

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3049-A

## RELAZIONE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE DE ZULUETA)

Comunicata alla Presidenza il 20 marzo 1998

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione dei Protocolli al Trattato Nord Atlantico sull'accesso della Repubblica di Polonia, della Repubblica ceca e della Repubblica di Ungheria, firmati a Bruxelles il 16 dicembre 1997

**presentato dal Ministro degli affari esteri  
di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio  
e della programmazione economica  
e col Ministro della difesa**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 EBBRAIO 1998**

---

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
– della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	7
– della 5 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	8
Disegno di legge .....	»	9

ONOREVOLI SENATORI. - Con il disegno di legge n. 3049 il Governo italiano propone la ratifica e l'esecuzione dei tre Protocolli al Trattato dell'Atlantico del nord, già firmati il 16 dicembre dell'anno scorso dai rappresentanti di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, che impegneranno il Segretario generale della NATO a nome di tutti i membri dell'alleanza ad invitare i Governi di questi tre paesi ad accedere al Trattato, per diventare, a completamento dell'iter procedurale previsto, membri a pieno titolo dell'Alleanza atlantica.

Forse è riduttivo proporre, come suggerisce la relazione ministeriale, che questo primo momento di allargamento sia semplicemente la conseguenza di un processo di adattamento dell'Alleanza ad un contesto radicalmente cambiato in seguito alla fine della guerra fredda. Mi sembra, invece, che nell'accogliere la richiesta di adesione di questi tre paesi, richiesta legittima secondo i termini stessi del Trattato, la NATO si sia trovata nella necessità di accelerare un processo di profondo riesame della sua collocazione nell'ambito di una nuova architettura di sicurezza europea. Non a caso, infatti, in seguito al vertice di Madrid di luglio dell'anno scorso in cui la Repubblica Ceca, la Polonia e l'Ungheria furono invitati a dare avvio ai negoziati per la loro adesione all'Alleanza atlantica, il segretario generale Javier Solana parlò di una «nuova NATO» nel contesto di un nuovo ordine europeo.

Al momento dell'inizio formale della discussione nella Commissione esteri del Senato degli Stati Uniti, un gruppo di 20 senatori, ritenendo che il dibattito nel loro paese delle implicazioni di una revisione del Trattato del Nord Atlantico fosse stato alquanto frettoloso, hanno sottoscritto un documento chiedendo al loro Governo la disponibilità ad un esame adeguato della questione. È opportuno che anche il Parla-

mento italiano approfondisca questioni come le conseguenze dell'allargamento della NATO e il suo rapporto con quello proposto, quasi in sincronia, dell'Unione europea, i costi dell'allargamento, i rapporti con la Russia, passata da nemico (e, come tale, ragione fondante della stessa alleanza) a «partner» di primo rango, e la portata ed i tempi di un ulteriore allargamento.

Quando l'ex presidente Mikhail Gorbachov è venuto a Roma per esprimere la sua convinta opposizione ad un allargamento, da lui allora percepito come vera e propria ipoteca sul processo di piena integrazione, pacifica e democratica, del suo paese in un continente europeo finalmente libero da fronti contrapposti, ha trovato orecchie attente ad ascoltarlo. Molte cose sono cambiate da allora. Cambiamenti che credo si possano definire storici. Non voglio assolutamente abusare del termine, ma se esaminiamo l'agenda diplomatica europea dell'anno scorso e le decisioni che hanno toccato la sicurezza europea, credo che l'aggettivo possa apparire appropriato.

Questi passaggi hanno peraltro costituito le premesse per un esito positivo del vertice della NATO, tenutosi nel luglio 1997 a Madrid. Prima di tutti l'Atto fondatore sulle relazioni, la cooperazione e la sicurezza reciproca tra la NATO e la Russia, siglato nel maggio dell'anno scorso. Con quest'Atto la NATO e la Russia hanno già effettuato un profondo cambiamento nel panorama della sicurezza europea: la cosiddetta architettura di sicurezza europea. Grazie all'Atto, e alla costituzione di un Consiglio congiunto permanente quale cornice di consultazione operativa tra la NATO e la Russia, si sono create le basi potenziali per una solida collaborazione non solo in ambiti ormai sperimentati, quali le esercitazioni congiunte nel quadro degli accordi «partnership for peace», ma anche nella pianificazione di opera-

zioni quali missioni congiunte di pace, sulla scia dell'esperienza, importantissima, delle missioni I-FOR e S-FOR in Bosnia.

Con la presenza permanente di ufficiali russi di stanza al quartiere generale della NATO si apre un'era senza precedenti per l'Alleanza, con la prospettiva di aperture forse inaudite per un'alleanza che si definisce tuttora prioritariamente difensiva. Altrettanto importante, credo, la componente politica dell'accordo. Il nuovo consiglio congiunto non solo consentirà un grado, appunto, senza precedenti di apertura ed accesso alle informazioni, ma consentirà l'adozione di scelte congiunte, dando alla Russia un alto livello di rappresentanza e la possibilità di avere voce (senza arrivare al potere di veto) su un largo ventaglio di questioni, dalla proliferazione nucleare alle operazioni di «peacekeeping».

Nello stesso Consiglio di Madrid la NATO ha stipulato uno Statuto per un rapporto specifico di «partenariato» con l'Ucraina, la cui importanza non va sottovalutata. L'intero programma «partnership for peace», che già coinvolge 27 paesi, è stato rafforzato, portando alla costituzione del Consiglio di partenariato euro-atlantico. Un'occhiata al calendario delle riunioni che si sono svolte presso la sede della NATO a Bruxelles a dicembre dell'anno scorso dà, forse, un'indicazione della qualità dell'evoluzione in atto. In quei giorni si sono riuniti - sia a livello di Ministri della difesa (con prosieguo di riunione di Capi di stato maggiore), sia a livello di Ministri degli esteri - il consiglio di partenariato euro-atlantico, il consiglio congiunto permanente NATO-Russia e la Commissione NATO-Ucraina.

L'adesione di tre nuovi Stati all'Alleanza atlantica va valutata nel quadro della evoluzione, tutto meno che minacciosa, dell'Alleanza stessa. Dalla fine della guerra fredda gli Stati Uniti hanno ridotto di più di due terzi le loro truppe di stanza in Europa. Sono praticamente scomparse dall'Europa tutte le armi nucleari a corto raggio. Infatti tutto l'arsenale nucleare con base in Europa

ha subito una riduzione spettacolare, mentre il dispiegamento di armi convenzionali è probabilmente ben al di sotto dei limiti stabiliti dal trattato sulle forze convenzionali in Europa (CFE). Nelle stesse settimane in cui si negoziavano i termini dell'Atto fondatore NATO-Russia, il presidente russo Boris Yeltsin ha discusso, ad un vertice con il presidente degli Stati Uniti Bill Clinton, la possibilità di aprire un negoziato per un trattato Start-III, cioè per un'ulteriore riduzione degli arsenali nucleari strategici. Purtroppo la Duma non ha ancora ratificato il precedente trattato Start. E comunque già l'implementazione dello Start-II dimezzerebbe il numero delle testate nucleari di ciascuna parte. Se si tiene conto che, sempre dall'anno scorso, la Russia è membro a pieno titolo del gruppo G8 dei paesi più industrializzati del mondo, non si può che prendere atto di un contesto di rapporti NATO-Russia enormemente migliorato. Il miglioramento è tale che, senza cadere nella enfasi retorica, si può dire che ci sono oggi le condizioni per parlare della possibilità di una vera «partnership» dei paesi NATO con la Russia nella gestione della sicurezza europea; - e non uso la parola inglese a caso, perchè con essa voglio esprimere il concetto di una piena e libera collaborazione, mentre la parola «partenariato» è diventata, nel linguaggio diplomatico, un termine tecnico.

Il presidente Romano Prodi, nel disegnare i pilastri portanti della nostra politica estera, ha parlato nel luglio dell'anno scorso di un «processo di trasformazione interna ed esterna dell'Alleanza atlantica, da sistema militare difensivo ad organismo aperto ed articolato per la salvaguardia della sicurezza collettiva». Un processo fortemente sostenuto dal nostro paese. Il vertice di Madrid, e l'adesione ai tre protocolli oggi al nostro esame che ne sono derivati, sarebbero dunque soltanto una delle tappe di questo processo. E non certamente l'ultima. Prendo atto che il nostro Governo ha già fatto valere la propria convinzione, condivi-

sa dalla maggior parte dei nostri alleati, che le tensioni più gravi per l'Europa si determinano a Sud, e che pertanto la questione dell'inclusione futura della Romania e della Slovenia deve essere considerata, alla scadenza del 1999, altrettanto legittima.

Non credo che devo illustrare qui, essendo questa una convinzione largamente condivisa, i motivi strategici che rendono opportuno un ulteriore allargamento a vantaggio di due paesi, la Romania e la Slovenia, che non solo hanno adempiuto ai criteri proposti dalla NATO ma completerebbero, grazie alla loro posizione, il collegamento territoriale tra nord e sud dell'Alleanza. L'inclusione della Slovenia, tra l'altro, potrebbe fungere da segnale verso l'area balcanica, con tutte le sue tensioni, di una «chance» crescente di inclusione nelle strutture portanti della sicurezza europea, laddove i conflitti siano stati risolti con gli strumenti previsti dal diritto internazionale. Una maggiore attenzione all'area balcanica, nella scansione di eventuali e ulteriori inclusioni, non solo corrisponde all'interesse dell'Italia, direttamente toccata dalle crisi in questa area, ma coincide anche con l'attuale punto focale dell'attività dell'Alleanza, fortemente impegnata in Bosnia.

Ritorno per un attimo a quelle che mi sembrano essere state le premesse per l'approdo, in un contesto in forte evoluzione, al punto oggi al nostro esame: l'invito ad aderire alla NATO rivolto a tre nuovi paesi. Credo che una cornice, poco appariscente agli occhi dell'opinione pubblica, ma nondimeno essenziale, sia stata fornita dall'OSCE, l'Organizzazione per la sicurezza e la Cooperazione in Europa, che costituisce la sede più ampia e più comprensiva di gestione della sicurezza europea. Al vertice dei capi di Stato e di Governo dell'OSCE a Lisbona, nel dicembre del 1996, i paesi membri dell'organizzazione confermarono, tra i propri principi fondamentali, il diritto sovrano di qualsiasi paese partecipante all'OSCE di aderire ad intese internazionali o di stipulare trattati bilaterali o multilaterali di sicurezza. Nella stessa oc-

casione i capi di Governo dell'OSCE diedero nuovo impulso al negoziato tra i paesi membri del Trattato CFE, fissando un calendario ambizioso, che prevedeva entro la seconda metà del 1998 il completamento dei negoziati di adattamento del Trattato alla nuova realtà geopolitica europea, tenendo conto delle esigenze di sicurezza di ben 30 paesi membri, non più divisi in due blocchi contrapposti.

Un accordo su «Alcuni elementi di base» per l'adattamento del Trattato è già stato raggiunto il 23 luglio dell'anno scorso. Non c'è dubbio che l'evoluzione positiva di questo negoziato si sia ripercossa in modo favorevole sulle trattative per l'Atto fondatore dei rapporti tra la NATO e la Russia, nonché sul clima generale in cui si è svolto il vertice della NATO di Madrid. Non solo è stato chiaro fin dagli inizi del negoziato CFE che nessuno dei 30 paesi membri aveva intenzione di chiedere limiti di equipaggiamento più elevati di quanto sia consentito dal Trattato in vigore, ma è rapidamente emerso un consenso in favore di riduzioni più drastiche, aprendo così la strada ad una sicurezza europea a più bassi livelli di armamenti. Ed è stato anche sostenuto che, visti i benefici di cui fruiscono i membri di un'alleanza, una regola di «sufficienza dell'alleanza» dovrebbe imporre ulteriori restrizioni ai quantitativi di equipaggiamenti consentiti ai paesi che ne fanno parte.

È inutile sottolineare gli effetti positivi sul vertice di Madrid di un accordo sostanziale intorno a queste posizioni, nonché dell'impegno assunto dall'Alleanza atlantica di garantire la propria sicurezza collettiva assicurando l'interoperabilità, piuttosto che creando stanziamenti di forze da combattimento nei nuovi paesi membri. Altro effetto positivo del negoziato CFE, sia per i paesi membri dell'Alleanza atlantica sia per i paesi invitati ad aderire, è stato la riduzione del costo prevedibile dell'allargamento.

Sia l'OSCE sia il Trattato CFE sono strumenti di distensione creati in epoca di guerra fredda, ma credo che i due passaggi

appena citati diano un'idea del ruolo vitale che già svolgono, in modo complementare non solo alla NATO, ma anche alle altre organizzazioni europee e transatlantiche che si occupano di sicurezza nella costruzione di quella che viene chiamata, negli stessi ambienti NATO, la nuova architettura di sicurezza europea.

Il vertice governativo di Lisbona ha riconosciuto l'idoneità dell'OSCE a svolgere questo ruolo di coordinamento e di potenziamento delle complementarità, dando mandato all'OSCE, nell'ambito del suo lavoro per un Modello di sicurezza europea, di definire le modalità di una più intensa cooperazione tra le varie organizzazioni esistenti attraverso la preparazione di una Piattaforma per la sicurezza e la cooperazione. Per questa azione ci si dovrebbe avvalere dell'esperienza di cooperazione già acquisita in missioni collaborative quali quelle in Bosnia e in Albania. Una coincidenza dei tempi di completamento sia delle procedure di adesione dei nuovi membri della NATO sia della definizione della suddetta Piattaforma avrebbe una forte valenza simbolica, sottolineando quel valore attribuito alla NATO, di alleanza impegnata prevalentemente nella costruzione di condizioni di sicurezza, che mi sembra sia condiviso dal Governo.

Un ultimo punto. È stato ripetuto in più sedi, sia dell'OSCE come della NATO, che la chiave di volta della nuova sicurezza europea e transatlantica è la trasparenza. Questa è la «ratio» dell'operazione «partnership for peace», nell'ambito della quale vengono resi comunicanti i sistemi di comando e le modalità operative di forze armate un tempo contrapposte. È questo impegno alla trasparenza che conferisce un carattere fortemente innovativo, con potenziali ricadute non solo di tipo «confidence building», ma addirittura cooperativo, all'Atto fondatore dei rapporti tra NATO e Russia. Questo impegno alla trasparenza è alla base sia del

Trattato CFE, con la moltiplicazione delle ispezioni reciproche, sia dei trattati assai più impegnativi per la riduzione degli armamenti nucleari, quali SALT-I e SALT-II. Anche il lavoro dell'OSCE si basa su un impegno consensuale alla trasparenza. Si parte dalla sottoscrizione di principi condivisi per acconsentire, sempre nel nome della sicurezza, ad un alto grado di interferenza reciproca.

Oggi le nostre forze armate sono già coinvolte in un processo di riorganizzazione, con l'adeguamento ad una nuova struttura di comando della NATO. In questo contesto di cambiamento, sempre nell'ambito dei nostri accordi in campo di difesa e di sicurezza, credo che l'opinione pubblica apprezzerrebbe un gesto di trasparenza, al passo con i tempi, per rendere pubblici, cioè verificabili in sede parlamentare, gli accordi segreti tra il nostro Governo e quello degli Stati Uniti per l'uso, da parte americana, di un numero di basi italiane. Credo che il ministro Dini ascolterà questa richiesta senza pregiudizio in quanto un cambiamento in questo senso fu già auspicato dal ministro Motzo, allora delegato da lui stesso, in quanto Presidente del Consiglio, a guidare la politica del suo Governo nel campo delle riforme istituzionali. Ovviamente tale questione andrà posta e risolta in una sede diversa dal presente disegno di legge, che non riguarda accordi bilaterali.

La Commissione affari esteri, dopo ampio e approfondito dibattito cui ha partecipato anche il Ministro Dini, mi ha dato mandato di raccomandare all'Assemblea l'approvazione del disegno di legge nel testo del Governo. Non si è ritenuto di introdurre una clausola di copertura finanziaria, in quanto l'onere a carico dell'Italia - pari a 106 milioni di dollari in dieci anni, secondo quanto è stato deciso nel Consiglio Atlantico del dicembre scorso - potrebbe esser coperto con una riallocazione dei fondi di bilancio.

DE ZULUETA, *relatrice*

**PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: MUNDI)

11 marzo 1998

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza parere favorevole.

**PARERE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: FERRANTE)

17 marzo 1998

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge per quanto di competenza, esprime parere di nulla osta.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare i Protocolli al Trattato Nord Atlantico sull'accesso della Repubblica di Polonia, della Repubblica ceca e della Repubblica di Ungheria, firmati a Bruxelles il 16 dicembre 1997.

## Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data ai Protocolli di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della loro entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo II di ciascun Protocollo.

## Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.





