

STUDI E PUBBLICAZIONI DELLA
RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE PRIVATO E PROCESSUALE

24

MAURO POLITI

DIRITTO INTERNAZIONALE
E NON PROLIFERAZIONE
NUCLEARE



PADOVA

CEDAM - CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1984

INDICE-SOMMARIO

CAPITOLO PRIMO

ENERGIA NUCLEARE E NON PROLIFERAZIONE: EVOLUZIONE DELLA PRATICA INTERNAZIONALE ED ANGOLO VISUALE DELL'INDAGINE

1. - Proliferaçione « verticale » e proliferaçione « orizzontale » delle armi nucleari. Limitazione dell'oggetto dello studio al quadro delle garanzie offerte dalle norme internazionali (e da talune legislazioni nazionali) contro l'ampliamento del numero degli Stati « nucleari » conseguente alla diversione a fini militari di materiali e tecniche destinati a scopi pacifici 14
2. - Il ciclo volto alla produzione di energia nucleare « civile » e le possibilità di una sua utilizzazione per ottenere materie e conoscenze tecnologiche idonee alla costruzione di armi atomiche 24
3. - Necessità di procedere ad un sintetico esame della pratica internazionale relativa al controllo della non diversione dell'energia nucleare. Le varie tappe della prassi meno recente culminata, nel 1970, con l'entrata in vigore del Trattato sulla non proliferazione nucleare 31
4. - *Segue*: la crisi di credibilità del T.N.P. seguita all'esplosione nucleare indiana del 1974 ed i vari tentativi di ovviare alle piú evidenti lacune delle norme e dei meccanismi di controllo della non diversione da esso previsti. In particolare: dalle intese di Londra intervenute fra i principali Paesi esportatori di materiali e di tecnologie nucleari alla nuova legislazione americana del 1978 (*Nuclear Non-Proliferation Act*), ed ai progetti concernenti la scelta dei cicli del combustibile nucleare o la istituzione di cicli o depositi multinazionali di tale combustibile 56
5. - La letteratura sul tema della non diversione dell'energia nucleare e la disparità dei giudizi espressi dalla dottrina nord-americana ed europea in merito all'efficacia delle diverse garanzie internazionali operanti in materia. Il permanere, d'altro canto, di un diffuso convincimento relativo all'esistenza, nonostante l'accentuarsi dei contrasti fra le strategie politico-economiche perseguite dagli Stati, di

- un vasto consenso internazionale concernente la validità del c.d. principio di non proliferazione 73
6. - Schema della ricerca. L'esigenza di chiarire, attraverso l'esame dei contenuti e dell'efficacia giuridica delle norme rivolte ad attuarlo, l'effettivo livello di consenso attualmente raccolto, in seno alla comunità internazionale, dal principio sopra accennato. L'opportunità di procedere, a tal fine, ad un'analisi della disciplina convenzionale (e di quella interna di taluni ordinamenti) riguardanti la non diversione, per poi accertare l'eventuale esistenza di norme internazionali consuetudinarie poste a tutela della non proliferazione « orizzontale » 90

CAPITOLO SECONDO

SFERA DI EFFICACIA E CONTENUTO DEGLI OBBLIGHI
DI NON DIVERSIONE NUCLEARE
NEL DIRITTO INTERNAZIONALE PATTIZIO

1. - Le regole convenzionali che prescrivono i fondamentali obblighi di comportamento degli Stati in materia di non diversione nucleare e quelle rivolte invece a disciplinare gli strumenti di verifica e di attuazione delle norme impositive 94
2. - I vincoli posti alla libertà degli Stati dalle disposizioni degli accordi multilaterali che tendono a precludere in via assoluta la facoltà dei Paesi non nucleari aderenti di venire in possesso di un armamento atomico (art. I e II del T.N.P. ed art. 1 del Trattato sulla denuclearizzazione dell'America Latina). Gli obblighi di non diversione derivanti dalla partecipazione degli Stati a strumenti (sia multilaterali che bilaterali) aventi ad oggetto specifico la cooperazione internazionale in tema di sfruttamento dell'energia nucleare a scopi pacifici (Statuto dell'A.I.E.A. ed accordi derivati, Trattato istitutivo dell'EURATOM, accordi bilaterali di cooperazione) 97
3. - La necessità di provvedere innanzitutto, al fine di rilevare le eventuali lacune della disciplina pattizia della non diversione, ad una attenta valutazione della sfera di applicabilità soggettiva degli accordi multilaterali che ne stabiliscono le principali disposizioni 109
4. - In particolare: lo stato delle adesioni al T.N.P. ed al Trattato di Tlatelolco. Il persistente rifiuto di aderire ai due accordi opposto dai Paesi sprovvisti di armi nucleari che appaiono spinti ad acquisire un arsenale atomico dai maggiori incentivi politico-strategici 110
5. - L'ulteriore elemento di intrinseca fragilità del sistema pattizio di tutela contro la proliferazione nucleare che deriva dalla disciplina della facoltà degli Stati aderenti ai diversi trattati collettivi di recedere unilateralmente da questi. In specie: l'ammissibilità del recesso dei singoli Stati aderenti all'EURATOM, quale emerge alla

- luce dei principi codificati dall'art. 56 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati 112
6. - La disciplina del recesso espressamente stabilita dallo Statuto dell'A.I.E.A., dal T.N.P. e dal Trattato di Tlatelolco ed il riconoscimento, in essa contenuto, di un'ampia discrezionalità dello Stato che intenda recedere da tali accordi sulla ricorrenza dei presupposti determinanti la liceità dell'atto. Il persistere della volontà degli Stati aderenti di essere vincolati al rispetto degli obblighi di non diversione quale conseguente condizione essenziale della vigenza di questi ultimi nei confronti dei singoli Paesi firmatari 121
7. - Le prime conclusioni desumibili, in ordine al problema della congruità della normativa convenzionale tesa a limitare il rischio di diversione dell'energia nucleare, dalla verifica dell'attuale sfera di applicabilità soggettiva degli obblighi sanciti dal T.N.P., dallo Statuto dell'A.I.E.A. e dai trattati a carattere regionale. L'esistenza di una vasta sfera di attività nucleari pacifiche sottratte a qualsiasi obbligo pattizio di non utilizzazione a fini militari, e la concreta possibilità di un'ulteriore estensione di tale area determinata dall'esercizio (più o meno diffuso) del diritto di recesso 133
8. - Il problema della liceità di una diversione dell'atomo volta alla produzione di esplosivi nucleari c.d. « a scopi pacifici », e l'ammissibilità di una simile forma di distrazione ai sensi di numerosi accordi bilaterali di cooperazione o di assistenza nucleare conclusi tra Stati esportatori (o l'A.I.E.A.) e Paesi non aderenti al T.N.P. Il caso della rivendicata natura pacifica dell'ordigno nucleare indiano sperimentato nel 1974. Le dichiarazioni interpretative formulate in particolare dagli Stati Uniti d'America e dal Canada al fine di comprendere, fra i divieti sanciti dagli accordi menzionati, quello di costruzione e detenzione di qualsiasi tipo di esplosivo nucleare, e l'impossibilità di ritenere, sulla base delle regole generali accolte in tema di interpretazione dei trattati, che tali dichiarazioni possano vincolare i Paesi contraenti che ad esse non abbiano aderito 139
9. - La insufficiente tutela offerta dal diritto pattizio nei riguardi del compimento di esperimenti volti a perfezionare l'acquisizione di armi o di esplosivi nucleari. In particolare: i limiti insiti nel tenore delle regole del Trattato di Mosca del 1963 (le quali ammettono la liceità degli esperimenti sotterranei che non producano un inquinamento radioattivo « transfrontaliero »), e quelli che riducono l'efficacia dei divieti imposti in proposito dal Trattato del 1971 sul regime dei fondi marini 153
10. - Le lacune intrinseche alla stessa disciplina multilaterale della non proliferazione e la possibilità, quindi, di forme di diversione ammesse nell'ambito della sfera delle attività nucleari ad essa sottoposte. Le lacune dei trattati ad efficacia regionale (EURATOM e Trattato di Tlatelolco). Quelle riconducibili, in specie, al contenuto

del T.N.P. e l'ammissibilità, ad esempio, di una diversione per attività che non rientrino a rigore nel concetto di « *manufacturing* » dell'arma, nonché per scopi militari ammessi dal trattato, come la propulsione nucleare di navi 157

CAPITOLO TERZO

LE GARANZIE DI OSSERVANZA DEGLI OBBLIGHI DI NON DIVERSIONE E LA DISCIPLINA CONVENZIONALE DEL COMMERCIO NUCLEARE INTERNAZIONALE

1. - La varietà dei meccanismi e dei contenuti normativi ai quali il diritto convenzionale affida il compito di prevenire la violazione del divieto di diversione dell'energia nucleare e di imporre l'attuazione di tale divieto. Lo strumento del controllo dei modi di svolgimento del commercio nucleare internazionale ed i mezzi rivolti a conseguire la modifica dell'eventuale comportamento illecito posto in essere, sul piano della non proliferazione, dagli Stati contraenti . 166
2. - Il regime pattizio delle esportazioni nucleari quale risulta delineato, in particolare, dall'art. IV del T.N.P. L'affermazione del diritto dei Paesi non nucleari aderenti di sviluppare integralmente i processi nazionali di produzione dell'energia nucleare a scopi pacifici e di ricevere i materiali e le tecnologie a ciò necessari senza preclusioni legate alla natura « sensibile » alla proliferazione dei beni trasferiti 172
3. - I limiti che circoscrivono la sfera di applicabilità delle cosiddette « salvaguardie » internazionali della non diversione imposte dal regime del T.N.P., e la ridotta efficacia intrinseca delle stesse alla luce delle regole che disciplinano la concreta attuazione dei controlli 184
4. - Le « Direttive di Londra » adottate dai principali Paesi esportatori di materiali e di impianti nucleari ed il sostanziale proposito, ad esse riconducibile, di integrare i meccanismi di garanzia della non diversione attraverso la previsione di una serie di vincoli alla libertà di scambio e di uso di tali materiali ed impianti. Il contrasto che emerge dal confronto tra numerose norme delle direttive e le disposizioni dettate dall'art. IV del T.N.P. 198
5. - La natura di « *gentlemen's agreement* » delle « Direttive di Londra » quale fattore idoneo a favorire una loro contrastante applicazione ai rapporti commerciali interessati. La recente prassi degli accordi relativi all'esportazione di materiali e di impianti nucleari « sensibili », e la persistente aderenza di alcuni degli Stati (in particolare, europei) partecipanti al « Club di Londra » al regime più liberale istituito in materia dall'art. IV del T.N.P. 205
6. - Il carattere lacunoso e contraddittorio dei risultati della Conferenza dell'I.N.F.C.E., ed i limitati effetti da quest'ultima prodotti su una reale armonizzazione delle diverse politiche nucleari che corrisponda

alle esigenze di una migliore tutela contro la proliferazione. Le scarse prospettive di una rapida attuazione delle iniziative dell'A.I.E.A. volte a rendere operanti talune forme di gestione multinazionale del ciclo del combustibile nucleare	221
7. - La Convenzione del 1980 sulla protezione fisica del materiale nucleare, e le misure di « <i>containment</i> » e di « <i>surveillance</i> » previste per il trasporto internazionale di materie nucleari. L'insufficienza delle disposizioni del trattato ai fini della riduzione del rischio di una diversione operata dagli Stati vincolati ad adottare le misure medesime	226
8. - Le garanzie di attuazione degli obblighi statuali di non proliferazione stabilite dal diritto pattizio. Lo strumento dell'intervento degli organi principali delle Nazioni Unite a tutela del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e quello della sospensione delle forniture nucleari oggetto di un accordo di cooperazione fra Stati ovvero dell'opera di assistenza tecnica dell'A.I.E.A.	228
9. - Considerazioni conclusive: disciplina convenzionale e principio di non proliferazione	233

CAPITOLO QUARTO

IL REGIME DELLA NON DIVERSIONE NUCLEARE
NELLE NORMATIVE NAZIONALI:
IL NUCLEAR NON-PROLIFERATION ACT AMERICANO
DEL 1978

1. - La particolare intensità del legame che emerge di regola fra i contenuti del diritto pattizio e quelli delle normative interne concernenti la non diversione nucleare. Il proposito, rivendicato dalla recente legge americana del 1978 sulla non proliferazione, di ampliare invece in misura consistente le garanzie previste in materia dal diritto convenzionale	235
2. - I criteri ai quali è chiamata ad uniformarsi, ai sensi del <i>Nuclear Non-Proliferation Act</i> , la cooperazione internazionale attuata dagli Stati Uniti d'America. L'obbligo dell'esecutivo di rinegoziare innanzitutto i trattati di cooperazione in vigore, e le nuove procedure per il rilascio delle licenze di esportazione dei materiali e degli impianti nucleari	239
3. - Il ridotto livello di applicazione sin qui sofferto dai principi innovatori del provvedimento, ed il pesante condizionamento ai contingenti interessi della politica americana cui l'efficacia della legge viene ad essere soggetta dagli ampi poteri di attenuazione del proprio rigore attribuiti al Presidente degli Stati Uniti	242
4. - L'intervento presidenziale volto a consentire il proseguimento delle	

forniture nucleari all'EURATOM ed all'India, e la conferma delle perplessità sul reale valore preventivo della diversione riconoscibile alla nuova legislazione americana	249
---	-----

CAPITOLO QUINTO

NON PROLIFERAZIONE NUCLEARE
E DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE

1. - Cenni introduttivi	253
2. - L'inesistenza, sul piano del diritto consuetudinario vigente, di una regola che vieti a tutti gli Stati il possesso e la fabbricazione dell'arma nucleare. In particolare: l'impossibilità di dedurre l'avvenuta formazione di una simile regola dalla pretesa proibizione assoluta dell'uso dell'arma nei conflitti	254
3. - <i>Segue</i> : la chiara volontà, espressa da numerosi Paesi, di sfuggire all'imposizione di vincoli sostanziali alla propria libertà di acquisire un armamento atomico, e la conseguente irrilevabilità di un principio consuetudinario che precluda tale acquisizione agli Stati non nucleari	268
4. - Le norme generali specificamente intese ad impedire la distrazione dell'energia nucleare destinata a scopi pacifici. Lo scarso numero ed il limitato grado di incisività degli obblighi sanciti sotto questo profilo sia a carico dei Paesi nucleari (o dei Paesi esportatori di beni e di tecnologie nucleari), che degli Stati non nucleari (o degli Stati importatori)	269
5. - La riprova della inidoneità del diritto consuetudinario ad ovviare alle lacune della disciplina pattizia ed interna della non diversione che viene ad essere offerta dall'assenza, in seno alla comunità internazionale, di un adeguato consenso sulla totale interdizione degli esperimenti nucleari	274

CAPITOLO SESTO

BILANCIO DELL'INDAGINE

1. - L'insufficiente adesione prestata dall'odierna società internazionale al principio di non proliferazione e le limitate prospettive di una sua rapida e sostanziale crescita	277
<i>Indice degli autori</i>	285
<i>Indice degli accordi internazionali citati</i>	291
<i>English Summary</i>	297