

(Nn. 678-A bis e 679-A bis)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Relazione di minoranza della 3^a Commissione permanente

(Affari esteri e colonie)

(RELATORE PASTORE OTTAVIO)

SUI

DISEGNI DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico sullo Statuto delle loro Forze armate, firmata a Londra il 19 giugno 1951
(N. 678).

Ratifica ed esecuzione del Protocollo sullo Statuto dei Quartieri generali militari internazionali creati in virtù del Trattato Nord Atlantico, firmato a Parigi il 28 agosto 1952
(N. 679).

Presentati nella seduta del 27 luglio 1954 dal Ministro degli Affari Esteri,
di concerto con i Ministri di Grazia e Giustizia, dell'Interno, delle Finanze,
del Tesoro e della Difesa.

Comunicata alla Presidenza il 1º febbraio 1955

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

ONOREVOLI SENATORI. — La Convenzione di Londra e il Protocollo sulla Statuto dei quartier generali militari internazionali giungono al vaglio del Parlamento per la ratifica, con un ritardo di parecchi anni.

La Convenzione sullo Statuto delle Forze armate degli Stati partecipanti al Trattato nord atlantico fu firmata, infatti, a Londra, dall'allora Presidente del Consiglio e Ministro degli esteri onorevole Alcide De Gasperi il 19 giugno 1951. Presentata parecchi mesi dopo, precisamente il 19 gennaio 1952, alla Presidenza della Camera, venne distribuita ai deputati per la discussione e vennero redatte due relazioni: una di maggioranza dell'onorevole Raffaele De Caro e l'altra di minoranza dell'onorevole Lelio Basso. Ma non passò mai al vaglio del Parlamento. Caduta nell'oblio per alcuni anni salta fuori adesso, non per caso, alla vigilia della discussione al Senato degli Accordi di Londra e di Parigi per l'Unione Europea Occidentale.

L'altro disegno di legge si riferisce allo Statuto dei Quartieri generali; firmato a Parigi, il 28 agosto 1952, fu presentato al Senato della Repubblica (n. 679) con oltre due anni di ritardo (27 luglio 1954).

I due disegni di legge sono complementari e insieme vengono oggi messi in discussione, perciò il punto di vista della minoranza verrà esposto in un'unica relazione.

La Convenzione ed il Protocollo che pretendono di regolare i rapporti tra i « Paesi di soggiorno » e le truppe e i comandi dei « Paesi d'origine » saranno esaminati dunque, per la prima volta nell'Aula parlamentare, a distanza di 4 e 3 anni rispettivamente dalla loro firma, e, ciò che è più significativo, dall'installazione di comandi stranieri a Livorno, a Napoli, ad Augusta ed in altre parti d'Italia.

Notevole è che la convenzione di Londra all'articolo XIX (paragrafo 1º) stabilisce che: « *La presente Convenzione potrà essere denunciata da ogni parte contraente al termine di un periodo di quattro anni della sua entrata in vigore* »; e allo stesso articolo, paragrafo 3º, è precisato che la denuncia « *avrà effetto un anno dopo recezione della notifica da parte del Governo degli Stati Uniti d'America* ». (qui cade ogni pudore e si abbandona l'eufemistica formula del « Paese d'origine »). Co-

sicchè si potrebbe quasi dire che essa viene al vaglio del Parlamento addirittura nel momento, o quasi, in cui si sarebbero maturati i termini per la sua denuncia.

Piuttosto significativo è il fatto che nella relazione di maggioranza, di tutto questo non vi è cenno. È vero che se se ne fosse, sia pur fugacemente, detto parola si sarebbe implicitamente riconosciuto quello che da anni numerosi parlamentari dell'opposizione sono andati denunciando nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento: a) sulla esistenza, negata dal Governo, di basi straniere sul territorio italiano; b) sulla enormità della applicazione, da parte del Governo, di una Convenzione non ancora vagliata dal Parlamento: c) sul fatto che la presenza di queste forze terrestri, navali ed aeree straniere sul territorio italiano in tempo di pace, (fatto unico nella nostra storia dall'unità d'Italia ad oggi!) sono qualcosa di molto diverso e di più grave che una semplice derivazione del Patto atlantico.

La relazione di maggioranza, presenta questi documenti diplomatici di eccezionale importanza e gravità con poche e troppo semplici parole, quasi si trattasse di una questione di normale amministrazione: non tenta neppure di spiegare il ritardo; non accenna alla presenza di militari stranieri sul nostro territorio e di flotte atomiche nei nostri porti.

Le relazioni di maggioranza, sia quella del 1952, dell'onorevole De Caro, come quelle che accompagnano oggi i testi presentati al Senato sono piene di un suffuso ottimismo che tende a presentare gli articoli della Convenzione e del Protocollo quasi come una benvenuta garanzia che, regolando le condizioni in cui le forze dei Paesi alleati stazionano o passano attraverso i territori di altri Stati aderenti al Trattato nord-alantico, si ponesse a difesa della « sovranità nazionale »; *in modo che*, ha scritto testualmente l'onorevole Galletto, « *non potessero sorgere discussioni o dubbi in questa materia* ».

Il nostro esame degli articoli della legge e la nostra esperienza diretta di questi anni ci ha condotto a conclusioni diametralmente opposte. Si tratta innanzi tutto di non accontentarsi di leggere rapidamente e superficialmente alcune formule generiche, destinate soprattutto

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

tutto a mascherare il vero contenuto dei testi, bensì di afferrare questo contenuto, non solo alla luce delle più gravi affermazioni in essi contenute e delle lacune che lasciano aperta la via ai più pericolosi e impensati sviluppi ma, anche, alla luce dei fatti che l'applicazione già avvenuta di questi accordi ci offre.

Obiettivo di questa relazione è quello di porre dinanzi a tutti i membri del Senato il problema della grande importanza che questa questione, già tanto delicata, acquista per il fatto che viene in discussione all'indomani della ratifica, da parte della Camera, degli Accordi per l'U.E.O. e dopo le gravi decisioni prese dal Consiglio della N.A.T.O. nella sua ultima riunione di Parigi in cui si è, per la prima volta, apertamente proclamata l'intenzione di utilizzare l'arma atomica e termonucleare in caso di conflitto. Il Senato non può e non deve dimenticare che questa Convenzione, che formalmente dovrebbe legare l'Italia per almeno cinque anni, vista nel quadro attuale degli Accordi dell'U.E.O., se fosse ratificata, avrebbe valore, invece, per un tempo non inferiore ai cinquanta anni.

I senatori non devono lasciarsi ingannare dalle ipocrite e fumogene espressio[ni quali « *Stato di origine* » o « *Stato di soggiorno* » con cui si vorrebbe mascherare, sotto un aspetto di vucta e formale parità, la dura realtà in cui lo « *Stato di soggiorno* » che è l'Italia, viene a trovarsi ospitando la forza o l'elemento civile dello « *Stato di origine* », cioè l'America o, forse, l'Inghilterra. E non è detto che domani, poi, se i piani per l'U.E.O. dovessero procedere innanzi sulla via della realizzazione, lo « *Stato di origine* » non possa anche essere, per volere del Comandante della N.A.T.O., la Francia o la Turchia, o perchè no? la Germania.

Si spalancherebbero, così, larghe e incontrollate le porte del nostro Paese alle truppe di almeno altri dodici Paesi della N.A.T.O., ai marocchini, ai senegalesi, alla Legione straniera, o, anche, alle rinnovate S.S. tedesche agli ordini di un qualsiasi Kesselring, con le conseguenze, per la legge fondamentale dello Stato, la nostra dignità e sovranità nazionale, che è facile immaginare.

* * *

Ma prima di passare alle critiche di carattere generale sia consentita una disamina dei principali articoli della Convenzione e del Protocollo.

Dopo un breve cappello che si richiama al Trattato del nord-atlantico (senza, invero, pretendere di esserne la naturale derivazione) la Convenzione contiene un primo articolo che definisce alcune locuzioni quali « *forza* », « *elemento civile* », « *Stato di origine* », « *Stato di soggiorno* », ecc. ecc. che ricorrono frequentemente.

Con gli articoli II, III, IV, V e VI viene affrontato il problema dell'entrata della « *forza* », dell'« *elemento civile* » o della « *persona a carico* » sul territorio dello Stato ospitante.

Gli articoli II, III, e IV stabiliscono che per l'entrata in Italia non si richiede ai militari agli ordini della N.A.T.O., nessun passaporto nè visto. Per i familiari degli appartenenti alle Forze armate e anche per i civili, se è vero che le Autorità italiane possono richiedere i passaporti, è vero pure che essi anche « *non sono assoggettati, in Italia, alla regolamentazione relativa alla registrazione e al controllo degli stranieri* ». Di modo che il numero e la qualità delle persone, che sbarcano nei nostri porti con l'autorizzazione delle Autorità militari straniere sfuggono a qualsiasi controllo delle Autorità italiane. Altre condizioni di privilegio che ledono gli interessi italiani e menano la nostra sovranità sono quelle che si riferiscono alla importazione in franchigia doganale di mezzi di trasporto, di approvvigionamenti, di materiali « o altro » appartenenti anche a privati, civili o militari, legati alle Forze, così come è stabilito dagli articoli XI, XII e XIII.

La situazione di assoluto privilegio in cui vengono a trovarsi militari e civili stranieri, i quali possono andare e venire nel nostro Paese senza bisogno di visti da parte delle Autorità italiane, senza essere sottoposti a controlli nemmeno alla dogana, senza trittico per le macchine che possono guidare senza patente italiana, apre una larga e pericolosa falla nella nostra legislazione suscettibile di lasciare via libera all'esercizio in grande stile di illeciti traffici di ogni sorta: dal commercio degli stupefacenti alla ricettazione di refurtive,

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

dalla vendita di armi all'esercizio dello spionaggio. Si rilevi, inoltre, che nulla vieta allo « Stato di origine » di conferire la qualità di « addetto ad una forza atlantica » ad un civile straniero che già si trovi sul nostro territorio o, addirittura, ad un cittadino italiano che serva gli interessi dello Stato straniero; con le conseguenze che tutti possono intuire.

Un altro ordine di problemi è quello che viene considerato negli articoli V, VI, VII, ed altri e che si riferisce al regime interno delle Forze atlantiche sul territorio del Paese ospitante.

Gli appartenenti alle Forze armate, normalmente, (dice la Convenzione) portano l'uniforme. Ma possono anche non portarla. Ossia la Convenzione non fa divieto, contrariamente ad una regola consuetudinaria, di circolare in abito civile. Nè lo Stato ospitante ha alcun potere per controllare se gli appartenenti allo Stato straniero circolino o meno in uniforme. E siccome questi hanno gli stessi poteri che hanno nell'interno dello Stato ospitante gli appartenenti alle Forze armate dello Stato ospitante, non è possibile ad autorità civili dello Stato ospitante fare alcunché per controllare la circolazione di appartenenti a Forze armate straniere.

Ancor più grave è la disposizione successiva (articolo VI) secondo la quale gli appartenenti alle Forze atlantiche possono portare con sè le armi. Unica condizione infatti stabilita dalla Convenzione è quella di « esservi autorizzate dal regolamento che si applica loro ». E siccome esse portano con sè il proprio regolamento, ne segue che è sufficiente un'autorizzazione del Comando o di altro organo competente della Forza armata straniera perchè gli appartenenti ad essa possano circolare armati.

La giurisdizione penale sugli appartenenti alle Forze armate atlantiche, sui civili al seguito e sui familiari di un appartenente ad una Forza armata è minutamente disciplinata nei primi paragrafi dell'articolo VII. In essi è detto non solo che per i reati militari giudice competente è il giudice militare della Forza armata, ma che la giurisdizione di tali giudici militari si estende anche ai reati non militari previsti dalla legge dello Stato di origine dell'appartenente alla Forza armata; ne consegue che i cittadini stranieri che senza

essere militari, vengono in Italia o come civili al seguito delle Forze armate, o, peggio, come persone di famiglia di un appartenente ad una Forza armata sono sottoposti alla legislazione penale del proprio Paese di origine, nel modo più pieno e assoluto, nonostante si trovino in terra italiana.

Sono viceversa sottoposti alla giurisdizione penale dello Stato italiano gli appartenenti a forza militare, i civili e i familiari a carico per le infrazioni alle norme penali dello Stato italiano. Ma tale regola incontra due limiti:

1) il giudice militare della forza atlantica ha un diritto di priorità nell'esercizio della propria giurisdizione per quei reati che attengono alla sicurezza e la proprietà dello Stato di origine, o di un appartenente alla Forza armata, o di un civile, o di un familiare;

2) lo Stato italiano può ricevere la richiesta di rinunciare alla propria giurisdizione, e tale richiesta deve essere esaminata « con benevolenza » (articolo IV). E poichè questa « benevolenza » non farà mai difetto, si giunge, così, alla totale estromissione del magistero penale italiano per tutti gli stranieri che abbiano un agganciamento, sia pur lontano ed indiretto, con la Forza armata atlantica.

Le Autorità di polizia giudiziaria italiane devono prestare la loro opera per tutto ciò che si attiene all'esercizio della giurisdizione da parte del giudice militare straniero (v. punto 5-a dell'articolo VII) e quindi anche per fatti che possono essere previsti come reati dalla legge italiana. Quando, invece, le autorità italiane si trovano a dover esercitare il proprio magistero penale, su di uno di questi stranieri, ove esso fosse nelle mani delle Autorità straniere, potrebbe non essere loro consegnato (articolo VII).

Questo principio ha già trovato pratica applicazione in particolare nel clamoroso caso dello assassinio del pescatore napoletano Gerardo Potenza, avvenuto nelle acque del porto di Napoli, per mano del marine americano Georges Rollins. Il Rollins giudicato colpevole e condannato dal Tribunale italiano non è mai stato consegnato dalle autorità americane.

La Convenzione, inoltre, concedendo (vedere 10-a dell'articolo VII) « il diritto di polizia su tutti i campi, stabilimenti o altre installazioni da esse occupate » alle forze di

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

polizia « delle unità o formazioni regolarmente costituite », crea una situazione di extraterritorialità per queste forze straniere in Italia.

Per ciò che si riferisce ai danni che possono essere arrecati ai beni dello Stato o dei singoli cittadini da questo o quell'appartenente ad una forza ospitata o dalla sola presenza di una unità in una qualsiasi parte del « paese di soggiorno », l'articolo VIII, composto di numerosi paragrafi, stabilisce una regolamentazione che sconvolge la legislazione consuetudinaria e che ricrea condizioni caratteristiche di un regime di occupazione da parte delle truppe di un Paese vincitore sul territorio del vinto, e ci ripiomba negli anni del 1943-44 e 1945.

Già questi pochi articoli, riferentisi allo sbarco, alla permanenza degli appartenenti alle forze straniere pongono, nei confronti di costoro, qualsiasi civile o militare italiano, nel nostro stesso Paese, in condizione di assoluta inferiorità.

Il tono delle relazioni che in realtà la Convenzione pretenderebbe di instaurare è pertanto assai simile a quello che caratterizza i rapporti tra i funzionari degli Stati colonialisti e le popolazioni dei Paesi dipendenti o sotto-mandato.

Confermano questa nostra tesi le disposizioni della Convenzione contenute nei paragrafi dell'articolo IX. In particolare al paragrafo 3 è detto che le Autorità dello Stato ospitante (Italia) « prendono le misure appropriate perché siano messi a disposizione di una forza o di un elemento civile gli immobili come pure i servizi di cui possono aver bisogno ».

Ciò significa che la provvista dei mezzi, ossia gli edifici, i campi, i materiali non trasportabili, ecc., necessari alle Forze armate straniere viene fatta da parte delle autorità italiane, quindi a spese dello Stato italiano.

La Convenzione contiene pure alcuni articoli (articoli X, XI, XII e XIV) per la regolamentazione della parte tributaria e valutaria. Le esperienze delle occupazioni armistiziali ci hanno insegnato quali turbamenti le forze di occupazione possono produrre nella vita economica di una città e di una intera Nazione.

Sul piano formale, la Convenzione statuisce

che in linea di principio gli appartenenti alle Forze armate atlantiche non sono esonerati dal pagamento delle imposte. Peraltro, dopo questi principi la Convenzione inserisce nel suo testo una serie di eccezioni che finiscono per distruggere radicalmente i principi stessi. Così è stabilito che gli atlantici non pagano imposte sui beni mobili che essi possiedono per la loro qualità di atlantici, e che esistono in Italia solo per la presenza in Italia dei loro soggetti.

L'imposta doganale, dice la Convenzione, si applica. Però i mezzi di trasporto sono importanti in franchigia doganale. Quando una Forza armata entra in forma collettiva può portare con sé tutto quello che vuole perché entra in franchigia doganale. Quando una persona, militare, o civile, o al seguito di un civile o militare, entra in Italia, può portare tutto quello che vuole in franchigia doganale. Anche la benzina entra in franchigia doganale.

Per cui non si capisce quando è che l'imposta doganale venga applicata.

Tralasciando altre questioni che l'esame degli articoli suggerisce, conviene sottolineare il contenuto degli articoli XVI e XVII che sembrano voler aggiungere al danno anche la beffa. Infatti, in questi articoli è previsto il caso di contestazioni, per esempio, tra l'Italia e il Quartiere generale delle Forze atlantiche, circa l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione. In questo caso chi giudica? Giudica... il Consiglio dell'Atlantico Nord. Non è molto difficile capire subito chi avrà causa vinta.

Da quanto detto fin qui credo si possa senz'altro riconoscere la legittimità della nostra decisa opposizione a questa Convenzione, che per riportare le parole del prof. avv. Massimo Saverio Giannini, Ordinario dell'Università di Perugia, « per certi aspetti si avvicina alle Convenzioni che creavano regimi di capitola-zioni, per altri a quelli che creavano gli Stati dei presidi, per altri a quelle di "protezione" militare ».

Questa complessità fa sì che essa si presti ad applicazioni gravissime di cui già abbiamo avuto esempi soprattutto a Livorno ed a Napoli. Non si può quindi non essere vivissimamente preoccupati di questa Convenzione.

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

* * *

Nel Trattato Nord Atlantico invano il Governo ha ripetutamente tentato, nel corso delle discussioni parlamentari, di cercare la giustificazione alle concessioni di basi sul territorio italiano da esso effettuato senza il consenso del Parlamento.

Ricordiamo a questo proposito e i silenzi dell'onorevole Pella e le risposte dell'onorevole Taviani. Meno prudente del primo, quest'ultimo ha spesso affermato che non si trattava della creazione di « basi », bensì di « Comandi militari » che scaturivano naturalmente dalla cooperazione militare tra le potenze firmatarie del Patto Atlantico, approvato dal Parlamento italiano.

Se così fosse stato il Governo non avrebbe avuto bisogno di varare oggi la Convenzione di Londra e il Protocollo di Parigi che ufficialmente queste basi costituiscono e senza limiti di numero né di dimensioni (v. art. 1 par. C del Protocollo). Ma, inoltre, è proprio il caso di ricordare qui la nota dichiarazione del Capo del Governo di allora, onorevole De Gasperi, al momento della discussione in Parlamento sul Patto Atlantico. Dal testo stenografico della seduta del 16 marzo 1949, alla Camera, si rileva che fu, in quell'occasione, presentato un ordine del giorno a firma degli onorevoli Togliatti e Longo così formulato: « La Camera, riferendosi alle dichiarazioni del Governo, raccomanda che non venga concesso ad alcun Governo straniero l'uso del territorio nazionale per la organizzazione di basi militari di qualsiasi genere ». L'onorevole De Gasperi, sollecitando il ritiro dell'ordine del giorno rispose: « Ho da dichiarare quanto segue. Nessuno ci ha mai chiesto basi militari e, d'altra parte, non è nello spirito del Patto di chiederne o di concederne ».

Aggiunse, l'onorevole De Gasperi, che « mettere in votazione l'ordine del giorno sarebbe equivalso ad insinuare che vi fosse nel Governo una convinzione diversa ed a diminuire il valore politico del mandato di fiducia chiesto alla Camera ».

Questo diceva testualmente il 16 marzo del 1949 l'onorevole De Gasperi. Ciò conferma in pieno quanto è da noi affermato e cioè che il Patto Atlantico non contiene nessun articolo che autorizzi la creazione di basi straniere in

Italia e che la Convenzione di Londra non può essere considerata come una derivazione ma, piuttosto, come un grave peggioramento di esso.

Giustamente il relatore di minoranza, onorevole Lelio Basso, concludeva la sua relazione del gennaio 1952 con queste parole: « questo complesso di disposizioni crea una situazione giuridica simile a quella creata nel XVI secolo dalla Spagna con l'occupazione di alcuni punti strategici in Italia (Orbetello, Elba, ecc.), che diedero luogo allo "Stato dei Presidi". Un nuovo Stato dei Presidi viene creato all'interno dello Stato italiano, menomando l'indipendenza e la sovranità del Paese, senza che sussista nessuna reciprocità: l'anticostituzionalità della Convenzione non può essere pertanto più evidente ».

* * *

La Convenzione di Londra ed il Protocollo di Parigi intaccano e vulnerano in più punti la nostra Costituzione.

Essi si presentano, anzitutto, come gli elementi di un tipico « Trattato ineguale » tra gli Stati Uniti d'America e gli altri Paesi aderenti al Patto del Nord Atlantico. E ciò non soltanto perché, essendo riservati tutti i privilegi e prerogative alle forze dello « Stato di origine » e gravando tutti gli obblighi e servitù sullo Stato « di soggiorno », le forze militari degli U.S.A. ed il loro seguito assumono, di fatto, soltanto la prima veste; ma anche perché ogni prospettiva, anche autopistica, di reciprocità viene formalmente mortificata dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), ove esplicitamente è detto che le Parti Contraenti interessate possono convenire di non considerare determinate persone, unità o forze come constituenti una « forza » e quindi escluderle dallo *status privilegiato* previsto dalla Convenzione. Ciò significa che se, per caso, delle truppe italiane fossero stanziate negli Stati Uniti d'America o in altro territorio da essi controllato, interverrebbe immancabilmente una deroga, *benevolmente* convenuta tra il Governo U.S.A. e quello italiano, in virtù della quale le nostre truppe non cadrebbero sotto la tutela della Convenzione. Come Trattato ineguale, gravemente lesivo della sovranità

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

nazionale, la Convenzione di Londra urta, quindi, contro il disposto dell'articolo 11 della Costituzione, che consente limitazioni della nostra sovranità solo a condizioni di reciprocità.

Ma non è questa la sola lesione della nostra legge fondamentale. Esimi giuristi si sono, in tal senso, espressi negli anni scorsi, quando, per la prima volta, la Convenzione di Londra fu portata a conoscenza della pubblica opinione, suscitando ovunque sdegno ed allarme. Sicchè si era potuto pensare che essa fosse stata accantonata in attesa dello scatto della legge maggioritaria, che avrebbe dato al Governo una tale maggioranza, da consentirgli di varare qualunque provvedimento. Il ripudio della legge elettorale maggioritaria, espresso dal popolo il 7 giugno 1953 smontò anche questa manovra; ed oggi il Governo è costretto a portare al vaglio del Parlamento Convenzione e Protocolli, forse per legittimare la concessione scandalosa di basi italiane allo straniero ed anche (ciò che sarebbe ben peggiore) per dare inizio, forse, a più gravi alienazioni della nostra sovranità nazionale.

La ratifica della Convenzione di Londra urterebbe contro il disposto dell'articolo 78 della nostra Carta costituzionale, come ebbe a rilevare il professor Saverio Brigante, Primo Presidente onorario della Corte di cassazione, nel febbraio 1952, sulla rivista « La Pace ». L'articolo 78 dice infatti: « *Lo Stato di guerra è dichiarato dalle Camere, le quali conferiscono al Governo i poteri necessari* ». Ma, con lo straniero in casa, le Camere non sarebbero più libere di dichiarare lo stato di guerra, di verificare i presupposti del *casus belli* contenuti nei Patti di alleanza; non potrebbero più scegliere fra la neutralità e la non belligeranza o il rinvio di qualsiasi decisione. L'Italia sarebbe costretta ad entrare subito, automaticamente, in guerra. E chi avesse dei dubbi sulla esattezza di quanto affermiamo è pregato di dare uno sguardo anche a quella parte degli Accordi sull'U.E.O., che stabiliscono l'automaticità dell'entrata in guerra per tutti i Paesi del blocco occidentale.

Altri profondi contrasti si rilevano fra il contenuto della Convenzione e del Protocollo e numerose norme costituzionali:

1) il disegno di legge non tende solo ad autorizzare il Presidente della Repubblica a

ratificare il Trattato, ai sensi degli articoli 80 e 87 della Costituzione, ma, con l'articolo 2, vuol dare alla Convenzione piena ed intera attuazione. Ciò significa, secondo la dottrina internazionalistica più accreditata, che il testo della Convenzione e le sue norme si inseriscono, con rinvio ricettizio, nel nostro ordinamento giuridico interno, diventando immediatamente vincolanti ed obbligatorie per i cittadini e soprattutto per i pubblici ufficiali e per le autorità dello Stato;

2) la Convenzione ed il Protocollo, ove ad essi sia data piena ed intera esecuzione, comportano nuove e maggiori spese, per il nostro bilancio, necessarie per pagare i danni cagionati dallo Stato di origine (articolo 9 della Convenzione) o per ospitare i Comandi stranieri. Il disegno di legge, non contenendo l'indicazione della fonte da cui trarre i mezzi per far fronte a queste nuove spese, urta contro il disposto dell'articolo 81 della Costituzione;

3) le disposizioni più gravi sono quelle, già da noi prese in esame, in cui si concede che sul territorio italiano si eserciti il potere giurisdizionale da parte di giudici che non appartengono alla categoria dei magistrati indicati dagli articoli 101 e seguenti della Costituzione. Prescindendo da ogni considerazione sulla natura di questa giurisdizione, esercitata da stranieri, è innegabile che essa viola il principio costituzionale, secondo il quale, il potere giurisdizionale, in Italia, è affidato solo alla Magistratura ordinaria e, in via eccezionale, a quegli altri giudici indicati tassativamente nella Costituzione. Ne consegue che la istituzione di una simile giurisdizione (o, ciò che è lo stesso, il consenso a che una tale giurisdizione si eserciti in Italia) deve essere disposta con una norma approvata con la procedura delle leggi costituzionali (articolo 138, della Costituzione).

Sarebbe, infatti, sommamente ridicolo che, per istituire una giurisdizione speciale italiana occorresse una legge costituzionale, mentre una legge ordinaria sarebbe sufficiente per istituire una giurisdizione speciale straniera!;

4) e quando, nello stesso articolo 7 della Convenzione, regolandosi in modo *abnorme* e sibillino un conflitto di giurisdizione tra giudici italiani e stranieri, si dichiara che spetta alle autorità militari dello Stato d'origine la priorità di giudicare, quando si tratti di de-

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

litti commessi da membri delle Forze armate in danno di altri membri o di persone a loro carico o quando si tratti di infrazioni commesse nell'esecuzione del servizio, si viola l'articolo 112 della Costituzione, che fa *obbligo* al Pubblico Ministero di esercitare l'azione penale: obbligo che, evidentemente, vien meno quando si debba riconoscere la priorità giurisdizionale delle autorità straniere. Se un tale obbligo si vuole limitare, in casi determinati, è necessaria una legge costituzionale;

5) gli stessi rilievi valgono per il n. 9 dell'articolo 7 citato che, al membro delle Forze armate o elemento civile dello Stato di origine e alle persone a loro carico garantisce particolari privilegi in materia processuale penale e civile.

Da tutta la nostra Costituzione si evince (e sarebbe una mostruosa inversione di ogni principio giuridico se fosse altrimenti) che lo straniero non può avere una condizione migliore del cittadino davanti alla legge. Un privilegio concesso allo straniero nei confronti del cittadino può essere riconosciuto solo con una norma costituzionale.

* * *

Giunti a questo punto della nostra indagine, qualcuno potrebbe osservare che la nostra interpretazione è pessimistica. Conviene pertanto far parlare i fatti.

L'esperienza fatta nei centri in cui si sono installate delle « forze » ed « elementi civili », come a Napoli, Livorno, Augusta, convalida pienamente la nostra analisi.

Infatti da oltre quattro anni, nei porti in cui si sono installati i « centri-sbarco », i Quartieri generali dell'A.F.S.E. o elementi di una forza atlantica, quantunque la Convenzione ed il Protocollo non siano mai stati sottoposti al vaglio del Parlamento, per quanto si riferisce allo sbarco di militari e civili del N.A.T.O., il loro soggiorno, il controllo sugli stessi, la circolazione dei veicoli, l'applicazione dei contratti di lavoro, ecc., si è determinata, in un clima di vergognosi accomodamenti, una completa *vacatio legis*. Le pattuglie americane di MP circolano per le vie, rastrellano i locali pubblici, esercitano le loro funzioni di poliziotti come se fossero in casa loro, arrestano,

eseguono operazioni di pubblica sicurezza. Il corso pubblico, nella zona in cui gli americani hanno installato gli uffici del N.A.T.O. è esercitato a proprio libito, dalla polizia militare straniera. A Napoli, ad esempio, nel parco Speme, già gli americani ebbero ad applicare propri tabelloni, con i loro ordini, i divieti di sosta, le disposizioni alle autovetture, ai mezzi pubblici, ai pedoni. Ancora a Napoli, alcuni mesi or sono, il Comando americano decretò l'*off bounds* in questi termini: « tutto il personale militare deve venire a conoscenza delle zone definite *off bounds* prima di scendere in libera uscita nella città di Napoli (Italia). La zona è così delimitata: a nord Piazza Carità, Via Simonelli; ad ovest, Via Roma, ecc. Questa zona è stata dichiarata *off bounds* per le seguenti ragioni: 1) isolati impestati e niente affatto igienici; 2) pericolo di essere aggrediti; 3) sovrapprezzo e malanimbo verso il personale militare americano ... State lontani da tutte le guide, procacciatori di affari ed accompagnatori ».

Di qui una serie di episodi umilianti, di risse, di ferimenti, di incidenti di ogni genere, talvolta gravi, perfino mortali, che hanno provocato le reazioni di tutti i cittadini e della stampa. Di fronte a questa situazione gli Organi di polizia, in preda a un profondo imbarazzo, si sono dati ad un'opera di continua minimizzazione e, persino, falsificazione dei fatti, come si può rilevare dalle risposte del Governo alle interrogazioni di parlamentari napoletani e toscani. Ciò potrebbe spiegare, in parte, l'inazione dell'autorità giudiziaria. Infatti, se si eccettuino il processo per l'assassinio del pescatore Gerardo Potenza (cui si è accennato) ed un altro processo, a carico di un militare americano responsabile di furto doppiamente aggravato perché commesso con scasso ed in casa di abitazione, non si ha notizia di procedimenti penali, nemmeno a carico degli autori dei più gravi delitti che erano stati individuati o fermati dalla polizia. Tutto ciò ha provocato una grave carenza della legge che non può non incoraggiare le gesta degli stranieri più facinorosi.

Flagranti violazioni della nostra legislazione sociale avvengono nel campo dell'assunzione e del trattamento dei nostri lavoratori, da parte delle autorità militari straniere.

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

Ignorati gli Uffici di collocamento, si inquisisce sulle opinioni politiche dei lavoratori, si calpestano i contratti collettivi, si viola la legislazione infortunistica. L'assunzione al lavoro, a Napoli come a Livorno, viene sottoposta a condizioni umilianti, che coartano la libertà di pensiero e di opinione e conculcano gli elementari diritti riconosciuti ai lavoratori dalla nostra Costituzione. A Livorno si impone il giuramento di non scioperare, si esigono delle dichiarazioni scritte di fedeltà al Governo americano. Il Comando americano a Napoli sottopone a chi vuol essere assunto al lavoro, un questionario ove gli si domanda: « a che partito appartieni? Hai mai appartenuto a qualche partito politico? ».

Si intuiscono facilmente quali pregiudizi al traffico commerciale e allo sviluppo economico provoca a queste città la presenza e l'invasività di tanti stranieri, con l'occupazione di vaste zone dei porti e di interi stabili.

Ma una considerazione a parte merita la storia della Fondazione Banco di Napoli. Vasto complesso di diciassette ettari, comprendente diversi edifici, tra cui un teatro, una cappella, uno stadio di 3.000 posti, era destinata ad ospitare 4.000 bambini napoletani ma, nel 1942 fu adibita a caserma per le truppe tedesche stanziate a Napoli, poi ai profughi dell'I.R.O. e finalmente, quando sembrava che ogni ostacolo fosse rimosso perchè essa realizzasse il suo scopo, è stata concessa al Comando del N.A.T.O., che vi si è installato il 5 aprile 1954.

Va notato che questa concessione è completamente illegale. E non soltanto perchè essa costituisce un'anticipata e quindi illegittima applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3 della Convenzione, ma perchè l'autorità governativa non ha alcun potere di modificare la destinazione del patrimonio costituente la Fondazione, anzi deve vigilare sulla sua amministrazione per assicurare il raggiungimento del fine previsto nell'atto costitutivo (articolo 25 Codice civile). Solo quando « lo scopo è esaurito o divenuto impossibile o di scarsa utilità o il patrimonio è divenuto insufficiente, l'autorità governativa, anzichè dichiarare estinta la Fondazione, può promuovere la sua trasformazione, *allontanandosi il meno possibile dalla volontà del fondatore* » (articolo 28 Codice civile).

Lungi dal fare tutto il possibile per realizzare gli scopi, possibili, leciti, anzi doverosi, della Fondazione Banco di Napoli, il Governo italiano, calpestando ancora un volta le sue stesse leggi, ne ha impedito il raggiungimento, sovvertendoli.

* * *

Questi esempi concreti dimostrano come già la Convenzione abbia avuto applicazione e costituiscono un significativo anticipo di quanto ci riserberebbe l'avvenire se questi accordi fossero ratificati.

Riassumendo, l'attuale disegno di legge, che non è un mero corollario del Patto atlantico, ma un nuovo passo sulla via della preparazione alla guerra:

- a) viola principi fondamentali della nostra Costituzione;
- b) vulnera gravemente il principio della sovranità nazionale, creando zone di extraterritorialità simili alle « concessioni » coloniali;
- c) compromette l'indipendenza del Paese, dando accesso, sul nostro territorio, a Forze armate straniere, senza limiti di sorta, nè per quanto concerne il numero, nè per il tipo dei loro armamenti (e così, l'anno scorso, la Nazione stupefatta apprese che la flotta americana, ancorata nel porto di Napoli, aveva in dotazione bombe atomiche), nè per la loro dislocazione e senza garantire alle autorità italiane il diritto e la possibilità di un qualsiasi controllo;
- d) pone l'Italia, e in particolare le regioni del nostro Paese che fossero prescelte dalle autorità straniere per l'occupazione militare, sotto la minaccia di essere tra le prime zone ove, allo scatenarsi di un conflitto mondiale, potrà abbattersi la maledizione di un bombardamento atomico e termonucleare.

Ogni maschera di reciprocità cade; la sola reciprocità consentita nel tipo di relazioni instauratesi tra gli U.S.A. e l'Italia è rivelata dalla legge Mac Carran che concede ogni controllo alle autorità statunitensi, persino nei nostri porti d'imbarco, sulla formazione degli equipaggi marittimi diretti ai porti U.S.A. V'è solo la volontà cinica di prepotere da parte di quello Stato che si copre sotto il pudico nome di « Stato di origine » e che — prima ancora che il Parlamento italiano ne avesse iniziato l'esame — da ben cinque anni ha, a

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

passo a passo, ottenuto di applicare, la presente Convenzione: ostacolato, in ciò, solo della coraggiosa opposizione della volontà popolare e della minoranza parlamentare.

Il nostro esame della Convenzione e dei Protocolli potrebbe fermarsi qui se non stiammo necessario concludere questa nostra relazione mettendo in risalto il fatto che questa proposta di ratifica viene portata al Parlamento in un particolare momento politico. Un momento politico che è caratterizzato da un lato, dalle nuove possibilità di percorrere per l'Italia e per l'Europa le vie della distensione, del disarmo e della pace, dall'altro lato, dal persistere, da parte del Governo attuale del nostro Paese, sulla via della preparazione allo scatenamento della guerra di cui questa Convenzione e questo Protocollo sono chiari strumenti. Il Governo del nostro Paese, spinto dalla pressione di potenze straniere, corre con «procedura di urgenza» alla ratifica degli Accordi di Londra e di Parigi, plaude al ri-

mo della Germania; il nostro Ministro degli esteri ha avallato a Parigi, al Consiglio atlantico, la decisione di rendere praticamente efficienti i principi della strategia atomica e termonucleare, mentre nel mondo intero da parte dei più illustri scienziati si manifestano accurate preoccupazioni su i gravi pericoli che anche soltanto nuove esperienze termonucleari possono far pesare sull'umana civiltà. Intanto dalle grandi masse popolari si leva un solenne monito per la messa al bando e la distruzione di simili orrendi strumenti di sterminio di massa. Anche dal popolo italiano sale più intensa e più larga che mai la esigenza di una politica di distensione, di una politica italiana di pace. Chi, come noi, non è sordo a questa voce trae da essa la sua fiducia nell'avvenire del nostro Paese e della umana convivenza.

PASTORE Ottavio,
relatore della minoranza.