

# Il sistema di salvaguardie di EURATOM dalla fondazione della Comunità al Trattato di Non Proliferazione Nucleare. From self satisfaction to self inspection

MATTEO GERLINI

*Nuclear energy represents an essential resource for the development and invigoration of industry and will permit the advancement of the cause of peace<sup>1</sup>.*

## *Le ragioni di un'indagine storiografica*

Nel 1957, in Europa furono poste le basi per la creazione del primo sistema di salvaguardie nucleari della storia. Esse erano contenute nel trattato istitutivo della Comunità europea per l'energia atomica, siglato a Roma dai rappresentanti di Belgio, Francia, Germania federale, Italia, Lussemburgo e Olanda. Le salvaguardie nucleari sono un istituto giuridico internazionale, che norma un complesso di aspetti tecnici relativi all'energia atomica attraverso procedure di controllo. La finalità del sistema era eminentemente tecnopolitica, secondo la categoria elaborata dagli *Science and Technology Studies*<sup>2</sup>, cioè di un ibrido fra istanze politiche e sistemi tecnologici, in cui le finalità dei decisori sono inseparabili dagli aspetti tecnici<sup>3</sup>.

Trattando specificatamente delle salvaguardie nucleari, si dovrebbero definire le salvaguardie un esempio di tecnodiplomazia, in quanto afferente alla dimensione internazionale della politica e, ancor più precisamente, alle relazioni fra soggetti statuali secondo la prassi della diplomazia. Il soggetto non ha ad oggi una vera storiografia, per un assieme di motivi di facile intuizione: già il ruolo dell'energia nucleare nella storia dell'integrazione europea è piuttosto negletto<sup>4</sup>, e se da questo si ricava quanto scritto specificatamente sulle salvaguardie, si riducono di molto i lemmi di una bibliografia sulla loro storia<sup>5</sup>. Né, d'altronde, le salvaguardie nucleari hanno ricevuto maggiore attenzione in ambito internazionale, essendo menzionate generalmente dalla tutt'altro che trascurabile storiografia sulla proliferazione nucleare, dunque in relazione alla loro infrazione o semplice inefficacia<sup>6</sup>. Il presente articolo si propone di enucleare da queste

---

<sup>1</sup> European Union. The EURATOM treaty consolidated version. Luxembourg: Publication office of the European Union, 2010.

<sup>2</sup> Campo di studi ormai affermatosi anche in Italia, che trova una sua compiuta presentazione in W. BIJKER, T. HUGHES, T. PINCH (a cura di), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*, Cambridge (MA), MIT Press, (anniversary edition) 2012.

<sup>3</sup> Introduzione in G. HECHT, *The radiance of France. Nuclear Power and National Identity after World War II*, Cambridge, The MIT Press, Massachusetts Institute of Technology, 2009

<sup>4</sup> G. SKOGMAR, *The United States and the nuclear dimension of European Integration*, Basingstoke e New York, Palgrave and Macmillan, 2004, *passim*; PIROTE, OLIVIER, in collaborazione con P. GIRERD, P. MARSAL, S. MORSON, *Trente ans d'expérience EURATOM. La naissance d'une Europe nucléaire*, Brussels, Bruylant, 1988, capp. 1 e 3.

<sup>5</sup> S. GOROVE, *The first multinational atomic inspection and control system at work: EURATOM's experience* in «Stanford Law Review», vol. 18, no.2, 1965; J. KRIGE, *Euratom and the IAEA: the problem of self-inspection*, «Cold War History», Vol. 15, Is. 3, 2015.

<sup>6</sup> Valga qui ricordare come studio sulle salvaguardie nucleari per sé E. RÖHRLICH, *Negotiating Verification:*

scarse fonti bibliografiche gli elementi utili a valutare il significato del sistema di salvaguardie europeo nel quadro della politica internazionale nel periodo che va dal primo esempio di integrazione europea negli anni Cinquanta all'instaurazione del regime di non proliferazione internazionale negli anni Settanta.

### *Le origini dell'integrazione nucleare*

La fondazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951 rappresentò il primo termine di riferimento per la comprensione del contesto storico in cui nacque EURATOM. Essa esercitava la sua giurisdizione su tutta la produzione carbosiderurgica dei sei paesi firmatari sopra citati – per convenzione divenuti i Sei – attribuendo a una autorità sovranazionale il compito di indirizzare la produzione e di verificare l'uso civile dei prodotti carbosiderurgici. L'autorità era designata dai rappresentanti dei Paesi membri, ma non doveva rendere conto ad essi, essendo priva dal vincolo di mandato revocabile, come invece erano le assise intergovernative. Essa agiva nei soli interessi della comunità nel suo assieme, quale garanzia di terzietà. Il continente europeo aveva conosciuto due guerre devastanti, e la carbosiderurgia era alla base dell'industria bellica; non secondariamente, il controllo dei bacini minerari contesi fra francesi e tedeschi aveva contribuito alla conflagrazione bellica. Dunque, il significato della CECA esprimeva una volontà comune di costruzione di un'Europa prospera e pacifica, in uno spazio economico indirizzato centralmente ma privo di barriere doganali per i prodotti del settore<sup>7</sup>.

Sulla scorta del successo della CECA, i governanti europei dibatterono la possibilità di applicare lo stesso modello a un progetto di difesa comune, che rispondesse in primo luogo alle esigenze americane. L'impegno statunitense per la difesa dell'Europa occidentale da una possibile invasione sovietica necessitava infatti di un complementare europeo, affinché il governo americano potesse giustificare lo storico cambiamento politico costituito dal distaccamento delle proprie truppe in tempo di pace in un teatro esterno. La Comunità europea di difesa ebbe una travagliata elaborazione, conclusa nel 1954 con il suo rigetto da parte dell'Assemblea nazionale francese: troppi elementi concorsero al suo fallimento, innestato sull'oggettiva difficoltà rappresentata per ogni Stato membro dalla cessione di una parte rilevante della propria sovranità nazionale nel campo della difesa in favore di un'autorità sovranazionale<sup>8</sup>.

La comunità europea dell'energia atomica, già chiamata EURATOM sin dalla sua fondazione, fu perciò creata sull'onda di un successo e di un fallimento. La CECA aveva dimostrato la volontà di integrare un settore strategico come il carbone e l'acciaio con un approccio sovranazionale, mentre la CED aveva segnato i limiti di questo approccio in un settore sensibile della vita nazionale come la difesa. La questione della difesa comune fu indirizzata verso l'estensione del preesistente Patto di Bruxelles<sup>9</sup> e alla rapida creazione

---

*International Diplomacy and the Evolution of Nuclear Safeguards, 1945–1972*, «Diplomacy & Statecraft», 29. 1-22, 2018.

<sup>7</sup> Cfr. D. SPIERENBURG, R. POIDEVIN, *The History of High Authority of the European Coal and Steel Community: supranationality in operation*, Londra, Weinfeld and Nicholson, 1994.

<sup>8</sup> Cfr. P.L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009; K. RUANE, *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence (1950-1955)*, New York, St. Martin Press, 2000.

<sup>9</sup> Cfr. A. VARSORI, *Il Patto di Bruxelles, 1948: tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, Bonacci, 1988.

dell'Unione Europea Occidentale, istituita nel 1954<sup>10</sup>, lasciando quindi gli europei di fronte a uno stallo di quel processo che pareva felicemente avviato con la CECA. Era necessario identificare una forza propulsiva che rilanciasse l'integrazione europea, una possibilità di lavoro comune che non si scontrasse con interessi nazionali troppo consolidati. Essa fu quasi naturalmente rintracciata nell'energia nucleare, le cui applicazioni civili erano già in fase avanzata di sperimentazione, in particolare per la produzione di energia elettrica. Investire nel settore elettronucleare, che prometteva elettricità a prezzi irrisori, significava investire nella tecnologia più avanzata al mondo, con una prospettiva di crescita economica per tutta l'Europa occidentale<sup>11</sup>.

Lo sviluppo di una industria nucleare europea comportava investimenti nella ricerca e la necessità di una rinnovata coesione politica, sia fra gli Stati europei che fra le due sponde dell'Atlantico. Gli Stati Uniti, infatti, avevano inaugurato un ambizioso programma di apertura della loro tecnologia nucleare a tutti i paesi che ne avessero fatto richiesta, con la condizione di un uso civile dell'energia atomica. Il programma "Atomi per la Pace" era stato lanciato dal presidente degli Stati Uniti Dwight Dee Eisenhower durante la conferenza delle Nazioni Unite sull'energia nucleare, tenutasi a Ginevra nel dicembre del 1953<sup>12</sup>.

Il mondo cominciava ad apprezzare la nuova realtà delle relazioni internazionali seguita alla morte del dittatore sovietico Jozif Stalin nel marzo dello stesso anno, qualcosa che andava oltre un attenuamento del contrasto fra superpotenze. Si apriva la stagione della coesistenza competitiva fra i blocchi, che in special modo da parte sovietica comportò una ripresa dell'iniziativa nei fori internazionali, a partire da quelli dedicati all'energia nucleare<sup>13</sup>. Un controllo condiviso della circolazione e dello sviluppo della tecnologia nucleare, con finalità politiche collimanti fra Mosca e Washington. Entrambe le superpotenze, infatti, offrono la loro cooperazione in campo nucleare in una competizione fra fornitori nella quale l'affermazione tecnologica racchiudeva la vittoria politica, in subordine a quella commerciale. Pertanto, un'organizzazione dell'esportazione nucleare era di mutuo beneficio per entrambe le superpotenze, in un duopolio solo incrinato dal Regno Unito, appena entrato nel club delle potenze nucleari. Il secondo obiettivo politico e strategico condiviso delle superpotenze era impedire che altri stati acquisissero le armi nucleari, tramite strumenti di controllo delle capacità tecnico-scientifiche e delle risorse naturali necessarie alla loro realizzazione<sup>14</sup>.

### *Verso EURATOM*

Gli stati dell'Europa occidentale si rivolsero in prima istanza agli Stati Uniti per ottenere la tecnologia e i materiali necessari allo sviluppo del nucleare civile. Pertanto nel 1954, pochi mesi dopo la conferenza di Ginevra, fu approvato dal parlamento degli Stati Uniti l'*Atomic energy act*, che stabiliva il quadro tecnico e normativo degli accordi di

---

<sup>10</sup> Cfr. S. ROHAN, *The Western European Union: International Politics between Alliance and Integration*, Londra, Routledge, 2014.

<sup>11</sup> Cfr. B. GOLDSCHMIT, *Le complexe atomique. Histoire politique de l'énergie nucléaire*, Parigi, Fayard, 1980.

<sup>12</sup> Cfr. J. PILAT, R. PENDLEY, C.K. EBINGER (a cura di), *Atoms for Peace: An Analysis After Thirty Years*, Boulder, Westview Press, 1985.

<sup>13</sup> E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza 2014, parte terza.

<sup>14</sup> B. GOLDSCHMIDT, *op. cit.*, *passim*.

cooperazione con il complesso nucleare americano. Era vietata la comunicazione di ogni informazione relativa al design delle armi o alla loro fabbricazione, perché la finalità degli accordi doveva essere la promozione del nucleare civile. Per verificare la conformità da parte dello stato ricevente a tali obiettivi, il governo degli Stati Uniti condizionava l'esportazione di tecnologia e materiali al diritto di ispezionare le installazioni nucleari dello Stato partner, beninteso quelle create in virtù dell'accordo di cooperazione. Questa fu la struttura dell'intesa che il governo gli Stati Uniti propose anche agli europei<sup>15</sup>. Benché l'espressione proliferazione orizzontale non fosse già invalsa ora, fu esattamente questa la prima preoccupazione del governo degli Stati Uniti nel momento in cui si passò dalle dichiarazioni di intenti alla tecnicità degli accordi, in particolare per le ambizioni francesi di acquisire un proprio armamento nucleare<sup>16</sup>.

L'europeista francese Jean Monnet, che nel 1955 aveva lasciato anzitempo il suo incarico di presidente dell'Alta autorità della CECA, iniziò a proporre con convinzione la creazione di una comunità europea dell'energia atomica che sviluppasse il modello sperimentato per la CECA<sup>17</sup>. Monnet propose l'idea allo statista belga Paul-Henry Spaak che, pur condividendo la necessità di riavviare il processo europeo su un tema propulsivo, si mostrò dubbioso sulle concrete possibilità di ripartenza da un settore così complesso come l'energia nucleare<sup>18</sup>. Nondimeno la proposta fu incorporata nel memorandum preparatorio della conferenza dei Sei convocata a Messina nel giugno 1955, quale prospettiva di lavoro accanto al ben meno sofisticato progetto di mercato comune. Il comitato Spaak, formato a conclusione della conferenza, lavorò nei mesi successivi sui documenti preparatori di quelli che sarebbero divenuti i due trattati istitutivi delle comunità europee<sup>19</sup>.

Il report di presentazione del progetto di EURATOM introduceva i caratteri di fondo della comunità proposta, e al primo punto stava la prevenzione del rischio di diversione – da uso civile a uso militare – del materiale fissile che sarebbe stato distribuito dalla comunità ai paesi membri. Altri punti riguardavano la creazione di un sistema comune di fornitura del combustibile, il monopolio del possesso del materiale fissile sul territorio della comunità e, non ultimo, la rappresentatività della comunità nei fora internazionali inerenti all'energia nucleare, invece delle rappresentanze dei singoli paesi<sup>20</sup>. Durante i negoziati del trattato che avrebbe dovuto istituire la comunità atomica europea, gli Stati Uniti rinnovarono il loro sostegno al progetto, perfettamente inserito nella loro politica verso l'Europa occidentale, funzionale all'indirizzo che Washington intendeva imprimere allo sviluppo della tecnologia nucleare in senso civile e utile alla creazione di un mercato nucleare europeo con evidenti vantaggi commerciali per l'industria americana<sup>21</sup>.

La guerra di Suez del 1956 complicò notevolmente le trattative, poiché nella percezione dei britannici e dei francesi mise in discussione la solidità del blocco occidentale ovvero l'impegno statunitense per la difesa degli interessi europei, che invece nella prospettiva

---

<sup>15</sup> D.A. HOWLETT, *EURATOM and Nuclear Safeguards*. Basingstoke: MacMillan, 1990, pp. 37-53.

<sup>16</sup> Cfr. D. MONGIN, *La bombe atomique française (1945-1958)*, Parigi e Bruxelles, LGDJ Bruylant, 1997.

<sup>17</sup> Cfr. G. BOSSUAT, A. WILKENS, *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Parigi, Publications de la Sorbonne, 1999.

<sup>18</sup> Cfr. M. DUMOULIN, *Spaak*, Bruxelles, Editions Racine, 1999.

<sup>19</sup> A. VARSORI, *Gli Stati Uniti, i Sei, l'Europa: dalla conferenza di Messina ai trattati di Roma*, in P.L. BALLINI (a cura di), *I trattati di Roma*, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 3-26.

<sup>20</sup> A. TISEO, *Integrare l'atomo? EURATOM e i limiti della cooperazione atomica europea (1955-1967)*, Università degli studi Roma Tre, tesi dottorale, a.a. 2015-16, pp. 44-60.

<sup>21</sup> D.A. HOWLETT, *op. cit.*, pp. 90-91.

di Washington non coincidevano con le proiezioni coloniali anglofrancesi<sup>22</sup>. I Sei iniziarono a considerare l'ipotesi di una cooperazione nucleare meno vincolante, che sviluppasse le relazioni con complesso nucleare americano sulla base di accordi bilaterali di ciascun paese. Già nel settembre del 1956 i rappresentanti dei Sei concordarono la creazione di un "Comitato di saggi" incaricato di stabilire un programma di emergenza per lo sviluppo dell'energia atomica, per ridurre la dipendenza europea da fonti energetiche straniere, cioè da quel petrolio mediorientale divenuto sempre più fluttuante, nella produzione e nelle linee di approvvigionamento<sup>23</sup>. I Sei avrebbero contato sulla tecnologia britannica e americana per raggiungere lo scopo. Il comitato includeva Louis Armand, direttore generale delle ferrovie e membro del *Commissariat à l'énergie atomique* (CEA)<sup>24</sup>, Franz Etzel, membro del Parlamento tedesco e vicepresidente dell'Alta Autorità della CECA, e Francesco Giordani, chimico e presidente del Consiglio nazionale delle ricerche italiano. I cosiddetti "tre saggi" furono affiancati da Max Konsthalm, diplomatico ed economista olandese. Da parte sua Monnet promosse il comitato in America, sostenendo che gli Stati Uniti avrebbero potuto recuperare il loro prestigio in Europa, perduto con la guerra di Suez, solo fornendo materiali fissili e cooperazione nella ricerca nucleare<sup>25</sup>.

Nel dicembre del 1956 il governo degli Stati Uniti inoltrò un invito in America ai tre saggi, per colloqui con rappresentanti statali e industriali del settore nucleare. Il 4 febbraio 1957 i tre saggi arrivarono a Washington per valutare le opzioni tecnologiche e discutere di programmi di ricerca comuni. Già l'8 febbraio 1957 fu rilasciata una dichiarazione congiunta, in cui si rappresentava quanto lo scambio di esperienze e il progresso tecnico comune in ambito nucleare avrebbero rafforzato le relazioni transatlantiche. Fu dunque istituito un gruppo congiunto di esperti, nominato dai tre saggi e dall'Atomic Energy Commission (AEC) americana con lo scopo di proseguire lo studio dei problemi tecnici inerenti al programma di cooperazione<sup>26</sup>.

La visita dei tre saggi negli Stati Uniti segnò un punto di svolta nell'atteggiamento americano nei confronti delle ambizioni militari nucleari degli europei. Il Dipartimento di Stato e la AEC non intendevano derogare al divieto di esportazione delle conoscenze nucleari militari, ma d'altra parte convennero sulla prosecuzione dell'intesa con gli europei anche se gli stati membri non avessero rinunciato senza riserve anche alle autonome ricerche nel settore nucleare militare. Tuttavia, elementi di contesto mitigavano questa concessione, rendendola maggiormente accettabile per la politica statunitense. I tedeschi avevano le competenze tecnico scientifiche più avanzate, ma il cancelliere della Germania federale Konrad Adenauer aveva impegnato lo Stato a rinunciare alle armi nucleari, chimiche e biologiche già dal 1954<sup>27</sup>. Con questo impegno da parte tedesca, e con l'accordo italiano nella dislocazione di armi nucleari sulla penisola nel quadro delle forze NATO<sup>28</sup>, l'unico governo tenacemente motivato all'acquisizione di armi nucleari nazionali rimaneva quello francese, per il quale lo status di potenza nucleare poteva essere ritardato ma non precluso. Era un compromesso accettabile per gli americani; lo fu molto

---

<sup>22</sup> Cfr. S.C. SMITH (a cura di), *Reassessing Suez 1956. New Perspectives on the crisis and its aftermath*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd, 2008.

<sup>23</sup> A. TISEO, *op. cit.*, 151-66.

<sup>24</sup> Cfr. H. TEISSIER DU CROS, *Louis Armand, visionnaire de la modernité*, Parigi, Odile Jacob, 1987.

<sup>25</sup> A. TISEO, *op. cit.* 151-66.

<sup>26</sup> Ivi.

<sup>27</sup> D.A. HOWLETT, *op. cit.*, pp. 63-66.

<sup>28</sup> Cfr. L. NUTI, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologna, il Mulino, 2007.

meno per i francesi, che sulle ceneri lasciate dalla guerra di Suez avevano avviato un'intesa con gli israeliani di mutua assistenza sulla strada della produzione del plutonio<sup>29</sup>.

### *Il trattato*

Il 25 marzo 1957 furono firmati a Roma i due trattati che istituivano la Comunità economica europea e la Comunità nucleare. Il trattato entrò in vigore il primo gennaio del 1958 ed era strutturato in 225 articoli suddivisi in sei titoli, con annessi e protocolli, preceduti da un preambolo a cui era consegnato lo spirito dell'accordo: lo sviluppo nucleare civile come motore di prosperità e fondamenta dell'unificazione europea, un processo che metteva nella sua matrice la pace e non la costruzione comune di armi nucleari. La CECA dissipava i fantasmi delle guerre passate, laddove EURATOM scongiurava i pericoli delle guerre future, che sarebbero state combattute con le armi atomiche.

Lo sviluppo di un'industria nucleare era il propulsore di una prosperità comune, miglior antidoto contro le radici dei conflitti, in un processo che coinvolgeva molteplici aspetti. Esso presupponeva la creazione di un mercato comune continentale di tecnologie nucleari, che non avrebbe posto restrizioni alla circolazione di conoscenze, risorse umane e capitali. Così EURATOM avrebbe garantito l'accesso ai materiali fissili e alle componenti tecnologiche necessarie, incoraggiando e facilitando gli investimenti, la ricerca e la condivisione di informazioni tecnologiche. La comunità avrebbe indirizzato la ricerca nel settore nucleare secondo due linee d'azione, distinte nella prassi e nella concezione. La prima era il coordinamento dei programmi di ricerca nazionali dei Sei, che rimanevano autonomi e indipendenti all'interno della struttura della comunità. La seconda era la creazione di un programma di ricerca congiunto, complementare nello sviluppo rispetto ai programmi nazionali, una sorta di valore aggiunto al progresso tecnologico perseguito dalle singole comunità di ricerca. La Commissione, organo esecutivo della comunità, avrebbe interpretato il principio di coordinamento fra i Paesi, cioè avrebbe dovuto evitare le inutili duplicazioni dei programmi di ricerca, grazie a un suo forte collegamento con i singoli soggetti nazionali coinvolti nella ricerca e sviluppo nucleare<sup>30</sup>.

Il ruolo della Commissione era dunque decisivo nello sviluppo di un settore nucleare realmente europeo, che non fosse una sommatoria di singoli settori nazionali. La Commissione si dotava di un braccio operativo nella ricerca e sviluppo, il Centro comune di ricerche nucleari (CCRN), costituito come una rete di siti nei Paesi membri, più per motivi di rappresentanza politica che per esigenze strettamente inerenti alle ricerche condotte. Il sito più rilevante si trovava a Ispra nel Varesotto, ed era stato donato dal governo italiano alla nuova comunità, mentre il secondo si trovava a Karlsruhe<sup>31</sup>.

La condivisione delle informazioni e dei prodotti di ricerca era dunque essenziale per la nascita di una vera industria nucleare europea e promuoverne la crescita, in una circolazione di conoscenze gestita dalla Commissione che coinvolgeva ugualmente enti

---

<sup>29</sup> Cfr. M. GERLINI, *Sansone e la Guerra Fredda. Il programma nucleare israeliano fra le due superpotenze*, Firenze, Firenze University Press, 2010.

<sup>30</sup> A. TISEO, *op. cit.*, pp. 167-78.

<sup>31</sup> Cfr. F. GEISS, *Where Science meets Politics. The eventful history of EU's Joint Research Centre*, INTERNET Copyright free, 2011

pubblici e privati. Questo elemento di principio si dispiegava nell'ambito di un mercato comune, quindi unico, di beni e prodotti nucleari, che garantiva il libero flusso di capitali, risorse umane tecnologie in tutta l'area territoriale della comunità, cioè travalicando i confini nazionali dei Sei. Il mercato unico nucleare, istituito il 1° gennaio del 1959, dava ai Sei una tariffa comune su una vasta area di libero scambio di tecnologia e conoscenze nucleari, riducendo di molto il prezzo finale dei prodotti acquisiti<sup>32</sup>.

In virtù dell'identità di elementi fra programmi civili e programmi militari, questa crescita tecnologica e di *know-how* in materie nucleari favoriva anche la possibilità di realizzazione di armi nucleari. Pertanto, EURATOM prevedeva il primo sistema regionale di salvaguardie nucleari della storia, preposto ad evitare la diversione – surrettizia o meno – dalle finalità civili a quelle militari delle installazioni e dei materiali fissili.

### *Le salvaguardie*

Il sistema di salvaguardie di EURATOM era – ed è – racchiuso nel capitolo settimo del secondo titolo del trattato. Nella forma, il sistema seguiva il modello di accordo di cooperazione americano. Nella sostanza, però, vi era una differenza capitale, poiché era la Commissione il soggetto verificatore invece del governo degli Stati Uniti: gli Stati membri dovevano rendere conto solamente alla Commissione della conformità dei loro programmi e delle loro installazioni alle finalità civili previste dal trattato. L'articolo 77 di tale testo prevedeva che la Commissione soddisfacesse sé stessa (*shall satisfy itself*) rispetto alla non diversione dall'uso dichiarato dai soggetti di tutti i materiali nucleari, definendo in minerali, materiali sorgenti e materiali speciali fissili gli oggetti su cui esercitare la detta soddisfazione. Il potere valeva anche nei rapporti con soggetti esterni alla comunità, fossero stati o organizzazioni internazionali o soggetti non statuali.

Gli articoli dal 78 all'80 stabilivano le modalità di gestione dei materiali e l'estensione della competenza. Dovevano essere rese note alla Commissione le caratteristiche tecniche di ogni installazione nucleare preposta a qualunque uso di materiali nucleari, ed essa doveva approvare ogni tecnica che producesse nuovi materiali nucleari, essendo tutti gli operatori tenuti a tenere traccia verificabile della gestione dei materiali, incluso il trasporto. Infine, la Commissione prendeva direttamente in custodia tutti gli *stock* di materiali nucleari prodotti nell'area della comunità che non fossero impiegati in programmi attivi, restituendoli qualora un soggetto intendesse usarli e non semplicemente conservarli.

Nella prassi, il controllo della Commissione si esercitava attraverso le ispezioni, istituto sperimentato con successo dal trattato CECA, e sostanzialmente riprodotto nell'articolo 81 del trattato EURATOM. Gli articoli 82 e 83 stabilivano le linee di azione per le infrazioni, e le opzioni sanzionatorie, ma senza addentrarsi ulteriormente nelle tecniche delle ispezioni è invece utile richiamare il principio dichiarato dall'articolo 82 relativamente al reclutamento degli ispettori. Esso avveniva da parte della Commissione e non dall'organo rappresentativo dei governi nazionali, cioè il Consiglio. Dunque, verso gli stati membri si faceva valere un principio di terzietà degli ispettori, ma verso il resto del mondo e in particolare verso il primo fornitore di EURATOM, cioè gli Stati Uniti d'America, EURATOM non accettava alcuna partecipazione al proprio sistema di salvaguardie. Nonostante gli americani intendessero garantire una linea di esportazioni

---

<sup>32</sup> A. TISEO, *op. cit.*, pp. 179-80.

verso EURATOM e di conseguenza verso i suoi membri, essi non potevano contare sul trattato per esercitare controlli diretti sull'uso che gli europei avrebbero fatto delle loro forniture, analogamente a quanto facevano con tutti gli altri partner nella cooperazione nucleare. La bontà dell'impegno pacifico era basata sulla mutua fiducia.

Dal punto di vista europeo, però, il trattato era comunque vincolante, perché essendo il grado di sviluppo delle applicazioni nucleari ancora arretrato rispetto non solo a quello delle superpotenze, ma pure a quello del Regno Unito, una comunità che promuovesse l'energia nucleare vincolandone le acquisizioni agli usi civili tramite strumenti coercitivi poteva obiettivamente rappresentare un limite alla possibilità di realizzazione di un armamento nucleare.

L'elemento che preservava il sistema da torsioni insostenibili era contenuto nell'articolo 84, costruito sulla base delle esigenze di un programma militare. Esso esentava dalle salvaguardie ogni materiale nucleare che fosse dichiaratamente destinato alla difesa dello Stato, sia che questo materiale dovesse essere ancora trasformato in vista del suo uso militare, sia che fosse conservato in un'area militare come disposto dai piani operativi dello Stato. Pertanto, l'applicazione delle salvaguardie non doveva discriminare sulla base della destinazione dei materiali nucleari, affinché la ricerca militare non fosse ulteriormente penalizzata. Il punto era di importanza capitale, perché una prima ipotesi di stesura del trattato non lo contemplava, mirando a rendere vietata la ricerca nucleare militare e, conseguentemente, la costruzione di armi atomiche. Il fatto stesso che questa formulazione fosse stata respinta già nelle negoziazioni dimostra quanto l'ipotesi non avesse basi serie su reggersi; pertanto, la scelta di includere l'esenzione dei siti militari permise di mantenere in vita l'intero sistema, non solo delle salvaguardie ma della comunità atomica nel suo complesso.

I governi francesi, di qualsiasi colore, non intendevano rinunciare alla costruzione delle armi atomiche, e anche in Italia e Germania un trattato che impedisse *tout court* la ricerca nucleare militare non avrebbe avuto facile approvazione e verosimilmente possibilità di resistere negli anni ruggenti della proliferazione nucleare<sup>33</sup>. Così, il sistema di salvaguardie permise di incanalare una marea entro argini concordati, mutualmente sostenuti sia dagli europei che da una parte della dirigenza americana. Il trattato rappresentava una necessità per i progetti di espansione tecnologica di entrambe le sponde dell'Atlantico, proponendo una soluzione giuridica e politica degli elementi conflittuali insiti nelle relazioni nucleari transatlantiche.

### *L'accordo con gli Stati Uniti e l'avvio delle ispezioni*

Nel 1958, il governo degli Stati Uniti preparò la proposta di accordo con EURATOM, senza il quale la comunità non avrebbe potuto sviluppare praticamente la sua azione. L'esportazione statunitense avrebbe infatti fornito materiali nucleari e tecnologia indispensabili per poter affermare il ruolo di indirizzo della comunità rispetto ai singoli Stati membri, che altrimenti avrebbero proseguito secondo prospettive prioritariamente nazionali, non trovando evidenti benefici nell'integrazione. Nel messaggio inviato al Congresso degli Stati Uniti che dibatteva l'approvazione dell'accordo, Eisenhower prospettò circa un milione di chilowatt di potenza nucleare installata in Europa per il

---

<sup>33</sup> Cfr. C. BUFFET, L. NUTI (a cura di), *Dividing the atom: essay on the history of nuclear sharing and nuclear proliferation*, «Storia delle relazioni internazionali», special issue, 1998.



quinquennio successivo, da reattori sviluppati in America. Questo obiettivo sarebbe stato condizionato a un controllo concreto della tecnologia esportata, al diritto di ritirare il combustibile nucleare esaurito dall'Europa e a un adattamento del sistema di salvaguardie dell'EURATOM a quello previsto dalla Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (AIEA), di poco successivo al trattato. Il 27 agosto del 1958 il Congresso degli Stati Uniti approvò infine l'accordo: gli Stati Uniti avrebbero fornito alla comunità tecnologia e combustibile nucleare, ed EURATOM da parte sua ne ribadiva i soli impieghi civili, direttamente o come derivati, impegnandosi inoltre a non trasferirli a terze parti senza l'approvazione statunitense. La compatibilità con le salvaguardie della AIEA fu invece accordata nel mutuo riconoscimento, senza che la comunità riconoscesse una superiorità gerarchica all'agenzia internazionale, e senza che la AIEA potesse verificare con i propri ispettori l'osservanza dell'uso civile da parte di EURATOM dell'esportazione statunitense<sup>34</sup>.

Si trattava di un rilevante passo avanti nel recupero della fiducia europea verso gli Stati Uniti, incrinatasi nella guerra di Suez, e di una deroga sostanziale alla politica di esportazione nucleare americana. Il direttore generale dell'AIEA, lo statunitense Sterling Cole, condusse una battaglia di retroguardia contro questa interpretazione dell'accordo data dal proprio governo, che limitava l'autorità dell'agenzia. Infatti, altri stati avrebbero potuto richiedere un identico trattamento, in particolare osservando che l'integrazione fra i due sistemi di salvaguardie si era risolta in un'esclusione degli ispettori della AIEA dalle installazioni create in Europa a seguito dell'accordo con gli Stati Uniti. La auto soddisfazione della Commissione era divenuta il diritto di EURATOM alle auto ispezioni<sup>35</sup>.

Infatti, la Commissione reclutava gli ispettori fra i cittadini degli Stati membri, ed essi dovevano rendere conto alla sola Commissione dei risultati delle loro ispezioni. Né la AIEA, né il governo degli Stati Uniti potevano reclamare il diritto di accesso ai risultati delle ispezioni, ma questo per Washington non rappresentò un problema, poiché quattro anni dopo, il 22 maggio del 1962, prima che il presidente John Fitzgerald Kennedy si confrontasse nella crisi dei missili di Cuba, l'accordo con l'EURATOM fu emendato in senso ancor più permissivo. Gli europei avrebbero potuto conservare il combustibile esaurito, da cui potevano essere ricavati importanti materiali nucleari speciali, anziché rimandarlo negli Stati Uniti<sup>36</sup>.

Le ispezioni della Commissione iniziarono quando l'accordo con gli Stati Uniti ebbe prodotto risultati concreti, e quindi vi fosse sostanza da verificare. La Commissione aveva emanato dal 1959 al 1960 una serie di regolamenti (numero 2, 7, 8 e 9) che stabilivano la conduzione pratica delle ispezioni, come la gestione delle informazioni tecniche degli impianti o dei registri del materiale fissile. La prima ispezione fu realizzata nell'aprile del 1960 a Mol, in Belgio, mirata più sul controllo della registrazione del materiale che sulla verifica delle varie parti dell'impianto. Successivamente, le ispezioni crebbero in numero, ancor più dopo il 1962 e l'emendamento dell'accordo con gli Stati Uniti, che comportò nuove procedure di verifica per gli impianti di ritrattamento del combustibile esaurito. L'incremento delle ispezioni richiese il reclutamento di nuovi ispettori ed un cambiamento del loro profilo professionale: laddove i primi ispettori provenivano dalle carriere diplomatiche e dalle organizzazioni internazionali, nei successivi reclutamenti crebbe l'aliquota di personale di formazione tecnica e scientifica in ambito nucleare. Dal

---

<sup>34</sup> D.A. HOWLETT, *op. cit.*, pp. 67-85.

<sup>35</sup> J. KRIGE, *cit.*

<sup>36</sup> D.A. HOWLETT, *op. cit.*, pp. 87-8.

1960 al 1967, la Commissione inviò 411 ispezioni, di cui 177 in reattori di ricerca e 101 in impianti di fabbricazione del combustibile; 53 furono effettuate in reattori di potenza, 50 in centri di ricerca, 20 in stabilimenti di ritrattamento del combustibile esaurito e 10 in magazzini di combustibile<sup>37</sup>.

### *Il Trattato di Non Proliferazione e la resistenza del sistema EURATOM*

In questo lasso di tempo la situazione internazionale continuava ad evolvere, come testimoniò l'ingresso della Repubblica popolare cinese fra le potenze nucleari nel 1964, un evento che spinse le superpotenze a promuovere un trattato mirato a limitare la proliferazione nucleare orizzontale. L'elaborazione del trattato detto di non proliferazione nucleare (TNP) si inserì nell'apertura di quella nuova fase del sistema internazionale chiamata grande distensione, segnando ancora la consonanza fra le questioni relative alle armi nucleari e la periodizzazione della storia della Guerra Fredda. In accordo col Regno Unito, il trattato fu aperto alle adesioni nel 1968, e costituì il testo fondamentale del regime di non proliferazione nucleare<sup>38</sup>. Il percorso di ratifica del trattato di non proliferazione fu assai accidentato, non ultimo per la posizione degli Stati europei e di conseguenza di EURATOM. Se in precedenza la comunità aveva rifiutato il sistema di salvaguardie della AIEA, col TNP l'agenzia assurgeva al ruolo di controllore dell'adempimento degli impegni non proliferanti da parte degli Stati membri, cioè la rinuncia alle armi nucleari per i Paesi che non ne fossero già dotati al momento della firma. La Repubblica francese non aderì al trattato, mentre la Repubblica Italiana e la Repubblica Federale tedesca attesero sei anni prima di ratificarlo, nel 1975. Dunque, fra gli Stati membri di EURATOM vi era l'interesse a mantenere il sistema regionale di salvaguardie in favore del nuovo regime di non proliferazione, anzi a delimitare di nuovo le competenze della AIEA al di fuori dei confini della comunità. Quando, nel 1971, il consiglio dei governatori dell'agenzia emanò una direttiva quadro per lo svolgimento delle ispezioni, parve possibile far risultare il sistema di salvaguardie di EURATOM come funzionalmente indipendente dagli Stati membri, dando alla Commissione una procura della AIEA a svolgere le ispezioni in sua vece<sup>39</sup>.

Ciò significava che la Commissione avrebbe dovuto trasmettere i risultati delle ispezioni alla AIEA, e questa possibilità incontrò la ferma opposizione di Parigi, essendo sì la Repubblica francese fuori dal TNP, ma essendo pure lo stato più ispezionato dalla Commissione. Si creò, dunque, un doppio binario, in cui coesistevano i due sistemi ma senza ambiguità di competenze e, soprattutto, senza trasmissione di informazioni da EURATOM alla AIEA. Gli stati membri del TNP aprirono i loro siti alle ispezioni della AIEA, mentre la Francia mantenne l'indipendenza del sistema EURATOM e dunque la propria indipendenza dal regime di non proliferazione.

L'assestamento del sistema dovette tenere conto anche degli effetti dall'ingresso del Regno Unito nelle Comunità europee avvenuto nel 1973, e dunque anche in EURATOM, poiché il complesso nucleare britannico aveva un'unica linea di lavorazione per i

---

<sup>37</sup> P. BHARAT, P. CHARE, *Fifty Years of Safeguards under the EURATOM Treaty – A regulatory Review by the EURATOM inspectorate*, in JANSSENS-MAENHOUT, GREET (a cura di), *Nuclear Safeguards and Non-Proliferation. Syllabus of the ESARDA course*, Brussels, Publication Office of the European Union, 2008.

<sup>38</sup> R. POPP, L. HOROWITZ, A. WENGER, *Negotiating the Nuclear Non-Proliferation Treaty: Origins of the Nuclear Order*, Londra, Routledge, 2016.

<sup>39</sup> D.A. HOWLETT, *op. cit.*, pp. 123-7.

materiali nucleari, qualunque fosse la loro destinazione. Questo comportò un evidente problema nell'adeguamento del Regno Unito ai requisiti di EURATOM sul controllo dei materiali nucleari, che indusse un'ulteriore attenzione a non compromettere l'intero sistema di salvaguardie EURATOM<sup>40</sup>.

Quando furono tracciati caratteri delle salvaguardie di EURATOM, la diffusione della tecnologia nucleare era ancora agli esordi. Quando invece il TNP entrò in vigore, gli Stati che potevano ambire agli armamenti nucleari erano ormai in numero cospicuo. Questo concorre a spiegare perché le salvaguardie di EURATOM non hanno conosciuto infrazioni analoghe a quelle sperimentate dalla AIEA. Ma vi è un altro elemento, altrettanto strutturale, che contribuisce a rendere significativa la ricerca storica su EURATOM, cioè la sua natura principalmente progettuale e non gerente, come nel caso della CECA. L'integrazione fra Stati è un vincolo incomparabilmente più forte della partecipazione a un'organizzazione internazionale come le Nazioni Unite, a maggior ragione se questa si dispiega in un settore ad altissima tecnologia e innovazione come era allora il nucleare. A questo si aggiunga che le salvaguardie di EURATOM, prima ancora di soddisfare gli americani, dovevano assicurare gli europei e, in particolare, i francesi rispetto a qualsiasi tentazione nucleare militare tedesca. Inserite in questa struttura, le salvaguardie nucleari europee ebbero un'efficacia incomparabilmente maggiore rispetto alle omologhe della AIEA, contribuendo al consolidamento dell'intero edificio europeo.

---

<sup>40</sup> Ivi.

