

(N. 879-A)  
*Urgenza*

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE SPECIALE

per l'esame del disegno di legge concernente la ratifica degli Atti internazionali di Parigi relativi all'Unione dell'Europa occidentale

(RELATORE CADORNA)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 23 dicembre 1954 (V. Stampato N. 1211)*

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro della Difesa

col Ministro del Bilancio

col Ministro del Tesoro

col Ministro della Pubblica Istruzione

col Ministro dell'Industria e del Commercio

e col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA  
IL 26 DICEMBRE 1954

Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 1955

Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali firmati a Parigi il 23 ottobre 1954:

1º) Protocollo di integrazione del Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, concernente l'adesione dell'Italia all'Unione dell'Europa occidentale.

2º) Protocollo riguardante l'adesione della Repubblica Federale di Germania al Trattato dell'Atlantico del Nord firmato a Washington il 4 aprile 1949.

## LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONOREVOLI SENATORI. — È impossibile esprimere un parere sul disegno di legge oggi sottoposto al vostro giudizio, per la ratifica dei protocolli di integrazione del Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1947 e per quello di adesione della Germania al Trattato del Nord-Atlantico, senza rievocare per sommi capi gli avvenimenti svoltisi dalla conclusione della guerra ad oggi.

La stretta interdipendenza delle forze militari ed economiche apparsa ancora più chiaramente nella seconda guerra mondiale, ha posto in evidenza la incapacità degli Stati del dopoguerra a risolvere da soli i problemi interni ed internazionali: precipuo quello della difesa contro le aggressioni.

Questo movimento verso forme di collaborazione plurinazionale si è sviluppato con forme purtroppo assai diverse nell'Europa divisa dalla linea di demarcazione raggiunta dagli eserciti già alleati.

Infatti, mentre che nell'Europa occidentale, in seguito alla fulminea smobilitazione degli eserciti anglo-americani, nell'assenza di una forza che li assorbisse, i singoli Stati si orientavano verso tentativi di organizzazione continentale totale o parziale, i minori Stati orientali venivano rapidamente ridotti ed assorbiti dalla Russia mercè la duplice pressione dell'imperialismo panslavo e dell'ideologia rivoluzionaria. Solamente la Jugoslavia ebbe il coraggio e la possibilità di ribellarsi all'oppressione, allo sfruttamento moscovita, pur mantenendosi fedele all'ideologia comunista.

Ne derivò la divisione dell'Europa in due blocchi distinti, il che significa contrastanti, divisione che apparve irreparabile allorchè la Russia non aderì e non permise che la Cecoslovacchia — tradizionale ponte fra Occidente ed Oriente — aderisse nel 1947 al Piano Marshall per l'organizzazione europea di cooperazione economica. Apparve allora chiaro che la sproporzione fra i mezzi bellici dei due gruppi faceva pesare sugli Stati dell'Europa occidentale, pressochè disarmati, un'atmosfera di insicurezza che le iniziative delle dinamiche diplomazie orientali si incaricavano periodicamente di ravvivare.

Nè la presunta superiorità di potenziale industriale e di studi termonucleari da parte degli Occidentali era tale da compensare l'infe-

riorità schiacciante delle armi convenzionali e da rassicurare Paesi minacciati di diretta invasione e — nella migliore ipotesi — di successiva liberazione.

Sotto l'impressione del succedersi di avvenimenti sconcertanti, quali il colpo di Stato della Cecoslovacchia nel 1948, il blocco di Berlino pure del 1948, l'aiuto continuo apportato dopo il giugno 1950 all'aggressione contro la Repubblica della Corea meridionale, nella carenza dell'O.N.U., paralizzato dall'abuso del diritto di voto praticato dalla Russia, apparve chiara la necessità di un organismo che, raggruppando, potenziando le forze degli Stati liberi, valesse a ristabilire in Europa un equilibrio meno precario. Così il 4 aprile 1949 fu concluso e più tardi ratificato il Trattato del Nord-Atlantico, al quale aderirono in primo tempo dodici Stati, fra i quali l'Italia.

Tale Patto, che recentemente il Ministro degli esteri ha qualificato come cardine fondamentale della nostra politica estera, è in armonia con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, e trova la sua giustificazione costituzionale nell'articolo 11 della nostra Costituzione, la quale consente, *in condizione di parità con gli altri Stati, limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le Organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.*

A sua volta il testo del Trattato del Nord-Atlantico nel preambolo e negli articoli 3, 6 e 9 prevede una serie di misure intese a *sviluppare la capacità individuale e collettiva di difesa ed a far convergere ogni sforzo per la difesa collettiva ed il mantenimento della pace e della sicurezza*, misure in parte già praticamente concrete dal Comitato di difesa e sanzionate in successive riunioni del Consiglio atlantico ove tutte le Potenze aderenti sono rappresentate dal loro Ministro degli esteri, con votazione ad unanimità.

Nel mentre si organizzava questa prima intellaiatura della difesa occidentale, si affacciava imperiosamente il problema della Germania, problema di riunificazione e di sovranità, problema divenuto acuto, sia per l'impossibilità da parte delle quattro Potenze occupanti di concludere con essa un Trattato di pace, sia per la ripresa eccezionalmente rapida dell'eco-

## LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nomia tedesca, che riportava la Germania occidentale in primo piano fra le Potenze dell'Europa occidentale, e ne rendeva opportuno l'inserimento nella collettività delle Potenze democratiche per ragioni ad un tempo politiche, economiche, diplomatiche, e — non ultime — per ragioni militari.

Nella quinta sessione del Consiglio atlantico del 26 settembre 1950, sotto l'impressione della guerra di Corea, fu deciso che la Germania occidentale dovesse essere messa in condizioni di contribuire alla difesa dell'Europa occidentale e commesso al Comitato di difesa il compito di compilare al più presto le proposte sui metodi da adottare per raggiungere lo scopo. Da questa decisione nacquero per successive trattative, prima la Comunità europea di difesa (C.E.D.) ed attualmente l'Unione dell'Europa occidentale (U.E.O.). Non è qui il caso di rievocare gli aspetti positivi e negativi della C.E.D., e le ragioni che ne determinarono il naufragio. Vogliamo piuttosto ricordare che i Governi italiani videro nella C.E.D. non solo la più efficiente realizzazione della difesa militare, ma anche il primo passo per il raggiungimento dell'ideale europeistico nella fiducia che l'integrazione militare avrebbe prima o poi reclamato l'integrazione politica, realizzando quello Stato sopranazionale nel quale il nostro Paese avrebbe trovato ambiente adatto per il suo sviluppo economico e sociale.

La C.E.D., che era nata per iniziativa francese, naufragò per il voto contrario del Parlamento francese, riluttante alle gravi limitazioni di sovranità che il Trattato comportava, ed insoddisfatto per le clausole limitative del riarmo germanico, ritenute insufficienti.

La Gran Bretagna, conscia del vuoto che il ripudio della C.E.D. aveva provocato, avocò a sé l'iniziativa di nuove trattative, garantendo con la propria diretta partecipazione all'alleanza continentale che il riarmo della Germania ed il suo pur necessario concorso alla difesa dell'Europa sarebbe stato limitato e controllato in modo da dissipare le preoccupazioni della Francia. A tal fine richiamò in vita uno strumento diplomatico che sembrava ormai superato, il Trattato di Bruxelles, concluso con la Francia ed il Benelux il 17 marzo 1948, come sviluppo del Trattato di Dunquerque firmato con la sola Francia il 4 marzo 1947, e lo adattava alle presenti circostanze, modifi-

candolo ed integrandolo coi protocolli proposti al vostro giudizio.

È da osservare che il Trattato di Dunquerque apparteneva alla serie dei trattati bilaterali post-bellici prevalentemente antitedeschi, sulla traccia di quelli stipulati fra l'U.R.R.S. ed i Paesi dell'Europa orientale. Questo spiega il fatto che anche il Trattato di Bruxelles, per derivare da quello di Dunquerque, conteneva una diretta allusione all'aggressività della Germania, se pure in esso veniva affermato l'obbligo a « prestarsi reciproca assistenza in conformità della Carta delle Nazioni Unite per assicurare la pace e la sicurezza internazionali ed opporsi ad ogni politica di aggressione ».

## CARATTERISTICHE DELL'U.E.O.

1. I protocolli di integrazione del Trattato di Bruxelles ne accentuano gli obiettivi militari, sia perchè lo fanno entrare nell'orbita del Patto atlantico, sia perchè, sanzionando, sia pur limitato e controllato, un riarmo della Germania migliorano le possibilità di difesa dell'Europa occidentale, in base al concetto che qualsiasi trattativa, compresa quella auspicatissima per creare una Europa veramente pacificata, attraverso il disarmo generale, presuppone una situazione di parità fra le parti contraenti o quanto meno di sufficiente sicurezza di fronte alle possibilità di aggressione. Le elementari necessità della difesa, della esistenza, relegano evidentemente in secondo piano ogni altra considerazione.

2. Il Consiglio dell'U.E.O. adotta ad unanimità le decisioni di maggior rilievo. Nulla quindi che possa adombrare a limitazione di sovranità nazionale o ad automatismo di intervento per giustificare il quale deve essere definita in sede di Consiglio la figura dell'aggressore non provocato.

3. I protocolli di integrazione determinano il livello massimo delle forze che le parti contraenti metteranno a disposizione del Comandante supremo delle forze alleate in Europa in tempo di pace, mantenendo per gli Stati continentali le aliquote previste per la C.E.D.

Ogni altro dato relativo ai minimi di forze da intrattenere da parte degli Stati contraenti, al loro schieramento, alla loro integrazione

## LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

funzionale (normale al livello di armata, raccomandabile, se opportuno, anche a livello inferiore), alla estensione di attribuzioni del Comandante supremo in merito alle apparecchiature logistiche ed al controllo sull'addestramento, vennero determinate con risoluzioni del Consiglio Nord-Atlantico ove siedono rappresentanti responsabili dei singoli Governi aderenti. Il che conferma lo stretto legame esistente fra organizzazione N.A.T.O. ed U.E.O.

4. I protocolli II, III, IV ed allegati annessi sono dedicati alla limitazione ed al controllo del riarmo germanico. In particolare è da notare:

— L'inclusione delle forze germaniche nella organizzazione N.A.T.O. e la loro subordinazione al Comando supremo alleato dell'Europa.

— La limitazione quantitativa e qualitativa degli armamenti germanici ed il loro controllo da parte di apposito Ente (Protocollo II, III e IV).

— La permanenza di truppe alleate in territorio germanico (Allegato 4).

— La standardizzazione e produzione in comune degli armamenti (Allegato 1).

— L'impegno della Germania:

a seguire una politica conforme ai principi della Carta delle Nazioni Unite (Allegato 2);

ad astenersi da ogni azione incompatibile col carattere difensivo dei due Trattati (Allegato 2);

a non far mai ricorso alla forza per ottenere la riunificazione o la modificazione delle attuali frontiere (Allegato 2).

— Ogni aumento delle forze armate germaniche non può essere effettuato senza l'approvazione *unanime* di tutti i membri dell'U.E.O.

5. L'Inghilterra si impegna con il Protocollo II a mantenere sul continente le sue forze attualmente sottoposte al Comandante supremo alleato in Europa. Tali forze possono essere ritirate solo in seguito a decisione della maggioranza delle Parti contraenti.

L'Inghilterra aveva già in passato assunto impegni continentali, ma per la prima volta affida la sorte delle sue forze ad una decisione di maggioranza. Concessione notevolissi-

sima e forse decisiva agli effetti del consenso francese. Per contro l'Inghilterra, in vista della sua posizione nel *Commonwealth*, è esente dal controllo dell'Ente per gli armamenti.

## IL RIARMO DELLA GERMANIA.

Al centro del Trattato per l'U.E.O. sta il fatto storico del ritorno, dopo dieci anni crepuscolari, della Germania mutilata, ma pur sempre cuore dell'Europa, ad essere soggetto, anzichè oggetto di politica, recuperando sovranità e quindi diritto alla difesa.

Nell'analizzare le ragioni e le possibili conseguenze di questo avvenimento dobbiamo sognarci da ogni riflesso emotivo per vederne con estrema obiettività tutti gli aspetti.

La situazione del secondo dopoguerra ha visto ripetersi aggravati gli errori deprecati da saggi statisti — ricordiamo fra tutti gli scritti del compianto Francesco Nitti — nel primo dopoguerra. Allora i vincitori, guidati più dal risentimento che da saggia previsione, sottoposero la Germania vinta a tali oneri finanziari da rendere vana al popolo tedesco ogni speranza di recupero. I popoli non sono solitamente disposti a pagare collettivamente gli errori dei loro governanti: ne sappiamo qualcosa.

Il rapido, spontaneo incremento del movimento hitleriano — movimento nazional-socialista di origine popolare e non certo di marca prussiano-feudale — ne fu la conseguenza. La sua affermazione al potere trovò una certa quale giustificazione nel *diktat* di Versailles e nel contegno dei vincitori che, se poco avevano fatto per sostenere nella loro difficile infanzia i Governi democratici di Weimar, si affrettavano poi ad inchinarsi di fronte alle violenze verbali ed ai fatti compiuti del nuovo dominatore.

Vi fu chi, nella zona occidentale, propose di eliminare gli impianti industriali per convertire i Tedeschi in un popolo di agricoltori; nella zona orientale, dopo un primo periodo di metodica asportazione delle attrezzature, il Paese fu allineato politicamente ed economicamente con gli altri Stati soggetti all'influenza moscovita.

Ma nel secolo del progresso è vana impresa cercare di fermare l'orologio della storia: oggi

## LEGISLATURA II - 1953-55 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a dieci anni di distanza la Germania, in particolare quella occidentale ha, con sforzo davvero ammirabile, rabbuciato le sue rovine e ripreso a produrre in pieno. È il cuore dell'Europa che batte a pieno ritmo.

Il suo riarmo consisterà nella dozzina di divisioni che le saranno consentite dal Trattato in esame o non piuttosto nel magnifico potenziale umano e tecnico che ancora una volta ha dimostrato di possedere? La Germania occidentale risorge a nuova vita sotto la guida di uomini dal provato spirito democratico: non commettiamo l'errore di esautorarli o di rendere sovrumanico il loro compito. Dalle stesse cause nascono gli stessi effetti.

Vi sono è vero all'orizzonte gravissimi problemi da risolvere: quello della unificazione e della revisione delle frontiere orientali della Germania: problemi che possono essere differenti, non mai elusi.

Ma noi non possiamo spingere lo sguardo tanto lontano e ci limitiamo ad auspicare che il dialogo venga ripreso in atmosfera di sano realismo e col reciproco proposito di non ricorrere alla forza.

Scopo appunto dell'U.E.O. è — malgrado ogni contraria affermazione degli oppositori — di creare l'atmosfera adatta per il dialogo.

## LA POSIZIONE DELL'ITALIA.

Le stesse ragioni che militarono a suo tempo per l'adesione al Trattato del Nord-Atlantico

ci inducono oggi a far parte dell'U.E.O., e cioè la constatata impossibilità che l'Italia resti neutrale fra i due blocchi, la convinzione che alla sicurezza del nostro territorio, esigenza fondamentale per ogni pacifico sviluppo, si possa provvedere solo in sede collettiva e che in questa collettività sia opera saggia includere la Germania democratica.

Ma, a parte le preminentissime esigenze della difesa, il Trattato di Bruxelles contiene nel suo prologo e negli articoli I, II e III l'avvio a forme di collaborazione internazionale nel campo culturale, sociale, economico che costituiscono premessa per realizzare l'ideale federalista, e cioè l'unione soprannazionale anche politica che rimane il nostro obiettivo e che il tramonto della C.E.D. ha solo provvisoriamente oscurato.

È compito del Governo italiano di ravvivarne il ricordo e rappresentarne l'esigenza in sede di Consiglio come pure di tutelare gli interessi contingenti dell'economia italiana che le clausole del Trattato potessero mettere in gioco.

La Commissione infine raccomanda al Governo di svolgere un'azione diplomatica tendente ad ottenere la decadenza del Trattato di pace.

Per le considerazioni esposte in questa relazione, la Commissione speciale vi propone di approvare il presente disegno di legge.

CADORNA, relatore per la maggioranza.

## DISEGNO DI LEGGE

## Articolo unico.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare ed il Governo a dare piena ed intera esecuzione ai seguenti Accordi internazionali firmati a Parigi il 23 ottobre 1954:

1º Protocollo di integrazione del Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, concernente l'adesione dell'Italia all'Unione dell'Europa occidentale;

2º Protocollo riguardante l'adesione della Repubblica Federale di Germania al Trattato dell'Atlantico del Nord firmato a Washington il 4 aprile 1949.