sulla riduzione della protezione in cambio dell'assegnazione di una quota maggiore del mercato libero<sup>135</sup>. Una posizione che si sarebbe nel tempo modificata nel senso di ottenere puramente e semplicemente la possibilità di aumentare le proprie esportazioni fino a un certo livello, nel mercato britannico in particolare<sup>136</sup>. Non di meno, né le iniziative del direttore della sezione Relazioni economiche del Segretariato, né quelle dell'Isce riuscirono ad avvicinare le parti dell'accordo Chadbourne e questo, allo scadere nel settembre 1935, non fu rinnovato.

Dello svolgimento delle trattative in corso il Comitato economico era tenuto costantemente al corrente. Nella sessione del novembre 1933 si era dato conto delle posizioni manifestate da vari paesi nei confronti della risoluzione del sottocomitato dello zucchero della conferenza monetaria ed economica<sup>137</sup>. In quella successiva, tuttavia, si erano manifestate divisioni nel Comitato sull'opportunità che il Segretariato seguisse attivamente questi sviluppi<sup>138</sup> e in seguito, era stata prestata loro meno attenzione nel dibattito<sup>139</sup>. Questo non aveva impedito al Segretariato di continuare a monitorare l'evolvere della situazione dell'industria e i tentativi compiuti dall'International Sugar Committee per preparare il terreno a un nuovo ampio accordo. In un documento preparato nel giugno 1936 si osservava che gli stock di zucchero previsti nell'estate 1936 erano al livello più basso dal 1928, che la produzione dei paesi membri del piano Chadbourne era stata quasi dimezzata, ma che era aumentata nei paesi non firmatari. I prezzi, di conseguenza, avevano recuperato posizioni solo molto lentamente. Trattative erano ancora in corso per dare vita

<sup>135</sup> Cfr. Asdn, R., cart. 4643, fasc. 10D.10924.6183, «Exécution des décisions de la Conférence: sucre. Correspondance résultant des délibérations de la réunion préparatoire de Londres», corrispondenza di Stoppani con Colijn e altri, marzo 1934.

<sup>136</sup> Cfr. Asdn, Comité économique, Papers, E 899, 18 aprile 1935, «Comité économique. Sucre».

<sup>137</sup> Cfr. Asdn, R, cart. 4389, fasc. 10A.7496.1952, «Comité économique. Dispositions prises en vue de la 40ème session», «Agenda of the Economic Committee», 27 ottobre 1933, pp. 24-26.

<sup>138</sup> Asdn, Comité économique, Papers, E 862, «Forty-first session held at Geneva from July 17<sup>th</sup> to 19<sup>th</sup>, 1934. Summary of the discussion», 6 agosto 1934, p. 30.

<sup>139</sup> Asdn, Comité économique, Papers, E 891, «Economic Committee. Forty-second session held at Geneva from April 29<sup>th</sup> to May 3<sup>rd</sup> 1935».

a un nuovo schema<sup>140</sup>.

Fu verso la fine del 1936 che sembrarono maturare le condizioni per la firma di un accordo generale e alla fine di gennaio 1937 cominciarono i preparativi per una conferenza internazionale intergovernativa dello zucchero, convocata dalla Sdn su richiesta del presidente della conferenza monetaria ed economica di Londra, Ramsay MacDonald, dietro autorizzazione di Hendrikus Colijn<sup>141</sup>. Strumento diplomatico, l'accordo ricalcava l'impianto uscito dall'incontro informale di Londra del 1934. Nel rispetto del principio enunciato a Londra nel 1933 che gli schemi di restrizione dovessero essere equi tanto verso i produttori quanto verso i consumatori, suo obiettivo dichiarato era assicurare ai consumatori un'offerta di zucchero sufficiente a un prezzo ragionevole, tale da consentire ai produttori un ragionevole guadagno. A tale fine stabilizzava e possibilmente riduceva la produzione interna nei paesi che erano al tempo stesso produttori e importanti importatori (Stati Uniti e Gran Bretagna in particolare), garantendo quote minime di ingresso alle importazioni provenienti da paesi non beneficianti di preferenza; regolamentava le esportazioni dei paesi beneficianti di regimi preferenziali; fissava i contingenti dei maggiori esportatori in direzione del mercato libero; attribuiva a un neocostituito International Sugar Council – meticolosamente disciplinato e in cui erano rappresentati esportatori e importatori – il compito di assicurare l'applicazione dell'accordo e un ruolo attivo nella stima dei livelli di produzione e fabbisogno e nell'allocazione di quantitativi extra; stabiliva tetti e criteri per l'accumulo e la gestione delle scorte. L'accordo vincolava inoltre i governi a prendere tutte le misure d'ordine legislativo e amministrativo necessarie a garantire l'attuazione, e ne otteneva il riconoscimento dell'opportunità di procedere alla riduzione dei carichi fiscali gravanti lo zucchero, di promuovere iniziative per l'aumento dei

<sup>140</sup> Cfr. Asdn, Comité économique, Papers, E 946, «Economic Committee. International economic collaboration. Regional agreements, various manifestations, producers' agreements. Note by the Secretariat», 5 giugno 1936. Allo scioglimento del piano Chadbourne, i paesi firmatari con l'eccezione di Java avevano dato vita all'International Sugar Committee, con sede a Bruxelles e funzioni simili a quelle del precedente International Sugar Council.

<sup>141</sup> Cfr. Sdn, *Conférence internationale de sucre*, Genève, Société des Nations, 1937, p. 6. Parteciparono alla conferenza 21 paesi dei quali erano parte, oltre ai membri del piano Chadbourne, Sud Africa, Australia, Brasile, Cina, Repubblica dominicana, Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Haiti, India, Portogallo e Unione sovietica.

consumi e di ricercare nuovi impieghi per il prodotto<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, pp. 7-16.

## Conclusioni

La ricerca che si è svolta nelle pagine precedenti ha indagato un episodio relativamente trascurato dalla storiografia economica, da quella italiana in misura maggiore di quella estera, e verso il quale solo recentemente ha cominciato a manifestarsi, da più angolature disciplinari, un rinnovato interesse. Si è cercato di osservare, cioè, in quale modo – in quello che è stato chiamato «il secolo della politica economica»<sup>1</sup> e che allo stesso tempo è stato il secolo dello sviluppo dell'organizzazione internazionale – il primo organismo di cooperazione multilaterale si è misurato con il problema della *governance* dell'economia mondiale e con il compito di rendere più competitiva l'economia europea. L'argomento è stato affrontato attraverso un doppia lente, focalizzata da un lato sul tema della regolazione/organizzazione dei mercati, dall'altro sul tentativo di cambiamento istituzionale che ha preso corpo intorno a esso nella seconda metà degli anni venti senza tuttavia portare agli esiti che i suoi principali sostenitori se ne ripromettevano.

I dibattiti che si sono svolti in seno ai comitati dell'Organizzazione economica e finanziaria della Società delle nazioni tra la seconda metà degli anni venti e i primi anni trenta e le vicende che l'hanno vista protagonista si prestano dunque a formare l'oggetto di diversi ordini di considerazioni.

Il primo riguarda il profilo storico istituzionale dell'Oeef come prima organizzazione economica multilaterale. Essa riuscì in modo solo parziale a corrispondere alla domanda di governo delle relazioni economiche internazionali da più parti invocato come necessario complemento di un'elevata interdipendenza economica. Vi riuscì, cioè, solo per un breve periodo negli anni venti, solo in relazione ai problemi di ordine monetario e finanziario e solo in relazione al ristretto mandato di portare a termine interventi di stabilizzazione. Fallì invece nel tentativo di divenire uno strumento di coordinamento e cooperazione per

---

<sup>1</sup> Cfr. P. Ciocca, *L'economia mondiale nel Novecento. Una sintesi, un dibattito*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 30-34.

guidare i processi di aggiustamento delle economie reali secondo obiettivi e criteri concordemente definiti, ovvero un luogo di elaborazione e propulsione di politiche economiche internazionali compatibili con l'esistenza e il mantenimento di un mondo globalizzato. Questo fallimento è anzitutto imputabile a un difetto di disegno istituzionale, ovvero a una deficiente pianificazione dei suoi assetti costituzionali. Il fatto che l'Oef fosse alle dipendenze di organi politici scarsamente capaci di svolgere una effettiva azione di controllo e ancor meno capaci di fornire linee di indirizzo, e il fatto che fosse privata di un potere esecutivo autonomo indebolirono notevolmente la sua capacità di incidere sugli sviluppi del corso storico. Tale difetto di disegno – che nel secondo dopoguerra si sarebbe colmato con molto scrupolo anche grazie all'ammaestramento tratto da questa esperienza – aveva origine in una drammatica sottovalutazione da parte della classe dirigente politica della «grandiosità» dei problemi che le stavano di fronte nel campo economico e finanziario<sup>2</sup>, per affrontare i quali mancava di preparazione culturale non meno di quanto, a livello nazionale, le amministrazioni dello stato mancavano di strutture politico-amministrative e tecniche adeguate. In questo senso l'«apprendimento della politica economica», inteso come un processo di maturazione di approcci teorici e culturali, formazione di idonee strutture istituzionali e approntamento di appropriati strumenti di intervento ebbe un costo non irrilevante, nel cui conto non si può non computare l'esperienza dell'Oef.

Su questo difetto costitutivo, acquisito e tramandato dalla riflessione coeva, ha proiettato una luce particolarmente penetrante un episodio sul quale la ricerca si è in larga parte soffermata. Tra il 1927 e il 1929 l'Oef si misurò con un tentativo di rinnovamento istituzionale e operativo destinato a rivelarsi infruttuoso. Convocando una conferenza che riportasse al centro dell'attenzione le difficoltà di funzionamento dei mercati reali, la scarsa vitalità del commercio internazionale e la bassa competitività dell'industria europea – espressa in un tasso di disoccupazione elevato –, essa si ripropose ambiziosamente – dopo anni di «silenzio» forzato – come soggetto attivo di cooperazione multilaterale. In

<sup>2</sup> Cfr. H.W. Arndt, *Gli insegnamenti economici del decennio 1930-1940*, Torino, Einaudi, 1949, pp. 362-363.

quell'occasione, tuttavia, il problema che immediatamente si pose di riconsiderare gli assetti costituzionali destinati a sorreggere e incorniciare l'azione cooperativa fu risolto nuovamente in modo inadeguato con la creazione di un organismo di carattere meramente consultivo. Quando nel 1929, nel corso della seconda sessione del Comitato consultivo economico, misurandosi con l'esiguità dei risultati conseguiti nella realizzazione del programma stabilito dalla conferenza economica a due anni di distanza dalla sua conclusione, Louis Loucheur si chiese se per caso il Comitato non avesse messo «*la charrue devant les boeufs*», ponendosi obiettivi che stavano rivelandosi di fatto irraggiungibili, il suo interrogativo avrebbe potuto essere a buon diritto esteso all'intero esperimento di cooperazione internazionale condotto dall'Oef. Il Cce, infatti, come la conferenza, mentre rappresentava per certi aspetti il riflesso di un'Europa corporatista *à la* Maier, e dunque una soluzione perfettamente in sintonia con i tempi, il Cce, si diceva, era nella sua logica perfettamente congeniale alla concezione sviluppata da Salter, lord Cecil e altri «padri» e apostoli della cooperazione funzionale. Le organizzazioni tecniche, secondo questa visione, appunto perché «prigioniere» delle volontà dei governi (i quali restavano, con il Consiglio e l'Assemblea, i loro esclusivi interlocutori istituzionali), avrebbero cercato di influenzare l'opinione pubblica quale unico strumento di pressione disponibile per condizionare le politiche governative. Questa dignitosa «via di fuga», o questa generosa illusione, coesistette in un primo tempo con l'enfasi inizialmente posta sulla composizione delle organizzazioni stesse, come comitati in cui avrebbero seduto individui capaci di influenzare l'elaborazione delle politiche governative grazie a una propria autorevolezza e posizione in seno alle amministrazioni nazionali. Nel volgere di poco tempo, tuttavia, la sperata capacità di influenza dei funzionari del Comitato economico si rivelò deludente e cedette il passo al concorso degli interessi organizzati. Per alcuni anni, dalla preparazione della conferenza di Ginevra (1926) alla *Commission d'enquête pour l'union européenne* (1931), furono questi ad affollare i comitati e a costituire la fonte di *expertise* più autorevole e ricercata. Essi tuttavia, quando non complicarono la situazione di una componente di dialettica tra parti sociali, mostrarono di non poter essere di aiuto. E, a quel punto, il

loro fallimento metteva a nudo tutta la precarietà dell'elaborata impalcatura su cui poggiava la «costituzione materiale» dell'organizzazione ginevrina.

Ma se i fatti e i dibattiti analizzati hanno messo in risalto i difetti di disegno istituzionale, essi hanno pure messo in luce l'esistenza di altre difficoltà che riuscirono di ostacolo al funzionamento dell'Oef e concorsero al suo fallimento. Ci si riferisce precisamente alla divergenza di approccio ai problemi economici del tempo e conseguentemente alla divergenza delle soluzioni escogitate per risolverli, un dato che si tradusse di fatto in incomunicabilità e paralisi. È vero che spesso all'origine delle difficoltà di accordo nel Comitato economico o nel Comitato consultivo, o ancora nelle commissioni della conferenza economica di Ginevra, vi fu la difesa di interessi nazionalistici neanche troppo opportunisticamente mascherati. Non mancarono tuttavia occasioni in cui la sincera volontà di compromesso di alcuni, liberato il campo da faziosità pregiudiziali, finì in un'*impasse* determinata da incomprensioni di carattere culturale. La questione del recupero di competitività dell'industria europea è un caso paradigmatico. Loucheur, senza dubbio uno dei più convinti e dei più sinceri tra quanti proponevano un'*Europe organisée*, vedeva nel cartello lo strumento della realizzazione di un processo di razionalizzazione dell'industria europea che avrebbe portato aumenti di produttività, approfondimento del mercato interno e benessere generale. Nella sua concezione il cartello rispondeva alla preoccupazione di fondo relativa alla sicurezza nazionale ed era la garanzia che le condizioni della concorrenza tra le industrie delle diverse nazioni non sarebbero state modificate. Anche ammettendo che non fosse privo di contraddizioni, poteva questo disegno conciliarsi con la posizione britannica? Gli inglesi non solo ritenevano che l'estensione del mercato apportatrice di maggiore benessere sociale dovesse essere il risultato dell'abbassamento delle barriere tariffarie e dell'espansione del commercio, ma nemmeno avevano (come si vide nel caso del carbone) un'industria organizzata al proprio interno secondo gli stessi principi e nella stessa misura di quella continentale: alla metà degli anni venti le confederazioni imprenditoriali del Regno Unito erano essenzialmente strumenti di contrattazione collet-



tiva per la definizione dei rapporti con le parti sindacali. D'altra parte, se i francesi giustificavano la protezione doganale con ragioni di sicurezza nazionale, gli inglesi avevano (o almeno ebbero fino al 1932) nei legami con l'impero ottime ragioni per mantenere il libero scambio. Quali monete potevano scambiarsi le due posizioni? Fino a che punto potevano capirsi?

Dalla ricerca scaturiscono però, come si accennava, anche altri ordini di considerazioni. I cartelli, o l'*Europe organisée*, costituirono uno dei temi intorno ai quali si giocò all'interno dell'Oef una partita sulla sua trasformazione in centro della formulazione dei principi della politica economica internazionale, ossia delle regole che devono ispirarla e condurla, e, concordemente, in centro di iniziativa multilaterale. Un luogo capace di tradurre i principi astratti formulati in occasione della conferenza di Ginevra (1927) in *policy frameworks*, così come le era riuscito per i temi finanziari, enunciati nelle conferenze di Bruxelles (1920) e di Genova (1922).

D'altro canto, prodotto, in parte, delle trasformazioni provocate dall'economia di guerra nelle strutture produttive, in parte dell'instabilità dei mercati reali e finanziari e del protezionismo che si diffusero nel dopoguerra, all'interno dell'Oef i cartelli rappresentarono anche uno specifico strumento di politica economica, una delle soluzioni proposte per risolvere i maggiori problemi dell'economia europea in chiave corporatista. Una manifestazione, cioè, del processo di *political devolution* descritto da Greaves<sup>3</sup> e riqualificato da Maier come «corporatismo»<sup>4</sup>, poggiante sullo scardinamento delle istituzioni politiche ed economiche liberali, un processo in virtù del quale gli interessi economici privati organizzati assunsero funzioni *semi-pubbliche*, proponendosi come luoghi alternativi della mediazione politica e sociale. Alla ricerca di una nuova legittimità e in una fase di sperimentazione di nuovi campi operativi, l'Oef si rivolse massicciamente alle competenze formate all'interno di questi gruppi, mostrando, sia detto per inciso, una elevata permeabilità ai processi di trasformazione politica e sociale. È difficile dire se competenze diver-

<sup>3</sup> Cfr. H.R.G. Greaves, *The League committees and world order*, cit., pp. 3-6.

<sup>4</sup> Cfr. C.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese*, cit., pp. 30 ss. e 383-385.

samente formate, o che non fossero insopprimibilmente parti in causa nelle questioni sulle quali esprimevano orientamenti pensati per trasformarsi in politiche, avrebbero potuto rendere migliore servizio. È certo, sotto questo profilo, che la calibrata e complessivamente bassa partecipazione di economisti veri e propri ai lavori dei comitati non fu sempre di aiuto nella ricerca di soluzioni, come dimostra l'intervento di Cassel alla conferenza del 1927. Come che sia, il «pluralismo» che gli esperti portarono nei comitati dell'Oef assunse spesso la fisionomia del particolarismo degli interessi. Per questo motivo, anche quando si ammantava della bandiera dell'interesse generale, quello che il più delle volte era invocato come bene da tutelare nell'interesse comune tendeva a coincidere con l'interesse di una sola parte: quello degli industriali, quello dei lavoratori, quello dei consumatori, quello degli agricoltori. Fu senza dubbio per questo motivo che il concetto di concorrenza – bene pubblico per eccellenza – echeggiò raramente nei dibattiti e prevalentemente in termini astratti. Mentre si deve con buona probabilità a un pregiudizio a favore di una parte sociale il fatto che il compromesso sul controllo cui i cartelli industriali internazionali dovevano essere assoggettati si chiudesse sul concetto di «pubblicità leale», ossia su una formula che Gini nel 1921 aveva dichiarato essere la mera premessa di un controllo efficace.

Ma anche in questo campo si assistè a una lenta evoluzione. L'idea della regolamentazione dei mercati, cardine della cartellizzazione, si spostò dal settore industriale a quello primario mano a mano che la crisi si propagò e intensificò. Alla conferenza di Londra nel 1933 gli schemi di restrizione furono riconosciuti – nonostante le riserve di alcuni – come uno strumento di politica economica e fu suggerito che i governi avessero un ruolo nel promuoverne la costituzione. Nel 1937 la Commissione d'inchiesta sulle materie prime, istituendo un confronto tra i piani di regolamentazione delle commodity retti da accordi intergovernativi e da accordi privati, suggerì che il controllo governativo e la partecipazione dei consumatori si generalizzassero a garanzia di una migliore tutela dell'interesse generale<sup>5</sup>. In questa specifica formula, intesa a stabilizzare i mercati delle materie prime,

<sup>5</sup> Sdn, *Rapport de la Commission pour l'étude du problème des matières premières*, Genève, Société des Nations, 1937, pp. 19-20.

essi furono recepiti nella Carta dell'Avana, nella quale la consapevolezza delle aberrazioni e degli eccessi del periodo tra le due guerre e la volontà di assicurare un futuro di sviluppo, occupazione e benessere diffuso ebbero piena espressione tanto nella definizione degli obiettivi generali della Carta, quanto nelle disposizioni normative concepite per regolare la condotta degli stati in relazione all'azione dei cartelli e gli accordi intergovernativi relativi a singole commodity<sup>6</sup>.

Anche per quanto riguarda i cartelli industriali, alla fine della seconda guerra si fece strada un atteggiamento più severo, in linea con il dibattito interno alla comunità degli economisti americani e con gli orientamenti della politica economica internazionale degli Stati Uniti. In un documento comune i comitati economico e finanziario li condannarono come ostacolo allo sviluppo e dannosi in quanto asserviti all'interesse di gruppi particolari, inclini a sfuggire a ogni controllo. Ammettendo non di meno la difficoltà di interdirla in una fase di transizione dell'economia nel dopoguerra, i membri dei due comitati articolavano un programma di vigilanza sulla loro attività, basato su una registrazione obbligatoria e pubblica in cui fossero dichiarati i partecipanti all'accordo, la sua durata, l'estensione geografica e le principali clausole contrattuali; raccolta dati da parte di un organismo internazionale apposito, incaricato di seguire l'attività dei cartelli e di riferirne periodicamente; un codice di regole e norme internazionalmente accettato onde evitare abusi; un'autorità internazionale incaricata di arbitrare e stabilire ammende in caso di denunce di violazione del codice poste dai governi<sup>7</sup>. Con riferimento all'Europa, una legislazione specifica a tutela della concorrenza sarebbe stata dichiarata come obiettivo pubblico nella cornice di una politica economica comune per la prima volta nel trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, grazie, in buona misura, all'influenza dell'alleato d'oltreoceano<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Sulle trattative che portarono alla stesura del *charter* dell'Avana cfr. H. Van der Wee, *L'economia mondiale tra crisi e benessere*, Milano, Hoepli, 1989, pp. 291-292; D. Dormoy, *Le commerce des produits de base et l'action internationale. Contribution à l'étude juridique de l'ordre économique international*, Paris, Éditions A. Pedone, 1986, pp. 290 ss. Le disposizioni relative ai cartelli e agli accordi intergovernativi per le commodity formano l'oggetto rispettivamente dei capp. V e VI della Carta.

<sup>7</sup> Sdn, *La politique commerciale dans le monde d'après guerre. Rapport des Comités économique et financier*, Genève, Société des Nations, 1945, p. 71-72.

<sup>8</sup> Cfr. M. Kipping, *La France et les origines de l'Union européenne. Intégration européenne et compétiti-*



## Fonti e bibliografia

Le fonti utilizzate per la ricerca sono state attinte all'Archivio della Società delle nazioni presso la Biblioteca della sede dell'Onu di Ginevra. Le principali serie consultate sono le seguenti:

### Fonti a stampa:

*Official Journal*, per gli atti dell'Assemblea e del Consiglio;  
*Journal of the monetary and economic conference*.

### Serie archivistiche:

atti del Comitato economico;  
atti del Comitato consultivo economico;  
atti del Comitato degli esperti economici della Commission d'enquête pour l'union européenne;  
atti della Commissione preparatoria della conferenza di Londra;  
atti della Commissione d'inchiesta sulle materie prime.

Il restante materiale è stato attinto alle sezioni *Registry Files*; *Personnel Files*; *Commission Files*, secondo criteri tematici.

## Bibliografia

- Agnelli, Giovanni e Cabiati, Attilio (1995), *Federazione europea o lega delle nazioni?*, Pordenone, Studio Tesi, (1a ed. 1918).
- Alchon, Guy (1985), *The invisible hand of planning. Capitalism, social science, and the state in the 1920s*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.
- Aldcroft, Derek H. (1977), *From Versailles to Wall Street, 1919-1929*, London, Lane.
- Allain, J.-C. (1982), *Introduction a Les formes nouvelles de la diplomatie au XXe siècle – I*, «Relations internationales», n. 31.

- Angell, Norman (1920), *The economic functions of the League*, London, League of Nations Union.
- Arndt, Heinz Wolfgang (1949), *Gli insegnamenti economici del decennio 1930-1940*, Torino, Einaudi.
- Balderston, Theo (2003), *Introduction: the «deflationary bias» of the interwar gold standard*, in *The world economy and national economies in the interwar slump*, a cura dello stesso, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 1-26.
- Baldesi, Gino (1922), *Perché il mondo è povero*, Firenze, Vallecchi.
- Barber, William J. (1985), *From new era to New Deal. Herbert Hoover, the economists, and American economic policy, 1921-1933*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1996), *Designs within disorder. Franklin D. Roosevelt, the economists, and the shaping of American economic policy, 1933-1945*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bariéty, Jacques (1974), *Le rôle d'Emile Mayrisch entre les sidérurgies allemande et française après la Première Guerre mondiale*, in «Relations internationales», n. 1, pp. 123-134.
- Baron de Voghel, *Janssen, Albert-Edouard*, in *Bibliographie nationale*, vol. 39, coll. 499-505.
- Barros, James (1969), *Betrayal from within: Joseph Avenol, secretary-general of the League of Nations, 1933-1940*, New Haven, Yale University Press.
- (1979), *Office without power: secretary-general sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford, Clarendon Press.
- (1983), *The role of Sir Eric Drummond*, in *The League of Nations in retrospect*, pp. 31-41.
- Bernstein, Michael A. (1990), *American economic expertise from the Great War to the cold war: some initial observations*, in «Journal of economic history», vol. 50, n. 2, pp. 407-416.
- Blair, Scott G. (1993), *Les origines en France de la Sdn. La Commission interministérielle d'Études pour la Société des Nations, 1917-1919*, in «Relations internationales», n. 75, pp. 277-292.
- Boemeke, M.F., Feldman, Gerald D. e Glaser, E. (a cura di) (1998), *The Treaty of Versailles. A reassessment after 75 years*, Washington D.C., The German Historical Institute-Cambridge University Press.
- Bordo, Michael D., Eichengreen, Barry e Irwin, D.A. (1999), *Is globalization today really different than globalization a hundred years ago?*, Cambridge (Ma.), National Bureau of Economic Research, Working paper n. 7195.
- Bourquin, Maurice (1945), *Vers une nouvelle Société des Nations*, Neuchâtel, La Baconnière.

- Boyce, Robert W.D. (1987), *British capitalism at the crossroads, 1919-1932. A study in politics, economics, and international relations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1998), *The Briand plan and the crisis of British liberalism*, in A. Fleury (in collaborazione con Lubor Jílek) (a cura di), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, pp. 121-143.
- Bruchey, S. (1999), *Rogers, James Harvey*, in ANB, vol. 18, pp. 764-765
- Burton, Margaret E. (1941), *The Assembly of the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bussière, Éric (1993), *L'Organisation économique de la SDN et la naissance du régionalisme économique en Europe*, in «Relations internationales», n. 75, pp. 301-313.
- (1998), *Les aspects économiques du projet Briand: essai de mise en perspective. De l'Europe des producteurs aux tentatives régionales*, in A. Fleury (in collaborazione con Lubor Jílek) (a cura di), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, pp. 75-92.
- Bussière, Éric e Dumoulin, Michel (a cura di) (1998), *Milieus économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XXe siècle*, Artois, Artois Presses Universitaires.
- Carls, Stephen Douglas (1993), *Louis Loucheur and the shaping of modern France, 1916-1931*, Baton Rouge-London, Louisiana State University Press.
- Cassel, Gustav (1927), *Les tendances monopolisatrices dans l'industrie et le commerce au cours de ces dernières années. Caractères et causes de l'appauvrissement des nations*, Genève, Société des Nations.
- Cecil, A. (1937), *Balfour, Arthur James*, in *Dictionary of National Biography, 1922-1930*, London, Oxford University Press.
- Cecil, Robert (1918), *World opinion and the League of Nations*, London, League of Nations Union.
- Ciocca, Pierluigi (1998), *L'economia mondiale nel Novecento. Una sintesi, un dibattito*, Bologna, Il Mulino.
- Clavin, Patricia (1991) *The world economic conference, 1933: the failure of British internationalism*, in «Journal of European Economic History», 20 (3), pp. 489-527.
- Clémentel, Etienne (1931), *La France et la politique économique interalliée*, Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, Puf-Yale University Press.
- Coats, A.W. (a cura di) (1996), *The post-1945 internationalization of economics*, supplemento annuale a «History of political economy», vol. 28, pp. 225-244.
- Cobbold, C.F. *Niemeyer, sir Otto Ernst*, in *Dictionary of National Biography, 1971-1980*, pp. 631-634.
- Conetti, Giorgio (1979), *La costituzione delle organizzazioni tecniche nella Società delle nazioni*, Milano, Giuffrè.

- Cosoiu, Corina (1934), *Le Rôle de la Société des Nations en matière d'emprunts d'état*, Paris, F. Loviton et Cie.
- Courtin, René (1929), *Essai sur l'organisation et l'activité économique de la Société des Nations*, in «Revue d'économie politique», vol. 43, pp. 1293-1320.
- Culbertson, William S. (a cura di) (1924), *Raw materials and foodstuffs in the commercial policies of nations*, American Academy of Political and Social Science, *Annals*, vol. 112, n. 201.
- (1925), *International economic policies. A survey of the economics of diplomacy*, New York-London, D. Appleton & Co.
- Curli, Barbara (1990), *L'Italia, la Società delle Nazioni e la discussione sugli accordi industriali internazionali, 1927-31*, in «Rivista di storia economica», n.s., a. 7, n. 1, pp. 21-46.
- De Marchi, Neil (1991), *League of Nations economists and the idea of peaceful change in the decade of the 'thirties*, in «History of political economy», n. 23 (supplement), pp. 143-78.
- de Vries, B.A. (1996), *The World bank as an international player in economic analysis*, in A.W. Coats (a cura di), *The post-1945 internationalization of economics*, pp. 225-244.
- Doenecke, J. (1999), *Feis, Herbert*, in *American national biography*, New York, Oxford University Press, vol. 7, pp. 795-797.
- Domeratzky, L. (1929), *The international cartel as an influence in tariff policies*, in «Annals of the American Academy of Political and social science», January, pp. 1-5.
- Dubin, Martin David (1983a), *Transgovernmental processes in the League of Nations*, in «International Organization», vol. 37, n. 3, pp. 469-493.
- (1983b), *Toward the Bruce Report: the economic and social programs of the League of Nations in the Avenol era*, in *The League of Nations in retrospect*, pp. 42-72.
- Dumoulin, Michel (a cura di) (1992), *Les cercles économiques et l'Europe au XXe siècle*, Louvain-la-Neuve.
- Duroselle, Jean-Baptiste (1984), *Le «Concert européen»*, in «Relations internationales», n. 39, pp. 271-285.
- The economic consequences of the League. The World economic conference*, London, Europa Publishing Co.
- Eichengreen, Barry (1994), *Gabbie d'oro. Il «gold standard» e la Grande depressione, 1919-1939*, Milano, Roma-Bari, Cariplo-Laterza [ed. orig. *Golden fetters: the gold standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York, Oxford University Press, 1992].
- (1999), *Concluding comments* a C.-L. Holtfrerich, J. Reis e G. Toniolo (a cura di), *The emergence of modern central banking from 1918 to the present*, Aldershot, Ashgate, pp. 365-370.



- (1999), *Rivoluzione keynesiana e rivoluzione nominale: ci fu un cambiamento di paradigma nella politica economica degli anni trenta?*, in *Storia dell'economia mondiale*, vol. 4, *Tra espansione e recessione. Dalla seconda metà dell'Ottocento agli anni trenta*, a cura di Valerio Castronovo, Roma-Bari, Laterza, pp. 539-552.
- Eichengreen, Barry e Kenen, Peter B. (1994), *Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview*, in P.B. Kenen (ed.) (1994), pp. 3-57.
- Eichengreen, Barry e Temin, Peter (1997), *The gold standard and the Great Depression*, Cambridge (Ma.), National Bureau of Economic Research, Working paper n. 6060;
- (2000), *The gold standard and the Great Depression*, in «Contemporary European History», vol. 9, n. 2, pp. 183-207.
- Eichengreen, Barry e Uzan, Marc (1993), *The 1933 World economic conference as an instance of failed international cooperation*, in P.B. Evans, H.K. Jacobson e R.D. Putnam (eds.), *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, pp. 171-206.
- Einaudi, Luigi (1918), *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle nazioni*, in «Corriere della sera», 28 dicembre.
- Federici, N. Gini, Corrado, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 55, pp. 18-21.
- Feis, Herbert (1929), *Research activities of the League of Nations*, Old Lyme.
- (1966), *1933: characters in crisis*, Boston, Little, Brown & Co.
- Fleming, G.A. e Endres, A.M. (1996a), *International economic policy in the interwar years: the special contribution of ILO economists*, in «International labour review», vol. 135, pp. 207-225 (versione francese: *La politique économique internationale dans l'entre-deux-guerre: l'apport des économistes du BIT*, in «Revue internationale du travail», vol. 135, n. 2, pp. 225-45).
- (1996b), *Monetary policy and the business cycle: the view from Geneva in the 1920s*, Australian National University working paper in economics and econometrics, n. 311, September, 27 pp.
- (1999), *The Ilo and the League of nations: a distinctive perspective on macroeconomic stabilization policy in the 1920s*, in Luigi L. Pasinetti, Bertram Schefold (eds.), *The impact of Keynes on economics in the 20th century*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999, pp. 202-220.
- Fleury, Antoine (1984), *Un sursaut antiprotectionniste dans le contexte de la crise économique de 1929: le projet d'une trêve douanière plurilatérale*, in «Relations internationales», n. 39, pp. 333-354.
- Fleury, Antoine (in collaborazione con Lubor Jilek) (a cura di) (1998), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne. Perspectives nationales et transnationales, avec documents. Actes du colloque international tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991*, Bern, Peterlang.
- Ford, A.G. (1989), *International financial policy and the gold standard, 1870-1914*, in *Cambridge economic history*, vol. 8, *The industrial economies: the development*

- of economic and social policies*, a cura di P. Mathias e S. Pollard, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 197-249
- Foreman Peck, James (1999), *Storia dell'economia internazionale dal 1850 a oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Foreman-Peck, James (2000), *The emergence and growth of international organizations*, in R. Tilly e P.J.J. Welfens (a cura di), *Economic globalization, international organizations and crisis management. Contemporary and historical perspectives on growth, impact and evolution of major organizations in an interdependent world*, Berlin, Springer, pp. 73-101.
- Fosdick, Raymond Blaine (1952), *The Story of the Rockefeller Foundation*, New York, Harper & Row (2a ed. New Brunswick (N.J.), Transaction Publishers, 1989).
- Frank, Robert (1982), *L'entrée des attachés financiers dans la machine diplomatique, 1919-1945*, in «Relations internationales», n. 32, pp. 489-505.
- Freimark, Peter (1994), *Melchior, Carl*, in *Neue Deutsche Biographie*, Berlin, Duncker & Humblot, vol. 17, pp. 11-12.
- Garzia, Italo (1995), *L'Italia e le origini della Società delle nazioni*, Roma, Bonacci.
- Gemelli, Giuliana (1997), *Le élites della competenza. Scienziati sociali, istituzioni e cultura della democrazia industriale in Francia (1880-1945)*, Bologna, Il Mulino.
- Georges, B., Tintant, D. e Renauld, M.-A. (1962), *Léon Jouhaux: cinquante ans de syndicalisme. Des origines à 1921*, Paris, Presses universitaires de France.
- (1979), *Léon Jouhaux dans le mouvement syndical français*, Paris, Presses universitaires de France.
- Gerbet, P., Mouton, M.R. e Ghébali, V.-Y. (1996), *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'Onu*, a cura di, Paris, Imprimerie nationale éditions.
- Ghébali, Victor-Yves (1970), *La Société des Nations et la Réforme Bruce, 1939-1940*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale.
- (1972), *Aux origines de l'Ecosoc: l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations*, in «Annuaire français de droit international», a. 18, pp. 465-511.
- (1983), *La transition de la Société des Nations à l'Organisation des Nations Unies*, in *The League of Nations in retrospect*, pp. 73-92.
- Gignoux, C.-J. (1921), *Le Conseil suprême économique des Alliés*, in «Revue économique internationale», a. 13, vol. 3, n. 2, pp. 297-312.
- Giraud, René (1931), *Vers une internationale économique*, Paris, Librairie Valois.
- Girault, René (1993), *Encore une nouvelle histoire des relations internationales: l'histoire des organisations internationales*, in «Relations internationales», n. 75, pp. 271-275.
- Greaves, Harold Richard Goring (1931), *The League committees and world order*, London, Oxford University Press.

- Guérin, Denis (1996), *Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe*, Genève, Institut européen.
- Haberler, Gottfried (1937), *Prosperity and depression*, Geneva, League of Nations.
- Hardach, Gerd (1977), *The first world war, 1914-1918*, Berkeley, University of California Press.
- Hill, Martin (1946), *The Economic and financial organization of the League of Nations. A survey of twenty-five years' experience*, Washington, Carnegie endowment for international peace.
- Hogan, Michael J. (1977), *Informal entente. The private structure of cooperation in Anglo-American economic diplomacy, 1918-1928*, Columbia-London, University of Missouri Press.
- Holland, R.F. (1981), *The Federation of British Industries and the international economy, 1929-1939*, in «Economic history review», vol. 34, n. 2, pp. 287-300.
- Hoover, Herbert (1952), *The memoirs of Herbert Hoover*, New York, Macmillan, 2 voll.  
 — (1958), *The ordeal of Woodrow Wilson*, New York, McGraw-Hill.
- Howson, Susan e Winch, Donald (1977), *The Economic Advisory Council, 1930-1939. A study in economic advice during depression and recovery*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hull, Cordell (1948), *The memoirs of Cordell Hull*, New York, Macmillan, 2 voll.
- Jacobsson, Erin E. (1979), *A life for sound money. Per Jacobsson. His biography*, Oxford, Clarendon Press.
- Jacobsson, Per (1927), *The theoretical solution as seen by the Conference*, in *The economic consequences of the League*, pp. 43-53.
- James, Harold (2001), *The end of globalization. Lessons from the Great Depression*, Cambridge, Harvard University Press.
- James, Harold e Bordo, Michael D. (2001), *Haberler versus Nurkse: The Case for Floating Exchange Rates as an Alternative to Bretton Woods?*, Universität St. Gallen Discussion Papers, n. 2001/08.
- Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. Jr. (1974), *Transgovernmental relations and international organizations*, in «World Politics», vol. 27, n. 1, pp. 39-62.
- Keynes, John Maynard (1920), *The economic consequences of the peace*, London, Macmillan, (1a ed. 1919)  
 — (1926), *The end of laissez-faire*, in *The collected writings of John Maynard Keynes*, vol. 9, pp. 272-294.
- Kindleberger, Charles Poor (1987), *The World in Depression, 1929-1939*, London, Penguin Book (1a ediz. 1973).  
 — (1989), *Commercial policy between the wars*, in *Cambridge economic history*, vol. 8, *The industrial economies: the development of economic and social policies*, a cura di Peter Mathias e Sidney Pollard, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 161-196.

- Kipping, Mathias (2002), *La France et les origines de l'Union européenne. Intégration européenne et compétitivité internationale*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Kitsikis, Dimitri (1972), *Le rôle des experts à la Conférence de la paix de 1919: gestation d'une technocratie en politique internationale*, Ottawa, Éditions de l'Université.
- Kuisel, Richard F. (1984), *Le capitalisme et l'état en France: modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard (ed. orig. *Capitalism and the state in modern France: renovation and economic management in the twentieth century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981).
- Lammers, Clemens (1927), *La législation sur les cartels et les trusts*, Genève, Société des Nations.
- Lawley, Francis Edmund (1938), *The growth of collective economy*, London, P.S. King & Son.
- League of Nations (1942), *Commercial policy in the interwar period: international proposals and national policies*, Geneva, League of Nations.
- The League of Nations in retrospect. Proceedings of the symposium, Geneva, 6-9 November 1980* (1983), Berlin-New York, Walter de Gruyter.
- Lebée, Edmond (1927), *Trusts et cartels internationaux*, in «Recueil des cours de l'Académie de droit international», vol. 4, pp. 147-245.
- Lévy-Leboyer, Maurice (1974), *Le patronat français a-t-il été malthusien?*, in «Mouvement social», n. 88, pp. 3-49.
- Lindgren, Hakan (2002), *Succession strategies in a large family business group: the case of the Swedish Wallenberg family*, 6<sup>th</sup> European Business History Association Annual Congress, Helsinki, August 22-24, 2002.
- Lewis, William Arthur (1949), *Economic survey, 1919-1939*, London, George Allen & Unwin.
- Loucheur, Louis (1962), *Carnets secrets, 1908-1932*, a cura di J. de Launay, Bruxelles, Éditions Brepols.
- Loveday, Alexander (1934), *Geneva as a centre of economic information*, estratto da «Index. Svenska Handelsbanken», vol. 9, n. 105.
- (1938), *The economic and financial activities of the League*, in «International affairs», vol. 17, n. 6, pp. 788-808.
- (1956), *Reflections on international administration*, Oxford, Clarendon Press.
- Maier, Charles S. (1970), *Between Taylorism and Technocracy: European Ideologies and the Vision of Industrial Productivity in the 1920's*, in «Journal of Contemporary History», vol. 5, n. 2, pp. 27-61.
- (1977), *The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II*, in «International Organization», vol. 31, pp. 607-633.

- (1981), *The Two Postwar Eras and The Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe*, in «American Historical Review», n. 2. pp. 327-367.
- Maitron, Jean (a cura di) (1971-1990), *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier international*, Paris, Les Éditions ouvrières, 5 voll.
- Marbeau, Michel (1993), *Réflexions sur un haut fonctionnaire français devenu secrétaire général de la SDN: le cas de Joseph Avenol*, in «Relations internationales», n. 75, pp. 345-361.
- Mauro, Francesco (1927), *Un discorso dell'on. Mauro a Ginevra*, in «Organizzazione scientifica del lavoro», a. 2, n. 6, pp. 318-326.
- Meade, James Edward (1933), *Public works in their international aspect*, London, New Fabian Research Bureau.
- Menzies, Alexander A. (1983), *Technical assistance and the League of Nations*, in *The League of Nations in retrospect*, pp. 295-312.
- Milhaud, Edgar (1926), *L'organisation économique de la paix*, in «Recueil des cours de l'Académie de droit international», t. 15, vol. V, pp. 281-431.
- Monnet, Jean (1978), *Cittadino d'Europa: 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi.
- Morley, Felix (1932), *The Society of Nations. Its organization and constitutional development*, Washington, Brookings Institution.
- Morsel, Henri (1988), *Louis Marlio. Position idéologique et comportement politique d'un dirigeant d'une grande entreprise dans la première moitié du XXe siècle*, in «Cahiers d'histoire de l'aluminium», n. 2, pp. 53-69, ristampato da «Entreprise et entrepreneurs (XIXe et XXe siècle)», n. 7 (1983).
- Mouton, Marie-Renée (1998), *La Société des Nations et le Plan Briand d'union européenne*, in A. Fleury (in collaborazione con Lubor Jílek) (a cura di), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, pp. 235-255.
- Newmark, A.K. (1993), *Muspratt, sir Max*, in *DNB, Missing persons*, p. 488.
- Noble, D.F. (1987), *Progettare l'America. La scienza, la tecnologia e la nascita del capitalismo monopolistico*, Torino, Einaudi.
- North, Douglass C. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino (ed. orig. 1990).
- Notz, William (1919), *Cartels during the war*, in «Journal of political economy», vol. 27, n. 1, pp. 1-38.
- (1920), *International private agreements in the form of cartels, syndicates, and other combinations*, in «Journal of political economy», vol. 28, n. 8, pp. 658-679.
- Oualid, William (1927), *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales. La défense des travailleurs et des consommateurs*, Genève, Société des Nations.
- Page, W.T. (1927), *Mémoire sur les tarifs européens de négociation*, Genève, Société des Nations.

- Parrini, Carl P. (1969), *Heir to empire: United States economic diplomacy, 1916-1923*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Pastuhov, Vladimir D. (1943), *Memorandum on the composition, procedure and functions of committees of the League of Nations*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Pauly, Louis W. (1996), *The League of Nations and the foreshadowing of the International monetary fund*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.
- Peyerimhoff de Fontenelle, Henri (1931), *Lettre-Préface* a R. Giraud, *Vers une internationale économique*, pp. 5-11.
- (1929), *Les formules modernes d'organisation économique*, in «Revue des deux mondes», vol. 99, marzo, pp. 439-458.
- Pietri, N. (1970), *La reconstruction financière de l'Autriche, 1921-1926*, Genève, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale.
- Pistone, Sergio (a cura di) (1975), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale: relazioni tenute al convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 25-26 ottobre 1974*, Torino, Einaudi.
- (1975), *Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle nazioni nel 1918*, in S. Pistone (a cura di), 1975, pp. 25-37.
- Polak, Jacques Jacobus (1996), *The contribution of the International Monetary Fund*, in A.W. Coats (a cura di), *The post-1945 internationalization of economics*, pp. 211-224.
- Ranshofen-Wertheimer, Egon Ferdinand (1945), *The international secretariat: a great experiment in international administration*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Rappard, William E. (1937), *Le nationalisme économique et la Société des Nations*, «Recueil des cours de l'Académie de droit international», t. 61, pp. 97-252.
- (1947), *Vues rétrospectives sur la Société des nations*, in «Recueil des cours de l'Académie de droit international», tome 61, n. 3, pp. 111-225.
- Reberieux, Madeleine e Fridenson, Patrick (1974), *Albert Thomas, pivot du réformisme français*, in «Mouvement social», n. 87, pp. 85-97.
- Ridgeway, G.L. (1938), *Merchants of peace. Twenty years of business diplomacy through the International Chamber of commerce, 1919-1938*, New York., Columbia University Press.
- Röpke, Wilhelm (1942), *International economic disintegration*, London, William Hodge.
- Rossolillo, Francesco (1975), *La scuola federalista inglese*, in S. Pistone (a cura di) *L'idea dell'unificazione europea*, pp. 59-76.
- Salter, A. (1921), *Allied shipping control: an experiment in international administration*, Oxford, Clarendon Press.
- (1925), *A proposal for a world economic conference*, in *The United States of Europe and other papers*, pp. 32-43.

- (1925), *Economic recovery in the world*, in *The reawakening of the orient and other addresses*, New Haven, Yale University Press, pp. 115-142.
- (1927), *The World economic conference of May 1927*, in «Nineteenth century», n. 605, pp. 15-27.
- (1927), *The League contribution*, in *The economic consequences of the League*, pp. 1-8.
- (1932), *Recovery. The second effort*, London, G. Bell & Sons.
- (1933), *The «United States of Europe» idea*, in *The United States of Europe and other papers*, pp. 83-104.
- (1933), *The United States of Europe and other papers*, a cura di W. Arnold-Forster, London, Allen & Unwin
- (1961), *Memoirs of a public servant*, London.
- Santaella, Julio A. (1993), *Stabilization programs and external enforcement: experience from the 1920s*, in «IMF Staff papers», vol. 40, n. 3, pp. 584-621.
- Sauvy, Alfred (1984), *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 3 voll.
- Schanzer, Carlo (1923), *L'equivoco fondamentale della Società delle nazioni*, in «Nuova antologia», 1 novembre.
- Schirmann, Sylvain (2000), *Crise, coopération économique et financière entre états européens, 1929-1933*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Sdn (1920), *Conférence financière internationale. Comptes rendus de la Conférence*, Bruxelles, Société des Nations, 3 voll.
- (1921), *Rapport sur la question des matières premières et des denrées alimentaires*, Genève, Société des nations.
- (1923), *International financial conference. The recommendations and their application. A review after two years*, Genève, Société des Nations, 4 voll.
- (1927), *Rapport et actes de la Conférence économique internationale*, Genève, Société des Nations, 2 voll.
- (1928), *Applications des recommandations de la Conférence économique internationale*, Genève, Société des Nations.
- (1929), *Rapport du Comité consultatif économique sur sa deuxième session*, Genève, Société des Nations.
- (1929), *Le problème du charbon. Ses aspects internationaux. Rapport préliminaire du Comité économique de la Société des Nations*, Genève, Société des Nations.
- (1929), *La situation mondiale du sucre. Rapport du Comité économique de la Société des Nations*, Genève, Société des Nations.
- (1933), *Conférence monétaire et économique. Projet d'ordre du jour annoté soumis par la Commission préparatoire des experts*, Genève, Société des Nations.

- (1933), *Conférence monétaire et économique. Rapports approuvés par la Conférence le 27 juillet 1933 et résolutions du Bureau et du Comité exécutif*, Genève, Société des Nations.
- (1937), *Conférence internationale du sucre*, Genève, Société des Nations.
- (1937), *Rapport de la Commission pour l'étude du problème des matières premières*, Genève, Société des Nations.
- (1942), *La politique commerciale entre les deux guerres: propositions internationales et politiques nationales*, Genève, Société des Nations.
- (1943), *Les besoins de l'Europe en produits d'outre-mer, 1919-1920, et comment ils furent couverts*, Genève, Société des Nations.
- (1943), *Transition from war to peace economy*, Geneva, League of Nations.
- (1945), *Economic stability in the post-war world: the conditions of prosperity after the transition from war to peace*, Geneva, League of Nations.
- (1945), *La politique commerciale entre les deux guerres: propositions et politiques nationales*, Genève, Société des Nations.
- (1946), *Problèmes et politiques des matières premières*, Genève, Société des Nations.
- Siepmann, H.A. (1949), *Blackett, sir Basil Phillott*, in *Dictionary of National Biography, 1931-1940*, pp. 83-84.
- Simmons, Beth (1994), *Who adjusts? Domestic sources of foreign economic policy during the interwar years*, Princeton (N.J.), Princeton University Press.
- Siotis, Jean (1963), *Essai sur le secrétariat international*, Genève, Librairie Droz.
- (1983), *The institutions of the League of Nations*, in *The League of Nations in retrospect*, pp. 19-30.
- Skidelsky, Robert (1989-1996), *John Maynard Keynes*, Torino, Bollati Boringhieri, 2 voll.
- Stern, N. e Ferreira, F. (1993), *The World Bank as an «intellectual actor»*, London, Development Economics Research Programme, London School of Economics.
- Streat, E.R. *Chapman, sir Sidney John*, in *DNB 1951-1960*, pp. 210-211.
- Taccolini, Mario (2001), *Una crisi annunciata? L'inchiesta sulla produzione del Bureau international du travail (1920-1925)*, Milano, Vita e Pensiero.
- Targetti Lenti, Renata (1979), *Economia delle materie prime: forme di mercato e politiche di controllo*, Milano, Giuffrè.
- Temin, Peter (1989), *Lessons from the Great Depression*, Cambridge (Mass.), Mit Press.
- Temperley, Harold William Vazeille (1920-1924), *A history of the Peace conference of Paris*, London, H. Frowde-Hodder & Stoughton, 6 voll.
- Théry, Franck (1998), *Construire l'Europe dans les années vingt. L'action de l'Union paneuropéenne sur la scène franco-allemande, 1924-1932*, Genève, Institut européen.



- Thomas, Albert (1925), *Pour que la conférence économique internationale réussisse*, in «Europe nouvelle», 26 settembre.
- (1947), *Politique sociale internationale*, a cura del Bit, Genève, Bureau international du travail.
- Thomas, Jean-Paul (1998), *Le politiche economiche nel Novecento*, Bologna, Il Mulino.
- Tinbergen, Jan (1939), *Statistical testing of business cycle theories*, Geneva, League of Nations.
- Tonizzi, Maria Elisabetta (2001), *L'industria dello zucchero. La produzione saccarifera in Italia e in Europa, 1800-2000*, Milano, Angeli.
- Toscano, M. (1962), *Attolico, Bernardo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, vol. 4, pp. 556-560.
- Tosi, L. (1989), *Alle origini della Fao: le relazioni tra l'Istituto internazionale di agricoltura e la Società delle nazioni*, Milano, Angeli.
- Trentin, L. (1963), *Baldesi, Gino*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 5, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, pp. 458-460.
- Viani, P. (1996), *Progettare l'impresa: Francesco Mauro e il dibattito europeo tra le due guerre*, in *Storie di imprenditori*, a cura di D. Bigazzi, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 235-293.
- Wallace, B.B. e Edminster, L.R. (1930), *International control of raw materials*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Walters, F.P. (1986), *A history of the League of Nations*, Westport (Conn.), Greenwood Press (1a ediz. 1952).
- Warburg, James P. (1934), *The money muddle*, London, George Routledge & Sons.
- Woolf, Leonard (1916), *International government*, London, Allen & Unwin.
- Zimmern, Alfred (1936), *The League of nations and the rule of law, 1918-1935*, London, Macmillan & Co.