

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1075-A}

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(RELATORE: MARTINO EDOARDO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(SARAGAT)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELLA DIFESA
(ANDREOTTI)

nella seduta del 5 marzo 1964

Ratifica ed esecuzione del Trattato per il bando degli esperimenti di armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio cosmico e negli spazi subacquei, firmato a Mosca il 5 agosto 1963

Presentato alla Presidenza il 15 maggio 1964

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il 14 gennaio 1957, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite votò una risoluzione che raccomandava alla Commissione per il disarmo, e al suo Sottocomitato, di iniziare delle discussioni nell'intento di giungere alla interdizione degli esperimenti di armi nucleari.

Ad oltre sei anni di distanza, il 5 agosto del 1963, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti d'America e l'Unione Sovietica firmarono a Mosca il Trattato per il bando degli esperimenti di armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio cosmico e negli spazi subacquei, non

essendosi potuto raggiungere un accordo per il divieto degli esperimenti delle stesse armi anche nell'ambiente sotterraneo.

Al Trattato aderirono prontamente quasi tutti i Paesi del mondo (complessivamente in numero di centodue) tra i quali l'Italia, che ha sottoscritto l'Atto di adesione pochi giorni appresso, l'8 di agosto, a Londra, Mosca e Washington.

Il Trattato è entrato in vigore il 10 ottobre 1963 tra le Parti contraenti originarie, a seguito dell'avvenuto deposito dei rispettivi strumenti di ratifica. Successivamente altri Paesi

aderenti hanno proceduto alla ratifica dell'accordo tripartito, ed in tal senso vi si chiede oggi di provvedere per quanto riguarda il nostro Paese.

* * *

Il Trattato di Mosca costituisce la conclusione di un lungo negoziato, durato oltre cinque anni e passato attraverso fasi alterne e complicate.

Le prime concrete trattative si ebbero in seno al Comitato di Ginevra delle tre potenze nucleari (Stati Uniti, Unione Sovietica, Gran Bretagna) quando queste avevano stabilito una tregua di fatto sugli esperimenti nucleari. Tuttavia l'U.R.S.S. interruppe successivamente, con decisione unilaterale, tale tregua e la sorte delle trattative apparve compromessa.

Il 7 settembre 1959, alla fine della Conferenza dei Ministri degli esteri a Ginevra, si giunse ad un accordo per la costituzione di un Comitato di dieci Paesi: cinque occidentali (Stati Uniti, Inghilterra, Francia, Italia, Canada) e cinque orientali (U.R.S.S., Polonia, Cecoslovacchia, Romania, Bulgaria). Il Comitato dei dieci iniziò i suoi lavori il 15 marzo 1960 a Ginevra, ma dopo il fallimento della Conferenza al vertice di Parigi, l'Unione Sovietica si ritirò dal Comitato stesso il 27 giugno successivo.

Trattative bilaterali fra Stati Uniti ed U.R.S.S., iniziate durante la sessione del marzo 1961 dell'Assemblea delle Nazioni Unite, condussero alla pubblicazione di una dichiarazione comune, fatta il 20 settembre 1961, nella quale i due Governi rendevano pubblici i principi che avevano fatto oggetto di un accordo tra di loro e che essi raccomandavano come base dei futuri negoziati sul disarmo.

Rimaneva tuttavia insoluto il punto fondamentale di disaccordo: quello dei controlli e degli organi che vi dovevano essere preposti.

Per quanto riguardava poi l'organo del negoziato, l'Unione Sovietica propose che vi partecipassero anche dei Paesi non-allineati. I due « grandi » convennero quindi che otto paesi neutrali (Brasile, Birmania, Etiopia, India, Messico, Nigeria, Repubblica Araba Unita, Svezia) si aggiungessero ai dieci già membri del Comitato.

Il nuovo Comitato dei diciotto (che di fatto è un Comitato dei diciassette, perché la Francia si ritirò quasi subito) si pose al lavoro per superare le difficoltà che erano notevoli, soprattutto perché i sovietici rifiutarono i controlli sugli esperimenti sotterranei.

Malgrado ogni sforzo per avvicinare i diversi punti di vista, non si riusciva a progredire nelle trattative per un bando « generale » degli esperimenti di armi nucleari.

In tale situazione il 15 agosto 1962 la delegazione italiana, nell'intento di far uscire le trattative dal punto morto in cui si trovavano, propose di limitarsi per il momento ad un bando « parziale » degli esperimenti. La proposta rispondeva alle necessità del momento ed era una pratica applicazione del principio tendente ad affrontare i complicati problemi del disarmo con gradualità. Poiché ciò che impediva il raggiungimento di un accordo era essenzialmente il rifiuto sovietico di accettare i controlli, tanto valeva si pensasse anzitutto ad un accordo parziale per il bando di quegli esperimenti per i quali esisteva concordanza nel ritenere non necessarie le ispezioni territoriali, dato che per essi la sorveglianza a distanza era da tutti ritenuta sufficiente.

La proposta — che peraltro sollevò un certo rumore anche fuori del Comitato dei diciotto — era nell'ordine logico delle cose, se si voleva progredire in qualche modo sulla strada della distensione e della pace.

Fu così che pochi giorni appresso, il 27 agosto, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna presentarono il testo di un progetto di trattato « parziale » per l'interdizione degli esperimenti nucleari nell'atmosfera, nello spazio cosmico e nell'acqua. Il Trattato che sarà poi firmato a Mosca non fa che ricalcare tale progetto.

Ad ogni buon conto l'Unione Sovietica, che in quel periodo stava ancora effettuando degli esperimenti nell'atmosfera, dichiarò inaccettabile sia la proposta italiana e sia il progetto anglo-americano, adducendo che essi avrebbero dato un vantaggio alle potenze nucleari dell'occidente, che erano più avanzate nella tecnica degli esperimenti sotterranei.

Si continuò pertanto a discutere sulla questione dei controlli per altri lunghi mesi. Finché, nel maggio del 1963, gli anglo-americani ripresero il progetto di interdizione parziale degli esperimenti e proposero di tenere una riunione ad alto livello a Mosca.

Si giunse così alla firma del Trattato per il bando degli esperimenti nucleari nell'atmosfera, negli spazi cosmici e in quelli subacquei, sulla cui ratifica la nostra Assemblea è oggi chiamata a pronunciarsi.

Credo sia opportuno ricordare, in questo momento, che il Trattato di Mosca — cui l'iniziativa italiana ha dato un non trascurabile contributo — è il primo accordo positivo che sia stato sottoscritto in materia di disarmo

dopo diciassette anni di discussioni e trattative.

La stipula del Trattato, cui l'Italia ha subito dato la propria adesione, fu salutata in tutto il mondo con un senso di generale sollievo e diede l'avvio a nuove speranze.

Si può dire che esso sia stato, al tempo medesimo, la conclusione di un processo di eliminazione graduale della guerra fredda e l'inizio di una reale distensione nei rapporti internazionali.

* * *

L'Accordo tripartito di Mosca, consta di un preambolo e di cinque articoli, l'ultimo dei quali si limita a dichiarare ugualmente autentici i testi in lingua inglese e in lingua russa.

Nel preambolo del Trattato, le tre Potenze proclamano che loro obiettivo principale è quello di raggiungere, al più presto possibile, un accordo su di un disarmo generale e completo, sottoposto a stretto controllo internazionale, che ponga fine alla corsa agli armamenti ed elimini ogni incentivo alla produzione ed alla sperimentazione di ogni specie di armi, ivi incluse quelle nucleari. Esse aggiungono di essere pervenute all'accordo tripartito nel desiderio di giungere — attraverso negoziati che saranno ulteriormente perseguiti — alla cessazione di ogni specie di esplosioni sperimentali di armi nucleari e di por fine alla contaminazione, attraverso sostanze radioattive, dell'atmosfera.

L'obbligo fondamentale del Trattato è poi subito stabilito dall'articolo I. Per esso ciascuna delle Parti firmatarie si impegna a proibire, prevenire e non effettuare qualsiasi esplosione sperimentale di armi nucleari o qualsiasi altra esplosione nucleare, in qualsiasi località sotto la sua giurisdizione o il suo controllo, in tre ambienti diversi: l'atmosfera, le profondità marine, lo spazio cosmico. Le esplosioni sotterranee sono consentite purché le precipitazioni radioattive rimangano entro i confini dello Stato sotto la cui giurisdizione o sotto il cui controllo tali esplosioni vengano effettuate. Ciascuna delle Parti si impegna inoltre ad astenersi dall'incoraggiare o dall'aiutare qualsiasi altro Paese, firmatario o meno del Trattato, nell'effettuare esperimenti nucleari del tipo proibito in base al Trattato medesimo. Il quale non vieta l'uso di armi nucleari in guerra, ma vieta solamente gli esperimenti e le esplosioni nucleari in tempo di pace. Naturalmente sono vietate anche le esplosioni per scopi pacifici, in quanto è dif-

ficile distinguere le prove nucleari per scopi pacifici e le prove con « armi » nucleari senza un'ispezione *in loco*; e l'Unione Sovietica le ispezioni *in loco* non le ha ammesse. Bisogna quindi intendere che molti esperimenti nucleari necessari alle utilizzazioni pacifiche cui le Parti contraenti sono interessate verranno effettuati sotto terra, nei limiti stabiliti dal Trattato.

L'articolo II riguarda la procedura degli eventuali emendamenti al Trattato. Gli emendamenti potranno essere proposti da una qualsiasi delle parti e dovranno essere approvati dalla maggioranza dei voti di tutte le parti firmatarie compresi i voti di tutte le prime Parti contraenti e cioè degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e dell'U.R.S.S.

L'articolo prevede anche — per quanto, non si tratti di parte necessaria della procedura di emendamento — la convocazione di apposita conferenza, su richiesta di almeno un terzo dei Paesi aderenti all'Accordo, per esaminare gli emendamenti proposti.

La procedura fissata dall'articolo II, prevedendo che gli emendamenti debbano ricevere l'approvazione della maggioranza dei firmatari, ivi comprese tutte e tre le Parti originarie dell'Accordo, implica un veto.

Gli Stati Uniti hanno ritenuto tale procedura necessaria perché, privo di veto, il Trattato potrebbe essere esteso secondo termini e condizioni che sarebbero inaccettabili. Così, ad esempio, un colpo di maggioranza potrebbe estendere le norme dell'articolo uno del Trattato agli esperimenti sotterranei, senza ispezioni *in loco*, cioè senza alcuna garanzia.

L'articolo III riguarda la procedura di ratifica e di accessione al Trattato, il quale è aperto alla firma di tutti gli Stati. Quegli Stati che non l'abbiano firmato prima della sua entrata in vigore potranno accedervi in qualsiasi momento indirizzandosi a una delle tre Parti contraenti originarie.

Il Trattato è registrato presso il Segretariato generale dell'O.N.U. in ottemperanza all'articolo 102 dello Statuto delle Nazioni Unite. I Governi delle tre Parti originarie provvederanno ad adempiere tutte le incombenze di carattere procedurale relative al Trattato, quali le comunicazioni relative alle adesioni, il deposito degli strumenti di ratifica, la richiesta di conferenze per le modifiche del testo e altre comunicazioni.

I trattati normalmente prevedono un unico depositario. L'articolo III stabilisce invece che ciascuna delle tre prime Parti contraenti sarà depositaria dell'Accordo tripartito; il che ha consentito di risolvere un problema politica-

mente delicato. Nessuno Stato depositario avrà cioè bisogno di accettare la firma a uno strumento di adesione da parte di autorità di un territorio che esso non riconosce come Stato.

Un Paese che voglia accedere al Trattato potrà farlo presso quello dei tre con il quale abbia relazioni diplomatiche e maggiori legami ideologici. Sarà così impegnato a rispettare le disposizioni del Trattato senza che perciò ne derivi un riconoscimento da parte degli altri Paesi aderenti che oggi non lo riconoscono.

L'articolo IV considera la procedura di recesso dal Trattato, recesso che potrà essere autonomamente deciso da ogni Stato aderente, con preavviso di tre mesi notificato alle altre Parti contraenti, qualora si dovessero verificare « eventi straordinari, connessi con la materia del Trattato », tali da porre « in pericolo i supremi interessi del Paese ».

Che cosa significa l'espressione « eventi straordinari connessi con la materia del Trattato »? Evidentemente si tratta di esplosione nucleare d'una certa rilevanza. Ed in base all'articolo IV dell'Accordo ogni Stato deciderà da solo se l'evento verificatosi ponga in pericolo i supremi interessi nazionali e se quindi debbe esercitare il diritto alla denuncia del Trattato.

Se uno dei firmatari dovesse effettuare esperimenti, in violazione del Trattato, cesserebbe per gli altri l'obbligo fondamentale previsto dall'articolo I, che è la condizione medesima dell'adesione, e gli esperimenti potrebbero esser ripresi.

Ho accennato più sopra al fatto che il testo dell'Accordo ricalca il progetto presentato dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna il 27 agosto 1962 alla Conferenza di Ginevra. Le differenze fra il testo proposto a Ginevra e quello sottoscritto a Mosca non sono perciò rilevanti. Accennerò solamente alle principali:

a) una diversa formulazione — nel Trattato — del preambolo, che appare causata dal desiderio di dare maggiore enfasi al proposito di giungere alla stipulazione di un accordo che comprenda anche le esplosioni sotterranee;

b) l'aggiunta della formula « ogni altra esplosione » a quella che si riferiva alla esplosione di « armi » nucleari. Si è voluto in tal modo comprendere nel bando anche possibili esplosioni sperimentali che, pur destinate alla utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, potrebbero tuttavia fornire dati anche per il funzionamento delle armi atomiche. Con l'inserzione di detta formula si è eliminato il testo dell'articolo II del progetto di Ginevra,

che si riferiva appunto alle esplosioni a scopo pacifico;

c) la designazione delle tre Potenze originariamente firmatarie quali « Governi depositari » del Trattato. La scelta di tre, invece dell'abituale unico depositario, è stata adottata — come ho già detto — principalmente allo scopo di facilitare le adesioni da parte di Stati non riconosciuti da tutti o che non avevano relazioni diplomatiche con l'uno o con l'altro dei tre firmatari originari;

d) la procedura per il « recesso » dal Trattato, ampiamente dettagliata nel testo di Ginevra (articolo III) è invece oggetto del brevissimo articolo IV in quello di Mosca.

* * *

Onorevoli colleghi! Le disposizioni del Trattato appaiono adeguate agli scopi che si prefiggono: quello di garantire l'osservanza delle prescrizioni, e quello di salvaguardare — al tempo stesso — gli interessi della sicurezza nazionale delle potenze firmatarie.

Oltre ad essere stato un elemento equilibratore della situazione internazionale, l'accordo potrà impedire l'indiscriminata diffusione delle armi atomiche.

Dal punto di vista militare, va rilevato che il Trattato di Mosca è il primo accordo positivo in materia di disarmo. Infatti, a causa dell'interdizione degli esperimenti, saranno più difficili ulteriori, rapidi perfezionamenti nell'impiego bellico di armi termonucleari. Non è certo il disarmo, non è nemmeno l'arresto della corsa nucleare, ma è intanto un freno alla medesima.

In due sensi, tuttavia, il Trattato non è completo. In primo luogo, vi hanno aderito quasi tutti gli Stati del mondo, grandi e piccoli, ma non tutti. E per quanto noi si auspichi che, riconsiderando l'attuale atteggiamento, abbiano presto ad aderire all'accordo anche quei Paesi che finora si sono tenuti da parte, è poco realistico pensare che, *rebus sic stantibus*, questo possa accadere.

In secondo luogo, l'accordo è parziale e non contempla gli esperimenti sotterranei. Confidiamo che i negoziati al riguardo vengano presto condotti a buon fine, superandosi quelle difficoltà e diffidenze che ne hanno finora ostacolato la conclusione. Si tratta, in sostanza, della perdurante riluttanza sovietica ad ammettere quei controlli e quelle verifiche che sono ritenuti necessari per dare a tutte le parti interessate la certezza che le clausole dell'accordo raggiunto vengano da tutti osservate.

Le potenze occidentali hanno recentemente presentato proposte costruttive in questo campo e l'argomento è stato ripreso nel messaggio che il Presidente Johnson ha indirizzato, in gennaio, alla Conferenza del disarmo, prospettando un concreto programma di azione e di negoziato.

Ci auguriamo che queste proposte trovino adeguata corrispondenza presso tutti i Paesi rappresentati a Ginevra e che serie trattative possano avviarsi anche su questo problema alla ripresa dei lavori, al principio del giugno prossimo.

Con le decisioni recentemente annunciate dagli Stati Uniti e dall'U.R.S.S., circa una sostanziale riduzione della produzione di materiale fissile per scopi bellici, si è avuta una nuova prova dei felici risultati di quel processo distensivo che dal Trattato per il bando degli esperimenti di armi nucleari ebbe appunto inizio. Dopo l'accordo di Mosca è stata anche annunciata, nel quadro dell'O.N.U., una intesa per il divieto di messa in orbita di armi

di distruzione di massa, di cui è facile giudicare il significato e l'importanza. Si tratta, formalmente, di decisioni unilaterali; ma in pratica sono incontri di volontà, dichiarazioni cioè negoziate, concordate ed annunziate congiuntamente.

È chiaro che siffatte convergenze sono frutto della distensione e costituiscono nuovo impulso psicologico per la creazione di una migliore atmosfera nei rapporti internazionali.

Se è auspicabile che nuove realizzazioni possano essere raggiunte anche per questa strada, voglio nondimeno augurare che queste parziali, pur se utilissime, convergenze favoriscano quelle più ampie costruzioni di pace alle quali la Conferenza del disarmo sta lavorando ed a cui il nostro Paese cerca di dare ogni possibile contributo.

Per intanto, onorevoli colleghi, vi invito a consentire il perfezionamento dell'adesione italiana al Trattato di Mosca, autorizzando il Presidente della Repubblica a ratificarlo.

MARTINO EDOARDO, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE DEL MINISTERO

ART. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Trattato per il bando degli esperimenti di armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio cosmico e negli spazi subacquei, firmato a Mosca il 5 agosto 1963.

ART. 2.

Piena ed intera esecuzione è data al Trattato di cui all'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità al disposto dell'articolo III del Trattato stesso.

DISEGNO DI LEGGE DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.