



Istituto di Ricerche Internazionali
ARCHIVIO DISARMO

Piazza Cavour 17 - 00193 Roma
tel. 0636000343 fax 0636000345
email: info@archiviodisarmo.it
www.archiviodisarmo.it

Adriano Cicioni

***L'AIEA (Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica):
processo di formazione e evoluzione delle funzioni***

Introduzione

Per comprendere a fondo l'importanza del ruolo che l'AIEA avrebbe dovuto assumere già agli occhi dei padri fondatori, è sufficiente guardare alla creazione della Commissione delle Nazioni Unite per l'energia atomica (UNAEC): tale Commissione, che può essere considerata l'antenata dell'Agenzia, in quanto ente internazionale che si occupava delle questioni connesse all'energia nucleare, vide i propri natali con la risoluzione A/RES/1 (I) del 24 gennaio 1946, la prima risoluzione storicamente adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua prima sessione ordinaria. A quella data le riunioni dell'Assemblea generale erano ospitate presso la Methodist Central Hall di Londra, dal momento che il Conference Building negli *Headquarters* a Manhattan, progettati da un team internazionale di architetti, guidato dallo statunitense Wallace K. Harrison, cui presero parte nomi di spicco quali Le Corbusier, Oscar Niemeyer e Max Abramowitz, sarebbero stati completati solo nel 1952. Addirittura, nel 1946 New York non era stata ancora scelta come città ospite della neonata Organizzazione e si stava ancora discutendo su quale fosse la collocazione più opportuna.

Il fatto che l'Assemblea generale si sia subito preoccupata di creare una Commissione che si occupasse delle questioni relative al nuovo temibile tipo di energia, quella atomica appunto, dimostra quanto tali questioni stessero a cuore alla massima Organizzazione mondiale, nata proprio per garantire la pace e la sicurezza internazionali, e quante preoccupazioni il nuovo tipo di energia destasse a livello internazionale: infatti, non era trascorso neppure un anno dai fatti di Hiroshima e Nagasaki e quanto avvenuto nelle due città giapponesi era ben



impresso nella memoria di tutti, come del resto lo è ancora oggi, in modo indelebile.

Altrettanto chiaro era, però, il fatto che l'energia nucleare rappresentava una fonte irrinunciabile per lo sviluppo economico e che non sarebbe stato possibile tornare indietro.

1) *Il processo di creazione*

L'AIEA nacque nell'ambito delle Nazioni Unite come meccanismo di raccordo e trasmissione tra gli Stati membri di tutte le informazioni rilevanti nel settore della produzione dell'energia atomica, al fine di promuoverne l'uso pacifico. L'Organizzazione nel corso del tempo ha ampliato l'oggetto delle sue competenze fino a divenire il più importante meccanismo internazionale di controllo sull'impiego dell'energia nucleare e sulla proliferazione indiscriminata¹. Tuttavia, per comprendere a fondo il suo ruolo, non bisogna dimenticare che essa è molto di più di un *watchdog*: accanto all'attività di controllo affidatale dal TNP (Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari) – attività che fornisce all'Agenzia una grande visibilità anche a livello mediatico, molto più di altre Organizzazioni del sistema delle Nazioni Unite – esistono tantissimi altri compiti che l'Agenzia, per mezzo dei suoi sei Dipartimenti, svolge al fine di promuovere l'uso pacifico dell'energia nucleare. Basti pensare all'applicazione del nucleare alla medicina sia per fini diagnostici, sia terapeutici nella lotta contro alcune gravi malattie, o all'impiego di tecnologia nucleare in campo agricolo o veterinario: esistono a questo proposito programmi congiunti con altre Organizzazioni internazionali come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la Food and Agriculture Organization (FAO). Ancora da ricordare è l'attività dell'Agenzia nel campo della *safety* e della *security* nucleari: tra l'altro, l'aspetto della *security* non era originariamente previsto nello Statuto tra gli ambiti di competenza dell'Agenzia e neppure oggi trova espressa previsione in esso, dato che questo non è mai stato modificato in tal senso.

In base a quanto detto sopra, l'Agenzia può essere descritta in modo molto efficace ricorrendo all'immagine, non certo nuova, dei tre pilastri, proposta dagli studiosi di diritto dell'Unione europea per descrivere quest'ultima Organizzazione e di cui la dottrina fa uso in riferimento al TNP: il pilastro della *safety* e della *security* nucleari, il pilastro riguardante la scienza e la tecnologia nucleari e infine il pilastro concernente il regime di verifica e quindi il sistema delle salvaguardie².

Dopo il 6 agosto 1945 fu per tutti chiaro che non solo l'era nucleare era iniziata ma anche che la tecnologia nucleare avrebbe dovuto essere sottratta, visto il suo potenziale di distruzione, alla gestione unilaterale dei singoli Stati e, quindi, essere sottoposta ad un rigido controllo internazionale che ne garantisse l'uso per soli fini pacifici e umanitari³.

Tale consapevolezza fu palesata per la prima volta nella Dichiarazione congiunta del Canada del 15 novembre 1945 nella quale USA, Regno Unito e

¹ LUCENTE, *Garanzie e controlli internazionali sulla non-proliferazione nucleare. Il ruolo dell'AIEA*, in A.A.V.V., *Studi in onore di Umberto Leanza*, volume 1, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 404.

² AIEA, *Pillars of Nuclear Cooperation*, <http://www.iaea.org>.

³ LUCENTE, *op. cit.*, pp. 404-405.



Canada auspicavano la creazione di un sistema di garanzia internazionale efficace contro quegli Stati che si fossero dichiarati pronti a sferrare un'aggressione con le armi atomiche. La proposta di questi Stati conteneva inoltre la creazione in sede di Nazioni Unite di una commissione che avesse la funzione di promuovere lo scambio di informazioni scientifiche basilari fra gli Stati, di rendere possibile l'eliminazione di ogni armamento nucleare e di ogni arma di distruzione di massa e, infine, di procedere alla creazione di un sistema di controllo volto ad accertare le violazioni degli obblighi convenzionalmente stabiliti⁴.

Nel dicembre del 1945 anche l'Unione Sovietica nella Dichiarazione di Mosca prestò il proprio consenso al progetto, il quale passò così all'esame delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale, nella sua prima risoluzione storicamente adottata nel gennaio 1946, decise, come si è già visto, la creazione dell'UNAEC: essa rappresenterà il *forum* di discussione di tutte le iniziative proposte negli anni successivi⁵.

Il clima di Guerra fredda nel quale si svilupparono i negoziati per la creazione di un'agenzia *super partes* comportò che essi si protrassero per circa dieci anni.

Immediatamente dopo l'adozione di tale risoluzione, nel giugno del 1946 gli USA presentarono in sede di Nazioni Unite, proprio all'interno dell'UNAEC, il Piano Baruch (dal nome di Bernard Baruch, delegato statunitense presso la massima Organizzazione mondiale): tale Piano prevedeva la conclusione di un'intesa in base alla quale tutti gli Stati avrebbero rinunciato alle armi nucleari e tutte le attività nucleari – tra queste anche la semplice ricerca tanto in campo militare quanto in campo civile, nonché attività di tipo prettamente economico, come l'estrazione dei minerali radioattivi – sarebbero state messe sotto la sorveglianza di un'apposita organizzazione internazionale di cui si auspicava la creazione: l'International Atomic Development Authority (IADA). La creazione di questo ente avrebbe dovuto portare all'internazionalizzazione del ciclo del combustibile nucleare⁶. L'aspetto più dibattuto dell'IADA erano gli ampi poteri di cui questo ente sarebbe stato dotato: tutte le decisioni, comprese quelle sulle sanzioni da infliggere agli Stati inadempienti, sarebbero state prese a maggioranza semplice e i membri permanenti del Consiglio di sicurezza non avrebbero goduto del diritto di veto.

Il Piano Baruch, che appariva assai ambizioso, fallì dopo poco tempo perché a quella data molti Stati avevano già iniziato a lavorare alla costruzione di un proprio arsenale atomico: non volevano, quindi, che la realizzazione del Piano Baruch consolidasse di fatto il monopolio in campo atomico che a quell'epoca gli USA ancora detenevano⁷. Il Piano Baruch fallì anche per l'opposizione sovietica⁸: gli USA, allora unica potenza nucleare nonché unico Stato in possesso del *know*

⁴ Ivi, p. 405.

⁵ *Ibidem*.

⁶ BETTINI (a cura di), *Il Trattato contro la proliferazione nucleare*, Il Mulino, Bologna, 1968, p. 9 e SANDERS, *IAEA safeguards and the NPT*, in UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH (UNIDIR), *Disarmament Forum/The 2005 NPT Review Conference*, IV afl., 2004, p. 43.

⁷ SANDERS, *op. cit.*, p. 43.

⁸ LUCENTE, *op. cit.*, pp. 405-406.



how scientifico e tecnologico idoneo ad assicurare la produzione di armi nucleari, avevano infatti dichiarato che non avrebbero per il momento smantellato il proprio arsenale e neppure interrotto la produzione di armi nucleari. Per questo, l'Unione Sovietica, non ancora potenza nucleare (dovrà attendere il 1949 per effettuare la prima esplosione), rigettò fermamente il Piano: se adottato, questo l'avrebbe vincolata, priva del diritto di veto, alle decisioni di un'autorità internazionale che avrebbe potuto condurre ispezioni assai intrusive al suo interno, impedendole di perseguire il suo programma di armamento e quindi il raggiungimento della parità con la superpotenza rivale. Per questo, Mosca propose in alternativa il Piano Gromyko (dal nome del delegato sovietico alle Nazioni Unite Andrej Andreyevich Gromyko), che prevedeva lo smantellamento totale e immediato dell'arsenale atomico – cosa che avrebbe inevitabilmente minato la superiorità strategica statunitense – nonché la riduzione dei poteri di ispezione dell'autorità internazionale, i quali non avrebbero dovuto riguardare le attività di tipo economico legate all'energia nucleare.

Dopo il fallimento del Piano Baruch e il rigetto del Piano Gromyko, l'UNAEC conobbe una fase di stallo. Nel 1949 essa portò a termine, senza successo, i suoi primi tentativi di porre un freno all'energia atomica, decidendo di aggiornare i propri lavori *sine die*, prima di essere formalmente sciolta dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione A/RES/502 (VI) dell'11 gennaio 1952.

Durante tale fase il Congresso statunitense, seriamente preoccupato delle conseguenze che da tale situazione sarebbero potute scaturire, aveva fatto ricorso al Regime della segretezza e del rifiuto atomico per fronteggiare la diffusione di tecnologia e materiali nucleari, almeno fino al momento in cui il Consiglio di sicurezza non fosse stato in grado di dare vita ad un sistema internazionale di controllo adeguato. Ben presto, però, tale politica si rivelò del tutto inefficace al raggiungimento dello scopo che perseguiva: prova ne furono i test condotti, già a partire dal biennio 1945-1946, da Unione Sovietica e Regno Unito, nonché la decisione di altri Paesi quali Canada, Belgio, Francia e Italia, di attuare programmi nucleari nazionali con un interesse sempre crescente per le possibilità commerciali offerte dalle armi nucleari⁹.

Di fronte a tale scenario gli USA proposero una nuova strategia nucleare confluita nel Piano “Atoms for Peace” del Presidente Dwight D. Eisenhower, presentato in un discorso che il Presidente statunitense tenne all'Assemblea generale delle Nazioni Unite l'8 dicembre 1953. In base a questo Piano, gli Stati in possesso di materiale nucleare avrebbero dovuto rimuoverlo dai loro arsenali bellici e porlo in un “fondo comune” internazionale a disposizione di quegli Stati che avessero voluto farne un uso pacifico¹⁰.

Quindi, il Piano “Atoms for Peace” prevedeva *in nuce* la costituzione, sotto l'egida delle Nazioni Unite, di un'agenzia internazionale per l'energia atomica con competenze più ridotte rispetto ai piani precedenti: essa non avrebbe avuto poteri vincolanti di capacità ispettiva. Il Piano “Atoms for Peace”, sebbene meno ambizioso del Piano Baruch, continuò ad essere osteggiato dall'Unione

⁹ LUCENTE, *op. cit.*, pp. 405-406.

¹⁰ SANDERS, *op. cit.*, p. 44.



Sovietica. Tuttavia, l'Amministrazione statunitense si mostrò decisa ad attuarlo anche senza l'appoggio della superpotenza rivale¹¹.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel corso della sua nona sessione si adoperò per uscire dall'*impasse*: nella risoluzione A/RES/810 A (IX) del 4 dicembre 1954, auspicò che l'agenzia venisse istituita senza ulteriori ritardi e che essa, una volta operativa, negoziasse un adeguato accordo con le Nazioni Unite. Con la risoluzione A/RES/810 B (IX) sempre del 4 dicembre 1954, l'Assemblea generale convocò a Ginevra una Conferenza scientifica internazionale con l'obiettivo di discutere dell'impiego pacifico dell'energia atomica e, allo stesso tempo, deliberò la costituzione di un Comitato consultivo scientifico, che avrebbe dovuto riferire al Segretario Generale sugli esiti della Conferenza¹².

La Conferenza di Ginevra, cui prese parte anche l'Unione Sovietica che aveva nel frattempo mutato atteggiamento tanto che nel luglio del 1956 aveva manifestato l'intenzione di partecipare ai negoziati, rese possibile, alla fine dell'ottobre dello stesso anno, la firma da parte di 70 Stati del Trattato istitutivo dell'AIEA. Il testo del Trattato era già stato predisposto nel corso della Conferenza preparatoria di Washington svoltasi dal febbraio all'aprile precedenti. Esso recepiva sostanzialmente il contenuto del Piano "Atoms for Peace" statunitense. L'Annesso I al Trattato prevedeva la convocazione di una Commissione preparatoria: questa avrebbe dovuto redigere lo Statuto della *constituenda* organizzazione, stabilendo i termini della prima Conferenza generale e della prima riunione del Consiglio dei governatori¹³. Conferenza generale e Consiglio dei governatori, sia detto per inciso, sono rispettivamente l'organo assembleare e l'organo a composizione ristretta che insieme al Segretariato formano la classica struttura tripartita propria non solo dell'AIEA, ma anche delle principali Organizzazioni internazionali oggi esistenti.

Con il deposito del diciottesimo strumento di ratifica l'Agenzia è stata ufficialmente istituita il 29 luglio 1957. La sua sede è a Vienna. Inizialmente stabilita presso il Grand Hotel di Vienna, dal 1979 è ospitata presso il VIC (Vienna International Centre), sede anche dell'UNOV (United Nations Office at Vienna), della UNIDO (United Nations Industrial Development Organisation) e della Commissione preparatoria della CTBTO (Comprehensive Test Ban Treaty Organisation). Oggi l'Agenzia possiede due *liaison offices*, a Ginevra e a New York, e due uffici regionali, a Tokyo e a Toronto. La sua prima Conferenza generale si tenne il 1° ottobre 1957. Sulla sua bandiera, sotto lo stemma, vi si trova scritto proprio "Atoms for Peace", a sottolineare il legame che unisce l'Agenzia al Piano del Presidente Eisenhower.

Dal breve *excursus* storico sulle vicende che hanno preceduto la creazione dell'Agenzia, si evince come lo Statuto dell'AIEA sia stato il frutto di un compromesso, cui gli Stati sono addivenuti al termine di un difficile sforzo diplomatico. L'aver fatto convergere posizioni politiche ed ideologiche diverse sul principio dell'uso pacifico dell'energia nucleare si riflette sui limiti che l'Agenzia incontra nell'esercitare i propri poteri e nel porre in essere la propria attività

¹¹ LUCENTE, *op. cit.*, p. 406.

¹² Ivi, pp. 406-407.

¹³ Ivi, p. 407.



operativa. Oggi, di fronte ad uno scenario profondamente mutato, si avverte la necessità di superare questi limiti attraverso un progressivo ampliamento del mandato dell’Agenzia¹⁴.

Si ritiene opportuna un’ulteriore considerazione: in base a quanto previsto nel Piano “Atoms for Peace”, l’AIEA avrebbe dovuto funzionare come un “centro di fornitura” o come un “canale” di fornitura agli Stati del materiale nucleare sottratto agli arsenali bellici statali, verificando che tale materiale non venisse utilizzato per scopi non pacifici. Tuttavia per una serie di fattori, il *côté* di “fornitore” dell’Agenzia non ha mai assunto la rilevanza sperata: infatti, l’Organizzazione, oltre a promuovere gli usi pacifici dell’energia nucleare anche in campo non energetico (ad esempio, medico, agricolo, veterinario ed idrologico), si è sempre di più occupata degli aspetti regolatori e di supervisione, soprattutto nell’applicazione delle salvaguardie al fine di verificare che l’energia nucleare non venga utilizzata per scopi militari, in altre parole per scopi non ammessi dal regime di non proliferazione nucleare. Tra l’altro, l’attività dell’Agenzia nel campo dell’applicazione delle salvaguardie è quella più visibile all’esterno, per la quale l’Organizzazione è conosciuta, nonché quella che assorbe la porzione più consistente del budget¹⁵.

Storicamente parlando, l’attività di verifica è iniziata in modo molto limitato: inizialmente i servizi dell’Organizzazione in questo campo non erano molto richiesti. Alla fine degli anni Cinquanta e all’inizio degli anni Sessanta, infatti, molti Stati che possedevano *know how* nell’ambito dei reattori di ricerca, grazie soprattutto alla cooperazione con gli USA durante la Seconda guerra mondiale, fornivano tale tipo di reattore ad un gruppo limitato di “Stati clienti” a condizione che questi ultimi non ne facessero un uso bellico. Il Regno Unito e gli USA, allora ed anche oggi tra gli Stati più avanzati in tecnologia nucleare, supervisionavano sul modo in cui avvenivano queste forniture dei reattori di ricerca¹⁶.

Quando il commercio in reattori di ricerca aumentò, l’attività di controllo diventò più onerosa per gli Stati fornitori; allo stesso tempo, alcuni degli Stati riceventi manifestavano sempre più scontento circa la presenza sul proprio territorio degli ispettori degli Stati fornitori¹⁷.

Lo Statuto dell’AIEA, all’art. III, lett. a, par. 5, conteneva una disposizione a tal proposito: ai sensi di questo articolo, infatti, l’Agenzia è autorizzata a stabilire e amministrare salvaguardie create per assicurare che il materiale nucleare fornito dall’Agenzia o per mezzo della stessa non sia utilizzato nella maniera più assoluta per perseguire scopi bellici. Inoltre, l’Agenzia è autorizzata ad applicare le salvaguardie, su richiesta delle Parti, a qualsiasi intesa bilaterale o multilaterale, o, su richiesta di uno Stato, ad una delle sue attività concernenti l’uso dell’energia atomica¹⁸. Questa disposizione dello Statuto rende possibile per

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ SANDERS, *op. cit.*, p. 44 e p. 47 nota 5.

¹⁶ *Ivi*, p. 44.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Article III (Functions), lett. a, par. 5: “To establish and administer safeguards designed to ensure that special fissionable and other materials, services, equipment, facilities, and information made available by the Agency or at its request or under its supervision or control are not used in*



gli Stati parte di un accordo di fornitura affidare all'Agenzia la funzione di garante circa gli articoli oggetto della fornitura. Sembra che la formulazione definitiva dell'art. III, lett. a, par. 5, fu decisa all'ultimo momento su impulso della delegazione statunitense. Fino ad allora, infatti, l'attenzione dei negoziatori si era sempre focalizzata sulla funzione di fornitore di materiale nucleare e di installazioni, ritenuta la principale fra quelle che il *constituendo* ente avrebbe dovuto assumere. Tuttavia, nella fase conclusiva dei negoziati, la delegazione statunitense, anticipando i tempi, si rese perfettamente conto che senza l'introduzione, all'art. III, lett. a, par. 5, della possibilità per l'Agenzia di applicare le salvaguardie, su richiesta delle Parti, a qualsiasi intesa bilaterale o multilaterale, o, su richiesta di uno Stato, ad una delle sue attività concernenti l'uso dell'energia atomica, l'Organizzazione non avrebbe avuto l'autorità necessaria per applicare le salvaguardie in base al TNP o agli altri strumenti giuridici internazionali di tipo pattizio aventi come obiettivo la denuclearizzazione di specifiche aree del nostro pianeta (ad esempio, il Trattato di Tlatelolco del 1967, entrato in vigore l'anno successivo)¹⁹.

Ora, durante i negoziati per la redazione dello Statuto dell'AIEA non esisteva ancora un testo definitivo del TNP (lo si avrà solo nel 1968) e neppure erano state ancora istituite zone denuclearizzate. Per avere la prima zona demilitarizzata del dopoguerra si dovrà attendere il 1959, anno in cui fu concluso il Trattato sull'Antartico; bisognerà giungere fino al 1967 per avere la conclusione del Trattato di Tlatelolco, il primo ad istituire una zona denuclearizzata in una regione popolosa della terra, l'America latina, estesa poi successivamente anche ai Caraibi.

Tuttavia, nonostante si fosse ancora lontani dalla conclusione del TNP o del Trattato di Tlatelolco, avutasi solo nella seconda metà degli anni Sessanta, il Piano Baruch del 1946, seppur fallito, aveva già previsto la conclusione di un'intesa in base alla quale tutti gli Stati avrebbero rinunciato alle armi nucleari e ogni attività nucleare sarebbe stata messa sotto la sorveglianza di un'apposita organizzazione internazionale. Pertanto, agli occhi dei delegati americani (era stata proprio la delegazione americana ad avanzare il Piano Baruch) vi era ancora la speranza che un giorno si sarebbe potuto giungere alla conclusione di un'intesa con un tale contenuto e che quindi il *constituendo* ente avrebbe finalmente assunto la funzione per esso prevista da un diplomatico loro connazionale qualche anno prima.

2) L'evoluzione dell'attività dell'AIEA nel campo delle salvaguardie

Si è già detto come l'attività dell'Agenzia in questo ambito, sicuramente quella oggi percepita come più importante e che dà anche maggiore visibilità all'Organizzazione, sia iniziata in sordina nei primi anni di vita dell'ente.

Lo Statuto definisce in termini generali quali sono i diritti e gli obblighi dell'Agenzia nell'applicazione delle salvaguardie. Quindi, anche se esso fornisce

such a way as to further any military purpose; and to apply safeguards, at the request of the parties, to any bilateral or multilateral arrangement, or at the request of a State, to any of that State's activities in the field of atomic energy" in *Statute of the IAEA*, <http://www.iaea.org>.

¹⁹ SANDERS, *op. cit.*, p. 48 nota 8.



indubbiamente un quadro di riferimento per l'intero sistema delle salvaguardie, tuttavia non specifica come queste debbano essere concretamente applicate. La definizione di questo aspetto viene lasciata a degli accordi specifici da concludersi fra l'Organizzazione e gli Stati interessati²⁰.

La necessità di concludere questi accordi può essere rinvenuta analizzando alcune disposizioni dello Statuto. L'art. III, lett. d, di questo prevede che le attività dell'Agazia, sottoposte alle sue disposizioni e a quanto stabilito negli accordi conclusi fra uno Stato o un gruppo di Stati e l'Agazia, devono essere portate avanti nel rispetto dei diritti sovrani degli Stati²¹.

L'art. III, lett. d, è fondamentale anche per comprendere come l'obbligo degli Stati di accettare i controlli dell'Agazia non derivi direttamente dall'essere membri di essa; tale obbligo deriva, invece, dal fatto che gli Stati membri con una manifestazione di volontà ulteriore si siano dichiarati disposti ad accettare questo controllo. In tal senso si esprime anche l'art. XII, lett. a: rispetto a qualsiasi progetto dell'Agazia o a qualsiasi accordo nel quale ad essa è richiesto di applicare alle Parti contraenti le salvaguardie, l'Agazia ha i diritti e le responsabilità elencati di seguito nel testo dell'articolo – tra cui l'invio di un team di ispettori²² – nella misura in cui ciò sia pertinente al progetto o all'accordo. Tale

²⁰ Ivi, p. 44.

²¹ Article III (Functions), lett. d: "Subject to the provisions of this Statute and to the terms of agreements concluded between a State or a group of States and the Agency which shall be in accordance with the provisions of the Statute, the activities of the Agency shall be carried out with due observance of the sovereign rights of States" in Statute of the IAEA, <http://www.iaea.org>.

²² Article XII (Agency Safeguards), lett. a: "With respect to any Agency project, or other arrangement where the Agency is requested by the parties concerned to apply safeguards, the Agency shall have the following rights and responsibilities to the extent relevant to the project or arrangement:

1. To examine the design of specialized equipment and facilities, including nuclear reactors, and to approve it only from the view- point of assuring that it will not further any military purpose, that it complies with applicable health and safety standards, and that it will permit effective application of the safeguards provided for in this article;

2. To require the observance of any health and safety measures prescribed by the Agency;

3. To require the maintenance and production of operating records to assist in ensuring accountability for source and special fissionable materials used or produced in the project or arrangement;

4. To call for and receive progress reports;

5. To approve the means to be used for the chemical processing of irradiated materials solely to ensure that this chemical processing will not lend itself to diversion of materials for military purposes and will comply with applicable health and safety standards; to require that special fissionable materials recovered or produced as a by-product be used for peaceful purposes under continuing Agency safeguards for research or in reactors, existing or under construction, specified by the member or members concerned; and to require deposit with the Agency of any excess of any special fissionable materials recovered or produced as a by-product over what is needed for the above- stated uses in order to prevent stockpiling of these materials, provided that thereafter at the request of the member or members concerned special fissionable materials so deposited with the Agency shall be returned promptly to the member or members concerned for use under the same provisions as stated above.

6. To send into the territory of the recipient State or States inspectors, designated by the Agency after consultation with the State or States concerned, who shall have access at all times to all places and data and to any person who by reason of his occupation deals with materials, equipment, or facilities which are required by this Statute to be safeguarded, as necessary to



disposizione, inserita nell'art. XII, rubricato "Salvaguardie dell'Agenzia", fa comprendere come i suoi diritti, prerogative e responsabilità in campo ispettivo non si originino *ipso facto* dallo Statuto ma come sia necessaria un'ulteriore manifestazione di volontà degli Stati membri; manifestazione che può esternarsi in due modi: o mediante la richiesta di assistenza dell'Agenzia attraverso uno dei suoi progetti, accettandone, però, anche i vincoli, o mediante la conclusione di un accordo che preveda l'applicazione delle salvaguardie.

Tale meccanismo fu voluto dagli USA, dall'Unione Sovietica e dal Regno Unito, le principali potenze nucleari al momento della creazione dell'Agenzia. Queste, desiderose di non perdere la loro posizione di superiorità militare in un clima di pieno conflitto bipolare, cercarono di ridurre al minimo i poteri ispettivi del *constituendo* ente. Con questo sistema, infatti, non manifestando la volontà di ricorrere all'assistenza dell'Agenzia – della quale non avevano e non hanno alcun bisogno – o non procedendo ad un accordo, non sarebbero state soggette ai controlli²³.

All'Agenzia fu chiesto per la prima volta di svolgere la funzione ispettiva nel 1958 in occasione della fornitura al Giappone di un piccolo reattore di ricerca di produzione canadese. La questione fu molto controversa ed incontrò la resistenza di alcuni membri del Consiglio dei governatori dell'Agenzia; tra questi l'India, la quale vedeva nell'applicazione delle salvaguardie un modo per dividere il mondo in due categorie: da un lato, gli Stati più piccoli e meno potenti cui le salvaguardie sarebbero state imposte, dall'altro, le grandi potenze, che sarebbero rimaste libere da ogni vincolo. Anche l'Unione Sovietica e i suoi alleati non esitarono a denunciare le salvaguardie applicate dall'Organizzazione come un nuovo modo per praticare spionaggio ed ingerenze indebite negli affari interni degli Stati in violazione del principio di sovranità. Per questo si opposero alla creazione all'interno dell'organico del Segretariato di un dipartimento che avesse come funzione l'applicazione delle salvaguardie²⁴. Aggiungasi poi lo scarso entusiasmo dimostrato dalla Francia, molto sospettosa riguardo l'"inaugurazione" di questa nuova funzione dell'Agenzia²⁵.

Ciononostante, il Consiglio dei governatori riuscì a raggiungere la maggioranza necessaria per istituire il Dipartimento delle salvaguardie, uno dei

account for source and special fissionable materials supplied and fissionable products and to determine whether there is compliance with the undertaking against use in furtherance of any military purpose referred to in sub-paragraph F-4 of article XI, with the health and safety measures referred to in sub-paragraph A-2 of this article, and with any other conditions prescribed in the agreement between the Agency and the State or States concerned. Inspectors designated by the Agency shall be accompanied by representatives of the authorities of the State concerned, if that State so requests, provided that the inspectors shall not thereby be delayed or otherwise impeded in the exercise of their functions;

7. In the event of non-compliance and failure by the recipient State or States to take requested corrective steps within a reasonable time, to suspend or terminate assistance and withdraw any materials and equipment made available by the Agency or a member in furtherance of the project" in Statute of the IAEA, <http://www.iaea.org>.

²³ LUCENTE, *op. cit.*, p. 416 nota 37.

²⁴ SANDERS, *op. cit.*, p. 45.

²⁵ FISHER, *Safeguards: Past, Present and Future*, IAEA Bulletin, Presentazione fatta al simposio "Le salvaguardie internazionali", svoltosi presso gli *Headquarters* dell'AIEA, Vienna, Austria, nell'ottobre del 1997, organizzato dall'Agenzia, <http://www.iaea.org>.



sei in cui oggi si articola l'organico dell'Organizzazione. Inoltre, l'organo esecutivo dell'Organizzazione chiese alla nuova articolazione del Segretariato appena creata di elaborare una serie di regole standard da applicarsi alle salvaguardie. L'obiettivo era creare delle regole da utilizzare in futuro in casi simili, rendendo note agli Stati le procedure cui si sarebbero sottoposti, assicurando il medesimo modo di applicazione in casi analoghi e, inoltre, evitando diatribe lunghe ed inutili per definire il modo di applicazione del regime di verifica, ogni qualvolta ciò fosse stato richiesto all'Agenzia²⁶.

Nel 1961, dopo discussioni alquanto lunghe all'interno di comitati e gruppi di esperti creati in seno al Consiglio dei governatori e alla Conferenza generale, si giunse al primo Documento sulle salvaguardie, contenente principi e procedure per l'applicazione delle salvaguardie ai reattori con potenza fino a 100 megawatt termici: si trattava per lo più reattori di ricerca. Nello stesso anno si ebbe anche l'adozione del Documento sugli ispettori, contenente la procedura di nomina nonché le norme di condotta che avrebbero dovuto essere osservate. Tale Documento affrontava per la prima volta uno dei temi che ancora oggi sono al centro del dibattito e che osteggiavano l'applicazione delle salvaguardie in base al TNP: l'ingerenza dei rappresentanti di un ente internazionale all'interno del territorio di uno Stato sovrano²⁷.

Quando aumentarono le richieste da parte degli Stati fornitori di applicare le salvaguardie al materiale e alla strumentazione fornita e quando gli articoli oggetto delle forniture si fecero più sofisticati grazie al progresso tecnologico, si evidenziò la necessità di adattare il Documento sulle salvaguardie, cosa che avvenne poco a poco nel corso degli anni al fine di ricomprendere qualsiasi tipo di reattore e più tardi anche alcuni aspetti del ciclo del combustibile nucleare, come ad esempio, il riprocessamento²⁸.

Il primo modello utilizzato, contenuto nel documento INFCIRC/26, richiedeva al Direttore Generale dell'AIEA di ottenere il consenso formale da parte dello Stato prima di nominare un ispettore che si recasse sul suo territorio. Tale *modus operandi* risponde ad una lettura restrittiva di quanto stabilito all'art. XII, lett. a, par. 6, dello Statuto, il quale prevede solo delle consultazioni preventive, ma non anche il consenso formale dello Stato. I membri del Consiglio dei governatori più conservatori, non ancora soddisfatti, vollero che le consultazioni avvenissero in via informale per evitare allo Stato interessato l'imbarazzo che sarebbe derivato dal rigetto formale della nomina di un ispettore, rigetto che a quei tempi poteva essere basato anche su un pregiudizio razziale o ideologico (ad esempio il Sudafrica, che ancora perseguiva una politica di feroce apartheid, poteva rifiutare un ispettore di pelle nera; Israele un ispettore arabo o, viceversa, un Paese arabo un ispettore israeliano)²⁹.

Il sistema ora descritto prevedeva inoltre che il Direttore Generale dovesse dare, almeno con una settimana di preavviso, comunicazione dell'ispezione di *routine* dell'Agenzia, nonché specificare la data e il luogo di arrivo e di partenza

²⁶ SANDERS, *op. cit.*, pp. 44-45.

²⁷ Ivi, p. 45.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ FISHER, *cit.*



dell'ispettore. Quest'ultimo doveva entrare, viaggiare e lasciare il Paese secondo modalità stabilite dal Governo dello Stato interessato ed essere accompagnato da un funzionario statale. E questi non erano i soli limiti imposti³⁰.

Nel 1963 si registrò un cambiamento significativo della politica sovietica verso l'Agenzia³¹ e ciò comportò l'instaurazione di un sistema delle salvaguardie più efficace. Il sistema delle salvaguardie ampliato nel 1965 (documento INFCIRC/66) è stato ancora modificato: nel 1966 e nel 1968; attualmente è designato con la sigla INFCIRC/66/Rev.2. Grazie a queste due revisioni il nuovo sistema delle salvaguardie venne a coprire i reattori di qualsiasi capacità, nonché gli impianti di fabbricazione e riprocessamento. Dal momento che non vi erano ancora impianti di arricchimento negli Stati non nucleari, non si ritenne necessario che il nuovo sistema li comprendesse³².

Il sistema INFCIRC/66/Rev.2 è stato pensato principalmente per dare vita a salvaguardie che si applicassero non all'intero ciclo del combustibile all'interno di uno Stato, bensì a singoli impianti e invii di combustibile, sebbene potesse coprire, e in certi casi copriva effettivamente, tutto il commercio nucleare fra due Stati membri, e in un caso tutte le attività nucleari dello Stato. Il sistema era troppo flessibile: così fu ritenuto dai principali Stati industriali non nucleari quando si prospettò all'orizzonte il TNP. Questi, infatti, avrebbero dovuto accettare salvaguardie a tutto campo secondo l'ampia discrezionalità riconosciuta al Segretariato dell'Agenzia e senza la previsione di limiti significativi alle ispezioni³³.

Al giorno d'oggi, il sistema INFCIRC/66/Rev.2 si applica solo agli Stati che sono al di fuori del TNP: India, Israele e Pakistan. Gli accordi conclusi sulla base di tale modello prevedono che l'Agenzia sia chiamata ad assicurare che il materiale nucleare o qualsiasi altro articolo specificato non siano usati per le armi nucleari o per qualsiasi altro dispositivo nucleare esplosivo o in qualsiasi modo che persegua uno scopo militare³⁴.

Quando il TNP fu concluso nel 1968, fu subito chiaro che il sistema esistente non sarebbe stato sufficiente perché l'Agenzia potesse svolgere la funzione di garante affidatale dall'art. III del Trattato³⁵. Ci si rese conto anche del

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Questo cambiamento, avvenuto nella metà degli anni Sessanta, si spiega verosimilmente con la scoperta da parte di Mosca del fatto che la Cina stava usando l'assistenza sovietica in campo nucleare per perseguire scopi bellici e comportò un mutato atteggiamento, ora di favore, verso l'attività dell'Agenzia nel campo delle salvaguardie (SANDERS, *op. cit.*, p. 48 nota 9).

³² FISHER, *cit.*

³³ *Ibidem*.

³⁴ AIEA, *The Safeguards System of the International Atomic Energy Agency*, <http://www.iaea.org>.

³⁵ *Article III, par. 1: "Each Non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear Energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this Article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this Article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State,*



fatto che il nuovo contesto richiedeva un sistema non solo efficace, ma anche accettabile per gli Stati ed economicamente sostenibile. Lo scheletro del nuovo sistema era già stato tracciato a grandi linee nel TNP, il quale al par. 5 del Preambolo conteneva il principio di un efficace controllo del flusso delle materie prime e dei materiali fissili speciali mediante l'impiego di strumenti e di altre tecniche in determinati punti strategici³⁶. Tale principio, che definisce le modalità con le quali applicare le salvaguardie, si ispira in particolar modo agli sviluppi tecnologici che si stavano ottenendo in Germania, i quali si supponevano molto affidabili con un dispendio economico relativamente piccolo. Si può quindi affermare che l'obiettivo dei redattori del TNP nel dettare una serie di parametri per l'applicazione delle salvaguardie fosse duplice: da un lato, minimizzare l'invasione delle salvaguardie all'interno di uno Stato e il rischio di spionaggio industriale, cosa che allora era fonte di grande preoccupazione all'interno dell'industria nucleare; dall'altro lato, cercare di rendere le salvaguardie meno onerose, in termini di denaro, tempo e lavoro, per gli Stati e per gli operatori di impianti³⁷.

Sulla base delle "indicazioni" contenute nel TNP, un comitato del Consiglio dei governatori diede forma al nuovo sistema delle salvaguardie, basato sulla rendicontazione del materiale nucleare e sulla verifica della veridicità delle dichiarazioni degli Stati circa il possesso di materiale nucleare e l'uso fattone³⁸.

Vide così la luce nel 1972 il documento INFCIRC/153 (Corr.) che ha dato vita ad un nuovo sistema delle salvaguardie costituito dai Comprehensive Safeguards Agreements (CSA). Questo nuovo sistema pone limiti ulteriori agli ispettori dell'Agenzia³⁹. Mentre il sistema INFCIRC/66/Rev.2 non limitava l'accesso degli ispettori ad un impianto nucleare e permetteva che le ispezioni – anche di reattori al di sopra di una certa potenza – si svolgessero in qualsiasi momento, il nuovo sistema INFCIRC/153 (Corr.) ha limitato le ispezioni di *routine* solo ai punti strategici all'interno dell'impianto, previamente concordati; ha inoltre abbassato il numero massimo di ispezioni possibili e specificato nel dettaglio quali compiti gli ispettori sono autorizzati a svolgere⁴⁰.

Il nuovo sistema tendeva a incoraggiare, secondo alcuni, quella che è stata chiamata "mufomania": tale vocabolo, coniato per contenere l'acronimo "MUF"⁴¹,

under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere" in *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, <http://www.iaea.org>.

³⁶ *Preamble, par. 5: "Expressing their support for research, development and other efforts to further the application, within the framework of the International Atomic Energy Agency safeguards system, of the principle of safeguarding effectively the flow of source and special fissionable materials by use of instruments and other techniques at certain strategic points"* in *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, <http://www.iaea.org>.

³⁷ SANDERS, *op. cit.*, p. 45.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ FISHER, *cit.*

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Tale acronimo sta per "*material unaccounted for*": esso indica quella che potremmo chiamare "differenza di inventario". Infatti, la rendicontazione del materiale nucleare funziona in maniera analoga alla rendicontazione finanziaria: all'inizio di ciascun periodo di riferimento il libro contabile rispecchia l'ammontare effettivo dello stock di materiale. Quando una nuova quantità di materiale viene aggiunta allo stock, essa viene registrata con segno più nel libro contabile; con il



sta ad indicare che il sistema delle salvaguardie si concentrava sulla rendicontazione meticolosa del materiale e sulla preoccupazione che vi fosse una rimanenza, il MUF appunto. Ignorava la possibilità che la proliferazione delle armi potesse originarsi da un impianto di arricchimento e riprocessamento nell'ambito di un ciclo interamente al di fuori del sistema delle salvaguardie, dando rilevanza piuttosto alle piccole quantità di plutonio in un impianto di riprocessamento posto sotto il sistema di verifica. La preoccupazione del sistema INFCIRC/153 (Corr.) per la rendicontazione ha imperniato il dibattito, per tutti gli anni Settanta e Ottanta, sulla capacità dell'AIEA di fornire garanzie per un impianto di riprocessamento ampio in Germania o in Giappone. Questo ha distolto l'attenzione dai problemi seri che stavano per profilarsi in Iraq o in Corea del Nord e in modo ancor più evidente nei cosiddetti "Stati-soglia"⁴².

Naturalmente i creatori del sistema INFCIRC/153 (Corr.) erano consapevoli della possibilità di impianti clandestini, ma ritennero che tale problema fosse di competenza dell'attività di *intelligence* la quale, se avesse scoperto tali impianti, avrebbe attivato le ispezioni dell'AIEA previste – ma raramente effettuate – nei parr. 73 e 77 del documento INFCIRC/153 (Corr.)^{43/44}.

Non è corretto affermare che il sistema in esame limiti le salvaguardie e l'attività ispettiva al materiale nucleare dichiarato. Anzi, essendo stato predisposto esplicitamente per gli Stati non nucleari parte del TNP, esso ricomprende tutte le attività nucleari svolte nel loro territorio e sotto la loro giurisdizione. Qui sta la differenza col precedente modello nel quale il controllo dell'Agenzia concerneva

segno meno, invece, se una certa quantità viene detratta dallo stock. Alla fine del periodo di riferimento lo stock viene confrontato con quanto rendicontato nel libro contabile: eventuali differenze rappresentate il MUF (HEALTH AND SAFETY EXECUTIVE, *An introduction to "Material Unaccounted For" (MUF)*, <http://www.hse.gov.uk>).

⁴² FISHER, *cit.*

⁴³ Paragraph 73: "The Agreement should provide that the Agency may make special inspections subject to the procedures laid down in paragraph 77 below:

(a) In order to verify the information contained in special reports; or

(b) If the Agency considers that information made available by the State, including explanations from the State and information obtained from routine inspections, is not adequate for the Agency to fulfil its responsibilities under the Agreement.

An inspection shall be deemed to be special when it is either additional to the routine inspection effort provided for in paragraphs 78–82 below, or involves access to information or locations in addition to the access specified in paragraph 76 for ad hoc and routine inspections, or both" in *The Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, INFCIRC/153 (Corr.), <http://www.iaea.org> e Paragraph 77: "The Agreement should provide that in circumstances which may lead to special inspections for the purposes specified in paragraph 73 above the State and the Agency shall consult forthwith. As a result of such consultations the Agency may make inspections in addition to the routine inspection effort provided for in paragraphs 78–82 below, and may obtain access in agreement with the State to information or locations in addition to the access specified in paragraph 76 above for ad hoc and routine inspections. Any disagreement concerning the need for additional access shall be resolved in accordance with paragraphs 21 and 22; in case action by the State is essential and urgent, paragraph 18 above shall apply" in *The Structure and Content of Agreements between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, INFCIRC/153 (Corr.), <http://www.iaea.org>.

⁴⁴ FISHER, *cit.*



solo specifici articoli, materiali e prodotti fissili⁴⁵. I suoi creatori legittimamente credevano che la scoperta, attraverso il meccanismo della rendicontazione, di MUF avrebbe portato alla rivelazione dell'esistenza di un impianto clandestino di arricchimento e riprocessamento. In più, se un ispettore avesse rinvenuto quantità significative di materiale nucleare, avrebbe sicuramente cercato spiegazioni sulla sua origine. Nella pratica, le ispezioni sotto il modello INFCIRC/153 (Corr.) erano limitate ai materiali nucleari negli impianti dichiarati: difficilmente i Governi avrebbero consentito agli ispettori dell'Agenzia di circolare liberamente nel proprio territorio in cerca di materiale o impianti non dichiarati⁴⁶.

Coloro che criticano l'efficacia di tale sistema delle salvaguardie dell'Agenzia lo definiscono una mera rendicontazione senza significato pratico; tuttavia, è stato notato come tale sistema abbia funzionato più o meno come previsto. La maggior parte delle discrepanze e anomalie di MUF che inevitabilmente si sono verificate nei processi industriali sono state spiegate dai soggetti interessati in modo soddisfacente e in pratica in tutti i casi di discrepanza e anomalia con i quali l'Agenzia ha avuto a che fare, essa non ha mai rilevato né fatto un rapporto su quantità significative di materiale non rendicontato⁴⁷.

L'interrogativo più grande che il sistema appena descritto sollevava era se le procedure in cui esso consisteva, finalizzate a verificare la veridicità delle informazioni fornite dagli Stati, fossero adatte a scoprire eventuali irregolarità, come, ad esempio, l'introduzione di materiale non dichiarato all'interno del ciclo del combustibile o lo sviluppo di un ciclo del combustibile non dichiarato all'interno di un impianto non notificato. È ovvio che il sistema non fosse all'altezza di un compito tanto difficile; tale inadeguatezza, oltre ad andare ricercata nel sistema stesso e nei parametri, assai rigidi, in base ai quali esso funzionava, deve però essere cercata anche nel contesto politico nel quale l'intero sistema si è trovato ad operare. Il contesto è ben descritto da quella che è ritenuta essere la posizione allora dominante della maggior parte degli Stati. In base ad essa, il solo fatto di divenire parte del TNP dimostrava che uno Stato avesse buone intenzioni e che trovasse vantaggioso il suo *status* di Parte contraente non nucleare del Trattato. Per questo allo Stato veniva concesso il beneficio del dubbio e l'intera procedura di verifica si basava sulle sue dichiarazioni; quindi, lo Stato era presunto innocente fino a quando l'ispettorato dell'Agenzia non avesse provato il contrario. Tutto questo suggerisce che quando il sistema fu introdotto, la verifica fatta da un ente internazionale era qualcosa di unico e di completamente nuovo dal punto di vista politico, che molti Stati, gelosi della sovranità sul proprio territorio e sulle proprie risorse, accettarono e accettano tuttora con difficoltà. Per questo era necessario procedere con un sistema che adottasse un approccio alquanto morbido e graduale⁴⁸.

L'approccio adottato si è poi, però, rivelato troppo morbido e graduale, mettendo in discussione l'efficacia dell'intero sistema. Un esempio di

⁴⁵ DI LIETO, A., *Attività nucleari e diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, p. 96.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ SANDERS, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁸ *Ivi*, p. 46.



degenerazione può essere rinvenuto nelle Intese sussidiarie che possono essere definite come una sorta di accordi esecutivi volti a specificare nel dettaglio il modo in cui le salvaguardie dovessero essere applicate in situazioni e impianti specifici. Sebbene la frequenza delle ispezioni fosse stabilita nel modello dei CSA, essa iniziò ad essere considerata come un massimale che di fatto non era mai applicato. Nelle Intese sussidiarie gli Stati cercavano, infatti, di diminuire la frequenza delle ispezioni, assicurandosi che quella inclusa nell'Intesa sussidiaria di cui erano parte non eccedesse quella stabilita per un altro Stato in un'altra Intesa sussidiaria. È chiaro come questa tendenza fosse dettata solamente dalla volontà degli Stati e non fosse minimamente nelle intenzioni dello staff del Segretariato, il quale aveva lavorato duramente al fine di creare un sistema di verifica che nel modo più obiettivo ed efficace possibile individuasse la diversione di materiale nucleare entro un dato periodo di tempo⁴⁹.

Tornando all'evoluzione del sistema di controllo, è importante notare come il modo di operare dell'Agenzia in riferimento ai CSA si sia profondamente modificato nel corso del tempo, specificatamente negli anni Novanta, per una serie di motivi cui si farà cenno appena più avanti. L'Agenzia, secondo i CSA, è obbligata a verificare tanto la correttezza quanto la completezza delle dichiarazioni effettuate dagli Stati. Tuttavia fino ai primi anni Novanta l'attenzione si è focalizzata sulla possibile diversione del materiale dichiarato. Oggi, invece, l'Organizzazione cerca di fornire garanzie credibili non solo circa la non diversione di materiale nucleare dichiarato ma anche circa l'assenza di materiale e di attività non dichiarati. Solo dopo l'entrata in vigore del Protocollo addizionale l'Agenzia possiede gli strumenti necessari per adempiere il proprio obbligo, discendente dai CSA, di verificare che le dichiarazioni effettuate dagli Stati siano corrette e complete⁵⁰.

La scoperta del programma clandestino iracheno, la disputa che ha visto (e vede tutt'ora) contrapposte l'AIEA e la Corea del Nord, nonché l'esperienza dell'Agenzia nella questione sudafricana hanno portato ad un approccio completamente nuovo al tema delle salvaguardie. Si tratta del Programma chiamato "93+2". Esso è stato denominato in questo modo in quanto fu presentato dal Segretariato dell'Agenzia al Consiglio dei governatori nel 1993 ed era collegato alla Conferenza di riesame del TNP del 1995: infatti, se ne prevedeva l'approvazione nel corso di tale Conferenza. Tuttavia essa è avvenuta con un certo ritardo: solo la prima parte del Programma è stata approvata nel 1995, mentre la seconda, che prevedeva la redazione del Protocollo addizionale, è stata approvata nel 1997⁵¹ ed è stata incorporata nel documento INFCIRC/540 (Corr.), che contiene appunto il Protocollo addizionale agli accordi del modello INFCIRC/153 (Corr.). Il modello INFCIRC/540 (Corr.) rappresenta il passo in avanti più significativo che il sistema delle salvaguardie ha compiuto dall'entrata in vigore del TNP⁵².

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ RIBEIRO, *IAEA Verification of Nuclear Non-Proliferation Commitments: the Next Fifty Years*, in NIKITIN (ed.), *Lessons to be Learned from Non-Proliferation Failures and Successes*, IOS Press, Amsterdam, 2009, p. 4.

⁵¹ DI LIETO, A., *op. cit.*, p. 97.

⁵² RIBEIRO, *op. cit.*, p. 4.



Tuttavia il nuovo Protocollo addizionale non è *self-executing*. La sua accettazione deve essere comunque negoziata con gli Stati interessati che hanno sottoscritto un accordo di salvaguardia con l'Agenzia: questi sono gli Stati non nucleari, che pertanto hanno sottoscritto CSA, gli Stati nucleari – che hanno sottoscritto, come si vedrà, un tipo particolare di accordi – e in parte anche gli Stati che non hanno in vigore accordi di salvaguardia previsti nel TNP. Come è avvenuto negli anni Settanta, dopo che il Consiglio dei governatori aveva approvato il documento INFCIRC/153 (Corr.), negoziare l'accettazione di un accordo è risultato impresa ardua e che richiede molto tempo: ad esempio, ci sono voluti ben sette anni per concludere e far entrare in vigore l'accordo di salvaguardia fra l'AIEA e l'EURATOM⁵³. Tornando al Protocollo addizionale, nonostante esso sia entrato in vigore per l'EURATOM il 30 aprile 2004 e per il Giappone già il 16 dicembre 1999 – UE e Giappone sono i soggetti maggiormente interessati dal sistema delle salvaguardie –, esso deve entrare in vigore ancora per un gran numero di Paesi.

È importante notare come il Protocollo addizionale sia, invece, in vigore per i cinque Stati nucleari e quindi esso si applica a quel tipo di accordi di salvaguardia che essi hanno concluso con l'Agenzia; essi saranno esaminati in seguito.

Il compito più delicato che il Segretariato, e in particolare il Dipartimento delle salvaguardie, si trova ad affrontare è coniugare l'applicazione del modello INFCIRC/153 (Corr.), caratterizzato dalla rendicontazione del materiale e dalla meticolosa verifica delle strutture dichiarate, con l'approccio più soggettivo del Protocollo addizionale. Quindi – come anche il Direttore Generale ha raccomandato – non si deve avere una semplice aggiunta del sistema INFCIRC/540 (Corr.) al sistema INFCIRC/153 (Corr.). In questo nuovo contesto la ricerca di MUF negli impianti dichiarati continua, ma più importante diviene scoprire la presenza di attività clandestine. Ciò è un compito sicuramente più difficile, che richiede la valutazione di un numero assai consistente di informazioni tra loro molto diverse. L'approccio può essere definito sicuramente olistico in quanto guarda al Paese nel suo insieme⁵⁴.

Sebbene l'applicazione del sistema INFCIRC/540 (Corr.) accresca le potenzialità dell'Agenzia nell'individuare qualsiasi attività clandestina, a detta di molti resta pur sempre necessaria l'instaurazione di una sinergia con l'*intelligence* nazionale. Non a caso il programma clandestino sudafricano e gli impianti nordcoreani sono stati scoperti grazie ad essa. Tuttavia, per evitare il rischio di disinformazione, le fonti dovrebbero essere quanto più diversificate possibile⁵⁵. Vi è, però, anche chi nota che in alcuni casi, come, ad esempio, nella questione irachena e per certi aspetti in quella iraniana, il regime internazionale di verifica basato sulle salvaguardie dell'Agenzia e messo in opera dal suo staff si è rivelato molto più efficace dell'*intelligence* dello Stato più potente del mondo⁵⁶.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ SANDERS, *op. cit.*, p. 47.



In seguito all'introduzione del sistema INFCIRC/540 (Corr.), l'AIEA dovrebbe assumere un ruolo più attivo: essere pronta a reagire nel momento in cui nutra fondati sospetti, rivolgendosi allo Stato interessato o al Consiglio dei governatori anche a costo di aspre controversie⁵⁷.

Affrontiamo ora la posizione degli Stati nucleari; come si è visto, il TNP non richiede agli Stati nucleari di accettare il sistema delle salvaguardie previsto in esso per gli Stati non nucleari. Tuttavia, i cinque Stati nucleari hanno concluso accordi di salvaguardia particolari – diversi tanto dal modello INFCIRC/66/Rev.2 quanto dal modello INFCIRC/153 (Corr.) – con i quali hanno volontariamente messo a disposizione materiale nucleare e/o strutture tra i quali l'Agenzia sceglie quelli cui applicare le salvaguardie. Tali accordi vengono chiamati Voluntary Offer Safeguards Agreements (VOA). Essi a grandi linee seguono il modello INFCIRC/153 (Corr.), ma variano a seconda dei materiali e delle strutture coinvolte; ad esempio, sono esclusi dal meccanismo quei materiali e quelle strutture rilevanti per la sicurezza nazionale. I VOA spesso prevedono la possibilità di ritirare gli articoli sottoposti a controllo dal sistema di verifica. L'Agenzia attua le salvaguardie negli Stati nucleari fondamentalmente per due motivi: innanzitutto per testare innovativi metodi di salvaguardia e per acquisire esperienza – che altrimenti non potrebbe acquisire – nell'applicare il sistema alle strutture in cui si realizza l'intero ciclo del combustibile nucleare avanzato; in secondo luogo, per soddisfare le aspettative degli Stati non nucleari di vedere che anche negli Stati nucleari vi sono perlomeno alcune strutture sottoposte al sistema di verifica⁵⁸.

L'Agenzia, inoltre, applica il sistema delle salvaguardie negli Stati nucleari sulla base di obblighi giuridici discendenti da altri accordi di salvaguardia e quando ciò sia giustificato da ragioni di efficienza: ad esempio, per verificare i trasferimenti di materiale nucleare quando è più conveniente fare ciò a livello di Stati nucleari che esportano tale materiale piuttosto che a livello di Stati non nucleari che lo ricevono⁵⁹.

Nel settembre del 2005, come misura per rafforzare il sistema di verifica, sono state arretrate modifiche al testo standard degli Small Quantities Protocols (SQP) nonché cambiati i criteri di eleggibilità per quegli Stati che possono accedervi. Il testo standard era stato adottato dal Consiglio dei governatori nel 1971. Gli Stati con quantità di materiale nucleare inferiore a quella specificata che non avevano materiale nucleare all'interno di un impianto, potevano concludere uno SQP che dava loro la possibilità di sospendere l'applicazione della maggior parte delle procedure del sistema INFCIRC/153 (Corr.)⁶⁰.

In base alle modifiche apportate gli Stati, che hanno una struttura nucleare in funzione o la cui costruzione è in programma, non possono più essere parte degli SQP. Gli Stati, invece, che continuano ad essere regolati dagli SQP revisionati devono inviare all'Agenzia un rapporto sul loro materiale nucleare; informare l'Agenzia nel più breve tempo possibile circa la decisione di costruire

⁵⁷ RIBEIRO, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁸ AIEA, *The Safeguards System of the International Atomic Energy Agency*, *cit.*

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ *Ibidem.*



un impianto; mettere l’Agenzia nelle condizioni di intraprendere attività di verifica *in loco* se essa ne ravvisi la necessità. Il Segretariato si tiene in contatto continuo con gli Stati al fine di attuare le decisioni del Consiglio dei governatori circa gli SQP modificandoli o rescindendoli al fine di conformarsi al nuovo testo standard e ai nuovi criteri di eleggibilità stabiliti per la loro conclusione⁶¹.

Purtroppo, il testo modificato è stato accettato ancora da troppo pochi Stati⁶².

Conclusione

Dal processo di formazione analizzato sopra si può ben comprendere perché oggi l’AIEA si trovi ad operare con estrema difficoltà: i suoi poteri ispettivi possono essere potenzialmente alquanto invasivi e si scontrano perennemente con la volontà degli Stati di voler gelosamente conservare intatte le loro prerogative sovrane e di conseguenza mal sopportano qualsivoglia tipo di ingerenza. A ciò aggiungasi che il compito di verifica che l’Agenzia è chiamata a svolgere è un compito alquanto delicato che deve essere eseguito nel modo più imparziale e più efficace possibile: imparziale, in quanto il diritto internazionale pone il principio dell’eguaglianza sovrana degli Stati membri della comunità internazionale; efficace, perché ne va della sicurezza di tutta l’umanità; infatti, è nell’interesse di tutti che nessuno Stato realizzi armi nucleari e con esse ricatti poi la comunità internazionale o tantomeno le utilizzi.

Per questi motivi il processo di formazione è stato alquanto lungo e farraginoso e alla fine di un periodo di circa dieci anni si è dovuti necessariamente giungere ad una soluzione di compromesso per dare vita ad un accordo intorno al quale il consenso potesse coagularsi.

Il processo evolutivo della funzione di garanzia che l’AIEA è chiamata a svolgere, soprattutto dopo l’entrata in vigore del TNP nel 1970, è prova del fatto che questa Organizzazione ha dimostrato nel corso del tempo una notevole capacità di adattamento ai mutamenti che sono avvenuti nel contesto internazionale: il principale è sicuramente l’adozione del TNP che le ha affidato un ruolo di primaria importanza che essa ha prontamente accolto ed efficacemente svolto nell’ambito, per la verità assai ristretto, delle sue possibilità.

BIBLIOGRAFIA

- BETTINI, E., (a cura di), *Il Trattato contro la proliferazione nucleare*, Il Mulino, Bologna, 1968.
DI LIETO, A., *Attività nucleari e diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005.
LUCENTE, *Garanzie e controlli internazionali sulla non-proliferazione nucleare. Il ruolo dell’AIEA*, in AA.VV., *Studi in onore di Umberto Lanza*, vol. 1, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.
RIBEIRO, B., *IAEA Verification of Nuclear Non-Proliferation Commitments: the Next Fifty Years*, in NIKITIN, A.(ed.), *Lessons to be Learned from Non-Proliferation Failures and Successes*, IOS Press, Amsterdam, 2009.
SANDERS, B., *IAEA safeguards and the NPT*, in UNITED NATIONS INSTITUTE FOR DISARMAMENT RESEARCH (UNIDIR), *Disarmament Forum/The 2005 NPT Review Conference*, IV afl., 2004.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² RIBEIRO, *op. cit.*, p. 4.



SITI INTERNET CONSULTATI

<http://www.hse.gov.uk>

<http://www.iaea.org>

