



**Verso una *global nuclear governance*:
gli obblighi internazionali in materia di disarmo nucleare
alla prova delle nuove crisi**

*Towards a global nuclear governance: the international legal obligations on
nuclear disarmament to the test of new crises*

di Debora Capalbo

Abstract: Il disarmo nucleare è un composito puzzle in cui si incastrano strumenti giuridici di varia natura. Gli Stati si sono obbligati nel 1968 con il TNP a limitare la proliferazione nucleare e a raggiungere il disarmo nucleare generale e completo. L'evoluzione normativa ha avuto un impulso con la fine della Guerra fredda, per arrivare all'adozione del Trattato sulla proibizione delle armi nucleari del 2017. I conflitti odierni e le minacce da parte di alcuni Stati nucleari mettono a dura prova tale regime. La prossima Conferenza di revisione del TNP, però, può rappresentare un momento di svolta.

Parole chiave: disarmo nucleare, non proliferazione nucleare, TNP, global governance nucleare, TPNW, *Humanitarian Initiative*.

Debora Capalbo: assegnista di ricerca in Diritto Internazionale presso l'Università Sapienza di Roma, ha conseguito il dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale e il Master in Tutela internazionale dei diritti umani presso la stessa Università. Ha svolto un periodo di tirocinio presso l'Istituto di ricerche internazionali Archivio Disarmo. Si occupa di diritti umani, disarmo nucleare, sicurezza umana, diritto internazionale penale, donne pace e sicurezza



Introduzione

Il disarmo nucleare appare per certi versi sempre più una chimera, considerando le contingenze attuali che influenzano l'opinione pubblica di fronte alle notizie diennesime minacce nucleari nel contesto della guerra in Ucraina. Le notizie che filtrano dai principali organi di informazione appaiono opache ed incomplete di fronte ad un contesto giuridico internazionale che è senz'altro molto complesso. Nonostante questa complessità, appare doverosa una trattazione chiara e semplificata che possa permettere che l'ostico argomento del disarmo nucleare non rimanga limitato ai soli addetti del settore.

Il disarmo nucleare è secondo molti autori un obbligo giuridico internazionale in capo a tutti gli Stati. In altre parole, l'obbligo del disarmo nucleare viene considerato come una norma dal carattere consuetudinario, la cui doverosità giuridica è cristallizzata oggi anche da uno specifico trattato internazionale, il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari, di cui si parlerà in seguito.

Il quadro giuridico internazionale in materia di disarmo nucleare è caratterizzato dalla cd. geometria variabile, locuzione utilizzata per rappresentare un novero di norme giuridiche che non sono vincolanti per tutti gli Stati. Sul piano internazionale, infatti, sono gli stessi Stati, soggetti per antonomasia di diritto internazionale, che decidono a quali norme vincolarsi e a quali trattati aderire. Questa peculiarità del diritto internazionale si riflette, naturalmente, anche sul quadro giuridico internazionale in materia di disarmo nucleare.

È bene ricordare che le armi nucleari sono state utilizzate una sola volta nella storia, con il lancio delle bombe atomiche da parte delle forze statunitensi sulle città giapponesi di Hiroshima e Nagasaki nel 1945. L'enorme potenza distruttiva di questi ordigni ha da subito creato una tale preoccupazione su scala globale da portare la comunità internazionale a stabilire il divieto assoluto di utilizzo delle armi atomiche. Si è creata la cd. norma consuetudinaria istantanea che, sebbene sembri essere un controsenso, ha trovato una sua prima applicazione proprio nel contesto delle armi nucleari. La consuetudine istantanea è caratterizzata dall'immediatezza con cui si forma e dal generale convincimento della sua doverosità giuridica tale al punto da indurre, sul piano internazionale, tutti gli Stati ad osservarla. In effetti (e fortunatamente), le armi nucleari non sono più state utilizzate come dispositivo militare nell'ambito di un conflitto. Ciò che ha caratterizzato tutto il periodo post-bellico dal 1945 ad oggi è la controversia giuridico-politico sulla legalità del possesso degli ordigni nucleari, ciò che gli Stati nucleari²⁰ preferiscono definire "deterrenza nucleare". Con tale locuzione, si intende il possesso finalizzato a scoraggiare altri Stati ad avviare programmi nucleari a scopo bellico e quindi dotarsi di armi nucleari. A partire dagli anni '90, si è contrapposto un forte movimento antinucleare che trova il suo fulcro nella cd. *Humanitarian Initiative*, un gruppo di Stati tra cui Austria, Svezia, Messico e una miriade di organizzazioni non governative che si impegnano per contrastare il possesso delle armi nucleari.

L'*Humanitarian Initiative* è stato il momento propulsivo per una serie di azioni in sede Nazioni Unite che hanno visto dapprima l'organizzazione di quattro importanti conferenze sulle

²⁰ Gli Stati che hanno dichiarato di detenere armi nucleari ad oggi sono nove: Stati Uniti, Russia, Francia, Regno Unito, Cina (legittimati a detenerle dal TNP) oltre a Israele, India, Pakistan e Corea del Nord (non legittimati dal TNP e di cui non sono Parti). Di questi stati, inoltre, Stati Uniti, Francia e Regno Unito sono anche Membri della NATO.



conseguenze umanitarie dell'utilizzo delle armi nucleari, tavoli tecnici per la valutazione dell'adozione di strumenti giuridici volti a proibire in toto le armi nucleari, fino all'obiettivo più importante che è stato la convocazione di una conferenza prima e la conseguente adozione dopo del Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) nel 2017.

Per comprendere il quadro giuridico internazionale di un percorso così lungo, è opportuno analizzare, seppure con la dovuta sintesi del caso, il percorso giuridico-politico del disarmo nucleare, sancito per la prima volta dall'art. VI del Trattato sulla non proliferazione nucleare del 1968. Si passerà poi all'analisi dei successivi sviluppi normativi per arrivare all'adozione del TPNW.

In ultimo viene presentata la valutazione se ci possano essere oggi le basi giuridico-politiche per creare una governance globale sul disarmo nucleare che, a parere di chi scrive, potrebbe essere il fondamento per il raggiungimento di un completo e generale disarmo nucleare.

1. L'art. VI del Trattato sulla non proliferazione nucleare (TNP)

L'art. VI del Trattato sulla non proliferazione nucleare (TNP), concluso il 1° luglio 1968 ed entrato in vigore il 5 marzo 1970, stabilisce che “[e]ach of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty in general and complete disarmament under strict and effective international control”.

La norma rappresenta il cosiddetto “terzo pilastro” del TNP ed è l'unica previsione di disarmo contenuta nel Trattato²¹. Il TNP, infatti, aveva inizialmente un duplice scopo: limitare la corsa agli armamenti nucleari e prevederne gli usi pacifici. Solo nel *draft* finale del Trattato, l'art. VI è stato inserito a seguito della proposta del cosiddetto *Mexican amendment* di cui si dirà meglio in seguito.

L'avvio dei negoziati del TNP fu determinato dall'iniziativa irlandese in seno all'Assemblea generale nel 1958, con un progetto di risoluzione destinato a mettere in luce la questione della pericolosità della proliferazione delle armi nucleari. Nei tre anni successivi, l'Irlanda continuava a premere in seno all'Assemblea per ottenere dei risultati tangibili. Il 4 dicembre 1961 l'Assemblea generale adottava la storica risoluzione 1665 (XVI) sulla “Prevention of wider dissemination of nuclear weapons”, meglio conosciuta come la “risoluzione irlandese”, che invitava gli Stati in possesso di armi nucleari a concludere nel più breve tempo possibile i lavori per un trattato che ponesse un freno alla proliferazione nucleare.

Il TNP è stato il frutto di lunghi e intermittenti negoziati. È considerato come la pietra angolare del regime giuridico della non proliferazione, la norma base in materia. Ciononostante, il Trattato è molto criticato, principalmente per il regime di distinzione che ha creato fra gli Stati nucleari e gli Stati non nucleari. Infatti, ai sensi dell'art. IX par. 3 del Trattato si definiscono “Stati militarmente nucleari” solo quegli Stati che alla data del 1° gennaio 1967 avessero fatto esplodere un'arma nucleare, vale a dire Stati Uniti, l'allora Unione Sovietica (oggi Russia), Regno Unito, Francia e Cina. Tale distinzione ha creato non poco malcontento fra gli altri Stati non nucleari parti al TNP che fino

²¹ Gli altri pilastri del TNP sono la non proliferazione delle armi nucleari e l'uso pacifico del nucleare per scopi civili, così come sanciti rispettivamente dagli artt. I e II del Trattato.



ad allora non avevano sviluppato tecnologie nucleari per scopi militari. I Paesi non nucleari, che rappresentano la quasi totalità della comunità internazionale, hanno fatto emergere la disapprovazione per la distinzione posta in essere dal TNP, definita spesso come “regime discriminatorio”, in quanto permette solo a cinque Stati (che sono al contempo i Membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite) di possedere tali armi di distruzione di massa.²²

Sebbene le armi nucleari siano state utilizzate una sola volta nella storia, con il lancio delle famose *Little Boy* e *Fat Man*²³ da parte degli Stati Uniti sulle città giapponesi di Hiroshima e Nagasaki nel 1945 sul finire della Seconda guerra mondiale, la comunità internazionale ha riconosciuto la portata devastante di tali armi le quali hanno provocato conseguenze inumane causando la distruzione totale delle due città giapponesi, con effetti negativi di lungo periodo sia sul territorio circostante sia sulla salute delle vittime dirette (i cd. *hibakusha*²⁴) e delle generazioni successive.

1.1. L'adozione del TNP

Il TNP è stato negoziato dal Comitato delle diciotto potenze in occasione della Conferenza che si è tenuta tra il 1962 e il 1968, su invito dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Al fine di comprendere meglio come nel Trattato, il cui scopo era la sola non-proliferazione, fosse stata inserita una norma sul disarmo nucleare, l'art. VI, è bene ripercorrere gli avvenimenti che hanno portato all'adozione del TNP nel testo del 1968.

Sin dai primi giorni immediatamente successivi alla nascita dell'ONU, la questione della prevenzione della diffusione delle armi nucleari era stata sollevata nelle discussioni generali sul disarmo. Il 17 ottobre 1958, durante la XIII sessione dell'Assemblea generale, l'Irlanda introdusse un progetto di risoluzione al Primo Comitato dell'Assemblea, il Comitato sul disarmo, facendo emergere la questione della pericolosità della proliferazione nucleare che richiedeva un'attenzione particolare²⁵.

Il progetto di risoluzione, adottato dal Comitato il 31 ottobre 1958, prevedeva l'istituzione di un comitato *ad hoc* per studiare i pericoli inerenti alla diffusione delle armi nucleari²⁶. L'Assemblea generale non adottò alcuna risoluzione sul tema durante la sessione. Tuttavia, a seguito di un'ulteriore richiesta da parte dell'Irlanda, l'Assemblea incluse all'ordine del giorno della sua XIV

²² La distinzione attuata dal TNP fra Stati nucleari e Stati non nucleari aveva suscitato fin dall'inizio dei negoziati un generale malcontento fra i secondi, in quanto il Trattato ricalcava la medesima disparità fra gli Stati parti venutasi a creare con lo *status* speciale di Membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (art. 23 della Carta dell'ONU). Tale squilibrio nelle posizioni diede vita a un movimento molto attivo fra gli Stati non allineati, i quali ebbero un ruolo determinante nella genesi normativa dell'art. VI del TNP.

²³ I due ordigni nucleari lanciati dagli Stati Uniti sul Giappone furono definiti *Fat Man* e *Little Boy* per via delle loro dimensioni. *Little Boy* fu sganciata su Hiroshima il 6 agosto 1945, *Fat Man* su Nagasaki l'8 agosto dello stesso anno.

²⁴ Sono definiti *hibakusha* i sopravvissuti agli effetti causati dalle bombe nucleari lanciate su Hiroshima e Nagasaki.

²⁵ First Committee of the General Assembly, draft resolution, submitted by Ireland, A/C.1/L.206, 17 October 1958.

²⁶ *Ibidem*.



sessione la tematica della *dissemination of nuclear weapons*²⁷ a cui fece seguito il *draft* di risoluzione inviato dal Primo Comitato nel suo rapporto del 15 giugno 1959²⁸. L'Assemblea adottò, con ris. 1380 (XIV) del 20 novembre 1959, il *draft* proposto dal Primo Comitato dal titolo "*Prevention of wider dissemination of nuclear weapons*". È con questa risoluzione che l'Assemblea generale ha suggerito al Comitato delle dieci potenze sul disarmo (*Ten-Nation Disarmament Committee*, TNDC) "[...] in the course of its deliberations, [...] to consider appropriate means whereby this danger may be averted, [...] whereby the Powers producing nuclear weapons would refrain from handing over the control of such weapons to any nations not possessing such weapons would refrain from manufacturing them"²⁹. Inoltre, l'Assemblea invitava anche il TNDC a includere i risultati dei propri lavori nel report da presentare alla Commissione sul disarmo³⁰. Il TNDC, nato come organismo operante al di fuori del sistema delle Nazioni Unite, fu istituito da Francia, URSS, Regno Unito e Stati Uniti d'America e comprendeva anche Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Italia, Polonia e Romania. Tra il 15 marzo e il 28 giugno 1960 il TNDC si riunì a Ginevra, senza trattare la questione della non proliferazione nucleare, respingendo quindi l'invito fatto dall'Assemblea generale.

Data la tensione politica internazionale, l'attenzione dell'Assemblea generale continuò a concentrarsi sulla non proliferazione delle armi nucleari. Durante la XV e la XVI sessione, l'Assemblea ribadì infatti la necessità di un accordo internazionale permanente sulla prevenzione della diffusione delle armi nucleari, nella ris. 1576 (XV) del 20 dicembre 1960. Il 4 dicembre 1961 l'Assemblea generale adottò la ris. 1665 (XVI) "*Prevention of wider dissemination of nuclear weapons*", ricordata come la risoluzione irlandese. Questa risoluzione ha un'importanza fondamentale, in quanto l'Assemblea generale chiedeva per la prima volta, soprattutto agli Stati che possedevano già armi nucleari, che venisse concluso un trattato sulla non proliferazione.

Già con la ris. 1664 (XVI) l'Assemblea aveva chiesto anche al Segretario generale di esaminare le condizioni dei Paesi che non disponevano di armi nucleari e capire le loro posizioni in merito alla possibilità di possedere o di ricevere assistenza per sviluppare programmi nucleari. È interessante evidenziare che nel rapporto inviato dal Segretario generale all'Assemblea emergeva la volontà degli Stati non nucleari di partecipare direttamente alle decisioni in materia di non proliferazione.

Nel frattempo, l'Assemblea generale aveva chiesto con ris. 1722 (XVI) del 20 dicembre 1961 a Stati Uniti e Unione Sovietica di istituire un Comitato che comprendesse le dieci nazioni del TNDC e in aggiunta altri otto paesi: Brasile, Birmania, Etiopia, India, Messico, Nigeria, Svezia e Repubblica Araba Unita – oggi Egitto – (i cd. Stati non allineati). Il Comitato prese il nome di *Eighteen Nation Disarmament Committee* (ENDC – Comitato delle diciotto potenze sul disarmo). Lo ENDC si poneva quindi come naturale successore del TNDC, con il compito di negoziare "general and complete

²⁷ United Nations General Assembly, Agenda Item n. 65, *Prevention of wider dissemination of nuclear weapons*, Document A/4125, *Ireland request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the fourteen session*, 18 June 1959.

²⁸ First Committee of the General Assembly, *Report of the First Committee*, Document A/4286, 18 June 1959.

²⁹ United Nations General Assembly, *Prevention of the wider dissemination of nuclear weapons*, A/RES/1380/XIV, 20 November 1959.

³⁰ La Commissione sul disarmo era un organo che comprendeva tutti i Membri delle Nazioni Unite. Fu creata dall'Assemblea generale con la ris. 502 (VI) dell'11 gennaio 1952.



disarmament under effective international control”³¹ in quanto “all States have a deep interest in disarmament negotiations”³².

Il Comitato si riunì regolarmente a Ginevra dal 14 marzo 1962 al 26 agosto 1969. Il 15 marzo e il 18 aprile 1962, Unione Sovietica e Stati Uniti presentarono i rispettivi *draft* di trattato sulla non proliferazione nucleare. I due *draft*, molto simili fra di loro, comprendevano disposizioni e obblighi distinti fra Stati nucleari e non nucleari finalizzate a prevenire la diffusione delle armi nucleari³³. L’Assemblea, promotrice dei negoziati, chiedeva di essere costantemente aggiornata sullo stato di avanzamento dei lavori. L’intensa azione diplomatica dei diciotto Stati durante la Conferenza ha prodotto diverse modifiche ai *draft* proposti da Stati Uniti e Unione Sovietica. Fra il 1962 e il 1963, i lavori continuarono senza risultati, in quanto le posizioni degli Stati nucleari e gli Stati non nucleari erano inconciliabili. Inoltre, vi era un’ulteriore divisione, fra i due redattori del trattato, Stati Uniti e Unione Sovietica.

Nel frattempo, era stato concluso a Mosca il Trattato sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari³⁴, di cui si dirà meglio in seguito. Il 10 ottobre 1964 a seguito di una richiesta della delegazione indiana, l’Assemblea generale incluse il tema “Non-proliferation of nuclear weapons” all’ordine del giorno della sua XIX sessione, poiché “as [the Moscow Agreement of 1963] did not specifically prohibit manufacture, acquisition, receipt of transference of these weapons, the conclusion of an agreement on non-proliferation of nuclear weapons would be the next logical steps after the signing of the test-ban treaty”³⁵.

Con una lettera indirizzata al Segretario generale, il 31 marzo 1965, l’Unione Sovietica chiese una riunione della Commissione delle Nazioni Unite per il disarmo, successivamente convocata dal 21 aprile al 16 giugno 1965. La Commissione per il disarmo nella risoluzione 225 “not[ed] with regret that during 1964 despite the efforts made by the *Eighteen Nation Disarmament Committee* no specific agreements were reached either on general and complete disarmament or on measures aimed at the lessening of international tension or halting and reversing the arms race”³⁶. La Commissione sul disarmo metteva quindi in evidenza che, alla luce dell’adozione dell’Accordo di Mosca del 1963, era necessario che “[...] the *Eighteen Nation Disarmament Committee* should [...] resume as a matter of urgency its efforts to develop a treaty on general and complete disarmament under effective international control [...] to relax international tension and halt and reverse the arms race”³⁷.

Nell’ambito della successiva Conferenza dello ENDC, tenutasi tra il 27 luglio e il 16 settembre 1965, il 17 agosto 1965 gli Stati Uniti presentarono un nuovo *draft* di trattato che registrò il favore

³¹ United Nations General Assembly, *Question of disarmament*, A/RES/1722 (XVI), 20 December 1961.

³² *Ibidem*.

³³ URSS *draft*, ENDC/2; USA *draft*, ENDC/30 e Corr .1.

³⁴ *Treaty Banning Nuclear Tests in the Atmosphere, in Outer Space and under Water*, Moscow, 1963 (comunemente conosciuto anche come *Partial Tests Ban Treaty* – PTBT).

³⁵ United Nations General Assembly, *Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of nineteenth session “Non-proliferation of nuclear weapons”*, Letter from the Permanent Representative of India to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/5758, 10 October 1964.

³⁶ Resolution adopted by the Disarmament Commission at its 102nd meeting on 15 June 1965, DC/225.

³⁷ *Ibidem*.



di Canada, Italia e Regno Unito, in cui per la prima volta emerse la non-proliferazione nucleare come scopo principale del trattato³⁸. Durante la stessa sessione dei lavori, gli Stati partecipanti, che erano fino ad allora limitati, dichiararono, con un'apposita dichiarazione unilaterale, di non voler acquisire armi nucleari. Ci fu anche una proposta da parte dell'Italia, la quale presentò il 14 settembre dello stesso anno, una dichiarazione unilaterale alla Conferenza con cui si impegnò a non acquisire in futuro ordigni nucleari, inoltre, espresse l'esigenza di avviare i negoziati per concludere un trattato che vietasse la produzione di materiale fissile (il cd. *Fanfani Statement*³⁹). La dichiarazione resa dall'allora Ministro degli esteri Fanfani rimarcava che gli Stati non nucleari tramite una loro dichiarazione unilaterale potessero "facilitate and encourage international agreements to prevent the spread of nuclear weapons, to halt the nuclear arms race, and to reduce nuclear arsenals, leading to general and complete disarmament"⁴⁰. Quella dell'Italia fu poi lodata dagli Stati Uniti che la considerarono come una "possible interim measure" nel caso in cui la conclusione del trattato sulla non proliferazione nucleare si prolungasse ancora⁴¹. Gli Stati Uniti, in tale contesto, misero in evidenza, da una parte la necessità di giungere il più presto possibile a un accordo che frenasse la proliferazione nucleare, dall'altra rispondevano ai timori sovietici per cui il trattato potesse prevedere, dietro proposta degli USA, un sistema di controllo effettivo all'interno della NATO. Il Rappresentante degli Stati Uniti, infatti, sottolineava che "[w]e also give high priority to the arrangements within NATO for an effective control of the nuclear power of the NATO alliance, and we have already taken a great many steps in that directions [but] the arrangements within NATO [...] have nothing to do with the proliferation of nuclear weapons"⁴².

Gli otto Stati non allineati presentarono il 15 settembre 1965 un *Joint memorandum on non-proliferation of nuclear weapons*⁴³. Facendo seguito al progetto di trattato presentato dagli Stati Uniti alla Conferenza, l'Unione Sovietica presentò un proprio *draft* di trattato il 24 settembre dello stesso anno, chiedendo all'Assemblea generale di inserirlo nel più generale *item* della XIX sessione. Nella lettera inviata all'Assemblea, il Rappresentante sovietico sottolineava che "Inasmuch as no agreement has yet been reached on general and complete disarmament, it is of special importance to take measures as soon as possible to limit the arms race, and in particular the nuclear arms race" criticando con molta preoccupazione "the greatest danger as regard of nuclear weapons [...] presented by the plans for the creations of a NATO multilateral force within the framework of which it is indented to give access to nuclear weapons to the Federal Republic of Germany"⁴⁴.

³⁸ *Draft Treaty to prevent the spread of nuclear weapons*, Official Records of the Disarmament Commission, Supplement for January to December 1965, p. 41 (ENDC/152, 17 August 1965), submitted by the United States of America.

³⁹ *Draft Unilateral Declaration of non-acquisition of nuclear weapons*, *Ibidem*, pp. 289, 413 (ENDC/157, 29 July 1965).

⁴⁰ *Italian Proposal Submitted to the Eighteen Nation Disarmament Committee: Draft of Unilateral non-acquisition Declaration* (ENDC/156, 14 September 1965).

⁴¹ *U.S. Draft Resolution Submitted to the First Committee of the United Nations General Assembly: Nonproliferation of Nuclear Weapons*, October 26, 1965 (A/C.1/L.337, 26 October 1965).

⁴² *News Conference Remarks by Secretary of State Rusk on Nonproliferation of Nuclear Weapons* [Extracts], August 2, 1965.

⁴³ *Joint memorandum on non-proliferation of nuclear weapons*, *Ibidem*, p. 44 (ENDC/158, 15 September 1965).

⁴⁴ *Request for the inclusion of an additional item in the Agenda of the Twentieth Session. Non-Proliferation of nuclear weapons*. Letter dated 24 September 1965 from the Ministry for the Foreign Affairs of the Union of the Soviet Socialist Republics addressed to the President of the General Assembly, A/5976.



I risultati ottenuti dalla Conferenza erano fino ad allora pochi e si limitavano a una dichiarazione di intenti che non si traducevano in risultati concreti. In occasione della XX sessione dell'Assemblea generale, sia Stati Uniti⁴⁵ sia Unione Sovietica⁴⁶ avevano presentato ognuno il proprio progetto di risoluzione. I due progetti mettevano in evidenza entrambi l'urgenza di adottare un trattato che limitasse la corsa agli armamenti nucleari. La proposta di risoluzione sovietica però, a differenza di quella statunitense, presentava anche i due principi su cui il trattato avrebbe dovuto reggersi: *a)* gli Stati possessori di armi nucleari si sarebbero dovuti impegnare a non trasferire agli Stati non nucleari, in alcun modo - direttamente o indirettamente, tramite Stati terzi o gruppi di Stati, o tramite alleanze militari - i propri arsenali bellici nucleari. Inoltre, anche il diritto a possibili forme di co-proprietà, controllo e posizionamento di armi nucleari doveva essere vietato. Era poi previsto il divieto per gli Stati nucleari di non assistere gli Stati non nucleari sia nella preparazione che negli esperimenti nucleari e non trasmettere loro alcuna informazione che potesse contribuire alla produzione di ordigni nucleari; *b)* gli Stati non nucleari, dal canto loro, avrebbero dovuto impegnarsi a non progettare, costruire o preparare armi nucleari, sia in maniera autonoma o insieme ad altri Stati, nel loro territorio o nel territorio di altri Stati; avrebbero dovuto inoltre rinunciare ad accedere alle armi nucleari in ogni modo, direttamente o indirettamente, o attraverso Stati terzi o gruppi di Stati.⁴⁷

Dai principi delineati dalla proposta di risoluzione sovietica emergono chiaramente i timori dell'URSS che gli Stati facenti capo all'alleanza NATO, *in primis* la Repubblica federale tedesca, potessero avvantaggiarsi del trasferimento delle tecnologie nucleari per scopi militari dagli Stati nucleari del fronte occidentale.

Nell'ambito della XX sessione dell'Assemblea generale, il Primo Comitato, dopo aver analizzato le due proposte, statunitense e sovietica, non adottò né l'una né l'altra. Accolse invece un progetto di risoluzione⁴⁸, presentato il 19 novembre 1965 dagli otto Stati non allineati dello ENDC⁴⁹, che fu poi adottato successivamente dall'Assemblea generale nella ris. 2028 (XX). La *draft resolution* invitava la Conferenza dello ENDC non solo a concludere nel più breve tempo possibile i lavori per un trattato per la prevenzione della proliferazione delle armi nucleari, ma proponeva anche, come la proposta sovietica, i principi su cui il trattato doveva reggersi. Questi principi erano densi di significato e andavano ben oltre gli obblighi individuati dalla proposta sovietica. Gli Stati non allineati proponevano che: *a)* il trattato evitasse possibili vie d'uscita che avrebbero permesso agli Stati nucleari e non nucleari di collaborare per la proliferazione, diretta o indiretta delle armi nucleari; *b)* il trattato prevedesse un ragionevole equilibrio di mutua responsabilità fra gli obblighi imposti agli Stati nucleari e agli Stati non nucleari; *c)* il trattato di non proliferazione delle armi nucleari rappresentasse un passo in avanti verso il raggiungimento dell'obiettivo di un disarmo nucleare generale e completo; *d)* il trattato prevedesse meccanismi di verifica e controllo che garantissero

⁴⁵ First Committee of the General Assembly, *draft resolution on non-proliferation of nuclear weapons, submitted by the United States of America* (A/C.1/L.337, 26 October 1965).

⁴⁶ First Committee of the General Assembly, *draft resolution on non-proliferation of nuclear weapons, submitted by the Union of Soviet Socialist Republics* (A/C.1/L.338, 27 October 1965).

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ First Committee, A/C.1/L.339, 5 November 1965.

⁴⁹ Brasile, Burma, Etiopia, India, Messico, Nigeria, Svezia e l'allora Repubblica Araba Unita, oggi Egitto.



l'efficacia del trattato; e) nessuna disposizione del trattato precludesse la possibilità per gli Stati parti di concludere trattati regionali di disarmo nucleare⁵⁰. Questi principi, che rappresentavano i binari su cui il trattato doveva viaggiare, venivano fatti propri dall'Assemblea generale con l'importante ris. 2028 (XX) del 29 novembre 1965, che diventerà in seguito il punto di riferimento per gli Stati non nucleari e soprattutto per gli Stati non allineati parti dello ENDC.⁵¹

I principi proposti dagli Stati non allineati ricalcano le disposizioni che il TNP contiene nel suo testo definitivo. Tuttavia, prima che questi principi di disarmo fossero inseriti nel *draft* finale, ulteriori proposte di modifica furono avanzate da Unione Sovietica e Stati Uniti.

Durante le riunioni della Conferenza dello ENDC, tenutesi tra il 27 gennaio e il 10 maggio e tra il 14 giugno e il 25 agosto 1966, il Comitato esaminò la questione dei negoziati per il trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, che sembravano non produrre risultati significativi. Il 21 marzo 1966, gli Stati Uniti presentarono alla Conferenza le modifiche al proprio *draft* di trattato del 17 agosto 1965⁵². L'Unione Sovietica presentava quindi una lettera con la propria proposta di trattato ulteriormente modificato⁵³. Il 5 luglio, il Canada sottopose all'attenzione del Comitato un proprio documento con cui mise a confronto il *draft* statunitense e quello sovietico, per far emergere quali fossero ancora i punti deboli su cui la Conferenza doveva deliberare⁵⁴. Gli otto Stati non allineati presentarono inoltre un comune *memorandum* sulla non proliferazione delle armi nucleari ribadendo i principi presentati alla XX sessione dell'Assemblea generale⁵⁵.

L'Assemblea generale, durante la sua XXI sessione, nel 1966, adottava una serie di risoluzioni relative alla non proliferazione delle armi nucleari. La più significativa è la ris. 2149 (XXI) del 4 novembre 1966, con cui invitava urgentemente gli Stati a prendere tutte le misure necessarie per facilitare e raggiungere il più presto possibile la conclusione di un trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari e astenersi da qualsiasi azione che potesse favorire la proliferazione delle armi nucleari o che potesse ostacolare la conclusione di tale accordo. Il 17 novembre dello stesso anno l'Assemblea generale adottò le risoluzioni 2153 A e B (XXI), "Non-proliferation of nuclear weapons". Con la ris. 2153 A (XXI), l'Assemblea generale chiedeva allo ENDC di dare priorità alla conclusione di un trattato sulla non proliferazione nucleare chiedendo inoltre agli Stati nucleari di fornire le dovute garanzie di non utilizzo delle armi nucleari ai Paesi che non detengono il nucleare per scopi bellici; mentre, con la ris. 2153 B (XXI), l'Assemblea decideva di convocare una Conferenza degli Stati non nucleari per esaminare, tra l'altro, come le Potenze non nucleari potessero collaborare tra di loro per prevenire la proliferazione di tali armi.

⁵⁰ Il riferimento nella proposta di risoluzione è ai trattati regionali di denuclearizzazione di specifiche zone geografiche, come il Trattato che istituiva una zona denuclearizzata dell'Antartide, firmato a Washington il 1° dicembre 1959. Erano inoltre stati avviati i lavori per la conclusione del Trattato che istituisce una zona denuclearizzata in Sud America, siglato poi a Tlatelolco (Messico) il 14 febbraio 1967. Sul punto si veda M. ROSCINI, *Le zone denuclearizzate*, Torino, 2003.

⁵¹ Si veda in seguito il par. 1.1.2.

⁵² *US Draft Treaty to prevent the spread of nuclear weapons*, ENDC/152/Add.1, 17 August 1965.

⁵³ *USSR Draft Treaty to prevent the spread of nuclear weapons*, ENDC/173, 2 April 1966.

⁵⁴ Canada paper, ENDC/175, 5 July 1966.

⁵⁵ Brazil, Burma, Ethiopia, India, Mexico, Nigeria, Sweden and the United Arab Republic Joint Memorandum of non-proliferation of nuclear weapons, ENDC/178, 19 August 1966.



I continui richiami dell'Assemblea generale e la decisione di coinvolgere in prima istanza anche gli Stati non nucleari determinarono che, nella seduta della Conferenza dello ENDC riunitasi a Ginevra dal 21 febbraio al 23 marzo e dal 18 maggio al 14 dicembre 1967, si prestasse particolare attenzione alla necessità urgente di concludere un trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari. Un risultato importante è rappresentato dalla presentazione di due *identical drafts* da parte di Stati Uniti e Unione Sovietica il 24 agosto 1967⁵⁶, eguali nel contenuto e nella forma ma presentati in maniera separata.

Sebbene la presentazione di due bozze di trattato identiche avesse rappresentato un risultato importante, la Conferenza non adottò un testo definitivo e, in conseguenza di ciò, durante la XXII sessione, l'Assemblea generale, con ris. 2346 A (XXII) del 19 dicembre 1967, invitava la Conferenza a raggiungere urgentemente un progetto di trattato internazionale per prevenire la proliferazione delle armi nucleari.

1.2. La proposta di una norma sul disarmo nucleare

Fino alla presentazione dei due *identical drafts* da parte di Stati Uniti e Unione Sovietica il 24 agosto 1967, non era prevista nell'articolato del trattato alcuna norma sul disarmo nucleare. Gli unici riferimenti al disarmo erano contenuti nel preambolo, nel penultimo capoverso che recitava come segue:

“[...] Desiring to further the easing of international tension and the strengthening of trust between States in order to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a *Treaty on general and complete disarmament* under strict and effective international control, [...]”⁵⁷

Nelle intenzioni di Stati Uniti e Unione Sovietica, il preambolo prevedeva delle misure intermedie di disarmo, da realizzarsi tramite degli *step* gradual, individuati nella cessazione della produzione di armi nucleari, lo smantellamento degli arsenali esistenti e la totale eliminazione di ogni tipo di arsenale nucleare bellico. Tutte queste misure si ponevano in relazione ai due obiettivi individuati nel preambolo: da una parte raggiungere un trattato sul disarmo nucleare completo, dall'altra allentare la tensione internazionale che caratterizzava il mondo durante gli anni '60⁵⁸.

Nei *drafts* del 1967 non si faceva alcun cenno alla condotta che gli Stati avrebbero dovuto seguire nella realizzazione degli obiettivi fissati dal preambolo. L'obiettivo del disarmo nucleare aveva, però, più i contorni di una manifestazione di intenti che non degli obiettivi previsti dalla ris. 2028 (XX)

⁵⁶ *Identical Draft of a Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, presented by USA (ENDC/192) and by USSR (ENDC/193), 24 August 1967.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Si pensi alla crisi dei missili di Cuba dell'ottobre 1962 che tenne la comunità internazionale con il fiato sospeso e con i fondati timori dello scoppio di una terza Guerra mondiale. Infatti, durante i famosi “Thirteen days” gli Stati Uniti erano pronti a colpire l'isola di Cuba a seguito dello spiegamento dei missili balistici sovietici sull'isola. Il superamento della crisi con l'utilizzo dei mezzi diplomatici e la determinazione del Presidente USA, John F. Kennedy, ha inaugurato quelli che molti hanno definito come il “decennio del disarmo”. Sul punto, vedi S. MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, 1984.



dell'Assemblea generale, in particolar modo per la previsione di un meccanismo di controllo effettivo che evitasse forme di cooperazione per la proliferazione nucleare nonché di un “acceptable balance of mutual responsibilities and obligations” fra Stati nucleari e non nucleari. Durante la riunione del 1967 della Conferenza dello ENDC, il Rappresentante del Brasile, Azaredo Da Silveira, mise in luce proprio il disequilibrio prodotto dal *draft* congiunto di Stati Uniti e Unione Sovietica del 24 agosto 1967⁵⁹. Il testo, infatti, era frutto del lavoro delle delegazioni delle due super potenze nucleari e non incoraggiava affatto l'adesione della maggior parte degli Stati non nucleari, contrariamente alle previsioni. I due *drafts* di trattato sembravano trascurare la preoccupazione degli Stati non nucleari di correre il rischio di non ricevere, da parte degli Stati nucleari, sufficienti garanzie che giustificassero la loro accettazione a sottomettersi a un regime discriminatorio. Il rappresentante brasiliano criticava poi la sproporzione nella ripartizione degli obblighi imposti dai *drafts* di Stati Uniti e Unione Sovietica: il trattato così come concepito poneva degli obblighi giuridici (“*obligations*”) solo in capo agli Stati non nucleari, mentre gli Stati nucleari erano così soggetti semplicemente a dei generici impegni (“*commitments*”).⁶⁰

La natura della bozza di trattato del 1967 sarebbe quindi diametralmente opposta alle posizioni degli Stati non nucleari e principalmente degli Stati non allineati che parteciparono alla Conferenza. Bisogna ricordare che fra gli Stati dello ENDC, vi facevano parte anche Messico e Brasile che furono fra i promotori del Trattato di Tlatelolco che aveva istituito la prima zona denuclearizzata vietando le armi nucleari in tutto il territorio dell'America latina. Il Trattato fu il frutto di un comune incontro di volontà dei paesi sudamericani che diedero vita a una omogenea comunità internazionale su base regionale raccolta attorno al condiviso intento del disarmo nucleare. Se si tiene in considerazione questo importante tassello nel più grande regime giuridico del disarmo nucleare, non sorprende quindi le resistenze dei Paesi non allineati al *draft* del 1967 che, nelle intenzioni di Stati Uniti e Unione Sovietica, rappresentava un testo che avrebbe potuto raggiungere un largo consenso.

Dietro queste posizioni opposte, si rinvenivano le motivazioni che hanno spinto i Paesi non allineati a chiedere una specifica norma sul disarmo nucleare all'interno del trattato. Il *draft* del 1967 dava importanza al controllo delle armi e infatti il disarmo nucleare compariva solo nel preambolo. Tuttavia, gli obiettivi di controllo degli armamenti e le misure di disarmo da parte degli Stati nucleari erano visti dagli Stati non nucleari non solo come un passo avanti verso il raggiungimento di un disarmo generale e completo, ma soprattutto come un ago che andava a riequilibrare la bilancia degli obblighi fra gli Stati nucleari e gli Stati non nucleari⁶¹. Questa presa di posizione così netta era stata già manifestata dagli otto Stati non allineati in un *joint memorandum* presentato alla Conferenza dello ENDC nella sessione del 1966⁶². In questo testo gli otto Stati non allineati sottolineavano che il trattato dovesse rispondere ai cinque principi fissati dall'Assemblea generale con la ris. 2028 (XX) e più specificatamente al principio c) per cui il trattato doveva

⁵⁹ Statement by the Brazilian Representative (Azaredo da Silveira) to the Eighteen Nation Disarmament Committee: Draft Nonproliferation Treaty, ENDC/195, 31 August 1967.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ M. SHAKER, *The Nuclear Non-Proliferation Treaty. Origin and Implementation 1959-1979*, vol. II, London-Rome-New York, 1980, p. 556 e ss.

⁶² Brazil, Burma, Ethiopia, India, Mexico, Nigeria, Sweden and the United Arab Republic: joint memorandum on non-proliferation of nuclear weapons, ENDC/178, 19 August 1966.



perseguire l'obiettivo del disarmo nucleare, in combinato disposto con l'obiettivo *b)* per cui il trattato doveva prevedere un ragionevole equilibrio fra Stati nucleari e non nucleari⁶³. Sulla base di questa relazione biunivoca fra i due principi, la posizione degli otto Paesi non allineati continuò a segnare una *impasse* della Conferenza nell'adozione del testo definitivo. Inoltre, il cd. regime discriminatorio posto in essere già dai primi *drafts*, sia statunitense sia sovietico veniva criticato dalla Rappresentanza brasiliana. Infatti, in contrasto con i già citati principi contenuti nella ris. 2028 (XX) dell'Assemblea generale, agli Stati non nucleari veniva chiesto di assoggettarsi al preciso obbligo giuridico di non acquisire tecnologie nucleari per scopi bellici, mentre invece gli Stati nucleari che hanno già a loro disposizione ordigni nucleari (ai sensi dell'art. IX par. 3 del TNP) sono autorizzati a potenziare il proprio arsenale bellico nucleare. Le restrizioni, quindi, cui sarebbero sottoposti gli Stati non nucleari, sarebbero sia ingiuste sia ingiustificate.⁶⁴

Le intermittenti fasi di negoziato del TNP nel 1967, dopo la presentazione del *draft* congiunto di Stati Uniti e Unione Sovietica, ebbero un punto di svolta con la proposta di prevedere una specifica norma sul disarmo nucleare. L'inserimento dell'art. VI all'interno del *draft* nasceva da un primo suggerimento da parte della Repubblica Araba Unita di inserire nel testo del trattato un articolo separato dagli altri⁶⁵. Il *Khallaf Statement* proponeva infatti che un trattato sulla non proliferazione contenesse una norma vincolante per gli Stati nucleari per frenare la corsa agli armamenti, eliminare gli arsenali in loro possesso e realizzare misure concrete di disarmo.

La previsione di una norma di siffatta natura e soprattutto la sua applicazione in buona fede avrebbero reso possibile l'isolamento degli Stati che non avessero osservato gli obblighi imposti dal trattato.

1.3. La prima formulazione della norma sul disarmo all'interno del TNP: il *Mexican amendment*

Sebbene la proposta di una norma distinta nel trattato provenisse da diversi Stati non nucleari (Repubblica Araba Unita, Messico e Brasile), il primo a promuoverne una formulazione fu il Messico in occasione della seduta del 1967 della Conferenza.

La proposta del Messico ebbe la funzione di spartiacque che determinò una concreta revisione del *draft* del 24 agosto 1967. Il Rappresentante messicano Castañeda presentò la riformulazione dell'art. IV che nel *draft* del 1967 poneva l'obbligo di uso pacifico del nucleare, la cooperazione fra gli Stati nucleari e non nucleari e l'assistenza di natura tecnica e finanziaria da parte degli Stati nucleari agli Stati che avessero voluto sviluppare programmi nucleari per scopi pacifici, per permettere a questi ultimi di usufruire dei benefici derivanti dal nucleare civile e dalle sue pacifiche applicazioni.

Il Messico voleva quindi che gli Stati nucleari non si tirassero indietro dall'aiutare gli Stati non nucleari e chiedeva che questa cooperazione venisse inserita in una precisa norma del trattato.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Statement by the Brazilian Representative (Azaredo da Silveira) to the Eighteen Nation Disarmament Committee, *Ibidem*.

⁶⁵ Statement by the U.A.R. Representative (Khallaf) to the eighteen Nation Disarmament Committee: Nonproliferation of Nuclear Weapons, ENDC/245, 3 March 1966.



D'altro canto, la volontà del Governo messicano era anche l'inserimento di una specifica norma che ponesse l'obbligo giuridico in capo agli Stati nucleari, di negoziare in buona fede sia misure di disarmo sia un vero e proprio trattato sul disarmo nucleare generale e completo. La norma in questione è l'art. IV-C la cui formulazione era la seguente:

"Each nuclear-weapon State Party to this Treaty undertakes to pursue negotiation in good faith, with all speed and perseverance, to arrive at further agreements regarding the prohibition of all nuclear weapon tests, the cessation of manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, the elimination from national arsenal of nuclear weapons and the means of their delivery, as well as to reach agreement on a Treaty on General and Complete Disarmament under strict and effective international control".⁶⁶

Da una prima lettura della norma sul disarmo, così come formulata dal Messico, emergono molti elementi di novità rispetto al *draft* del 1967. Tali elementi possono essere così distinti: *a)* la differenziazione delle responsabilità fra Stati nucleari e non nucleari; *b)* il riferimento esplicito al principio/obbligo di negoziare in buona fede; *c)* la proibizione dei test nucleari; *d)* la cessazione della produzione, la distruzione e l'eliminazione dai propri arsenali bellici delle armi nucleari in proprio possesso da parte degli Stati nucleari; *e)* l'obiettivo di raggiungere un trattato sul disarmo nucleare generale e completo sotto stretto ed effettivo controllo internazionale.

Gli elementi di novità introdotti dalla proposta messicana sono stati, quindi, la responsabilità differenziata, il principio/obbligo di buona fede, il divieto dei test nucleari e il trattato sul disarmo nucleare.

1.4. La formulazione finale dell'art. VI

I negoziati e le discussioni in seno alla Conferenza dello ENDC a seguito delle proposte messicana, romena e brasiliana avevano fatto emergere la consapevolezza di dover rendere più realisticamente "ragionevole" l'equilibrio fra Stati nucleari e non nucleari chiesto dall'Assemblea generale con la ris. 2028 (XX). Gli Stati nucleari e *in primis* Stati Uniti e Unione Sovietica, pur accettando di inserire una norma sul disarmo all'interno del Trattato, la modificarono, cercando di trovare un bilanciamento fra le formulazioni proposte da Messico e Brasile.

Nel *joint revised draft* del Trattato presentato alla Conferenza ENDC il 18 gennaio 1968, operarono una redistribuzione della responsabilità dei negoziati per raggiungere un trattato sul disarmo nucleare fra tutti gli Stati Parte ed eliminarono l'obbligo di raggiungere un trattato per il divieto assoluto di condurre esperimenti nucleari. La posizione delle Potenze nucleari era quindi ferma nel riequilibrare gli obblighi posti dalla norma sul disarmo.

La formulazione dell'art. VI presentata dal *joint draft* statunitense e sovietico è la seguente:

"Each of the Parties to this Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures regarding cessation of the nuclear arms race and disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control".

⁶⁶ Mexican Working Paper Submitted to the Eighteen Nation Disarmament Committee: Suggested Additions to Draft Nonproliferation Treaty, ENDC/196, 19 September 1967.



1.5. Il sistema di verifica nel TNP: dagli accordi di salvaguardia ai protocolli addizionali

Il TNP non prevede un meccanismo interno di monitoraggio. Infatti, secondo l'art. III "Each non-nuclear-weapon State Party 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 Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under this Treaty". Il Trattato prevede, quindi, l'obbligo per gli Stati non nucleari di negoziare separatamente un accordo di salvaguardia *ad hoc* al fine di rispettare gli obblighi assunti con l'adesione al TNP. La fase di controllo, che è la più importante e delicata viene, quindi, affidata all'AIEA.⁶⁷

L'Agenzia era stata fondata qualche anno prima dell'adozione del TNP, nel 1957, in seguito alle crescenti preoccupazioni per il diffondersi della tecnologia nucleare. Il sistema di salvaguardia inizialmente concepito aveva l'obiettivo di monitorare che l'energia nucleare fosse utilizzata dagli Stati solo con scopi pacifici. Il sistema di salvaguardia è ancora oggi uno dei fondamenti dell'Agenzia, in quanto è lo strumento diretto con cui essa può legittimamente eseguire le dovute verifiche in quegli Stati che ne abbiano sottoscritto un apposito accordo.

Con l'entrata in vigore del TNP nel 1970, il sistema di salvaguardia previsto dallo Statuto dell'AIEA si perfeziona. Infatti, oltre alle visite periodiche *in loco* per la verifica della produzione dichiarata di materiale nucleare per scopi civili, con i nuovi accordi di salvaguardia sono previste anche delle obbligatorie dichiarazioni unilaterali da parte degli Stati non nucleari sulla effettiva disponibilità di materiale fissile⁶⁸ in proprio possesso.

L'AIEA opera nel rispetto delle previsioni contenute nel suo Statuto⁶⁹, in cui all'art. XII sono disciplinate le salvaguardie azionabili dall'Agenzia congiuntamente alla disciplina del contenuto degli accordi di salvaguardia fra l'Agenzia e gli Stati parti al TNP⁷⁰. Il sistema delle salvaguardie ha contribuito in maniera determinante nel limitare la proliferazione incontrollata del nucleare, seppure esso preveda controlli periodici programmati di comune accordo con il Paese in questione. Sulla base di tale limitazione, all'inizio degli anni '90 i programmi nucleari avviati dall'Iraq hanno

⁶⁷ Sul punto si veda S. SUR, *The Compliance Procedures within Nuclear Non-Proliferation*, in S. MARCHISIO (a cura di), *La crisi del disarmo nel diritto internazionale*, Napoli, 2009, pp. 197-222.

⁶⁸ Il materiale fissile è in grado di sviluppare una reazione a catena causando la fissione nucleare. La produzione di tale materiale non è ancora vietata dal diritto internazionale. Già prima dell'avvio dei negoziati del TNP, negli anni '60, sia dal fronte statunitense sia da quello sovietico, era stata avanzata la proposta di vietare la produzione di tale materiale per scongiurare la proliferazione incontrollata delle armi nucleari. Durante i negoziati del TNP, la proposta congiunta di USA e URSS ha trovato il favore della ENDC: il Trattato, infatti, contiene nel Preambolo un esplicito riferimento alla produzione di materiale fissile per scongiurare le clausole di salvaguardia azionabili dall'AIEA; inoltre, l'art. III prevede al par. 1 che le misure di salvaguardia debbano essere azionate anche per la ricerca del materiale fissile nelle attività nucleari con scopi pacifici da parte di uno Stato (o in territorio sottoposto alla sua giurisdizione); il par. 2 pone invece l'obbligo per tutti gli Stati parti di non fornire materiale fissile agli Stati che non ne siano in possesso. Il TNP pone quindi solo un divieto di trasferimento del materiale, ma la produzione non è ancora vietata nel regime giuridico del disarmo nucleare.

⁶⁹ Lo Statuto dell'AIEA fu adottato il 23 ottobre 1956 dalla Conferenza degli Stati sullo Statuto dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica, convocata dall'Assemblea generale.

⁷⁰ "The Structure and the Content of Agreements between the Agency and in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons", INF/CIRC/153 (Corrected), Vienna, 1 June 1972.



messo in luce l'esigenza di prevedere un ulteriore strumento per un controllo più stringente da parte dell'Agencia. Infatti, l'Iraq, che in quanto Parte al TNP aveva sottoscritto un accordo di salvaguardia con l'AIEA ai sensi dell'art. III del Trattato, aveva violato il divieto di condurre programmi nucleari per scopi militari. Gli ispettori dell'Agencia, che fecero un sopralluogo concordato appena un anno prima, nel 1991, non rilevarono tali programmi. La preoccupazione crebbe anche in conseguenza della scoperta da parte degli ispettori dell'AIEA nel 1992 quando la Corea del Nord aveva nascosto il trasferimento di plutonio dai suoi programmi nucleari per scopi civili a dei nuovi programmi per scopi militari. La facilità, quindi, con cui sia l'Iraq sia la Corea del Nord avevano avviato attività nucleari per scopi militari aveva messo in luce l'inadeguatezza del sistema delle salvaguardie e l'esigenza di ripensare un sistema di controllo più efficace.

In tale contesto è quindi nato il sistema dei protocolli addizionali a seguito della decisione del Consiglio dei Ministri dell'Agencia che nel maggio 1997 ha approvato il Modello di Protocollo addizionale da utilizzare quale testo *standard* per la conclusione di tali protocolli fra l'Agencia e i vari Stati sottoscrittori⁷¹. Il modello di protocollo addizionale da una parte prevede delle regole fisse e costanti per tutti gli Stati, dall'altra parte esso viene "cucito" su misura per lo Stato sottoscrittore. Le regole *standard* fisse per tutti gli Stati prevedono: *a)* che lo Stato acconsenta a sottoporsi a un meccanismo di controllo più incisivo, basato sia su ispezioni di *routine* sia su ispezioni non programmate (il preavviso può essere al massimo di due ore); *b)* l'accesso ai siti deve essere assoluto, gli ispettori dell'Agencia possono accedere sia a quei siti in cui sono condotte attività nucleari dichiarate, sia in siti con attività nucleari non dichiarate (le quali possono essere di conseguenza più pericolose); *c)* gli ispettori possono controllare qualsiasi fase dell'intero ciclo nucleare (inclusi i rifiuti nucleari); *d)* gli Stati devono acconsentire a fornire informazioni dettagliate *in toto* su tutte le attività nucleari condotte. Il controllo prevede, inoltre, lo studio approfondito del territorio e dell'ambiente circostante per verificare eventuali conseguenze all'ambiente. Inoltre, il sistema di scambio di informazioni viene basato su un uso internazionale delle stesse a cui l'Agencia può accedere anche tramite sistemi satellitari e altre forme di telecomunicazioni più avanzate. Ulteriore controllo viene poi effettuato sulla produzione e lo scambio tra gli Stati di tecnologie *sensitive nuclear-related*.

Il pacchetto di strumenti di controllo è divenuto quindi più stringente con i Protocolli addizionali. Il limite di questo strumento di controllo è il carattere volontaristico, il quale emerge in contrasto con l'obbligo per tutti gli Stati non nucleari parti al TNP di sottoporsi agli accordi di salvaguardia. In tal senso, infatti, emerge anche la particolarità degli Stati nucleari parti al TNP insieme all'India, i quali hanno sottoscritto dei Protocolli addizionali con l'AIEA non conformi al modello proposto dall'Agencia. Un primo esempio sono gli Stati Uniti, i quali hanno sottoscritto un Protocollo addizionale *sui generis*. In qualità di Stato nucleare parte al TNP, gli USA non sono obbligati a sottoscrivere alcun accordo di salvaguardia con l'AIEA, ma hanno comunque voluto concludere il Protocollo addizionale, il quale è molto simile al modello *standard*, ma con un campo di applicazione limitato al settore civile del nucleare e da cui sono escluse le dirette attività legate alla sicurezza

⁷¹ "Model Additional Protocol to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards", INFCIRC/540 (Corrected), Vienna, May 1997.



nazionale. Il suo scopo è inoltre diverso. Infatti, con il Protocollo gli USA forniscono all'AIEA il supporto tecnologico e logistico necessario per sviluppare tecnologie all'avanguardia necessarie per assicurare un controllo effettivo ed efficiente, in particolar modo per individuare da remoto le attività nucleari non dichiarate dagli Stati non nucleari.⁷²

Anche Francia e Regno Unito hanno sottoscritto un protocollo aggiuntivo il cui contenuto è molto simile fra loro e prevede, egualmente a quello concluso dagli Stati Uniti, assistenza nell'individuazione nelle attività nucleari non dichiarate. Russia e Cina hanno concluso dei protocolli addizionali sostanzialmente identici, i quali non permettono all'AIEA di inviare i propri ispettori sul loro territorio, ma si impegnano a fornire informazioni circa il commercio di materiale nucleare sensibile fra gli Stati non nucleari. Un caso a sé è il Protocollo addizionale concluso dall'India con l'Agenzia. L'India, in quanto Stato non parte al TNP, non ha l'obbligo di sottoscrivere un accordo di salvaguardia, ma ha voluto comunque concludere il Protocollo, limitando però l'accesso ai controlli dell'AIEA solo ad alcuni determinati siti, permettendo altresì lo scambio di informazioni.

Il sistema dei protocolli addizionali annovera, a febbraio 2019, 134 Stati che hanno già concluso un Protocollo addizionale, a cui si aggiunge la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM). Questo sistema contribuisce in maniera sostanziale alla definizione di un quadro più completo delle attività nucleari condotte su scala mondiale. Inoltre, esso permette soprattutto una preziosa cooperazione fra tutti gli Stati sottoscrittori in materia di scambio di informazioni circa le attività nucleari nascoste che costituiscono una grave minaccia per la stabilità internazionale. Seppur il sistema sia su base volontaristica, questa limitazione può in qualche modo essere letta anche come il suo punto di forza, in quanto gli Stati possono essere invogliati a far parte del sistema secondo un effetto domino, mossi anche dalla volontà di usufruire dei vantaggi che da tale sistema derivano, piuttosto che esserne esclusi. In questo senso, alcuni autori hanno auspicato l'universalizzazione dei protocolli addizionali, considerando la nascita di tale sistema come un punto di svolta nel regime di controllo della proliferazione nucleare⁷³.

Il sistema di controllo congiunto fra accordi di salvaguardia e Protocolli addizionali può rappresentare una solida base anche per l'attuazione degli obblighi previsti dall'art. VI del TNP. Infatti, se da un lato questo sistema è diretto a frenare la proliferazione incontrollata del nucleare per scopi militari, dall'altra rappresenta un fattore di stimolo per attuare il disarmo nucleare in cui controllo e verifica costituiscono componenti fondamentali.

In ultima analisi, si può affermare che il sistema di controllo del TNP sia maturo a tal punto da poter rappresentare un solido modello da utilizzare anche per l'attuazione dell'art. VI, i cui contorni sono invece meno definiti e aperti a diverse interpretazioni. Infatti, se da un lato l'obiettivo del disarmo nucleare posto dall'art. VI soffre nel trovare una piena e concreta attuazione, dall'altro lato elaborare un efficiente e severo sistema di controllo internazionale può rinforzare il regime del disarmo nucleare in termini di *compliance* e trasparenza da parte degli Stati parti al TNP. Ulteriori

⁷² U.S.-IAEA *Additional Protocol*, INFCIRC/288.1, 6 January 2009.

⁷³ S. DROBYSZ, A. PERSBO, *Strengthening the IAEA Verification Capabilities*, in I. CARACCILO, M. PEDRAZZI, T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening the International Legal Regime*, The Hague, 2016, p. 133.



elementi emergono anche dal sistema di controllo previsto dal Trattato sulla proibizione delle armi nucleari del 2017.

2. L'istituzione dell'*Open-Ended Working Group* e lo *Humanitarian Pledge*

L'Assemblea generale ha avviato un nuovo piano di mobilitazione a livello istituzionale sul delicato argomento del disarmo nucleare a partire dal 2010, un momento storico importante in cui si avvertivano i primi segnali di una consistente parte della comunità internazionale. In questo periodo, infatti, un folto movimento antinucleare si mobilitava per accelerare le misure concrete da parte degli Stati nucleari verso la totale eliminazione delle armi nucleari, nonché per chiedere all'Assemblea generale di convocare una conferenza internazionale per negoziare un trattato in tal senso.

In questo contesto, si inserisce l'allentamento della posizione statunitense sulla possibilità di avviare un programma congiunto di disarmo nucleare. Il famoso discorso dell'allora Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, a Praga nel 2009 aveva aperto le porte alla speranza che anche le grandi potenze potessero fare un passo avanti verso il disarmo. Sulla scia di queste sensazioni e di un rinnovato movimento antinucleare internazionale, si sono tenute tre Conferenze sulle conseguenze umanitarie delle armi nucleari fra il 2014 e il 2015. Le Conferenze sono state promosse dai Governi di Austria, Messico e Svezia, alcuni dei Paesi che più hanno speso energie in tal senso. Alla base di queste Conferenze vi era una concezione nuova che muoveva il movimento antinucleare, composto sia da Stati sia da un folto numero di ONG internazionali: adottare un nuovo approccio al disarmo nucleare che garantisse la sicurezza umana e fosse perciò *human-centred* piuttosto che *State-centred*, che mettesse al centro la persona umana e la garanzia di tutela della persona umana in tutte le situazioni, non solo quelle di conflitto.⁷⁴

L'Assemblea generale, accogliendo i richiami che provenivano dal movimento antinucleare, ha adottato la ris. 70/48 del 7 dicembre 2015, con cui ha fatto proprio lo *Humanitarian Pledge for the Prohibition and the Elimination of Nuclear Weapons* e con cui coinvolge non solo gli Stati, ma anche tutti gli attori a livello internazionale che possano dare un contributo alla causa, fra cui le organizzazioni internazionali e la società civile, al fine di "cooperate in efforts to stigmatize, prohibit and eliminate nuclear weapons in the light of their unacceptable humanitarian consequences and associated risks"⁷⁵.

Un intervento determinante è stata la decisione di istituire un gruppo di lavoro (*Open-Ended Working Group*) come organo sussidiario dell'Assemblea, con ris. 70/33 del 7 dicembre 2015, nella definizione dell'agenda della settantunesima sessione dell'Assemblea su "*General and Complete Disarmament*" con un sub-item "*Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations*".⁷⁶

⁷⁴ Sul punto si veda D. CAPALBO, *op. cit.*, pp. 27-65.

⁷⁵ A/RES/70/48, *Humanitarian Pledge for the prohibition and the elimination of nuclear weapons*, 11 December 2015, paras. 5-6.

⁷⁶ A/RES/70/33, *Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations*, 7 December 2015, para. 9.



In questo contesto, il gruppo di lavoro ha elaborato la proposta di convocare una conferenza sotto l'egida dell'ONU per negoziare uno strumento giuridico vincolante finalizzato alla proibizione delle armi nucleari verso una loro totale eliminazione.

2.1. La UN Conference to negotiate a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination

La decisione di convocare una conferenza per negoziare un trattato sulla proibizione delle armi nucleari ha costituito un punto di svolta nel processo normativo del disarmo nucleare. Fino a quel momento gli interventi sia dell'Assemblea generale sia del Consiglio di sicurezza da una parte, e delle Conferenze di riesame del TNP e della Conferenza sul disarmo dall'altra, avevano mostrato delle proposte che per vie indirette miravano alla promozione di un trattato per raggiungere il disarmo nucleare, con varie fasi di maggiore o minore incidenza sulle azioni degli Stati.

La convocazione della Conferenza rappresenta, invece, una misura normativa diretta e incisiva direttamente orientata a produrre uno strumento normativo vincolante sul piano internazionale ai fine di proibire definitivamente le armi nucleari.

Il gruppo di lavoro istituito con la ris. 70/33 (2016) ha ribadito, nel Report all'Assemblea, l'obiettivo fondamentale di "achieve and mantain a world without nuclear weapons" e ricordato l'importanza dell'impegno preso dagli Stati parti al TNP di avviare un piano di attuazione dell'art. VI con i *Thirteen Practical Steps* adottati nell'ambito della Conferenza di riesame del TNP nel 2000. Ha sottolineato quanto i progressi sul disarmo nucleare sul piano multilaterale siano lenti e in particolare modo ha evidenziato lo stallo dei lavori della Conferenza sul disarmo che hanno di fatto rallentato tutti i lavori della "United Nations disarmament machinery"⁷⁷.

L'OEWG, a conclusione dei suo report, "recommended, with widespread support, the convening, by the General Assembly, of a conference in 2017, open to all States, with the participation and contribution of international organizations and civil society, to negotiate e legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination"⁷⁸.

L'Assemblea generale ha convocato la Conferenza con ris. 71/258 del 23 dicembre 2016⁷⁹. La decisione è stata presa sulla base della profonda preoccupazione più volte manifestata dall'Assemblea per la persistenza della minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali dell'utilizzo di armi nucleari. L'Assemblea ribadisce nella risoluzione che l'art. VI del TNP prevede il chiaro obiettivo di negoziare in buona fede un trattato in tal senso e che "a legally binding instrument prohibiting nuclear weapons would be an important contribution towards comprehensive nuclear disarmament"⁸⁰.

⁷⁷ A/71/371, *Report of the Open-Ended Working Group Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations*, 1 Septemeber 2016, para. 5.

⁷⁸ A/71/371, cit., para. 67.

⁷⁹ A/RES/71/258, *Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations*, 23 December 2016.

⁸⁰ A/RES/71/258, cit., 19th Preambular para.



2.2. I lavori della Conferenza e i negoziati del 2017: differenze e similitudini fra primo e secondo draft

La Conferenza è stata convocata a New York in due sessioni, dal 27 al 31 marzo e dal 15 giugno al 7 luglio 2017. Nonostante l'appello dell'Assemblea generale a tutti gli Stati Membri delle Nazioni Unite a partecipare ai lavori, 122 Stati vi hanno preso parte, tra cui nessuno degli Stati nucleari e nessuno degli Stati appartenenti alla NATO (eccezion fatta per i Paesi Bassi)⁸¹. Molti sono stati i rappresentanti della società civile che hanno anche fornito il loro contributo ai lavori, così come avevano già fatto nell'ambito dei lavori dell'OEWG⁸². Presidente della Conferenza è stata eletta Elayne White Gomez, rappresentante diplomatico del Costa Rica presso le Nazioni Unite a Ginevra.

I lavori della Conferenza sono stati molto celeri. La prima sessione, durata solo quattro giorni in totale, ha prodotto un primo *draft* del Trattato, che è stato reso pubblico il 22 maggio 2017 dalla Presidente della Conferenza⁸³. Il primo *draft* presentava un Trattato strutturato in 21 articoli, con un Preambolo molto articolato. Il Trattato nella sua versione definitiva del 7 luglio 2017 prevede, invece, 20 articoli, in cui il Preambolo non ha subito particolari modifiche.

Una prima analisi va condotta in relazione proprio al Preambolo, che svolge una funzione importante per contestualizzare il Trattato nonché per fornire una più compiuta interpretazione. In primo piano sono emerse le profonde preoccupazioni per le conseguenze umanitarie catastrofiche che potrebbero generarsi a seguito di un attacco nucleare, considerando che “cannot adequately be addressed, transcend national borders, pose grave implications for human survival, the environment, socioeconomic development, the global economy, food security and for health of current and future generations and have a disproportionate impact on women and girls, including a result of ionizing radiation”. Il preambolo mette in evidenza, inoltre, che l'eventuale uso delle armi nucleari costituirebbe una violazione del diritto internazionale applicabile alle situazioni di conflitto e ai principi e alle regole del diritto internazionale umanitario. Inoltre, il Preambolo da una parte ribadisce che “any use of nuclear weapons would also be abhorrent to the principles of humanity and the dictates of public conscience” e dall'altra ricorda che “States must refrain in their international relations from the threat or use of force [...] and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments”.

In riferimento al disarmo nucleare, il Preambolo ricorda che “a legally binding prohibition of nuclear weapons constitutes an important contribution towards the achievements and maintenance of a world free of nuclear weapons, including the irreversible, verifiable and transparent elimination of nuclear weapons”.

Il Preambolo contiene da una parte un riferimento implicito all'art. VI, dall'altra un'esplicita menzione al collegamento del Trattato con il TNP. Infatti, al par. 17 afferma che “there exists on

⁸¹ La lista completa degli Stati che hanno partecipato alla Conferenza è disponibile al sito della Conferenza www.un.org/disarmament/tpnw/participants.html.

⁸² Alla Conferenza hanno partecipato anche i rappresentanti di: Agenzia per la proibizione delle armi nucleari in America latina, l'Unione europea, il Comitato internazionale di Croce Rossa, la Federazione internazionale di Croce Rossa, l'Unione Inter-Parlamentare e lo United Nations Institute for Disarmament Affairs (UNIDIR).

⁸³ A/CONF/.229/2017/CRP.1, *Draft Convention on the Prohibition of Nuclear Weapons*, 22 May 2017.



obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control”; dall’altra al par. 18 cita il TNP riconosce “the full and effective implementation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, [...] as the cornerstone of the nuclear disarmament and non-proliferation regime, has a vital role to play in promoting international peace and security”. Il Trattato con questo primo riferimento riprende l’art. VI del TNP, seguendone però la formulazione proposta dalla CIG nel parere sulla *Liceità della minaccia o dell’uso delle armi nucleari* del 1996. Si ricorderà che tale obbligo era stato dichiarato senza indicare in capo a quali Stati esso sussistesse, indicandone quindi in maniera generale la sua esistenza nel diritto internazionale⁸⁴. Il Preambolo evidenzia anche gli altri importanti strumenti giuridici in materia di disarmo nucleare, il CTBT e i trattati che istituiscono zone denuclearizzate sottolineandone “the vital importance of the [CTBT] as a core element of the nuclear disarmament and the non-proliferation regime as the contribution of the treaties establishing nuclear-weapon-free zones”.

Il cuore del Trattato è l’art. 1. Al par. 1 sono contenuti, infatti, tutti gli obblighi e i divieti che esso prevede in capo agli Stati parti⁸⁵. All’art. 2 sono invece riportati gli obblighi in capo agli Stati parti al Trattato.

Interessante è il sistema di controllo previsto dal combinato disposto dei parr. 3 e 6 dell’art. 4. Secondo il par. 3 uno Stato parte “shall conclude a safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency sufficient to provide credible assurance of the non-diversion of declared nuclear material from peaceful nuclear activities and of the absence of undeclared nuclear material or activities in the State as a whole”. In base al par. 6, invece gli Stati parti “shall designate a competent international authority or authorities to negotiate and verify the irreversible elimination of nuclear-weapons programmes”. Solo nel caso in cui uno Stato non designi un’autorità competente “prior to the entry into force of this Treaty [...], the Secretary-General of the United Nations shall convene an extraordinary meeting of States Parties to take any decision that may be required”. Tale sistema, quindi, da una parte obbliga gli Stati a concludere accordi di salvaguardia con l’AIEA (egualmente al TNP), dall’altra lascia la libertà agli Stati parti di designare un’autorità di propria scelta che possa monitorare e garantire il proprio processo di denuclearizzazione. Il sistema così congeniato ha ricevuto delle critiche in ragione, a ben vedere, di questa libertà lasciata agli Stati su una questione così delicata come la verifica. Alcuni autori ritengono, a tal proposito, che questa

⁸⁴ Sul punto si veda il cap. II.

⁸⁵ “Each State Party undertakes never under any circumstances to: (a) Develop, test, produce manufacture, otherwise acquire, possess or stockpile nuclear weapons or other nuclear explosive devices; (b) Transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; (c) Receive the transfer of or control over nuclear weapons or other nuclear explosive devices directly or indirectly; (d) Use or threaten to use nuclear weapons or other nuclear explosive devices; (e) Assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Treaty; (f) Seek or receive any assistance, in any way, from anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Treaty; (g) Allow any stationing, installation or deployment of any nuclear weapons or other nuclear explosive devices in its territory or at any place under its jurisdiction or control”.



eccessiva flessibilità nella scelta dell'autorità a cui sottoporre la verifica del processo di denuclearizzazione possa minare l'autorità dell'AIEA e implicitamente il TNP⁸⁶.

In rapporto al TNP, in cui la verifica è demandata esclusivamente all'AIEA, la formula scelta presenta delle debolezze, in quanto uno Stato che aderisce al Trattato ma non si sottopone volontariamente al sistema di controllo dell'AIEA, potrebbe non mostrare pienamente la buona fede e la trasparenza necessarie ai fini della denuclearizzazione, oggetto e scopo del Trattato. Emerge, invece, una differenza fondamentale rispetto al TNP, che consiste nel principio non discriminatorio del Trattato, per cui tutti gli Stati hanno eguali obblighi e sono posti tutti su di uno stesso piano, a differenza del TNP che, come già detto nel cap. I, è nato con una distinzione (o discriminazione) di fondo fra Stati nucleari e Stati non nucleari, in base all'art. IX par. 3.

Il Trattato prevede per tutti gli Stati il divieto di detenere sul proprio territorio o su un territorio sottoposto alla propria giurisdizione, di detenere armi nucleari di altri Stati (il cui sistema di funzionamento è previsto dal cd. "sistema della doppia chiave"⁸⁷). Rispetto al primo *draft*, nel testo finale le previsioni degli artt. 4 e 5 sono state unite, con un'unica norma che prevede una clausola flessibile di accesso al Trattato.

Rilevante ai fini della presente analisi è il rapporto sinergico che intercorre tra il TNP e il TPNW. Le posizioni fra i detrattori del TPNW e i redattori sono contrapposte per una questione di fondo: la formulazione della cd. norma di collegamento (art. 19) che prefigurerebbe (secondo gli Stati nucleari) una prevalenza degli obblighi del TPNW rispetto all'art. VI del TNP. Quest'ultimo verrebbe depotenziato in virtù di un trattato che è stato negoziato e adottato proprio in assenza degli Stati nucleari nonché degli Stati membri della NATO.

3. Il disarmo nucleare come "*global governance issue*". Verso la 2022 NPT Review Conference

La tematica del disarmo nucleare si conferma essere cruciale ancora oggi dopo ben settant'anni dal primo utilizzo degli ordigni nucleari. Gli sviluppi politici in materia sul piano internazionale si sono affiancati a progressi normativi che non sempre hanno soddisfatto le attese della fervida opinione pubblica pacifista. Da un punto di vista giuridico, infatti, il TNP rappresenta ancora oggi, dopo più di cinquant'anni dalla sua adozione, lo strumento giuridico internazionale più importante che ha permesso di creare un equilibrio sul piano della sicurezza internazionale e preservare il mondo da una guerra nucleare nonché da una incontrollata proliferazione delle armi nucleari. A tal proposito, occorre rilevare che il numero degli ordigni nucleari è drasticamente diminuito dai tempi della Guerra fredda, soprattutto grazie alle trattative bilaterali tra Russia e Stati Uniti⁸⁸.

Le Conferenze di riesame del TNP (*NPT Review Conferences*), che si tengono con cadenza quinquennale dal 1970, hanno messo in evidenza una profonda divergenza fra gli Stati nucleari e gli Stati non nucleari, principalmente in relazione all'attuazione della norma sul disarmo nucleare, l'art.

⁸⁶ M. SOSSAI, *Il rapporto tra il Trattato sul divieto di armi nucleari e gli altri accordi in materia di non-proliferazione e disarmo*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 2018, vol. 1, pp. 185-204.

⁸⁷ Sul punto, si veda S. MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, 1984.

⁸⁸ G.G. NUCERA, *Diritti umani e armi di distruzione di massa*, in S. MARCHISIO (a cura di), *Disarmo, limitazione degli armamenti e diritti umani*, Napoli, 2016, p. 84.



VI del TNP. È da queste Conferenze che si valuta lo stato di attuazione delle norme del TNP, ed emerge, soprattutto, la volontà di intraprendere iniziative volte a raggiungere gli obiettivi del TNP. La pratica degli Stati emerge quale elemento fondamentale per capire i successivi passaggi politico-normativi in materia di disarmo nucleare. Nel corso delle Conferenze di riesame si è avuto un impulso maggiore a promuovere l'attuazione dell'art. VI soprattutto dagli anni '90 in poi. La fine della Guerra fredda, infatti, ha sdoganato molti Stati che hanno raccolto i propri intenti nella cd. *Humanitarian Initiative*. Occorre evidenziare, infatti, che le Conferenze del 1995 e soprattutto quella del 2000 hanno dato un nuovo *imprinting* nell'approccio interpretativo dell'art. VI ai fini della sua attuazione. La stabilità politica internazionale permise di ripensare le modalità di attuazione dell'art. VI. L'intensa attività di *advocacy* effettuata dagli Stati non nucleari e dalle ONG internazionali e non da ultimo la pressione esercitata dall'Assemblea generale hanno ridisegnato il piano attuativo del disarmo nucleare permettendo di pianificarne una concreta attuazione. Il frutto di questo lavoro si è avuto con i principi adottati nell'ambito della Conferenza di riesame del 1995 e, ancor più significativi, sono stati i "*Thirteen practical steps*"⁸⁹, sulla cui adozione tutti gli Stati Parte al TNP hanno raggiunto un accordo. Inoltre, nel 1996 la Corte internazionale di giustizia ha rilasciato il parere *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari* su richiesta dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, parere che ha per molti versi contribuito a consolidare il disarmo nucleare come un obiettivo comune e prioritario degli Stati.⁹⁰

Sulla base di una programmazione avviata già nel 2000 e continuata seppure con difficoltà fino ad oggi, nell'agosto 2022 si terrà la decima Conferenza di revisione del TNP, rinviata di due anni a causa della pandemia da Covid-19. La Conferenza sarà l'occasione per valutare le misure di attuazione degli ultimi sette anni⁹¹, ma di fatto dovranno essere affrontate questioni molto spinose, tra cui la persistenza della minaccia nucleare soprattutto nel contesto dell'attuale conflitto in Ucraina. La minaccia di usare le armi nucleari è considerata il punto di non ritorno, quel momento in cui l'uomo pensa a distruggere una collettività, annientare un territorio, devastare una popolazione in ragione di un interesse considerato supremo quale l'esistenza vitale dello Stato.⁹²

Appare molto interessante la proposta che il gruppo degli Stati facenti capo alla *Humanitarian Initiative*, che annovera tra gli altri Austria, Brasile, Irlanda e Messico. Tale proposta consiste nel prevedere una global governance sul disarmo nucleare, alla luce anche del TPNW, la cui prima Conferenza di riesame si è tenuta sempre nel 2022. La proposta si fonda su uno studio condotto

⁸⁹ NPT/CONF.2000/28 (Part I and Part II).

⁹⁰ *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari* dell'8 luglio 1996, <https://www.icj-cij.org/en/case/95>.

⁹¹ L'ultima Conferenza di riesame del TNP, la IX, si è tenuta infatti nel 2015. La cadenza delle Conferenze è quinquennale secondo quanto stabilito dal Trattato. Nel 2020 a causa della crisi pandemica, la Conferenza è stata rimandata a data da destinarsi. Con lettera datata 11 marzo 2022, il Presidente della Conferenza, Gustavo Zlaovinen, delegato dell'Argentina, ha convocato gli Stati parti del TNP alla X Conferenza di riesame che si terrà dall'1 al 26 agosto 2022. Per maggiori approfondimenti, si veda il sito internet dedicato: <https://www.un.org/en/conferences/npt2020>.

⁹² Sul punto è bene ricordare che la Corte internazionale di giustizia (CIG) nel celeberrimo parere *Liceità della minaccia o dell'uso delle armi nucleari* dell'8 luglio 1996, ha dichiarato di non poter definire illegittimo un uso delle armi nucleari se finalizzato a preservare l'esistenza stessa di uno Stato che è attaccato. Si veda in proposito il testo del parere sul sito della CIG: <https://www.icj-cij.org/en/case/95>.



dallo United Nations Institute for Disarmament Affairs (UNIDIR) e il Royal Institute for International Affairs (Chatham House) e promossa dall'Irlanda.⁹³

La proposta di creare una *global governance* sul disarmo presenta aspetti di sicuro interesse, più dal punto di vista politico che da quello giuridico. Infatti, la creazione di una governance dovrebbe essere di natura istituzionale per avere una sua legittimità internazionale e potrebbe essere realizzabile con il consenso, in primis, di tutti i 191 Stati parti al TNP, la quasi totalità degli Stati del mondo. Se il consenso fosse raggiunto, sarebbe un importante successo, che potrebbe dare un impulso a realizzare ed attuare effettive misure di disarmo nucleare. Dal punto di vista giuridico, una tale istituzione si inserirebbe quale parte dell'attuazione dell'art. VI del TNP rispondendo anche alle esigenze di porre le basi per un disarmo nucleare generale e completo come prescrive la stessa norma. Emergono preoccupazioni sulla natura della *global governance* sul disarmo nucleare, se creare una nuova istituzione oppure inglobarla nell'AIEA che già opera ai sensi di accordi presi dai singoli Stati con l'Agenzia.

Quale che sarà la fattibilità di una possibile istituzione di una *global governance* sul disarmo e sulla sua natura, occorre in conclusione evidenziare che, a parere di chi scrive, una tale soluzione potrebbe in concreto eliminare l'impasse in cui versa la Conferenza di revisione del TNP e garantire una piena attuazione sia dell'art. VI sia del Trattato nella sua completezza. Il TNP, nonostante le molte critiche, è di fatti oggi il Trattato chiave sulla non proliferazione e sul disarmo nucleare che ha garantito stabilità sul piano della sicurezza in tutto il delicato periodo della Guerra fredda. Il TNP si è dimostrato un valido strumento giuridico che di fronte alle crisi attuali può ancora garantire il mantenimento della sicurezza su scala globale che le armi nucleari non vengano utilizzate. Le sfide attuali e i conflitti che interessano le potenze nucleari non possono essere analizzate se non si comprende nella sua totalità il regime del disarmo nucleare.

Una possibile *global governance* sul disarmo nucleare è sicuramente un passo importante che non potrà prescindere dal TPNW. La *global governance* può rappresentare un elemento di grande importanza scaturente dalla X Conferenza di revisione del TNP in programma per il prossimo agosto 2022.

⁹³ *Nuclear disarmament in context: a global governance issue. Working paper submitted by Ireland, NPT/CONF.2020/PC.I/WP.37.*