



L'uso della forza e i droni armati



SOMMARIO

Analisi e ricerche

3

La corsa agli armamenti. L'uso della forza e i droni armati. Il rapporto Italia-NATO

di Francesca Flamini

25

Cronaca di una morte annunciata: il ritiro americano dal trattato INF

di Alessandro Pascolini

Rubriche

32 Focus

Le sanzioni statunitensi all'Iran

di Maurizio Simoncelli

Foto di copertina:

RQ-4 Block 20 Global Hawk unmanned reconnaissance system - Farnborough 2010

Photo credit: [Anguskirk](#) on [VisualHunt](#) / [CC BY-NC-ND](#)
<https://visualhunt.com/f2/photo/4835658252/ced8ceb3cc/>

IRIAD REVIEW. Studi sulla pace e sui conflitti. - ISSN 2611-3953
Mensile dell'IRIAD (Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo)
Via Paolo Mercuri 8, 00193 – Roma (RM)
C.F. 97018990586, P.Iva 04365231002 Tel. + 39 06 36000343
info@archiviodisarmo.it - www.archiviodisarmo.it
Direttore Editoriale: Maurizio Simoncelli
Direttore Responsabile: Fabrizio Battistelli
Registrazione Tribunale di Roma n. 53/2018
Copyright © IRIAD (Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo)

La corsa agli armamenti. L'uso della forza e i droni armati. Il rapporto Italia-Nato

di Francesca Flamini

ABSTRACT

L'Italia nel 2004 acquista il Predator A per utilizzarlo, poco dopo, nella missione Antica Babilonia del 30 Gennaio 2005.

I droni di cui si è dotata l'Italia inizialmente hanno la funzione unica di sorvegliare pur essendo predisposti per essere armati.

In seguito al via libera di Washington, pervenuto il 4 novembre 2015, l'Italia si prepara ad armare i droni.

Dalle basi italiane Nato sembra, però, siano già partiti dei droni per portare a compimento delle uccisioni mirate contro dei presunti terroristi.

Per questa ragione l'ECCHR (European Center for Constitutional and Human Rights) ha presentato ricorso al Tar italiano, nel luglio 2017, per chiedere la desecretazione dell'accordo con il quale l'Italia ha concesso l'autorizzazione alle spedizioni.

Nel corso della trattazione si analizzano gli accordi internazionali vincolanti per l'Italia per comprendere come questi incidano sulla legittimità dell'utilizzo dei droni.

Parole chiave:

droni armati - Italia - NATO - uccisioni mirate - uso della forza - diritto umanitario

In 2004 Italy purchased Predator A which was subsequently used in the Ancient Babylon mission of January 30, 2005.

The drones at Italy's disposal have the unique function of monitoring, but at same time they are predisposed to be armed.

Following Washington's authorization, which received on November 4, 2015, Italy had been prepared to arm its drones.

It seems that drones stationed in Italian Nato bases have already started to carry out targeted killings against alleged terrorists.

For this reason, the ECCHR European Center for Constitutional and Human Rights filed an appeal with the Italian Regional Administrative Court (TAR) in July 2017, in order to request the declassification of the agreement which granted Italy's authorization to shipments.

The analysis focuses on the international agreements that are binding upon Italy so as to assess how such agreements affect the legitimacy of drones' deployment.

Key Words:

armed drones - Italy - NATO - targeted killings - use of force - humanitarian law

Francesca Flamini, si è laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi Roma Tre. Ha conseguito il Master di II livello in Tutela Internazionale dei Diritti Umani all'Università La Sapienza. Da maggio 2018 svolge uno stage presso IRIAD.



Introduzione

Alla luce dei recenti sviluppi riguardo l'incremento della spesa militare italiana, per quanto concerne l'approvvigionamento dell'armamentario per i droni militari¹, la concessione e l'utilizzo di basi militari sul territorio italiano, occorre analizzare con maggiore attenzione le implicazioni del Trattato Nato dal quale discende l'alleanza Italia- Stati Uniti.

L'Italia si è già dotata di UAV (*unmanned aerial vehicles*), i *Predator* e i *Reaper*, il cui uso, inizialmente, è stato limitato alla sorveglianza e alla raccolta di informazioni, poiché pur essendo strutturati per poter essere armati² si doveva attendere il via libera di Washington.

Il via libera è arrivato il 4 novembre 2015³ e oggi l'Italia si prepara ad affrontare un'ingente spesa militare.

L'Italia non è l'unica potenza militare che si prepara ad affrontare un incremento della propria spesa pubblica.

Sono state stabilite precise direttive dai vertici Nato⁴ che richiedono di prepararsi

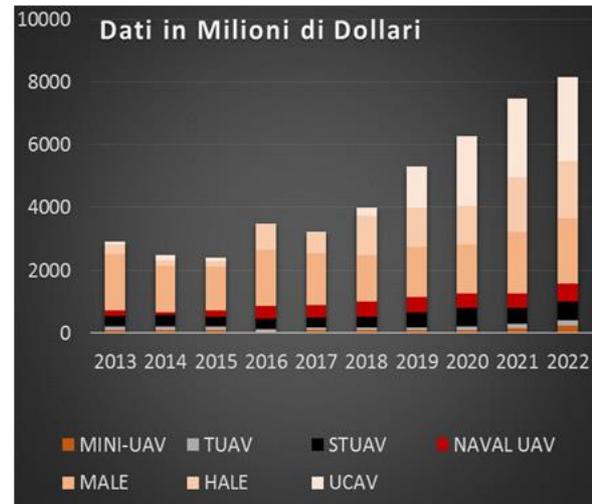
¹ IRIAD, *Droni militari: proliferazione o controllo?*, «aeromobili a pilotaggio remoto, APR (o Unmanned Aerial Vehicles), comunemente noti come droni, sono veicoli privi di pilota umano e controllati a distanza o in modo automatico», p. 17.

² IRIAD, op. su cit., p. 32.

³ G. Gaiani, *Il Sole 24 Ore Mondo, Via libera dagli Usa: i droni italiani saranno armati*, 4 novembre 2015.

a livello strutturale ad affrontare più incisivamente la lotta al terrorismo.

IL VALORE DELLA PRODUZIONE GLOBALE DEI DRONI
L'andamento dal 2013 e le previsioni al 2022



Le stime più accreditate prevedono una produzione di 4 miliardi di dollari per il 2018 che potrebbe raddoppiare entro il 2022 grazie all'«esplosione» degli UCAV da combattimento (da meno di mezzo miliardo passerebbero a quasi tre miliardi di dollari in controvalore). Ci sono droni nano, micro e mini, caratterizzati da piccole dimensioni, bassa altitudine e carico leggero. A seconda dell'altitudine operativa ci sono HALE (High Altitude Long Endurance) e MALE (Medium Altitude Lend).

Fonte: Statista

In questo clima mondiale di tensione un'analisi del sistema legale concernente «i droni armati deve essere il punto di inizio per ogni implicazione circa il suo utilizzo»⁵.

In seguito all'attacco dell'11 settembre 2001 viene, per la prima volta, invocato l'art. 5 del Trattato Nato, il quale disciplina la difesa collettiva degli Stati parte in caso di attacco ad uno dei membri dell'Alleanza.

⁴ Vertice di Strasburgo-Kehl 3-4 aprile 2009; Vertice di Lisbona 19-20 novembre 2010; Vertice Chicago 20-21 maggio 2012.

⁵ Alex Holder, Elizabeth Minor, Michael Mair, *Targeting Legality: The armed drone as a Socio-technical and Socio-legal System*, Journal of the Oxford centre for Socio-legal Studies, p. 1, trad. nostra, «of the armed drone should be the starting point for any analytical engagement with its use».

Così ha inizio quella che prenderà il nome di “*war on terror*” che, ancora oggi, dopo ben 17 anni, continua a mietere vittime.

Uno degli aspetti più controversi della *war on terror* è la classificazione di questa stessa come guerra. Ciò è necessario per comprendere quale normativa poter ritenere applicabile, se il diritto internazionale umanitario che disciplina le regole dei conflitti armati o il diritto internazionale, in special modo i diritti umani, e le normative nazionali vigenti in tempo di pace.

Le fonti legali che disciplinano l'utilizzo della forza armata nei conflitti e le regole di diritto umanitario sono molteplici⁶.

Innanzitutto, la Carta delle Nazioni Unite all'art. 2 par. 4 vieta espressamente l'utilizzo della forza nei rapporti fra Stati ed invita questi a porre in essere tutte le misure ed i comportamenti necessari per il mantenimento della pace e della sicurezza.

La Carta, però, prevede due eccezioni a questo divieto. La prima che incontriamo è prevista dall'art. 51 riguardante l'uso della forza per legittima difesa in caso di attacco, mentre la seconda è prevista dall'art. 107.

L'art 107 ha una portata molto meno ampia dell'art. 51 poiché consente l'uso della forza solo nei confronti delle inimicizie create nella seconda guerra mondiale rispetto agli Stati firmatari della Carta.

L'art. 51 rende lecito l'uso della forza per difendersi da un attacco armato ed è, dunque, la norma di riferimento per l'impiego della forza fra Stati.

Prima ancora dell'entrata in vigore dello Statuto Onu il diritto internazionale già si era occupato di disciplinare le norme riguardanti i conflitti armati, oggi confluite nella grande branca del diritto umanitario⁷.

La Convenzione dell'Aja del 1907, ancora vigente, pone un limite all'esercizio indiscriminato della violenza prevedendo delle norme di condotta che i belligeranti sono tenuti a rispettare.

Le norme della Convenzione sono state recepite e ampliate dalle Convenzioni di Ginevra del 1949 regolando ogni ipotesi di conflitto armato, sia qualora questo sia riconosciuto dalle parti come guerra sia quando si tratti di qualsiasi ipotesi di uso della violenza da parte di gruppi armati.

Lo scopo finale è quello di garantire il rispetto della dignità umana⁸ anche di fronte a situazioni di disordine generale.

Molti dubbi sulla liceità dell'uso dei droni nei conflitti sono stati sollevati.

In primis, poiché eliminando i confini territoriali del conflitto spesso si colpiscono i civili (le cd. *casualties*) con numeri che non sono giustificabili in relazione all'obiettivo da raggiungere; ed in secondo luogo perché l'utilizzo della violenza da una postazione comoda a centinaia di chilometri di distanza crea un'asimmetria molto forte nell'uso della forza e pone il pilota del drone in una differente percezione delle proprie azioni, quasi sfiorando l'indifferenza⁹.

Qualora, invece, non si trattasse dell'utilizzo di droni in guerra si applicherebbe, senza riserve, la normativa riguardante i diritti umani ed in particolare il

⁶ B. Simma, *Nato, the UN and the Use of Force: legal aspects*, 1999, «the obligation on states to respect and protect the basic rights of all human persons is the concern of all states, that is, they are owed erga omnes», p. 2.

⁷ Y. Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, 2010, p. 19.

⁸ International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia ICTY, 10 december 1998, *Furundzija*, trial chamber, par. 163.

⁹ G. Chamayou, *Teoria del drone*, 2014.

diritto fondamentale alla vita e le uccisioni mirate su territori estranei al proprio stato sarebbero da considerare esecuzioni extragiudiziali¹⁰.

Si propone, però, dopo una disamina della normativa internazionale, una maggiore attenzione alla normativa prevista dal Trattato Nato, in quanto è dal rapporto fra i membri dell'Alleanza (nel caso specifico Italia-Stati Uniti) che deriva l'utilizzo dei droni sul territorio italiano.

Le operazioni Nato, che hanno avuto come obiettivo il mantenimento della pace, sono state considerate dall'Onu come l'adempimento di quell'invito ad "adottare ogni misura" per il mantenimento della pace stessa e della stabilità geopolitica.

Il ruolo occupato dalla Nato, come difensore della pace, è una conseguenza delle difficoltà dell'Onu di arginare la violazione massiccia dei diritti umani da parte di alcuni Stati, che con le loro azioni hanno seriamente messo a rischio l'esistenza stessa dell'Onu.

Da ciò è derivato che gli Stati sono implicitamente autorizzati a considerare le violazioni massicce e sistematiche dei diritti umani come un'offesa nei propri confronti, convenendone il potere di intervento negli affari degli Stati violatori.

Il diritto di ingerenza negli affari di un altro Stato, dunque, è determinato dal fatto che i diritti umani hanno validità *erga omnes* e in quanto tali la scelta di non rispettarli non rientra nell'esercizio dei poteri sovrani dello Stato.

Di conseguenza, secondo questa *ratio*, gli Stati possono intervenire nel caso in cui gli Stati, nei quali i diritti umani sono sistematicamente e massicciamente violati,

rifiutano di cessare i comportamenti illegittimi. Gli Stati intervenienti possono adottare misure di carattere economico fino ad un vero e proprio attacco armato.

L'idea secondo la quale i diritti umani devono avere validità *erga omnes* si è affermata all'indomani del secondo dopo guerra, quando i responsabili dei crimini commessi dall'esercito tedesco furono processati e condannati dal tribunale di Norimberga, pur in assenza di una norma penale interna al loro ordinamento che proibisse i loro comportamenti¹¹.

Il tribunale, nella specie un tribunale militare internazionale, fu istituito con l'accordo di Londra dell'8 agosto 1945 per evitare che i tribunali nazionali lasciassero cadere le accuse provocando l'impunità degli attori delle atrocità naziste.

L'Onu confermò a maggioranza assoluta dei suoi membri, con la Risoluzione n. 95 del 1946, l'esistenza del diritto a punire i crimini contro l'umanità, attraverso l'ampliamento della definizione precedente che riguardava i suddetti crimini solo se avvenuti durante la guerra.

I crimini contro l'umanità furono recepiti nelle Convenzioni internazionali successive (Convenzione contro il Genocidio 1948, Convenzioni di Ginevra 1949 e successive) e ad oggi sono diventati parte dello *ius cogens*.

1. La legittimità dell'uso della forza

L'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite disciplina i casi in cui l'uso della forza può essere considerato legittimo.

¹⁰ IRIAD, op. cit.

¹¹ A. Marchesi, *La protezione internazionale dei diritti umani*, 2011, p. 20 e s.

Gli elementi necessari affinché si possa legittimamente invocare l'applicazione dell'art. 51 sono che vi sia un attacco armato, che questo sia immediato per cui non sia possibile chiedere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ed infine che le misure adottate per reagire all'attacco siano portate all'attenzione del Consiglio, il quale valuterà quali siano le più idonee per ristabilire la pace e la sicurezza.

Nonostante ciò, l'art. 51 deve sempre essere considerato un'eccezione al principio, espresso all'art. 2 par. 4, di assoluto divieto di uso della forza fra gli Stati,

Il divieto di uso della forza fra Stati è oggi un principio di *ius cogens*¹², così come affermato dalla Corte di Giustizia Internazionale nel caso riguardante le attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua (Nicaragua contro Stati Uniti)¹³, di conseguenza trova applicazione nei confronti di tutti gli Stati.

La Corte di Giustizia ha condannato gli Stati Uniti in quanto il loro supporto ai ribelli del Nicaragua non rientrava nella definizione di legittima difesa collettiva con il risultato di violare sia il divieto di aggressione sia il divieto di ingerenza.

Purtroppo gli Stati Uniti non hanno dato esecuzione alla sentenza della Corte, esautorandola così di ogni potere giuridico effettivo nei confronti delle grandi Potenze mondiali¹⁴.

Nonostante l'insuccesso della Corte nel mostrare una posizione forte, però, si è mosso un primo passo verso la costruzione di

una politica di limitazione della Sovranità nazionale in favore degli organi internazionali.

Il divieto dell'uso della forza come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali trovava, già, una prima formulazione nel Patto Briand-Kellogg firmato il 15 agosto 1928 da 15 Potenze: «Le Alte Parti contraenti solennemente dichiarano in nome dei loro rispettivi popoli che loro condannano il ricorso alla guerra per la risoluzione delle controversie internazionali, e vi rinunciano, come strumento di politica nazionale nelle relazioni reciproche».

Lo scopo del Patto era quello di indurre gli Stati ad abdicare al potere sovrano che esercitavano sin dall'antichità, il quale prevedeva l'uso della guerra come strumento di affermazione del potere sovrano stesso.

Purtroppo, il Patto non trovò mai applicazione in quanto conteneva prevalentemente principi generali senza la previsione di sanzioni in caso di violazione del Patto. Ne rimane, però, il forte valore ideale, che sarà riaffermato nei vari accordi internazionali del secondo dopoguerra, primo fra tutti lo Statuto Onu.

La Carta delle Nazioni Unite, infatti, ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali «in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo»¹⁵, ad eccezione delle ipotesi di legittima difesa (individuale o collettiva).

Tuttavia, il principio di legittima difesa, spesso, è interpretato molto estensivamente dagli Stati a causa del suo carattere generale.

¹² B. Conforti, *Diritto Internazionale*, 2002, Napoli, p. 187.

¹³ International Court of Justice ICJ, 27 giugno 1986.

¹⁴ L. Pistelli, *Il caso Usa-Nicaragua di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia*, in periodico mensile Sistema Informativo a Schede (Archivio disarmo), novembre 1987.

¹⁵ Art. 2 co. 3 Carta delle Nazioni Unite.

Un aspetto molto controverso riguarda, ad esempio, la difesa collettiva. Poiché la disposizione non specifica cosa deve intendersi per difesa collettiva, non si riescono a identificare chiaramente le ipotesi in cui questa può essere legittimamente invocata.

Un elemento che sembra essere indispensabile, al fine di poter invocare la legittima difesa collettiva, è il consenso dello Stato il cui territorio si trova sotto attacco.

In assenza del consenso dello Stato non dovrebbe essere possibile alcun intervento senza incorrere nella violazione del divieto di non ingerenza.

Eppure vi sono casi in cui si è agito anche in assenza di tale consenso, invocando il diritto ad intervenire per sanzionare la violazione sistematica e massiccia dei diritti umani.

L'invocato diritto di intervento costituisce la *ratio* della *Responsibility to Protect*¹⁶ di cui si parlerà più avanti.

Ritornando agli elementi costitutivi della legittima difesa si è detto essere necessaria l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, ma in molte occasioni questa autorizzazione è mancata.

Nel caso dell'intervento militare in Iraq del 2004, ad esempio, si è utilizzata l'interpretazione estensiva della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 678 del 1990¹⁷. Questa legittimava all'uso della forza, esperito con ogni mezzo, per fermare l'attacco armato dell'Iraq contro il Kuwait e ristabilire la pace.

L'utilizzo della forza trovava un appiglio giuridico nell'art. 42 dello Statuto Onu il quale prevede, per il caso di violazione delle misure previste da una Risoluzione del Consiglio, la legittimità di «ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale»¹⁸.

L'aspetto che più ha fatto discutere dal punto di vista giuridico riguarda la dottrina del "*preemptive use of force*", la quale, utilizzata già nel 1962 da J. F. Kennedy, afferma la necessità di dover utilizzare la legittima difesa senza attendere il primo attacco per poter assicurarsi il successo dell'operazione.¹⁹

La dottrina della difesa preventiva è, però, più risalente, avendo il suo "*case law*" in quello che è stato denominato il "caso Caroline", in virtù del nome dell'imbarcazione americana incendiata dai britannici nel 1837.

L'imbarcazione trasportava armi e personale di soccorso all'insorto esercito canadese, il quale stava radunando un sempre maggiore numero di volontari in un'isola canadese inabitata sul fiume Niagara.

Nell'operazione britannica restarono uccisi due cittadini americani, in ragione di ciò il Segretario di Stato americano Daniel Webster pretese una giustificazione per l'operazione.

Per essere giustificata tale azione avrebbe dovuto rispettare una serie di parametri indicati dal Segretario:

1. La minaccia deve essere reale ed immediata.

¹⁶ U. Gaudino, *Ascesa e Declino dell'interventismo umanitario*, Sistema Informativo a Schede (Archivio Disarmo), dicembre 2016.

¹⁷ R. Wedgwood, *Legal authority exists for a strike on Iraq*, in *Financial Times*, 14 Marzo, 2003.

¹⁸ Art. 42 Carta delle Nazioni Unite.

¹⁹ J.F. Kennedy, Discorso alla Nazione sulla costruzione di missili sovietici a Cuba, 22 ottobre 1962: «[W]e no longer live in a world where only the actual firing of weapons represent a sufficient challenge to a nation's security to constitute maximum peril».

2. La minaccia non deve lasciare altra possibilità di scelta, né il tempo di riflessione.
3. Le misure adottate non devono essere eccessive e non necessarie²⁰.

Questi limiti, circa la legittima difesa preventiva, vennero richiamati nel processo di Norimberga, in cui²¹ si discuteva sulla necessità dell'invasione della Norvegia per l'esercito tedesco²².

L'autotutela preventiva o anticipatoria²³ è stata invocata da Israele per legittimare l'attacco all'esercito egiziano nel 1967.

Il Presidente egiziano Nasser, sentendosi obbligato dal suo popolo ad una dimostrazione di forza, aveva inviato l'esercito nel Sinai sperando di risolvere poi la questione con una trattativa diplomatica. Così non avvenne e Israele attaccò l'esercito egiziano senza prima tentare alcuna via pacifica, affermando che l'ingresso nel territorio del Sinai costituiva una minaccia alla pace e come tale implicava il ricorso alla legittima difesa preventiva²⁴.

Ugualmente nel caso dell'attacco israeliano al reattore nucleare iracheno nel 1980, il quale però, a contrario del precedente fu condannato dagli Stati Uniti per essere stato esperito senza prima tentare vie alternative all'uso della forza²⁵.

²⁰ Lettera da Daniel Webster, Segretario di Stato degli Stati Uniti, a Henry Fox, Ambasciatore britannico a Washington, 24 aprile 1841, *BRITISH AND FOREIGN STATE PAPERS 1840-1841*.

²¹ United Nations, *The Blue Helmets- A review of United Nations Peace-keeping*, 1990, p.4 «born of necessity, largely improvised, a practical response to a problem requiring action».

²² T. Weatherall, *Jus cogens: international law and social contract*, Cambridge, 2015, p. 370.

²³ IRIAD, op. cit., p. 70.

²⁴ S. Viola, *La guerra-lampo che Israele vinse e non seppe finire*, Repubblica, 27 maggio 2007.

²⁵ Risoluzione 487 (1981), 18 Giugno 1981.

Quando le vie pacifiche sono esaurite l'uso della forza non rimane senza limiti, ma deve muoversi nei confini stabiliti dal diritto umanitario.

Pietra miliare del diritto umanitario è la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia che pone i punti chiave circa l'utilizzo delle armi nucleari:

«I principi cardinali contenuti nel testo che costituiscono la fabbrica del diritto umanitario sono i seguenti: Il primo ha lo scopo di proteggere la popolazione civile e gli obiettivi civili e stabilisce la distinzione fra combattenti e non combattenti; gli Stati non devono mai avere come obiettivo di un attacco i civili e non devono di conseguenza mai utilizzare armi che siano incapaci di distinguere fra civili e obiettivi militari. In base al secondo principio, è proibito causare una non necessaria sofferenza ai combattenti: ed è di conseguenza proibito utilizzare armi che causino loro un danno del genere o che inutilmente aggravino la loro sofferenza. In applicazione del detto secondo principio, gli Stati non hanno un'illimitata libertà di scelta di mezzi nelle armi che adoperano. Allo stesso modo la Corte fa riferimento, in relazione a questi principi, alla Clausola Martens, la quale fu originariamente inclusa nella II Convenzione Aja avendo riguardo alle Leggi e Costumi della Guerra Terrestre del 1899 e che ha dimostrato di essere un mezzo effettivo di guida nella rapida evoluzione della tecnologia militare.

Una versione moderna della clausola è rintracciabile nell'articolo 1, paragrafo 2, del I Protocollo Addizionale del 1977, il quale recita come segue:

“Nei casi non coperti da questo Protocollo o da altri accordi internazionali, civili e combattenti rimangono sotto la protezione e l'autorità dei principi di diritto

internazionale derivanti dal diritto consuetudinario, dal principio di umanità e dai dettami della pubblica coscienza”.

In conformità con i principi summenzionati, il diritto umanitario, alla sua base, proibisce un certo tipo di armi sia per il loro effetto indiscriminato su combattenti e civili sia per la non necessaria sofferenza causata ai combattenti, da intendersi come un danno più grande di quello inevitabile per raggiungere i legittimi obiettivi militari.

Se la previsione dell’uso delle armi non incontra i requisiti del diritto umanitario, la minaccia di impiegarle in un simile uso sarebbe contraria anche a quel diritto»²⁶.

In conseguenza di quanto evidenziato dalla Corte l’utilizzo dei droni armati non può non far sorgere delle legittime domande.

Un elemento di grande discussione è quello riguardante la proporzionalità tra il mezzo impiegato e la minaccia.

Si parla di guerra asimmetrica in quanto chi utilizza il drone si trova in una comoda postazione in cui non rischia nulla, mentre chi si trova sul campo di battaglia rischia la propria vita. Così «si rende la battaglia impossibile, quando si trasforma lo scontro armato in esecuzione, è la volontà stessa dei combattenti avversari a essere annichilita»²⁷.

Questa nuova tecnologia di guerra va ad inficiare la definizione della stessa come duello fra due parti contendenti, la quale per essere tale richiede che i nemici combattano l’uno contro l’altro per vincere.

Questo tipo di combattimento assume le forme di una battuta di caccia con un cacciatore ed una preda che fugge, perdendo così ogni tipo di connotato

assimilabile ad una guerra e più simile ad una caccia all’uomo. Questo tipo di operazioni sono da considerarsi più come campagne di esecuzioni extragiuridiche, perché lo scopo delle uccisioni mirate (*targeted killings*) è la garanzia della difesa sociale, attraverso l’eliminazione degli individui pericolosi, e non uno scontro fra due parti.

Ciò pone non pochi problemi giuridici nei confronti del summenzionato principio di sovranità territoriale, rispetto a quei territori in cui sono condotte queste operazioni, poiché il fondamento del potere statale consiste proprio nell’esercizio esclusivo della forza, la cui violazione deve essere considerata alla luce del divieto di non ingerenza.

Elemento ancor più delicato è l’alto numero di civili coinvolti che vengono considerati come danno collaterale dell’impiego del drone.

Il problema va attentamente analizzato alla luce del principio di distinzione per il quale è proibito l’utilizzo di armi che non siano in grado di distinguere fra civili e combattenti.

Numerose ricerche mostrano che i droni abbiano spesso colpito obiettivi civili disarmati per un’erronea valutazione²⁸.

Ancora più controversa, dal punto di vista della sua legittimità, è la politica statunitense della “*global war on terror*” che giustifica le operazioni di uccisioni mirate in territori estranei alla guerra.

È regola generale che per legittimare l’uso della forza in tempo di pace bisogna ricorrere agli istituti della legittima difesa e dello stato di necessità, i quali devono sottostare alle condizioni già viste parlando

²⁶ ICJ, 8 luglio 1996, par.78.

²⁷ G. Chamayou, *op. cit.*, p. 55-56.

²⁸ Amnesty International, *Assistenza mortale: il ruolo degli Stati europei negli attacchi americani con i droni*, 2018; IRIAD, *op. cit.*

della dottrina del “*preemptive use of force*”. Il pericolo deve essere imminente, la reazione deve essere necessaria alla difesa e la forza deve essere proporzionata all’attacco.

Mentre riguardo alla necessità dell’uccisione dei presunti terroristi, per mezzo dei droni armati, prima che questi mettano a rischio la vita di un numero di gran lunga maggiore di persone, può essere oggetto di discussione, un aspetto che appare palesemente carente di giustificazione è quello che concerne la proporzionalità del mezzo rispetto all’obiettivo.

I danni collaterali, ossia il numero di civili coinvolti, causati dall’utilizzo di droni sono sproporzionati rispetto al vantaggio materiale, concreto e diretto.

Ancora non si è avuto dinnanzi alla CEDU Corte Europea dei diritti dell’uomo un ricorso circa la responsabilità dell’Italia rispetto ai droni militari partiti dalla base Nato di Sigonella (territorio italiano in concessione agli Stati Uniti) per i danni derivanti dall’utilizzo di queste armi, ma è da guardare positivamente la decisione della Corte nel caso *El-Masri* e nel caso *Abu Omar*, in cui l’Italia è chiamata a rispondere per le *extraordinary renditions*.

La CEDU ha condannato la prassi delle *extraordinary renditions*²⁹ (che consiste nella cattura e nel sequestro di un individuo sospettato di terrorismo, al di fuori di ogni garanzia giurisdizionale e in assenza di un giusto processo) in quanto misure palesemente sproporzionate rispetto al

²⁹ CEDU, 13 dicembre 2012, *El-Masri c. l’ex Repubblica di Jugoslavia di Macedonia*, par. 221 «An extra judicial transfer of persons from one jurisdiction or State to another, for the purposes of detention and interrogation outside the normal legal system, where there was a real risk of torture or cruel, inhuman or degrading treatment».

pericolo e che violano il diritto alla vita (art. 2 CEDU), il diritto ad un giusto processo (art. 6 CEDU), il diritto alla libertà e sicurezza (art. 5 CEDU), il diritto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU), il diritto ad un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) e il diritto a non subire trattamenti disumani e degradanti (art. 3 CEDU).

Nel panorama nazionale, fondamentale punto di partenza per la tutela dei diritti umani è il caso Abu Omar svoltosi innanzi alle corti italiane³⁰, in cui gli agenti americani della Cia e quelli italiani del Sismi sono stati convocati per rispondere delle gravi violazioni dei diritti commessi contro Abu Omar.

Purtroppo la decisione delle corti italiane non è stata ritenuta dalla Corte Edu sufficiente per garantire un’adeguata tutela al ricorrente, in quanto alcuni atti sono rimasti, nell’ambito del procedimento, coperti dal Segreto di Stato.

In entrambi i casi gli Stati sono stati condannati (Macedonia ed Italia) per violazione degli artt. 5, 13 e 3 della Convenzione Edu, per non aver protetto i cittadini contro questi abusi gravissimi dei loro diritti e per non aver adeguatamente perseguito i responsabili dei crimini in questione.

Ciò ha creato una breccia nella muraglia dell’impunità dietro la quale rimanevano gli atti commessi dagli Stati nell’ambito della *war on terror*.

Davanti alla Corte di Strasburgo si è già in altri casi discusso circa la violazione del diritto alla vita in situazioni che non rientravano in atti legittimi di guerra.

L’art. 2 della Convenzione non pone solo un obbligo negativo in capo agli Stati, ma

³⁰ Cass. 19 settembre 2012, n.46340.

anche un obbligo positivo di mettere in atto tutte quelle misure necessarie a tutelare il diritto alla vita³¹.

Il diritto alla vita è un diritto fondamentale ed inalienabile nel nostro ordinamento ed in quello europeo, che può vedere delle limitazioni solo in caso di guerra.

L'uccisione di un uomo per mezzo di un drone armato, in tempo di pace, è da considerarsi illegittima.

Per questa ragione l'Italia potrebbe essere chiamata a rispondere per i droni che sono stati inviati dalle basi Nato site sul territorio italiano e come tali rientranti sotto la giurisdizione italiana.

Purtroppo del silenzio in materia di droni è responsabile la giustizia internazionale che non ha saputo dare un'adeguata risposta al terrorismo e porre un limite ai mezzi impiegati per combatterlo, devolvendo agli Stati il potere di risolvere la crisi internazionale.

Il risultato è stato un «vuoto di responsabilità sugli eventi legati ai droni»³².

2. L'intervento umanitario e la Responsibility to Protect.

Un'ulteriore evoluzione del diritto internazionale bellico si ha con il principio di intervento umanitario, il quale venne coniato per giustificare l'intervento della Nato nel 1999 in Kosovo in assenza dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, il quale si trovava paralizzato da veti e contro veti.

L'intervento umanitario deroga il principio espresso dall'art. 2 par. 4 della

Carta che prevede il divieto di ingerenza e di interferenza nel territorio di altri Stati.

Per questo è considerato un'eccezione alla regola, prevista per il caso in cui non sia possibile l'utilizzo di altro mezzo per proteggere la popolazione civile.

Lo scopo è, infatti, proprio quello di proteggere i civili dalla violazione del diritto umanitario e delle norme internazionali riguardanti i diritti umani³³.

L'intervento umanitario, però, non prevede un'assenza di limiti nelle modalità di intervento, ma anzi richiede il rispetto di una serie di regole al fine di considerarlo lecito.

Alle norme previste dallo Statuto Onu, riguardanti i presupposti per la legittima difesa e l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, si aggiungono le norme di diritto internazionale generale.

Queste dispongono:

- Il principio di buona fede in ragione del quale l'intervento deve avere come finalità prevalente quello di impedire la violazione delle *gross violations* e non nasconda secondi fini.
- L'assoluta necessità dell'intervento, dunque che sia impossibile risolvere la controversia diversamente essendosi esperite tutte le misure pacifiche.
- Il principio di proporzionalità per il quale l'obiettivo deve essere quello di far cessare le *gross violations*.
- Il principio dell'effetto utile che richiede la cessazione dell'intervento una volta raggiunto lo scopo oppure

³¹ N. Lettieri, L'art. 2 della Convenzione sui diritti umani sul diritto alla vita, in giur. merito, 9, 2009, p. 2312 b.

³² IRIAD, op.cit., p. 53.

³³ A. Marchesi, op. cit., p. 170 s.

quando l'obiettivo non sia più raggiungibile³⁴.

Qualora manchi uno di questi elementi l'intervento umanitario è legittimo astrattamente ai sensi dello Statuto Onu, ma violando i principi di diritto internazionale generale è da considerarsi illegittimo.

Il principio di intervento umanitario costituisce la base della *Responsibility to protect* la quale investe gli Stati della responsabilità di garantire il rispetto dei diritti umani *erga omnes*, superando definitivamente il principio di non ingerenza nei confronti dello Stato nel quale si consumino gravi violazioni dei diritti umani e quest'ultimo non possa o non voglia proteggere i cittadini dalle violazioni in questione³⁵.

La *Responsibility to Protect* veniva formulata in risposta all'invito di Kofi Annan che nel Rapporto del Millennio domandava «Se l'intervento umanitario è, infatti, un inaccettabile assalto alla sovranità, allora come dovremmo dare risposte al Ruanda, a Srebrenica, e alle violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani che offendono ogni precetto della nostra comune umanità?».

3. La Nato e la difesa collettiva.

L'Accordo Transatlantico nasce proprio dall'esigenza di garantire la pace, quella stessa ricercata dallo Statuto Onu del 26 giugno 1945, che fu nuovamente messa in

³⁴ P. Picone, La 'guerra del Kosovo' e il diritto internazionale generale, in *Rivista di diritto internazionale*, fasc. 2, 2000.

³⁵ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *Report on the Responsibility to Protect, Bibliography and Background*, 15 agosto 2001, p.399.

discussione dall'avanzata dell'Armata Rossa e dalle due polarità in cui andava suddividendosi il mondo.

In conseguenza del vuoto di potere formatosi a seguito della disfatta delle due potenze del Giappone e della Germania, l'Armata rossa intraprese una campagna di espansione territoriale³⁶.

Il Trattato venne firmato il 4 aprile 1949, con esso gli Stati firmatari si impegnavano a garantire la difesa collettiva contro un eventuale attacco armato e riaffermavano «la loro fede negli scopi e nei principi dello Statuto delle Nazioni Unite e il loro desiderio di vivere in pace con tutti i popoli e con tutti i governi»³⁷.

Questi principi si affermavano in modo ancor più incisivo negli artt. 1 e 5 del Trattato, rispettivamente l'astensione dall'uso della forza se non nei casi di legittima difesa e le modalità di esercizio della stessa.

Le ipotesi di uso legittimo della forza sono le stesse previste dall'art. 51 dello Statuto Onu, il quale richiede l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza per legittimare l'azione.

In assenza dei presupposti stabiliti dall'articolo 5 ogni azione militare posta in essere dai membri della Nato risulta essere illegittima.

L'art. 5 del Trattato Nato venne invocato, per la prima volta, successivamente all'attacco terroristico alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001.

La risposta degli alleati fu immediata: già il 4 ottobre gli Stati membri dell'Alleanza «hanno convenuto di adottare otto misure, individualmente e collettivamente, per aumentare le opzioni disponibili nella

³⁶ Servizio informazioni della Nato, *L'alleanza atlantica*, Bruxelles, 1983.

³⁷ Preambolo Nato 4 aprile 1949.

campagna contro il terrorismo. Queste misure includevano il dislocamento nel Mediterraneo orientale di navi delle forze navali permanenti dell'Alleanza e quello di aerei AWACS negli Stati Uniti»³⁸.

Ben presto, però, alcuni degli Stati sostenitori della guerra al terrorismo fecero un passo indietro a causa del crescente calo del consenso pubblico nei confronti del sostegno a quella che è stata definita "la guerra infinita"³⁹.

La guerra in Afghanistan ha ridisegnato il ruolo della Nato, non più unicamente come Alleanza con lo scopo difensivo, ma anche con il fine di sradicare e distruggere il terrorismo e le armi di distruzione di massa⁴⁰.

Gli Stati Uniti affermarono che avrebbero distrutto Al Qaeda ovunque si trovasse, eliminando i confini territoriali nei quali avrebbero combattuto questa guerra.

L'Onu decise di legittimare la posizione degli Stati Uniti e con la risoluzione 1373 del 2001 conferì un mandato quasi illimitato all'utilizzo della forza contro i terroristi, prevedendo una serie di misure che tutti gli Stati avrebbero dovuto adottare per prevenire e fermare gli attacchi terroristici⁴¹.

Gli Stati Uniti ebbero la convinzione di sconfiggere con una guerra lampo Al Qaeda ed il regime talebano che lo sosteneva.

Invece, il conflitto in Afghanistan si è rivelato di gran lunga più difficile da risolvere,

in quanto il nuovo governo afgano, appoggiato da Stati Uniti e Nato, non riesce ancora oggi a controllare effettivamente il territorio⁴², richiedendo così un costante supporto dell'Alleanza.

All'interno della Nato la condivisione degli oneri e dei rischi non è equa, ma significativamente sostenuta dall'esercito Usa tanto che si parla di americanizzazione. Parlano chiaro i numeri relativi al contributo degli Stati alla missione ISAF (International Security Assistance Force).

³⁸ C. Bennett, *Aiutare l'America*, in *Rivista della Nato*, inverno 2001/2002, p. 5.

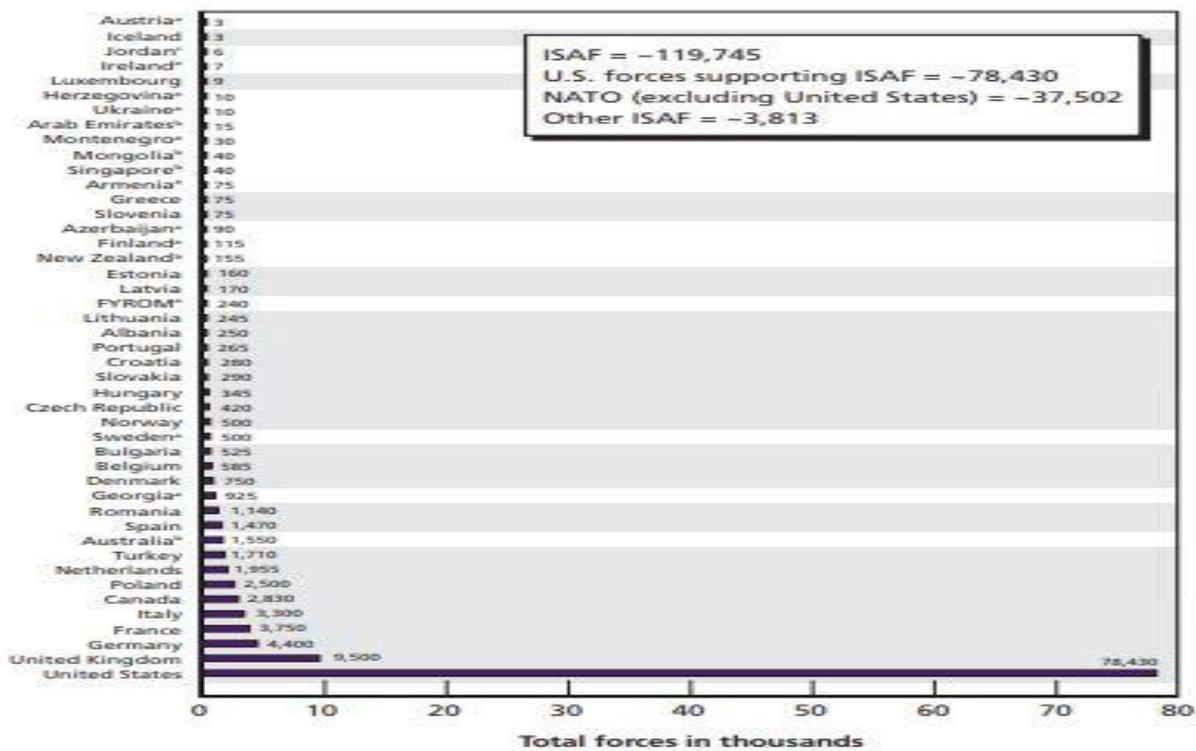
³⁹ L. Balzarotti, B. Miccolupi, *Afghanistan 2001-2016 la guerra infinita*, Corriere della sera, 7 ottobre 2016.

⁴⁰ A. R. Hoehn, S. Harting, *Risking NATO: Testing the Limits of the Alliance in Afghanistan*, 2010, p. 25.

⁴¹ M. Byers, *Terrorism, The Use of Force and International Law after 11 September*, in *International & Comparative Law*, 2002.

⁴² R. Bongiorni, *Afghanistan: così la «guerra infinita» non scongiura il ritorno dei talebani*, Il Sole 24 ore Mondo, 3 febbraio 2018

Current Troop Contributions to ISAF



SOURCE: NATO, 2010d.

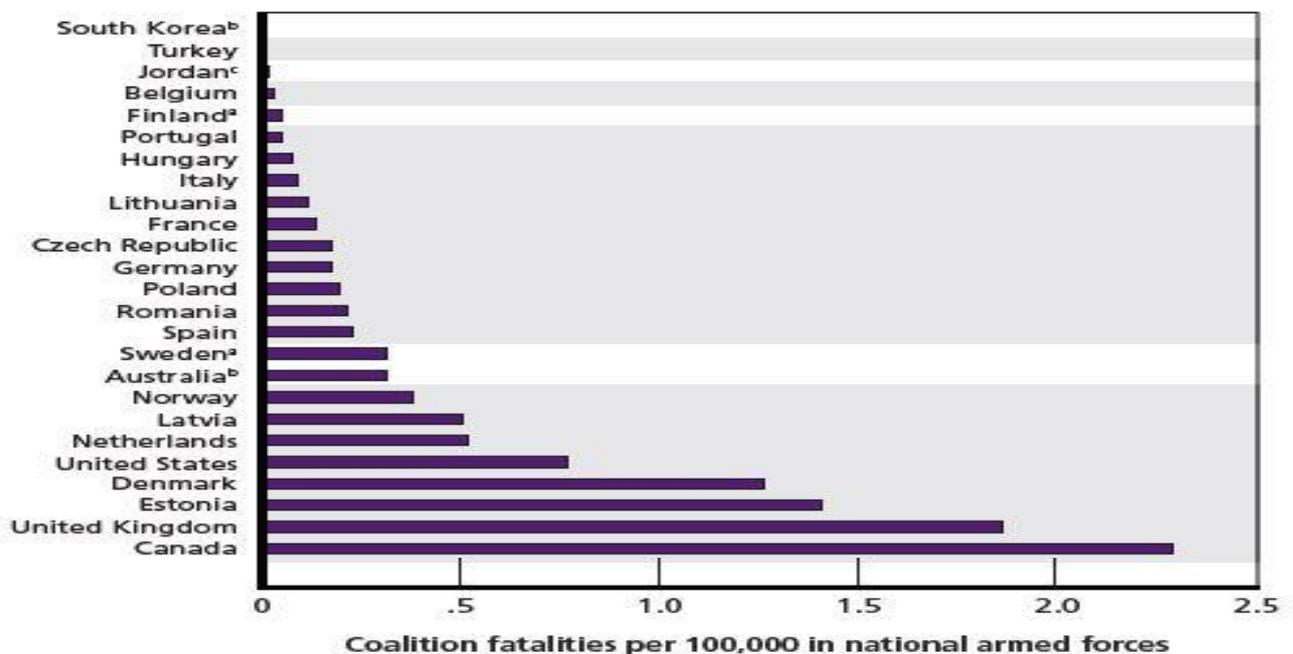
NOTE: Shading denotes NATO members.

^a NATO partner nations

^b Non-NATO, non-Euro-Atlantic Partnership Council nations

^c Mediterranean dialogue country

Coalition Fatalities per 100,000 in Total National Armed Force



SOURCES: International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, Vol. 110, No. 1, February 2010, pp. 462–468; icasualties.org, 2010.

NOTE: Shading denotes NATO members.

^a NATO partner nations

^b Non-NATO, non-Euro-Atlantic Partnership Council nations

^c Mediterranean dialogue country

Fonte: A. R. Hoehn, S. Harting, *Risking NATO: Testing the Limits of the Alliance in Afghanistan*, 2010, p. 51

La missione è stata approvata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in data 20 dicembre 2001; con la Risoluzione n. 1386 ha autorizzato il dispiegamento di una Forza multinazionale denominata [International Security Assistance Force](#) (ISAF), avente il compito di supportare le istituzioni politiche provvisorie afgane e di mantenere un ambiente sicuro.

L'11 agosto 2003 il mandato dell'operazione è stato assunto da parte della Nato.

Il riconoscimento da parte dell'Onu, non cambiò la percezione rispetto alla perdita di tante vite umane che rese la Nato sempre più impopolare tra gli europei; inoltre cominciò a diminuire il consenso anche fra i cittadini statunitensi e ciò determinò la ricerca di un mezzo per raggiungere l'obiettivo perdite zero.

Un Progetto di Ricerca condotto dalla *Brown University* e pubblicato nel 2011, ci rivela che «più di 31,000 persone sono morte, tra quelle in uniforme e i *military contractors*, includendo le forze di sicurezza e altre forze militare irachene e afgane alleate con gli Stati Uniti»⁴³.

A ciò si aggiunge il malcontento rispetto alla ripartizione del rischio tra i membri Nato, che è stata ritenuta fortemente iniqua dagli Stati che hanno dato il maggior supporto in termini di truppe (Canada, Gran Bretagna, Estonia, Danimarca, Stati Uniti).

I droni rappresentarono proprio per questo la risposta al problema: uno

⁴³ Report degli studenti con il Progetto di Ricerca Eisenhower presso il Watson Institute for International Studies della Brown University, *Estimated cost of post-9/11 wars: 225,000 lives, up to \$4 trillion*, 29 Giugno 2011, traduzione nostra.

strumento con il quale l'esercito avrebbe abbattuto i propri nemici senza mettere a rischio la vita dei propri soldati.

La scelta di devolvere alla Nato la responsabilità della missione di peacekeeping, conferma, ancora una volta, l'incapacità dell'ONU di fronteggiare le crisi in assenza di un esercito proprio di cui disporre e di conseguenza l'ampio potere che questo ha comportato per l'Alleanza.

Anche nello Statuto della Nato, si è detto, si incontrano i limiti previsti dallo Statuto Onu nell'utilizzo della forza.

Per tale ragione fu stipulato un nuovo accordo fra i membri Nato, nel quale disciplinare i casi che non rientravano nell'art. 5.

Il Documento di Washington, termine con cui si identifica il Nuovo Concetto Strategico di Alleanza Atlantica, venne approvato a Washington il 24 aprile 1999.

In seguito alla partecipazione della NATO alla guerra in Kosovo, si formò un nuovo assetto politico che vedeva l'Alleanza non più solo limitata alla difesa collettiva, ma che includeva anche il mantenimento della sicurezza, espandendone così il raggio d'azione.

La sicurezza collettiva implica, oltre al ristabilimento della pace durante i conflitti, la tutela dei diritti fondamentali, l'intervento in caso di catastrofi naturali e la riparazione della violazione dei diritti⁴⁴.

Di fronte a questa espansione delle competenze dell'Alleanza, che venivano confermate dal Documento di Washington, ci si chiedeva la compatibilità di questa con

⁴⁴ E. Cannizzaro, *La nuova dottrina strategica della Nato e gli interventi "fuori area"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 727 s.; E. Chiti, *L'amministrazione militare*, Milano, 2007, p. 82.

l'ordinamento internazionale⁴⁵ e con l'art. 11 della Costituzione italiana, il quale «ripudia la guerra come strumento d'offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» e consente le «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni»⁴⁶.

La missione in Kosovo è la prima operazione Nato al di fuori della propria tradizionale area di azione, la quale fu determinata dallo stallo del Consiglio di Sicurezza, impossibilitato ad agire a causa dei veti e dei contro veti fra Russia e Stati Uniti.

In questa stasi l'Alleanza decise di entrare in azione facendo uso della forza senza attendere l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

L'azione venne interpretata molto positivamente da parte del Segretario delle Nazioni Unite Kofi Annan, il quale si auspicava che l'alleanza Nato potesse continuare a cooperare per divenire promotrice del ristabilimento della pace nel mondo⁴⁷, pur ribadendo poi in sede di Conferenza stampa, a Bruxelles, che «normalmente è richiesta una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza».

Lo scenario politico prospettato si va letto alla luce della forte instabilità geopolitica creatasi a causa dello

sgretolamento dell'impero sovietico, che fra le altre conseguenze aveva portato alla guerra in Jugoslavia.

I conflitti sul territorio proseguivano da quasi un decennio, in totale violazione delle numerose raccomandazioni internazionali.

Alla luce del difficile ruolo istituzionale dei moderni sistemi di legalità internazionale che ancora faticavano ad assumere un potere giurisdizionale, la Nato mutò veste e si erse a difensore della sicurezza mondiale.

Solo a partire dagli anni '90 molti Stati nazionali iniziarono ad autolimitarsi conferendo ad organizzazioni sovranazionali, volte alla promozione della pace, il potere di dirimere le controversie fra Stati; in questa fase iniziale di assestamento gli Stati Uniti giocarono un ruolo fondamentale nel garantire l'equilibrio occidentale.

La guerra in Afghanistan rappresentò per la Nato un banco di prova per consolidare il proprio ruolo di difensore della sicurezza globale⁴⁸.

Questa prova, però, non è stata superata in quanto molti alleati si sono rifiutati di condividere equamente i rischi e le spese.

Gli Stati Uniti stessi si sono prima ritirati dall'Afghanistan per poi dover ritornare sul territorio ed evitare una gravissima crisi geopolitica.

D'altra parte gli alleati incontrano un sempre maggior rischio politico nell'appoggiare pubblicamente la guerra dopo il fallimento della missione in Iraq.

⁴⁵ N. Ronzitti, *Le basi militari della NATO e di paesi esteri in Italia*, in Camera dei deputati, 1990, p. 1 s.

⁴⁶ Art. 11 Cost.

⁴⁷ B. Simma, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, 1999, «Let me conclude by congratulating you on the upcoming 50th anniversary of the alliance, and wish you all success in your deliberations on devising a new strategic concept for the next century. How you define your role, and where and how you decide to pursue it, is of vital interest to the United Nations, given the long tradition of cooperation and coordination between NATO and the UN in matters of war and peace».

⁴⁸ A. R. Hoehn, S. Harting, *op. cit.*, p. 15, «Members and nonmembers alike would inevitably question whether NATO is indeed able to perform successfully as a global security provider».

Infatti, con esso tramontò l'era dell'unipolarismo statunitense che aveva dominato gli equilibri internazionali dalla guerra fredda in poi⁴⁹.

In questo contesto, dominato da equilibri precari, si va verso una forma di multipolarismo o di assenza di polarismo⁵⁰.

4. Il rapporto fra Stati Uniti ed Italia.

Il rapporto che impegna l'Italia nei confronti degli Stati Uniti è figlio dell'interesse bilaterale che vede gli Stati Uniti desiderosi di avere un porto sul mediterraneo e l'Italia un potente alleato in termini economici e bellici.

Questo interesse emerse già nel secondo dopoguerra quando gli Usa, con il piano Marshall, permisero la ricostruzione dell'Italia e la ripresa dell'economia, evitando così che l'Italia finisse sotto l'influenza dell'URSS.

Questa relazione fu fortemente influenzata dalla crisi economica in cui tutta l'Europa versava alla fine della seconda guerra mondiale, momento nel quale gli Stati Uniti assunsero un ruolo predominante nella ripresa degli Stati⁵¹.

L'aiuto economico da parte degli Stati Uniti è il primo passo verso la Nato.

Il segretario dell'Onu Trygve Lie non mostrò lo stesso entusiasmo del suo successore Kofi Annan, quando vide profilarsi questo sistema alternativo di sicurezza internazionale, temendo che questo avrebbe

marginalizzato l'Onu, con gravi conseguenze per la pace mondiale⁵².

Non si può non condividere quantomeno il dubbio che il segretario Onu Trygve Lie avesse ragione, per due motivazioni:

Innanzitutto non si vede la ragione di avere due organi internazionali con lo stesso scopo, ossia il mantenimento della pace a livello globale, soprattutto considerando che comunque il secondo (la Nato) per intervenire deve (o forse è meglio dire dovrebbe) rispettare, ugualmente, la procedura prevista dall'articolo 51 dello Statuto Onu.

In secondo luogo perché gli Stati Uniti, che di fatto hanno il ruolo più incisivo all'interno della Nato, sono la potenza che più rifugge il rispetto del diritto internazionale, rifiutando qualunque tipo di obbligo che contrasti con gli interessi nazionali (*America first*).

Non è una storia nuova quella per cui ciascuna Nazione per quanto mossa dagli intenti migliori agisca, nella migliore delle ipotesi, per tutelare i propri interessi⁵³.

Una *iusta causa* è una delle condizioni necessarie per legittimare la guerra di fronte all'opinione pubblica e ciò mette i governi d'innanzi alla necessità di trovare uno scopo capace di veicolare il consenso per iniziare la guerra.

Quando, però, non si dispone di una legittimazione reale se ne crea una, così è

⁴⁹ J.S.Nye Jr., U.S., *Power and Strategy after Iraq*, in "Foreign Affairs", 82, 2003.

⁵⁰ C. Coker, *Why Nato should return home, the case for a twenty-first century Alliance*, p. 6.

⁵¹ M. Campus, *L'Italia, gli Stati Uniti e il piano Marshall, 1947-1951*, 2008.

⁵² J. B. Duroselle, *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, 1998, «Se i popoli accettano che le alleanze regionali sostituiscano la sicurezza collettiva, la speranza di una pace durevole sarà gravemente colpita» egli diceva; aggiungeva, comunque, «gli accordi regionali possono essere uno strumento molto utile per la costruzione di un sistema di sicurezza collettiva se è riconosciuta la supremazia della carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite».

⁵³ N. Chomsky, *Per ragioni di Stato*, 2005.

avvenuto «nella strategia attuata nel 2002/03 da Bush jr. e da Blair, partendo dalle due accuse (entrambe infondate) circa la detenzione di armi di distruzione di massa da parte di Saddam Hussein e il suo appoggio al terrorismo internazionale. È sintomatico che tali giustificazioni per la guerra all'Iraq del 2003 facessero entrambe appello a quella che Nye definisce «la sopravvivenza della società», ovvero gli atti del nemico venivano dichiarati minacce dirette alla propria sicurezza»⁵⁴.

La “sicurezza”, venendo alla Nato di “oggi”, è il baluardo della politica della *global war on terror* dietro la quale si nasconde l'interesse degli Usa «di rimanere una superpotenza globale che domina il mondo in ogni suo ambito - economico, politico, militare»⁵⁵.

Il desiderio del potere è la ragione per la quale nessuna potenza dovrebbe avere il diritto di intervenire negli affari interni di un'altra nazione, motivo per cui la decisione circa l'ingerenza negli affari interni alle nazioni dovrebbe spettare ad un organo terzo ed imparziale.

Le fondamenta delle Costituzioni moderne si basano proprio sul principio di separazione dei poteri e sul principio democratico per evitare che le forme di governo cadano nella tentazione della tirannide.

«Tutto sarebbe perduto se un'unica persona, o un unico corpo di notabili, di nobili o di popolo esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di

eseguire le risoluzioni pubbliche e quello di punire i delitti o le controversie dei privati⁵⁶».

Il discorso di Montesquieu risulta ancora attuale per comprendere le dinamiche che hanno interessato gli ultimi conflitti internazionali, in cui non vi è stata una ripartizione dei poteri a livello internazionale, ma vi sono state delle potenze che hanno deciso quando è giusto rispettare le regole e quando invece no.

Per questo il nuovo ordine mondiale, creatosi dopo la guerra fredda, è stato tacciato di rappresentare una forma di neocolonialismo, in quanto le regole stabilite andrebbero a vantaggio unicamente delle potenze forti per renderle ancora più forti e di conseguenza minando gravemente il mantenimento della sicurezza e della pace nel mondo.

È, come si è già sottolineato, necessario che l'organo che abbia il potere di dirimere le controversie internazionali sia un organo imparziale rispetto agli interessi in gioco, come ci si auspicava fosse l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L'impossibilità di questo organo di operare efficacemente, purtroppo, dipende dalla struttura stessa dell'organizzazione, il cui vertice decisionale è rappresentato dal Consiglio di Sicurezza.

Il Consiglio di Sicurezza, che ha il potere di decidere quando si deve intervenire per ristabilire la pace e la sicurezza globale, è composto da 5 membri permanenti (Stati Uniti, Russia, Cina, Francia, Regno Unito) e 10 eletti ogni due anni dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Ogni Risoluzione del Consiglio di Sicurezza necessita dell'unanimità o dell'astensione dei contrari. Questo fa sì che qualora vi sia in gioco un

⁵⁴ F. Battistelli, M. G. Galantino, L. Fay Lucianetti, L. Striuli, *Opinioni sulla guerra*, 2012, p. 53-54.

⁵⁵ V. Tret' Jakov, *Chi comanda il mondo*, in *Limes*, marzo 2017, p.89.

⁵⁶ C.L. de Montesquieu, *Lo spirito delle Leggi*, 1748.

interesse di uno dei membri il Consiglio si trovi paralizzato.

Inoltre l'assenza di rotazione, come avviene invece per gli altri 10 membri, permette che certe prassi non si modifichino.

Questa è la ragione per cui la presenza di altre organizzazioni internazionali, che condividono gli scopi dello Statuto Onu, è interpretata positivamente da molti, affinché la sovranità degli Stati non infici mai la supremazia del diritto dell'umanità⁵⁷.

Nonostante le perplessità espresse da una parte della dottrina, la Corte di Cassazione ha ritenuto pienamente compatibile con l'ordinamento italiano e in particolare con l'art. 11 della Costituzione la partecipazione italiana all'Alleanza Atlantica⁵⁸.

La compatibilità fra l'art. 11 Cost. e la Nato è avallata dal fatto che la Nato si presenta come un'organizzazione volta al promovimento della pace e che preveda la guerra solo in caso di legittima difesa.

Ciò, invece, pone dei seri dubbi circa la compatibilità dell'Alleanza con l'ordinamento costituzionale, quando la Nato opera fuori dai suoi scopi (Operazione non Articolo 5).

Le operazioni "non articolo 5" comprendono:

- il *peace-keeping*;
- altre operazioni sotto "l'autorità" del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o sotto la "responsabilità" dell'Osce;
- le *peace support operations* (comprehensive sia del *peace-keeping* sia del *peace enforcement*);

⁵⁷ Intervista al Ministro degli Esteri Roland Dumas, il 4 aprile 1991, sul diritto di ingerenza umanitario.

⁵⁸ Cass., 22 marzo 1984, n. 1920.

- gli interventi umanitari;
- gli interventi a favore di uno Stato non membro della Nato, che sia stato oggetto di attacco armato;
- anche il *post-conflict peace building* è ormai entrato a far parte delle competenze non- Articolo 5»⁵⁹.

Queste operazioni non possono essere considerate come azioni di difesa collettiva mancandone gli elementi fondamentali.

In alcuni casi ciò che manca è il consenso dello Stato sotto attacco, in altri manca l'attacco armato contro uno Stato.

In quest'ultima circostanza, come si è già sottolineato parlando del caso Kosovo, le missioni Nato si presentano come delle missioni di "polizia" per ristabilire l'ordine in uno Stato in cui vi sia la violazione sistematica dei diritti umani.

La legittimità delle missioni non articolo 5, e di conseguenza non autorizzate dal Consiglio di Sicurezza si pone, nello specifico, riguardo l'uso dei droni armati nelle basi Nato situate in Italia.

Le basi Nato presenti in Italia sono a tutti gli effetti territorio italiano e come tale soggette al principio di sovranità dello Stato italiano.

Le norme che disciplinano l'utilizzo delle basi Nato sul territorio italiano si trovano nei seguenti atti normativi:

«• art. 3 del Trattato Istitutivo della Nato (Patto Atlantico del 1949);

- il Nato SOFA (1951) che regola la presenza di personale Nato sul territorio di un altro Paese dell'Alleanza;
- il Promemoria di intesa relativo all'applicazione in Italia nei confronti delle Forze Armate degli Stati Uniti d'America della

⁵⁹ N. Ronzitti, op. cit., p. 6.

“Convenzione fra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico sullo status delle loro Forze” (Nato SOFA - 1951);

- l’Accordo Bilaterale sulle Infrastrutture (BIA) stipulato tra Italia e USA nel 1954;
- il Memorandum d’Intesa relativo alle installazioni concesse in uso alle Forze USA in Italia (c.d. Shell Agreement - 1995), che indica i principi generali e le procedure per l’uso e la restituzione delle installazioni/infrastrutture;
- il Technical Agreement (TA) specifico di Sigonella firmato il 6 Aprile 2006»⁶⁰.

Questo implica che lo Stato italiano è responsabile per le azioni commesse all’interno delle basi.

Ciò è confermato dalla presenza di un comandante italiano all’interno della base ed inoltre dal fatto che la base stessa resta proprietà dello Stato italiano⁶¹.

Come si è già sottolineato la Nato ha unicamente carattere difensivo e incontra le limitazioni previste dall’art. 51 dello Statuto Onu.

Eppure, i fatti dimostrano che gli Stati Uniti, sia come singola potenza sia in veste Nato, hanno più volte violato i criteri previsti per la difesa e in merito alle modalità della difesa nelle uccisioni mirate con i droni.

Tutto ciò è stato possibile grazie alla segretezza degli atti concernenti i *targeted killings* che così sfuggono al biasimo dell’opinione pubblica.

Infatti, fino al 2013 negli Stati Uniti la segretezza degli atti era inviolabile, solo a seguito del 2013 questa è stata ridimensionata per consentire il risarcimento delle vittime degli attacchi con gli UAV (*unmanned aerial vehicles*).

⁶⁰ CeSi, Osservatorio di politica internazionale, *Impiego di velivoli “Global Hawk” presso la base militare di Sigonella*, maggio 2013, n.74, p. 4.

⁶¹ CeSi, Osservatorio di politica internazionale, op. cit.

La Presidenza Obama aveva inoltre istituito delle linee guida (*Presidential Policy Guidance*) da seguire negli attacchi con i droni, al fine di limitare le vittime civili, ma sembra che la nuova Presidenza Trump abbia deciso di revocare anche quelle poche limitazioni introdotte dalle linee guida⁶².

Si deve riscontrare un altro recente passo indietro del Presidente degli Stati Uniti, il quale ha deciso di affidare nuovamente alla Cia il comando dei raid con i droni sui terroristi e di conseguenza rendere nuovamente segrete le operazioni⁶³.

In secondo luogo l’impunità per le violazioni delle regole internazionali (diritti umani e diritto umanitario) deriva dall’impossibilità di condurre gli Stati Uniti davanti ad un tribunale internazionale, così come dimostrato dal caso presentato dinnanzi alla Corte Internazionale di Giustizia il 29 aprile 1999 dalla Jugoslavia e dal caso Nicaragua contro Stati Uniti del 27 giugno 1986.

Alla luce di quanto sopra esposto desta qualche preoccupazione il vertice dei Ministri Nato, tenutosi a Cracovia il 19 e 20 febbraio 2009, in cui si è decisa la trasformazione di Sigonella in “principale base operativa” del sistema AGS (*Alliance Ground Surveillance*), trasformazione da completarsi entro il 2017.

A tale scopo nella base sono stati stanziati degli ingenti investimenti (1, 2 miliardi di cui 120 milioni a carico dell’Italia)

⁶² Amnesty International, *Assistenza mortale: il ruolo degli Stati europei negli attacchi americani con i droni*, 2018.

⁶³ Joe Penney, Eric Schmitt, Rukmini Callimachi e Christoph Koettl, *C.I.A. Drone Mission, Curtailed by Obama, Is Expanded in Africa Under Trump*, in *New York Times*, 9 settembre 2018.

per dotarla dei Global Hawk, aeromobili a pilotaggio remoto, due stazioni mobili di supporto operativo alla missione, sei stazioni mobili per il processamento dei dati, e un centro operativo di supporto alla missione fisso.

Successivamente alla crisi scaturita dalla Primavera Araba e all'attacco all'Ambasciata americana di Bengasi, l'Italia ha autorizzato lo schieramento di 6 APR MQ-1 Predator, alcuni velivoli P-3 Orion AIP e velivoli cargo C-130 Hercules con il relativo supporto.

L'Italia, però, ha posto specifici limiti e vincoli alla missione:

«• ogni operazione che abbia origine dal territorio italiano dovrà essere condotta come stabilito dagli accordi bilaterali in vigore e nei termini approvati nelle comunicazioni 135/11/4[^] Sez. del 15 settembre 2012 e 135/10063 del 17 gennaio 2013;

• l'autorizzazione ad effettuare sortite di volo è garantita solo alle seguenti condizioni:

- condurre Non Combatant Evacuation Operations⁶ e Hostage Rescue Operations⁷;

- supportare il Governo del Mali per quanto previsto nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2085;

- notificare le Autorità Italiane prima dell'effettuazione di qualsiasi attività;

- le Autorità USA dovranno informare i Governi delle Nazioni interessate dall'attività al momento dell'effettuazione della stessa. Anche relativamente all'aspetto di regolazione dell'attività dei voli e del supporto logistico, gli assetti in dispiegamento temporaneo sono soggetti a precisi vincoli:

• l'esecuzione di tutta l'attività va preventivamente coordinata con l'Ente ATC

(Controllo Traffico Aereo) e l'Ufficio Operazioni della base ospitante;

• in particolare, l'attività che interessa gli spazi aerei di Sigonella deve essere gestita con le medesime modalità vigenti per i reparti stanziali e preventivamente coordinata con il rispettivo Comando di Stormo per quanto concerne il numero di sortite, orari di svolgimento e procedure di attuazione;

• il parcheggio, l'assistenza velivoli ed il complesso logistico di supporto deve essere fornito dalla locale US Naval Air Station;

• l'attività degli assetti MQ-1 deve essere condotta strettamente in accordo alle procedure operative in vigore»⁶⁴.

L'appartenenza della base militare allo Stato italiano implica la responsabilità dell'Italia per le azioni militari che da queste basi partono.

Così, qualora fosse verificata l'uccisione mirata di un individuo tramite un drone militare partito da una base italiana Nato, e da questa controllato da remoto, l'Italia dovrebbe risponderne.

«Nel 2016, il *Wall Street Journal* ha infine rivelato che l'Italia avrebbe acconsentito alla partenza di droni armati statunitensi da Sigonella per operazioni militari contro lo Stato Islamico in Libia e nel Nord Africa»⁶⁵.

È difficile accedere ad ulteriori informazioni, data la segretezza degli accordi che regolano l'utilizzo dei droni nella base di Sigonella.

Il Centro Europeo per i Diritti Costituzionali e Umani (ECCHR) di Berlino ha

⁶⁴ CeSi, Osservatorio di politica internazionale, op. cit, p.17.

⁶⁵ C. Meloni, I Amnesty, *Armi e droni, il ruolo dell'Italia*, trimestrale sui diritti umani di Amnesty International, 3 luglio 2018, p.11.

fatto ricorso al Tar italiano per richiedere la desecretazione degli atti relativi alla spedizione dei droni dal territorio italiano.

Nel caso in cui risultasse l'effettiva partecipazione dell'Italia agli attacchi in Libia con i droni, sarebbero imputabili all'Italia, sia a livello nazionale sia internazionale, una serie di violazioni, che sarebbe difficile giustificare in virtù dell'Alleanza.

L'Italia ha assunto degli obblighi vincolanti sia a livello interno di rango costituzionale, sia a livello europeo ed internazionale.

Per menzionarne alcuni si ricorda l'art. 27 della Costituzione italiana che vieta il ricorso alla pena di morte, salvo in caso di guerra; a livello europeo il Trattato di Lisbona che recependo la Carta di Nizza inserisce nella parte II, titolo I, l'art. 2 il quale recita: «Ogni persona ha diritto alla vita. Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato».

Di conseguenza non può ritenersi ammissibile la posizione che l'Italia va assumendo nell'ambito della Nato, dal momento che quest'ultima attribuirebbe al nostro Paese un ruolo di primo piano nella guerra con i droni ai terroristi.

Il Rapporto di Amnesty International "Assistenza mortale", in seguito ad una rassegna delle normative internazionali, in virtù delle quali è illecito l'assistenza da parte degli stati al programma statunitense sui droni letali, suggerisce le seguenti raccomandazioni:

«• si astengano dal fornire assistenza di qualunque tipo in attacchi con i droni statunitensi che potrebbero configurare o determinare una violazione della legislazione internazionale sui diritti umani e del diritto umanitario internazionale, anche tramite la concessione per l'uso di basi militari, la

condivisione di informazioni riservate o di altro tipo, oppure la fornitura di personale;

- se non già provveduto in merito, avviino una inchiesta pubblica esaustiva sull'assistenza dello stato al programma dei droni statunitensi, comprendendo anche le intese con gli Usa per lo scambio di informazioni riservate;

- forniscano urgentemente chiarimenti pubblici sulle misure di salvaguardia che hanno adottato per assicurarsi di non fornire aiuto e assistenza in attacchi di droni statunitensi potenzialmente illegali;

- garantiscano indagini tempestive, accurate, indipendenti e imparziali su tutti i casi in cui vi siano ragionevoli motivi di credere che lo stato abbia fornito assistenza a un attacco di droni statunitensi all'origine di uccisioni illegali e/o vittime civili;

- deferiscano alla giustizia, con processi pubblici ed equi, chiunque sia ragionevolmente sospettato di responsabilità in materia di assistenza a un attacco di droni statunitensi che abbia provocato uccisioni illegali;

- si assicurino che ogni forma assistenza che venga o sia stata fornita per qualunque operazione di droni legali sia conforme alla legislazione internazionale sui diritti umani e al diritto umanitario internazionale, in particolare il diritto alla vita, fissando e comunicando pubblicamente risolutive norme vincolanti per disciplinare l'offerta di tutte le forme di assistenza a operazioni di droni letali»⁶⁶.

Il ricorso al Tar da parte di ECCHR, si muove in questa direzione.

Si richiede l'accesso agli atti relativi agli accordi con i quali si è concessa l'autorizzazione alla partenza dei droni dalla

⁶⁶ Amnesty International, *Assistenza mortale*, op. cit.

base di Sigonella, al fine di accertare la responsabilità dell'Italia.

In attesa della risposta del Tar italiano, si riportano le dichiarazioni del cofondatore e Segretario Generale di ECCHR, Wolfgang Kaleck, rilasciate in un'intervista a Repubblica «Senza l'assistenza di questi paesi europei, queste operazioni non sarebbero possibili e nonostante questo ruolo cruciale, l'opinione pubblica europea sa poco o niente di questo fatto [...] Il nostro centro punta a fare accertare l'illegalità del programma dal punto di vista del diritto internazionale e degli standard sui diritti umani. Fare ricorso presso i tribunali nazionali contro l'uso dei droni, sebbene sia una via irta di ostacoli - dalla mancanza di trasparenza al segreto di stato preservato dalle corti - rappresenta comunque la migliore chance di porre fine alle tacite complicità in questi programmi illegali⁶⁷»

⁶⁷ S. Maurizi, *Morte Lo Porto, inchiesta da archiviare. I pm: "impossibile indagare sui droni Usa"*, Repubblica, 24 luglio 2017.

Cronaca di una morte annunciata: il ritiro americano dal trattato INF

Alessandro Pascolini - Università di Padova

Il 23 ottobre scorso il consigliere per la sicurezza nazionale americana John Bolton ha confermato al presidente russo Vladimir Putin l'intenzione americana di ritirarsi dal trattato Intermediate-Range Nuclear Forces – INF, in vigore dal 1° giugno 1988 fra gli USA e i paesi eredi dell'Unione Sovietica: Russia, Bielorussia, Kazakhstan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan. Il trattato proibisce di testare e acquisire missili balistici e cruise con base a terra di gittata fra 500 e 5.500 km (IRM), sia nucleari che convenzionali, assieme alle loro piattaforme di lancio.

La decisione era stata annunciata dal presidente Donald Trump nel corso di un discorso elettorale domenica 19 ottobre: "*We'll have to develop those weapons ... We're going to terminate the agreement and we're going to pull out,*" (Dobbiamo sviluppare quelle armi ... Stiamo per rescindere l'accordo e ce ne tiriamo fuori). Le motivazioni addotte sono la dichiarata violazione del trattato da parte russa e il possesso cinese di tali armi. Va osservato che la Cina non è parte del trattato INF.

Non ci sono ancora stati passi formali da parte americana; una scadenza critica, fissata al prossimo 15 gennaio dalla legge di finanziamento della difesa nazionale per il 2019, è la presentazione al Congresso da parte del Presidente della determinazione se la Russia "sia in violazione materiale dei suoi obblighi

previsti dal tratto INF " e se "le proibizioni previste dall'Art. VI del trattato INF rimangano vincolanti per gli Stati Uniti come legge degli USA". In tale occasione il trattato potrebbe essere denunciato e i suoi vincoli cessare dopo sei mesi. Vi sono tuttavia dubbi legali se il presidente americano abbia il potere di rescindere unilateralmente un trattato legalmente vincolante ratificato dal Senato.

L'iniziativa di Trump rientra nel suo approccio generale alla politica estera basata sul disfacimento degli accordi internazionali che egli ritiene non diano vantaggi e privilegi agli USA. In questo caso non ha consultato il Congresso e formalmente gli alleati, ma ha recepito le posizioni di Bolton, fin dal 2007 apertamente contrario al trattato.

In realtà nel loro incontro a Bruxelles ai primi di ottobre i ministri della difesa della NATO avevano emesso una dichiarazione congiunta affermando che l'INF "è stato cruciale per la sicurezza euro-atlantica e noi restiamo pienamente impegnati per la preservazione di questo epocale trattato di controllo degli armamenti".

Per intuire a cosa possa portare la possibile reintroduzione negli arsenali americani e russi di tali armamenti nucleari val la pena ricordare il contesto in cui si sono svolti i negoziati per il trattato.

I negoziati per l'INF (1979---1987)

I negoziati che hanno portato all'INF avevano l'obiettivo di ridurre le tensioni in un'Europa ancora divisa, ove pullulavano oltre 10 mila armi nucleari di ogni tipo, dalle mine atomiche a missili con gittata fino a coprire tutto il continente, accanto a imponenti forze convenzionali terrestri, marine e aeree in stato di perenne allerta. Il conseguente stato di globale insicurezza venne ulteriormente aggravato all'inizio del 1977 con lo schieramento dei missili sovietici mobili di nuova generazione RDS-10 (SS-20); la NATO percepì in tale operazione un grave sbilanciamento del precario equilibrio e scelse in risposta un duplice approccio: l'apertura di negoziati con l'URSS per la limitazione degli armamenti e, in parallelo, l'installazione di nuovi missili nucleari ad alta penetrazione: 108 missili balistici Pershing II in Germania e 464 missili cruise BGM-109G distribuiti fra Belgio, Germania, Italia, Olanda e UK.

I negoziati si annunciavano estremamente ambiziosi, per una triplicità di motivi: il problema dei sistemi così detti "grigi", l'inadeguatezza delle correnti categorie concettuali e posizioni negoziali e le gravi asimmetrie geostrategiche e militari.

I sistemi "grigi" erano stati fino allora evitati nei negoziati est-ovest per la difficoltà di una loro chiara definizione e collocazione in un preciso contesto militare: aerei con molteplicità di impiego, missili con applicazioni sia tattiche che strategiche, cruise nucleari indistinguibili da quelli con testate convenzionali, domini geografici variamente identificabili, criteri di classificazione difficili.

Le categorie concettuali e posizioni negoziali del tempo, sviluppate nel corso

dei colloqui SALT, si basavano sul criterio di "parità", sia qualitativa che quantitativa fra le forze militari delle parti, criterio seducente dal punto di vista politico ma inadatto alla complessa realtà dell'equilibrio nucleare, in particolare nel contesto europeo.

Infine il confronto USA-URSS presentava asimmetrie in ogni questione negoziale.

Anzitutto e critica quella geografica, per cui le armi della NATO raggiungevano la Russia, minacciando la stessa Mosca, mentre i missili sovietici non potevano colpire gli Stati Uniti. Oltre alle forze nucleari americane l'URSS era esposta agli armamenti autonomi di Francia e UK, mentre nessun'altro paese del Patto di Varsavia aveva proprie armi nucleari.

Diverse erano le caratteristiche strutturali e operative dei sistemi missilistici contrapposti, la potenza delle testate, la mobilità delle piattaforme, ... In particolare solo gli SS-20 erano mobili e avevano testate multiple MIRV, mentre i Pershing II con la loro estrema accuratezza, rapidità di tiro e capacità di distruggere obiettivi militari rinforzati, ponevano a rischio i centri di comando, controllo e comunicazione e le stesse basi missilistiche intercontinentali sovietici con brevissimi tempi di volo. L'alta penetrabilità dei cruise poteva vanificare la stessa difesa antimissile di Mosca.

Un'ulteriore asimmetria è stata la differente reazione dell'opinione pubblica: mentre nei paesi del Patto di Varsavia l'installazione dei missili sovietici non trovò alcuna reazione, lo schieramento degli armamenti della NATO suscitò fin dal 1980 massicce proteste pubbliche di milioni di

persone nell'Europa occidentale, in particolare in Belgio, Germania, Italia, Olanda e UK, e negli USA, e in alcuni paesi i governi trovarono dure opposizioni parlamentari.

I negoziati, iniziati nell'autunno 1980, sono proceduti con proposte e controproposte, respinte dalla controparte, minimi progressi e lunghe sospensioni fino al summit di Reykjavik (ottobre 1986) fra Ronald Reagan e Michail Gorbaciov. I due leader ribaltarono l'approccio al problema con la caratteristica ingegnosità e pragmatismo di Reagan e l'ampia prospettiva di Gorbaciov per un deciso disarmo nucleare globale, di cui il disarmo dei sistemi europei era il primo decisivo passo.

Si giunse così al bando totale di tutti i sistemi di gittata corta e intermedia e alla firma del trattato l'8 dicembre 1987. Come previsto dall'accordo si è quindi proceduto alla distruzione controllata dei missili americani e sovietici esistenti ed entro i tre anni previsti sono stati eliminati 2.692 missili (1.846 sovietici e 846 americani) con le piattaforme di lancio, i prototipi e singoli stadi.

Anche i paesi europei non parte del trattato hanno successivamente eliminato i missili a gittata intermedia in loro possesso: Germania, Ungheria, Polonia e la Repubblica Ceca nel corso degli anni '90, la Slovacchia nell'ottobre del 2000 e la Bulgaria, l'ultimo detentore di missili a medio raggio in Europa, nell'ottobre 2012.

Il trattato ha introdotto un nuovo altissimo livello di intrusivi sistemi di controllo e verifica bilaterali, servito di modello per i successivi accordi bilaterali USA-Russia fino all'attuale New START.

Le nuove asimmetrie strategiche

L'eliminazione quantitativamente molto maggiore di sistemi sovietici rispetto a quelli americani apparve a molti russi danneggiare la sicurezza nazionale, Gorbaciov venne a lungo considerato un traditore e la diffidenza verso l'INF continuò a serpeggiare in molti ambienti politici e militari.

Il trattato INF ha durata indefinita e pertanto è rimasto in vigore per le parti, mentre altri paesi hanno sviluppato missili balistici o cruise a gittata intermedia (IRM) sia per missioni nucleari che convenzionali, consistentemente con le proprie problematiche di sicurezza regionale: fra questi Arabia Saudita, Cina, le due Coree, India, Iran, Israele, Pakistan e Taiwan. Va osservato che IRM di questi paesi possono raggiungere la Russia, ma non gli Stati Uniti, esposti finora solo a missili o aerei con raggio operativo intercontinentale.

La Russia ha naturalmente forze convenzionali e nucleari strategiche e non-strategiche per dissuadere possibili attacchi da parte di tali paesi, come pure di Francia e Regno Unito, per cui la mancanza di suoi analoghi IRM non crea un reale rischio alla sua sicurezza.

Tuttavia, nella peculiare logica dei pianificatori degli obiettivi strategici, il trattato INF crea una notevole asimmetria fra gli USA e la Russia, dato che quest'ultima deve impegnare parte delle sue forze strategiche per tali obiettivi, a discapito della "parità" con gli americani. Ciò appare ancora più significativo dal momento che gli accordi START impongono limiti uguali agli armamenti strategici dei due paesi.

L'acquisizione di IRM permetterebbe alla Russia di impegnarli per gli obiettivi vicini, liberando le forze strategiche. Molti analisti concordano sul fatto che la Russia abbia da subito mantenuto le competenze tecniche per missili IRV e sviluppato vari programmi di ricerca e sviluppo per sistemi potenzialmente fuori dei limiti del trattato. A seguito del ritiro degli USA dal trattato Anti missile balistico (ABM) nel 2002, la Russia prospettò il suo ritiro dall'INF e lo sviluppo di sistemi contro le basi ABM americane. Negli anni seguenti in occasioni di incontri dei ministri degli esteri russo-americani si ventilò la possibilità di porre termine bilateralmente al trattato.

Nella prospettiva di ridurre la propria esposizione agli IRM dei paesi vicini, nel 2007 la Russia presentò una proposta all'ONU per convertire l'INF in un trattato multilaterale aperto all'adesione di tutti i paesi; gli USA appoggiarono l'iniziativa con un documento congiunto al Primo comitato dell'Assemblea dell'ONU, ma la proposta a non trovò alcun aderente.

La crescita delle capacità militari nucleari della Cina ha creato anche in alcuni ambienti americani un senso di asimmetria regionale nello scacchiere dell'Estremo oriente, asimmetria da risolvere, seguendo l'impostazione di Bolton, appunto con sistemi IRM da installare a Guam e nei paesi alleati. Il Pentagono fin dal 2013 sta considerando le tecnologie da sviluppare nella prospettiva del superamento del trattato INF. Le attuali forze nucleari aero-navali sono, a detta dei responsabili militari, adeguate al contenimento cinese, ma sistemi basati a terra potrebbero

“alleggerire” l'impegno della marina e liberare sistemi strategici.

Le violazioni al trattato

Alla fine del termine previsto per il regime di ispezioni (31 maggio 2001), la verifica del rispetto del trattato è basata sui soli *national technical means*, ossia mediante controllo satellitare. Nel corso degli anni tali osservazioni hanno portato entrambe le parti a denunce

di possibili violazioni; alcuni casi sono stati risolti sulla base delle precise definizioni pattizie sui sistemi proibiti, altri sono rimasti a lungo materia di discussione e di confronto, non essendo più ammesse verifiche intrusive.

Attualmente sul tappeto ci sono la denuncia americana dello sviluppo e test di un missile cruise russo di gittata proibita e la denuncia russa dell'installazione in Europa di sistemi antimissile balistico adeguati anche al lancio di cruise IRM.

Nel 2011 il presidente Obama informò il Congresso che erano stati osservati dei test russi di un nuovo cruise IRM mobile, e dal 2014 in poi il Dipartimento di Stato nei suoi annuali rapporti di conformità ai trattati accusa la Russia di sviluppare un missile cruise con base a terra, con una gittata in piena violazione dell'INF denominato SSC-X-8 dagli USA.

Nel 2016 e 2017 furono indette riunioni della Special Verification Commission (SVC) prevista dal trattato per dirimere la questione. In tali sedi gli USA hanno presentato informazioni sul missile e la sua piattaforma, sui test di volo e le loro coordinate, i nomi delle compagnie costruttrici e la denominazione russa del

nuovo sistema: 9M729. La Russia ammette l'esistenza del missile e la correttezza del suo nome, ma continua a respingere le accuse e non ha permesso un'ispezione del nuovo ordigno.

Le informazioni presentate negli SVC sono mantenute sotto stretto segreto, per cui mancano valutazioni indipendenti sulla validità delle accuse. Ciò ha anche impedito prese di posizione decise da parte degli alleati degli USA e dell'opinione pubblica occidentale.

Analisi di esperti basate su dati disponibili, osservano che la stessa compagnia produce sia il cruise terrestre a corta gittata 9M728 Iskander (R500) che il cruise navale 3M14 Kalibr (SS-N-34A) con gittata attorno ai 2000 km, impiegato per operazioni in Siria, e che i due sistemi hanno molte caratteristiche in comune, per cui concludono che il 9M729 sia una versione terrestre del Kalibr e possa utilizzare la stessa piattaforma di lancio mobile dell'Iskander.

La Russia a sua volta denuncia gli USA in violazione del trattato con l'installazione in Romania e Polonia di sistemi anti-missile che possono essere impiegati anche per il lancio di cruise. Di fatto gli intercettatori ABM SM-3 utilizzano lo stesso sistema di lancio verticale MK-41 impiegato a bordo delle navi Aegis, classificato come "propulsore multi-missione e multi-missile" che oltre agli intercettatori navali SM-2 può venir utilizzato anche per i cruise navali Tomahawk. La Russia sostiene che installando a terra gli MK-41 il trattato viene violato, dato che potrebbero servire per varianti terrestri degli Tomahawk, anche se non ci sono stati test per tali

missioni. Gli americani insistono sulle modifiche tecniche apportate per gli MK-41 terrestri, che li rendono inutilizzabili per missili cruise e li rendono compatibili con l'INF.

In realtà la Russia è molto più preoccupata dell'installazione in corso dei sistemi ABM, che considera miranti a vanificare le proprie capacità di dissuasione, che di futuri cruise e la denuncia di violazione può mirare a rallentare il programma ABM europeo.

L'8 dicembre 2017 gli USA hanno annunciato "nuove misure diplomatiche, militari ed economiche miranti a indurre la Federazione russa a rientrare nel rispetto del trattato e a vanificarne ogni vantaggio militare se persiste nella sua violazione." L'uscita dal trattato non era comunque prevista.

Non vi sono state particolari iniziative negoziali e non è stata convenuta una nuova sessione SVC, ma si è sviluppata la risposta militare, finanziando dal 2018 la ricerca su "concezioni e opzioni per sistemi missilistici cruise con armamento convenzionale di gittata intermedia e base mobile a terra, ... per preparare gli USA a difendere loro stessi e i propri alleati". Fondi per tale progetto sono stati allocati anche nel bilancio 2019. Va ricordato che il trattato permette la fase di studio e sviluppo di nuovi sistemi, ma ne impedisce la produzione e i test di volo. Lo sviluppo di nuovi missili richiederà molti anni e il Pentagono in parallelo sta studiando modifiche dei sistemi esistenti come i Tomahawk nella prospettiva di installarli su piattaforme terrestri mobili.

E, infine, la sorpresa della denuncia del trattato.

E ora?

L'unilaterale uscita degli USA dall'INF non pone problemi di sicurezza alla Russia, anzi le permette di sviluppare e schierare liberamente i suoi nuovi sistemi. Il governo russo si è affrettato a condannare la decisione americana, passando dalla condizione di violatore del trattato al suo più strenuo sostenitore, un significativo successo d'immagine.

Putin nella conferenza stampa a seguito dei colloqui con Giuseppe Conte ha dichiarato che la Russia sarebbe forzata a considerare come bersagli i paesi europei che ospitassero i nuovi missili americani: "Se gli USA si ritirano dal trattato INF, la questione principale è cosa essi intendano fare con questi missili. Se li installeranno in Europa, la nostra risposta dovrà naturalmente essere speculare e i paesi europei che accettassero di ospitarli, qualora le cose andassero così avanti, devono capire che esporranno il proprio territorio al rischio di possibili contrattacchi".

Ricordando la decisa opposizione degli europei agli euromissili americani degli anni '80, è difficile che i paesi europei accettino di ospitare queste nuove armi; forse alcuni paesi dell'Europa orientale sarebbero disposti a riceverne, ma la collocazione delle basi così prossime alla Russia suonerebbe eccessivamente minacciosa e le renderebbe vulnerabili ad attacchi preventivi. Una tale eventualità minerebbe la coesione della stessa NATO.

Sarebbe comunque opportuna grande prudenza da parte di Mosca per evitare una nuova dannosa fase di corsa agli armamenti, ma soprattutto per non creare tensioni e minacce ai paesi europei e

non reintrodurre lo spettro di una guerra nucleare in Europa.

La Commissione Europea ha messo in guardia del rischio del riaccendersi di una nuova corsa agli armamenti se l'INF viene meno e ha ricordato che il trattato costituisce un pilastro dell'architettura di sicurezza non solo europea e fornì un importante contributo nella prospettiva degli obblighi di disarmo previsti dall'art. VI del Trattato di non-proliferazione (NPT).

Così come il compimento della distruzione degli euromissili nel 1991 è stato un fattore importante per la decisione del 1995 di rendere indefinita la durata dell'NPT, è facile prevedere che il superamento dell'INF (o anche una tale prospettiva) avrà degli effetti negativi, se non dirompenti, sulla prossima conferenza di revisione NPT e sui lavori preliminari, già sottoposta a gravi tensioni, in quando minaccia di una nuova corsa agli armamenti, contro il dettato del trattato.

La maggioranza degli esperti americani in controllo degli armamenti considerano la decisione unilaterale e impulsiva di Trump controproducente, dannosa per l'immagine e la credibilità degli Stati Uniti rispetto agli alleati e la comunità internazionale, e strategicamente ingiustificata. Gli USA non hanno bisogno di IRM terrestri, le cui funzioni sono già svolte nel rispetto dell'INF da sistemi aerei e navali, sia nello scacchiere europeo che asiatico. Sono stati avanzati suggerimenti per affrontare la violazione russa in modi alternativi che possano garantire un effettivo vantaggio alla sicurezza globale e americana in particolare.

La Cina ha espresso preoccupazione per il minacciato schieramento di IRM

americani in Estremo oriente e la portavoce del ministero degli esteri cinese Hua Chunying a una conferenza stampa ha avvertito che il suo paese "non accetterà mai alcuna forma di ricatto", segnale di una possibile corsa agli armamenti anche nel contest asiatico, col potenziale coinvolgimento di Filippine, Vietnam, Giappone, Corea del sud e, per riflesso, aumentando tensioni in India e Pakistan.

La rottura dell'INF arriva in un momento particolarmente delicato per la sicurezza globale, con le tensioni fra le maggiori potenze militari, il confronto nel Mar cinese meridionale, la strisciante guerra in Ucraina, la crisi del trattato nucleare con l'Iran, le incertezze sulle prospettive degli armamenti nord-coreani e i nuovi terreni di scontro nel dominio spaziale e cibernetico.

Attaccando l'INF, con il suo valore simbolico di iniziatore della politica di disarmo nucleare, si pone a rischio l'intera architettura di controllo degli armamenti e il regime di non-proliferazione, faticosamente costruiti durante la guerra fredda. Anche il New Start, ultimo accordo bilaterale di limitazione delle armi nucleari sopravvissuto, viene continuamente minacciato nella retorica di Trump e nell'azione di Bolton. Viene dispersa la cultura negoziale e le competenze nel campo del controllo degli armamenti, anche nella prospettiva di nuove iniziative in contesti differenti.

La situazione geopolitica globale, con l'arrivo di nuovi protagonisti economici e militari, e lo sviluppo tecnologico degli armamenti rende necessario affrontare i problemi della sicurezza globale con un approccio differente rispetto ai negoziati

bilaterali della guerra fredda con il loro sistema di verifica e controllo.

È ora necessario affrontare l'intero nuovo spettro di armi con valenza strategica, coinvolgendo tutte le parti rilevanti: nuove testate, armi nucleari a corto raggio d'azione, sistemi convenzionali e nucleari di altissima precisione e iper-veloci, droni, armi laser, apparati anti-missile balistico, piattaforme spaziali, guerra cibernetica. Lo sviluppo del nuovo necessario paradigma negoziale richiede uno sforzo di fantasia, tenacia, ingegnosità, pragmatismo e una chiara volontà di deciso disarmo nucleare globale non diverso da quello che permise 30 anni fa la definizione dell'INF.

Professore associato di fisica teorica presso l'Università di Padova, ove svolge anche il corso di Scienza per la pace e dirige il Master in comunicazione delle scienze. I suoi interessi di ricerca riguardano la fisica nucleare teorica, tecnologie militari e la storia e la divulgazione della scienza. Cofondatore e vicepresidente dell'ISODARCO *International Schools on Disarmament and Research on Conflict*.

Le sanzioni statunitensi all'Iran

di Maurizio Simoncelli

La denuncia statunitense dell'accordo internazionale stipulato in sede Onu in merito al nucleare iraniano e la conseguente attivazione delle sanzioni da parte della Casa Bianca merita una particolare attenzione.

Nel 2015 tale accordo condiviso dall'amministrazione Obama, dagli altri membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, dall'UE e dall'Iran prevedeva una serie di impegni da parte di Teheran per lo smantellamento parziale delle sue capacità nucleari al fine di garantirne l'uso a scopi civili, come garantito dallo stesso Trattato di Non Proliferazione.

L'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica nel maggio 2018, oltre a ricordare che l'Iran è sottoposto al regime di verifica più stringente al mondo, ne ha confermato il pieno rispetto.

L'attuale amministrazione della Casa Bianca ha fatto proprie le ostilità all'accordo avanzate sin dall'inizio da parte israeliana e, dopo averlo denunciato, ha avviato un programma di sanzioni diretto non solo contro l'Iran, ma anche contro tutti i paesi e le aziende che hanno rapporti commerciali con Teheran.

Questo atto unilaterale appare particolarmente grave perché va a colpire non solo gli altri membri del Consiglio di Sicurezza (compresi Russia e Cina, con cui Trump ha già contenziosi aperti), ma anche gli alleati della Nato e dell'Ue, che invece hanno mostrato piena fiducia nella validità del Piano globale d'azione comune (JCPOA), cioè l'accordo con l'Iran.

Quindi tutte le aziende, le banche e le imprese che hanno rapporti con l'Iran saranno colpite dalle nuove sanzioni

statunitensi che si applicano negli ambiti di energia, finanza e commerci marittimi. Alcuni paesi (tra cui Italia, Turchia, India, Giappone, Sud Corea, Iraq) potrebbero peraltro usufruire di una deroga per un periodo limitato di tempo.

Comunque resta alto il dissenso tra Europa e Washington, al punto che nel settembre scorso, al termine di una riunione all'Onu, l'Alto rappresentante dell'Unione Europea, Federica Mogherini, aveva già annunciato che gli stati membri dell'Ue avrebbero istituito un'entità legale per facilitare transazioni finanziarie legittime con l'Iran.

Per l'Italia i rapporti commerciali con l'Iran sono stimati tra i 18 e i 30 miliardi, anche se molte aziende hanno da tempo adottato comportamenti prudenti alla luce delle intenzioni subito annunciate da Trump.

Al di là dell'aspetto economico, emerge la persistenza dell'unilateralismo di Washington che si muove al di fuori di ogni quadro multilaterale (Onu, Nato ecc.), scardinando accordi, alleanze ed organismi internazionali faticosamente costruiti.

Il cosiddetto *sovranismo* adottato dalla Casa Bianca (e non solo) in realtà è la riedizione dell'antico nazionalismo otto/novecentesco che tanti lutti e tanta distruzione ha provocato nei paesi che lo hanno praticato, coinvolgendo anche l'intero pianeta.

La storia del XX secolo con le sue due guerre mondiali e le decine di milioni di morti ne è la più chiara testimonianza, ma il motto latino "historia magistra vitae" appare quanto più fallace che mai.

I governi e i popoli non sembrano aver appreso la lezione. Quel che appare ancor più preoccupante è che le democrazie occidentali che si reputano spesso superiori ad altre forme di governo non sembrano ad oggi esprimere gli anticorpi necessari al "cupio dissolvi".

SIS – IRIAD REVIEW Pubblicazioni recenti

	SIS	
E. Sangiovanni	Lo sfruttamento dei bambini nei conflitti armati. Una panoramica mondiale	Maggio 2017
V. Leoni - L. Tartaglia	Le esportazioni italiane di materiali di armamento nel 2016. La relazione del Governo ex legge 185/90	Giugno 2017
M.P. Di Nonno	Il ruolo delle donne come costruttrici di pace	Luglio 2017
V. Leoni	Armi leggere, guerre pesanti. Rapporto 2017	Agosto 2017
N. Scarpat	Le armi da fuoco negli Stati Uniti: diffusione, vittime, controllo	Settembre 2017
G. Bruni	La minaccia nucleare nordcoreana	Ottobre 2017
L. Tartaglia	L'industria di armamenti in Italia	Novembre- Dicembre 2017
V. Leoni	La riconversione bellica: analisi storica e prospettive future	
G. Ferri - G. Rapicetta	Spese militari nel mondo	
G. Rapicetta	Trasferimenti Internazionali di Armi e Sviluppi nella Produzione di Armi	
M. Tallarini	Arabia Saudita: spese militari e impegno bellico, quale futuro per il Medio Oriente?	Gennaio 2018
	IRIAD REVIEW	
F. Pisanò	L'effetto della Brexit sul Mercato Europeo Unico di Difesa: ripercussioni e conseguenze per l'integrazione militare europea.	Aprile 2018
U. Gaudino	Islam e radicalizzazione jihadista in Francia	
G. Rapicetta	L'analisi economica delle guerre	Maggio 2018
N. Bellucci	Il fenomeno del land-grabbing in Africa	Giugno 2018
G. Ferri	Spese militari 2017: una panoramica mondiale	
U. Gaudino	Islam e radicalizzazione jihadista in Italia: cosa possiamo imparare dal caso francese?	Luglio 2018
T. Nisar	Elezioni generali in Pakistan, luglio 2018: processo politico e democrazia tra caos e stabilità	
B. Gallo	Le elezioni in Pakistan e le loro conseguenze (inter)nazionali	
S. Bortolotti	L'impatto del cambiamento climatico sulle migrazioni e i conflitti	Agosto- settembre 2018
D. Pofi	Taser: reale efficacia o strumento di tortura?	