CAMERA DEI DEPUTATI N. 3689-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

(Relatore: **FOSCHI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 10 febbraio 1994 (v. stampato Senato n. 1814)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(ANDREATTA)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

(MANCINO)

CON IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(CONSO)

CON IL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(SPAVENTA)

CON IL MINISTRO DELLE FINANZE

(GALLO)

CON IL MINISTRO DEL TESORO

(BARUCCI)

CON IL MINISTRO DELLA DIFESA

(FABBRI)

E CON IL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELLA NAVIGAZIONE

(COSTA)

—

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 10 febbraio 1994

—

Ratifica ed esecuzione del trattato sui cieli aperti, con allegati, fatto a Helsinki il 24 marzo 1992

Presentato alla Presidenza il 21 febbraio 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Commissione affari esteri e comunitari ha approvato il disegno di legge n. 3689 con l'approvazione dell'articolo 79, sesto comma, del Regolamento, adottando la relazione al disegno di legge presentato dal Governo al Senato (Atto Senato n. 1814), che viene allegata.

ALLEGATO.

Il Trattato *Open skies* « cieli aperti » è stato firmato ad Helsinki il 24 marzo 1992 dai sedici Paesi membri dell'Alleanza atlantica e dagli *ex* membri del Patto di Varsavia. In tutto venticinque Paesi, tenuto conto del fatto che, fra i successori dell'Unione Sovietica, fino ad ora soltanto la Russia, la Bielorussia, l'Ucraina, la Georgia ed il Kirgistan hanno sottoscritto l'accordo.

Quest'ultimo traduce in realtà quello che solo pochi anni fa sarebbe apparso irreale, aprendo i cieli di tutti i Paesi partecipanti, in un'area compresa fra Vancouver e Vladivostok, ai sorvoli da parte degli altri Paesi membri.

L'obiettivo di tali sorvoli è essenzialmente di carattere militare, nella misura in cui essi consentono la verifica dall'alto, grazie all'uso di sensori specifici, dell'osservanza da parte di ciascun Paese degli impegni assunti sul piano internazionale nel settore del controllo degli armamenti.

Un eventuale impiego dei medesimi voli a scopo di monitoraggio ecologico è anche menzionato dal Trattato. esso richiede un ulteriore approfondimento – che è stato già avviato – per essere reso attuabile.

L'idea che sta alla base del regime *Open skies* era stata lanciata per la prima volta nel 1955 dall'allora Presidente americano Eisenhower; il mondo si trovava in piena atmosfera di guerra fredda — basti pensare che in quello stesso anno vide la luce il Patto di Varsavia — e non stupisce pertanto che essa non abbia avuto allora alcun seguito. Ripresa dal Presidente Bush nel maggio 1989, l'iniziativa, dopo un avvio incerto, ha beneficiato del rapido evolversi della situazione internazionale e, nel giro di meno di tre anni, è sfociata nel testo dell'accordo la cui ratifica questo Parlamento è oggi chiamato ad autorizzare.

Il Trattato, che segue di poco l'entrata in vigore dell'Accordo sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa (CFE), in pratica lo completa e costituisce allo stesso tempo un notevole passo avanti nel rafforzamento della fiducia reciproca fra Paesi un tempo ostili.

Esso offre ad ogni Paese firmatario l'opportunità di effettuare voli di osservazione su territori un tempo praticamente ignoti, come la Siberia, e, di converso, consente ad aerei russi di sorvolare aree prima inaccessibili del mondo occidentale, in nome della trasparenza delle reciproche azioni ed in uno spirito di collaborazione piena ed incondizionata.

L'accordo è composto da diciannove articoli e dodici allegati tecnici.

L'articolo XVII prevede che esso entrerà in vigore sessanta giorni dopo il deposito di venti strumenti di ratifica, fra i quali devono figurare quelli dei Paesi ai quali siano state assegnate quote di ispezioni non inferiori ad otto. Poiché all'Italia è stata assegnata una quota di dodici voli annui, la ratifica dell'accordo da parte del nostro Paese è indispensabile all'entrata in vigore dell'accordo stesso.

Al fine di promuovere il raggiungimento degli obiettivi dell'accordo e di facilitarne l'attuazione, l'articolo X istituisce una Commissione consultiva « cieli aperti », che adotta decisioni e formula raccomandazioni per consenso. Grazie al dispositivo dell'applicazione provvisoria del Trattato, previsto dall'articolo XVIII, la Commissione consultiva è entrata in funzione sin dal giorno della firma del Trattato. Essa ha sede a Vienna, dove riunioni hanno luogo regolarmente per la trattazione di questioni inerenti alla predisposizione delle intese necessarie all'applicazione dell'accordo.

Il Trattato prevede specifiche quote di voli attivi (di ciascun Paesè verso gli altri) e passivi (che ciascun Paese è tenuto a ricevere) per ogni anno di validità; l'Italia, come sopra accennato, ha ottenuto il diritto ad effettuare dodici voli e deve pertanto disporsi a ricevere dodici voli sul proprio territorio.

I voli possono essere effettuati utilizzando aerei del Paese osservatore, di quello osservato, ovvero di Paesi terzi, a seconda delle specifiche intese in argomento.

Per eseguire le varie osservazioni in volo sono previste diverse categorie di sensori, le cui specifiche tecniche devono essere rispettate da tutti i Paesi. L'articolo IV enumera come segue le predette categorie, che sono esclusive:

a) apparecchi fotografici ottici panoramici e a fotogrammi;

b) videocamere con visualizzatore in tempo reale;

c) dispositivi a scansione lineare a raggi infrarossi;

d) radar ad apertura sintetica a scansione laterale.

I dati raccolti durante i voli di osservazione saranno a disposizione di tutti gli Stati membri.

L'entrata in vigore di questo accordo aprirà dunque nuovi orizzonti all'attività ricognitiva del nostro Ministero della difesa; l'Italia potrà infatti allargare la propria sfera di osservazione ad un'area geografica vastissima.

Un aspetto che non si può tuttavia ignorare è il notevole sforzo economico che ciascun Paese firmatario dovrà affrontare per l'applicazione del Trattato, come documentato nell'allegata relazione tecnica, le cui cifre più alte si riferiscono alle previsioni del Ministero della difesa; ciò deriva in gran parte dagli elevati costi connessi con l'allestimento di aerei idonei allo scopo e con l'acquisto dei sensori da collocare sugli aerei. Si tratta, in alcuni casi, di prodotti di alta tecnologia, come, per esempio, il radar ad apertura sintetica (SAR). L'uso di questo sofisticato strumento è consentito solo a partire dal 1997, allorché si prevede che l'applicazione dell'accordo avrà raggiunto un regime di pieno funzionarnento; rispetto all'impegno finanziario che graverà sul bilancio dello Stato a partire dal 1997, che comprenderà l'impiego del SAR, il cui costo di sviluppo è indicato ipoteticamente, in assenza di dati certi, lo stanziamento previsto per gli anni 1993, 1994, 1995 e 1996 si può perciò considerare relativamente contenuto.

Una contropartita alle ingenti spese che l'Italia dovrà affrontare per applicare l'accordo, potrà essere rappresentata dalle ricadute economiche sulle industrie italiane del settore aereo e dei sensori ottici, che potranno partecipare alle gare, bandite in ambito europeo, ai fini dell'acquisizione del materiale necessario.

A tale proposito vale la pena di sottolineare che è in corso, nel quadro della unione dell'Europa occidentale (UEO), un lavoro di coordinamento, che mira a razionalizzare la scelta dei mezzi necessari a far funzionare l'accordo. Esso prevede l'impiego comune di aerei e di sensori e dovrebbe portare pertanto ad una riduzione dei costi individuali.

Tale esercizio affronta il problema in due fasi successive. La prima, detta « fase iniziale », si riferisce al periodo compreso fra la data di entrata in vigore dell'Accordo ed il 31 dicembre 1996, nel quale è solo consentito l'uso dei sensori ottici (quelli cioè delle categorie *a)* e *b)* della precedente elencazione). La successiva fase, a partire dal 1° gennaio 1997, corrisponde al periodo nel quale, presumibilmente, il Trattato funzionerà «a regime», poiché sarà consentito l'uso di tutte le categorie di sensori previste.

Per la fase della piena applicazione del Trattato sono allo studio alcune opzioni basate su diverse modalità di impiego comune di aerei e sensori, fra le quali è anche contemplata la possibilità di adibire una piccola flotta di aerei esclusivamente ai voli *Open skies*, in analogia con quanto già avviene in sede NATO con gli AWACS. Tale studio prevede peraltro tempi lunghi di realizzazione, che non consentono di prevedere soluzioni pratiche per la data alla quale l'accordo potrebbe entrare in vigore (presumibilmente intorno alla fine del 1993). Si è pertanto convenuto di affrontare separatamente il problema di trovare una soluzione per la prima fase, usufruendo dei rnezzi e dei sensori già disponibili presso i Paesi membri della UEO.

Nel corso di tale prima fase si potrà verificare l'effettiva rispondenza agli obbiettivi dell'accordo da parte dei sistemi utilizzati; ciò verrà pertanto a costituire una base di riferimento concreta per le scelte che i Paesi faranno successivamente, ai fini della realizzazione della fase « a regime ». In ogni caso, sia per la fase iniziale che per la successiva, è preciso intendimento dei Paesi membri della UEO di propendere per soluzioni che, a seconda delle circostanze, rappresentino quanto più possibile la combinazione dei criteri di economicità e di efficacia.

In questa esposizione relativa alle caratteristiche tecniche e alla portata politica di questo accordo sui cieli aperti, non ci si è soffermati su una serie di ulteriori dati tecnici, che è preferibile lasciare alla considerazione degli esperti.

È necessario che il Parlamento autorizzi la ratifica del Trattato.

È questo un atto in un certo senso dovuto, dal momento che l'Italia ha firmato il documento, assumendo nel contempo, nei confronti di tutti i cofirmatari, la responsabilità di far si che esso possa entrare in vigore.

È il caso di ricordare a questo proposito che l'Italia detiene quest'anno la Presidenza della unione dell'Europa occidentale e che sarebbe pertanto auspicabile che dalla nostra posizione possa partire un segnale di speditezza nella ratifica, che valga da stimolo ed incoraggiamento agli altri Paesi membri dell'Unione, oltre che ai Paesi terzi cofirmatari del Trattato.

In base alle notizie disponibili, fino a questo momento il Trattato è stato ratificato dal Canada, dalla Cecoslovacchia e dalla Danimarca.

TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE	TESTO DELLA COMMISSIONE
ART. 1.	ART. 1.
1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il trattato sui cieli aperti, con allegati, fatto a Helsinki il 24 marzo 1992.	*Identico.*
ART. 2.	ART. 2.
1. Piena ed intera esecuzione è data al trattato di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo XVII del trattato medesimo.	*Identico.*
ART. 3.	ART. 3.
1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 2.130 milioni per l'anno 1994, in lire 2.441 milioni per l'anno 1995 e in lire 2.436 milioni per l'anno 1996, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1994-1996, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1994, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. 2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.	*Identico.*
ART. 4.	ART. 4.
1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.	*Identico.*

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL11-3689A
Lire 500