

(N. 2166-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COLONIE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 7 febbraio 1952 (V. Stampato N. 2432)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro della Difesa

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 7 FEBBRAIO 1952

Comunicata alla Presidenza il 12 febbraio 1952

Approvazione ed esecuzione del Protocollo relativo all'ammissione della Grecia e della Turchia al Trattato Nord-Atlantico del 4 aprile 1949, firmato a Londra il 17 ottobre 1951.

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge, già adottato dalla Camera dei deputati ha per oggetto l'approvazione e la esecuzione del Protocollo firmato a Londra il 17 ottobre 1951, relativo all'annessione della Grecia e della Turchia al Trattato Nord Atlantico del 4 aprile 1949.

Tre ordini di ricerche debbono essere eseguiti per giudicare se questo Protocollo meriti di essere approvato dal Senato: il primo, di ordine formale, diretto a precisare se si verificano nella specie le condizioni prescritte dal Trattato per l'ammissione di nuovi Paesi; il secondo, di ordine sostanziale, rivolto a stabilire se l'ammissione di cui trattasi realizza le finalità generali dello stesso Trattato; il terzo, infine, di ordine particolare inteso ad accertare se, in quale maniera ed entro quali limiti la proposta ammissione della Grecia e della Turchia al Trattato Nord Atlantico convenga agli interessi del nostro Paese.

A). Il Trattato Nord Atlantico dispone nell'articolo 10 « Le Parti possono, per accordo unanime, invitare ad accedere al Trattato ogni altro Stato europeo suscettibile di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della Regione dell'Atlantico-Nord. Ogni Stato così invitato può divenire Parte al Trattato, depositando il suo istrumento di accessione presso il Governo degli Stati Uniti di America. Questo informerà ciascuna delle Parti del deposito di ciascuno istrumento di accessione ».

Le condizioni alle quali è subordinata la efficacia dell'invito rivolto al altri Stati per accedere al Trattato sono pertanto le seguenti, e cioè: a) che l'invito ad accedere al Trattato Nord Atlantico deve risultare dall'accordo unanime degli Stati aderenti al Trattato stesso; b) che ai nuovi Stati, ai quali l'invito ad accedere al Trattato può essere rivolto, siano Stati europei; c) che tali nuovi Stati ai quali l'invito può essere rivolto siano tali da favorire lo sviluppo del Trattato e da contribuire alla sicurezza della Regione dell'Atlantico-Nord.

Quanto alla prima condizione (e cioè la unanimità) occorre ricordare che la Parte aderente al Trattato Nord-Atlantico sono le seguenti: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Regno Unito di Gran Bretagna e

Irlanda, Stati Uniti d'America. Il protocollo di cui trattasi è stato firmato a Londra dai plenipotenziari delle dette Parti nelle date del 17 e del 22 ottobre 1951. È però espressamente stabilito nell'articolo 3 che il Protocollo stesso entrerà in vigore soltanto quando tutte le Parti al Trattato del Nord-Atlantico avranno notificato la loro approvazione al Governo degli Stati Uniti di America, il quale informerà tutte le parti al Trattato dell'Atlantico Nord della data di ricezione di ciascuna di queste notificazioni. Gli Stati che hanno già notificato la ratifica del Protocollo sono i seguenti: Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda, Canada, Danimarca, Norvegia, Islanda, Portogallo, U.S.A. e Lussemburgo. La Francia, i Paesi Bassi, il Belgio, l'hanno ratificato ma non ancora notificato la ratifica. Non manca quindi che l'approvazione dell'Italia per realizzare la prescritta unanimità dei consensi.

La seconda condizione è stabilita, come si è detto, dall'articolo 10 del Trattato Nord-Atlantico il quale parla di possibilità di invito (ad accedere al Trattato) ad altri Stati europei. Che la Grecia sia uno Stato europeo nessuno può mettere in dubbio. Quanto alla Turchia esso è uno Stato bicontinentale; politicamente però è considerato e trattato come Stato europeo per ragioni storiche e per la prevalenza dei suoi interessi europei. Se occorressero prove documentali di questo carattere queste prove possono trarsi dal Trattato per la costituzione del Consiglio di Europa del 6 maggio 1949 firmato originariamente dal Belgio, Danimarca, Francia E.I.R.E., Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda e al quale successivamente aderirono la Turchia, la Grecia e l'Islanda. Altra prova risulta dalla partecipazione della Turchia alla Organizzazione per la Cooperazione economica europea (O.E.C.E.). Poichè la posizione geografica della Turchia come Paese intercontinentale è tale da modificare gli impieghi reciproci delle Parti nell'assistenza e la mutua difesa dei territori assistiti, l'articolo II del Protocollo stabilisce che, qualora la Turchia acceda al Patto Nord Atlantico, gli articoli 5 e 6 del Trattato siano modificati nel senso di considerare come attacco armato contro una o più delle Parti un attacco armato: i) contro il

territorio di una di esse in Europa o in America del Nord, contro i dipartimenti francesi di Algeria, contro il territorio della Turchia o contro le Isole poste sotto la giurisdizione di una delle Parti nella Regione dell'Atlantico Nord, al nord del Tropic del Cancro; *ii*) contro le forze, navi, o aeronavi di una delle Parti che si trovano su questi territori come pure in ogni altra regione dell'Europa nella quale le forze di occupazione di una delle Parti fossero stazionate alla data in cui il Trattato è entrato in vigore, oppure che si trovassero sul mare Mediterraneo, o nella regione dell'Atlantico Nord, al nord del Tropic del Cancro ovvero al disopra di questo ». Se vogliamo sottoporre ora a più attento esame nel loro insieme, le modificazioni che con l'articolo II del Protocollo si introducono nel testo dell'articolo 6 del Trattato, possiamo rilevare: 1) che è indubbiamente innovativa la modificazione, del quale più sopra si è detto (e che è logica conseguenza della portata del Protocollo), che estende l'assistenza difensiva al territorio della Turchia, nella sua intera superficie bicontinentale; 2) che sono invece da considerarsi come modificazioni puramente interpretative, esplicative e coordinative tutte le altre modificazioni le quali consistono praticamente: *a*) nel dividere in due paragrafi (*i*) e (*ii*) il testo dell'articolo 6 trattando ai fini di una maggiore organicità, nel primo (*i*) la difesa dei territori, e nel secondo (*ii*) la difesa delle forze, delle navi e delle aeronavi; *b*) nel precisare che parlando di navi trovantisi nella zona dell'Europa sono da considerarsi come ammesse al beneficio dell'assistenza quelle che si trovino nel mare Mediterraneo; *c*) nel chiarire che spetti l'assistenza difensiva alle aeronavi che si trovino al di sopra (*au-dessus*) dei territori menzionati nel primo paragrafo (*i*), al disopra di ogni altra regione dell'Europa in cui le forze di occupazione erano stazionate alla data in cui il Trattato Atlantico Nord è entrato in vigore, e al disopra del mare Mediterraneo o della Regione Atlantico Nord, al nord del Tropic del Cancro.

È opportuno ora, a ragione della evidente connessione col Protocollo, ricordare la difficoltà in termini generali esaminata nel corso delle discussioni sul Patto atlantico, e cioè che un accordo espressamente dichiarato regionale,

quale quello del Patto atlantico del Nord non sia suscettibile di comprendere territori così distanziati dagli altri già aderenti quali la Grecia e la Turchia. Questa difficoltà cade facilmente solo che si rifletta che la espressione « regionale » deve essere intesa nel senso della parola inglese « region » che ha un significato del tutto distinto e diverso da quello che ha la parola regione nel nostro idioma; intendendosi per regione (nel senso inglese) la zona comprendente territori legati da una comunanza d'interessi. Pertanto essendo escluso che la espressione « patto regionale » costituisca coattivamente dei limiti ristretti di superficie nel senso della regione italiana, la presunta difficoltà di un'accessione, sotto questo aspetto del problema, della Grecia e della Turchia al Patto atlantico non può nemmeno sorgere. Peraltro è da rilevarsi che i vincoli geografici se non sorgono per il carattere regionale dell'Accordo possono sorgere invece per i limiti di superficie espressamente determinati nello stesso Patto atlantico del Nord. Senonchè questi limiti consentono senz'altro l'accessione della Grecia e della Turchia dato che il limite della regione Nord-Atlantico stabilito a nord della linea del Tropic del Cancro comprende senza possibilità di dubbio tanto la Grecia quanto la Turchia.

Quanto alla terza condizione, e cioè la capacità dello Stato invitando « a favorire lo sviluppo dei principi del Trattato e a contribuire alla sicurezza della Regione dell'Atlantico del Nord », essa attiene al secondo ordine di ricerche che ci proponiamo di eseguire circa l'aspetto sostanziale del problema e cioè la rispondenza degli Stati invitanti, alle esigenze di pace e di difesa delle libertà e della democrazia che formano la ragione di essere del Patto Atlantico Nord; e se ne parlerà subito appresso sotto la lettera B).

B). Il secondo ordine di ricerche, di ordine sostanziale, esige, sotto un certo aspetto, una considerazione anche più attenta della prima, perchè a parte i vincoli formali messi in essere dal primo ordine di ricerche, si tratta con questo secondo ordine di ricerche di indagare se la proposta accessione dei nuovi Stati al Patto Atlantico del Nord corrisponda, o meno, alle finalità strutturali e funzionali della organizzazione costituita dallo stesso Patto.

Le finalità della organizzazione costituita dal Patto Atlantico del Nord sono espressamente determinate nel preambolo del Trattato, e cioè: « Gli Stati parte al presente Trattato, riaffermando la loro fede negli scopi e nei principi della Carta delle Nazioni Unite e il loro desiderio di vivere in pace con tutti i popoli e con tutti i governi; determinati a conservare la libertà dei loro popoli, il loro comune ideale patrimonio e la loro civilizzazione fondata sui principi della democrazia, le libertà in dividuali e il dominio del diritto; preoccupati di favorire nella regione dell'Atlantico Nord il benessere e la stabilità; risoluti a unire i loro sforzi per la loro difesa collettiva e per la preservazione della pace e della sicurezza. Si sono accordati sul presente Trattato dell'Atlantico Nord ».

I problemi di ordine sostanziale che la proposta accessione della Grecia e della Turchia solleva sono vari e si presentano sotto due aspetti, collegati e interdipendenti; il primo generale e l'altro particolare, riflettenti rispettivamente le possibilità di rafforzamento o di indebolimento delle finalità pacifiche e difensive del Patto, per effetto di nuove accessioni; e in particolare l'esame di tali possibilità in relazione alla particolare proposta di accessione della Grecia e della Turchia.

I. — In linea generale può dirsi che l'allargamento della base del Patto con l'accessione di nuovi Stati (disposti ad entrare con spirito di sicura e decisa accettazione delle finalità pacifiche e difensive del Patto) non può che rafforzare la organizzazione. È chiaro infatti che col consolidarsi e coll'estendersi della organizzazione difensiva si riducono i pericoli delle aggressioni per gli evidenti maggiori rischi che l'aggressione incontrerebbe di fronte a forze più numerose e più solide. Ma è del pari chiaro che raccogliendosi nella compagine pacifica e difensiva del Patto nuovi Stati si accresce la responsabilità solidale di tutti gli Stati aderenti e si evitano i rischi, che potrebbero derivare da eventuali atti isolati suscettibili di determinare crisi belliche da parte di singoli Stati. Invece, a seguito dei severi vincoli risultanti dagli obblighi del Patto sono evitati pericolosi atti isolati per la solidarietà delle determinazioni collettive e per le responsabilità create dall'appartenenza a una organizza-

zione, quale quella costituita dal Patto Atlantico, che nell'articolo 1 confermando i principi della Carta delle Nazioni Unite ribadisce la norma del regolamento con mezzi pacifici di ogni controversia internazionale. Ma l'effetto indubbio più rilevante dell'allargamento della base è quello che attiene agli scopi finali del Patto, che superano di gran lunga la portata e la importanza dello scopo immediato contenuto nella organizzazione difensiva. Gli scopi finali invero tendono a creare il fondamento sicuro di una pace stabile e permanente fra i popoli, attraverso una leale collaborazione economica e sociale fra gli Stati, quale è appunto rappresentata nell'articolo 2 del Patto, opportunamente messo nella dovuta luce durante i colloqui di Ottawa. Ora, l'allargamento delle basi del Patto con l'accessione di nuovi Stati favorisce indubbiamente l'impiego dell'articolo 2, primuove la creazione degli strumenti idonei per tale impiego e mette in essere la pratica utilità dei relativi ordinamenti, i quali evidentemente, tanto più saranno efficaci, quanto maggiore sarà il numero dei Paesi che daranno la loro opera a tale collaborazione internazionale, economica e sociale.

Può obiettarsi che questa accessione di nuovi Stati sia suscettibile di produrre un aggravamento di responsabilità, un aumento di rischi, un accrescimento di spese per gli Stati aderenti al Patto Atlantico Nord. Non sembra che possa parlarsi di aggravamento di responsabilità: perchè anzi col maggiore numero di Stati aderenti le responsabilità diminuiscono, col dividersi nel maggior numero di membri. Quanto ai rischi, si può effettivamente parlare di un aumento di rischi per l'ampliamento dell'area della zona della Regione e per l'accrescimento delle alee dell'aggressione dato il maggior numero di Stati che possono essere soggetti a tali alee. Senonchè un aumento di rischi in questo senso è bilanciato dalla diminuzione di rischi di aggressione derivata, come si è detto, dal rafforzamento della compagine difensiva, e dagli effetti che ne conseguono nei confronti di eventuali aggressioni. L'allargamento della base dà luogo certamente ad aumenti di spese per la maggiore estensione della zona soggetta all'azione difensiva. È però da considerarsi che il principio che domina questa materia, ribadito nella Conferenza di Ottawa, è quello della

commisurazione delle spese alle capacità economiche e alle situazioni sociali dei vari Paesi. Ed è proprio di questi giorni la notizia che il Comitato dei 12 ha ritenuto valido l'annuncio della delegazione italiana secondo la quale il nostro Paese non ha possibilità di sobbarcarsi a oneri superiori a quelli già previsti a causa del peso della disoccupazione, dei danni subiti dalle alluvioni e della necessità di proseguire la politica di investimenti. Inoltre la delegazione italiana ha ottenuto che il problema della mano d'opera disoccupata figurasse nel Rapporto da sottoporsi alla prossima conferenza di Lisbona, come un impegno dei singoli Governi a riconsiderare le leggi sulla immigrazione in un senso favorevole all'Italia, e a considerare la mano d'opera disoccupata non più come un peso morto, ma come una risorsa da utilizzare anche sul piano militare.

II. — Resta da esaminare l'altro aspetto del problema; cioè quello riguardante gli effetti particolari dell'accessione della Grecia e della Turchia sulla struttura e sul funzionamento del Patto atlantico nord. Riteniamo che non sia il caso di affrontare in pieno una discussione sulla situazione attuale della politica interna di questi due Paesi. È utile ed opportuno però toccare qualche punto della vita politica di questi Paesi che possa illuminare la questione specifica che ci interessa e cioè la ricerca della influenza che potrebbe derivare al funzionamento del Patto atlantico nord, dall'accessione della Grecia e della Turchia. Tanto la Grecia quanto la Turchia, fanno parte della Organizzazione delle Nazioni Unite, i cui fini e i cui principi sono richiamati nelle premesse del Patto atlantico, come base dei suoi ordinamenti; questi Stati fanno anche parte dell'O.E.C.E. e del Consiglio Europeo. Senza entrare in dettagli nell'esame della situazione politica interna di questi due Paesi, è da considerare, come dati certi, che le recenti elezioni della Turchia e della Grecia, hanno segnato decisi e significativi progressi di questi due Paesi verso ordinamenti di libertà e di democrazia. Per quanto riguarda in specie gli atteggiamenti di questi due Stati nei confronti del Patto atlantico è da ricordare che fin dal momento della nostra accessione al Patto atlantico, tanto la Grecia quanto la Turchia, che pur avevano già ottenuto la garanzia del-

la loro sicurezza mediante l'impegno dell'assistenza americana, avanzarono riserve ed espressero aspirazioni per la loro accessione al Patto, in quanto con l'ammissione dell'Italia al Patto atlantico, veniva manifestamente riaffermato l'appartenenza del bacino mediterraneo alla zona atlantica, e quindi implicitamente era esclusa la possibilità o la utilità di progetti separati di organizzazioni autonome mediterranee e medio orientali. Si è parlato di effetti dannosi dell'accessione della Turchia al Patto atlantico nord nelle relazioni col mondo arabo. È fuori dubbio la grande importanza politica del movimento arabo, e di questo movimento deve tenersi il massimo conto nel giudicare dei possibili effetti di ogni atto compiuto o da compiersi nel Medio Oriente. Nel fermento del mondo arabo e nella evoluzione del pensiero e dell'azione di questo mondo è oggi innegabile la faticosa ricerca di un contenuto religioso islamico non distaccato, anzi decisamente orientato verso la soluzione di problemi sociali, con posizione autonoma secondo lo *slogan* « l'islamismo non è nè comunismo, nè capitalismo ». Ora se si pensa che il movimento panislamico era caduto in Turchia perchè il Sultano Califfo, il cui compito era di difendere con la sua forza politica e morale gli interessi dei popoli mussulmani, era stato esautorato come Sultano e come Califfo, dal movimento repubblicano e laico di Kemal Atatürk, si può bene a ragione spiegare la diffidenza e il contrasto del mondo arabo contro la Turchia di Kemal Atatürk. Se si pensa, però, che uno dei punti fondamentali del movimento derivato dalle elezioni del 14 maggio 1950 riguarda la politica religiosa in contrapposizione al dichiarato e praticato laicismo di Kemal Atatürk; se si pensa che il 17 giugno 1950 il Presidente del Consiglio presentava alla Camera un disegno di legge che autorizzava la lettura in arabo (cioè la lettura del Corano, considerata dal precedente regime come sediziosa) l'appello alla preghiera e cioè l'Ezan, è da ritenersi che il clima di sospetto e di asprezza dei rapporti arabo-turchi, possa modificarsi.

III. — Rimane da esaminare l'ultimo punto: e cioè se, in quale maniera e per quali ragioni convenga all'Italia la proposta accessione della

Grecia e della Turchia al Patto Atlantico Nord.

È da ritenersi che questa proposta sia utile all'Italia per vari ordini di ragioni.

La prima ragione, che è la più efficace, attiene al nostro interesse politico proprio in relazione al funzionamento del Patto atlantico nord, e precisamente in funzione della nostra posizione periferica nella formazione atlantica. Senza l'accessione greca e turca l'Italia è il solo paese completamente mediterraneo presente nella comunità atlantica. Ammettendo la Grecia e la Turchia, la posizione dell'Italia nella comunità è destinata ad acquistare un posto di maggior rilievo per la funzione che ad essa indubbiamente spetta. Deve aggiungersi che nei confronti degli interessi mediterranei connessi con le posizioni semi-coloniali, nord-africane e con quelli strategici delle grandi vie di comunicazioni, le voci direttamente mediterranee una volta rafforzate e organizzate potranno avere una maggiore rilevanza in seno alla comunità atlantica con vantaggio degli effettivi interessi mediterranei.

La seconda ragione attiene alle esigenze difensive dell'Italia. È evidente che l'accessione

della Grecia e della Turchia al Patto atlantico, anziché diminuire il margine di sicurezza per il nostro Paese lo aumenta, in quanto che nel caso puramente ipotetico di un conflitto, il bastione meridionale di difesa della comunità occidentale sarebbe spostato verso oriente, lontano dal territorio italiano.

Infine, e questa è la terza ragione, l'Italia dando il suo voto favorevole all'accessione della Grecia e della Turchia al Patto atlantico, compirà un atto di amicizia verso questi due Paesi. Tale atto non soltanto rafforzerà i vincoli di amicizia già fissati a San Remo nel 1948 con la Grecia e a Roma nel marzo 1950 con la Turchia, ma è destinato ad influire in un campo più largo riaffermando e consolidando quella situazione di solidarietà fra gli Stati del mediterraneo, che è da auspicarsi vivamente possa in un prossimo futuro svilupparsi ed allargarsi nell'interesse della collaborazione internazionale e della pace.

A nome della maggioranza della 3ª Commissione si esprime parere favorevole per la approvazione del presente disegno di legge.

CARRARA, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È approvato il Protocollo relativo all'ammissione della Grecia e della Turchia al Trattato Nord-Atlantico del 4 aprile 1949, firmato a Londra il 17 ottobre 1951.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo suddetto a decorrere dalla data della sua entrata in vigore.