



**IALANA**  
**Abbasso la guerra**

# **Parere giuridico sulla presenza di armi nucleari in Italia**

IALANA - Abbasso la guerra  
*Parere giuridico sulla presenza di armi nucleari in Italia*

Grafica, impaginazione e copertina: Daniela Annetta

I libri di Pressenza

ISBN: 9788832262-674

Prima edizione: maggio 2022

Associazione Editoriale Multimage  
Via Desiderio da Settignano 11  
50135 Firenze  
<http://www.multimage.org>  
[info@multimage.org](mailto:info@multimage.org)

## Introduzione

Quello che vi accingete a leggere è un importante studio realizzato dalla associazione IALANA (International Association of Lawyers Against Nuclear Arms) per sondare la possibilità di ricorrere, in alternativa o in appoggio all'azione politica, alla via giudiziaria, nazionale o internazionale, contro la detenzione di armamento nucleare sul nostro territorio.

Gli avvocati di IALANA Italia sono indiscutibilmente tra i più competenti in materia.

Lo studio, commissionato da 22 associazioni territoriali e nazionali, si conclude con quello che può apparire un paradosso: è del tutto evidente e provata la illegalità anche della sola presenza delle armi atomiche sul territorio nazionale; non è però altrettanto sicura la possibilità di ottenere un riconoscimento per via giudiziaria di questa illegalità con conseguente condanna della detenzione delle armi nucleari e ordine di loro rimozione dal territorio nazionale.

Andiamo per ordine e riassumiamo lo stato dell'opera in materia.

\*\*\*\*\*

### Siamo nell'era nucleare

Il 16 luglio del 1945 gli USA provocarono la prima esplosione nucleare, chiamata con blasfemia "Trinity". Meno di un mese dopo, il 6 e 9 agosto di 77 anni fa due bombe atomiche, sganciate su Hiroshima e Nagasaki, causarono oltre 200.000 vittime, radendo al suolo le due città. Altre decine di migliaia di persone morirono nei mesi successivi, altre ancora subirono danni permanenti. Oppenheimer, uno dei padri dell'atomica, dopo questi fatti affermò: "I fisici hanno conosciuto il peccato".

Da allora queste armi di distruzione di massa (detenute dai 5 Stati Nucleari secondo il Trattato di Non Proliferazione: Russia, USA, Francia,

Cina e UK, e da altri 4: India, Pakistan, Israele e Corea del Nord) sono diventate sempre più efficaci ed efficienti, con potenzialità distruttive molto superiori a quelle messe in mostra in Giappone. Nonostante una drastica riduzione della loro presenza (con un picco di oltre 63.000 a metà degli anni '80) le armi nucleari dispiegate in varie parti del mondo sono in grado di distruggere più volte la vita sull'intero pianeta.

Come se non bastasse, a tali programmi militari sono destinate enormi risorse finanziarie che in questo modo vengono sottratte all'ambiente, all'istruzione, alla sanità, alla lotta alla fame e allo sviluppo dei popoli impoveriti.

Oggi nel mondo vi sono circa 13.400 testate nucleari e nuove armi sono in fase di sviluppo. Gli Stati dotati di ordigni atomici stanno anche realizzando nuovi vettori e altri strumenti per rendere più facile ed efficiente il loro utilizzo. Si è così passati dall'equilibrio del terrore (MAD Mutual Assured Destruction) a una situazione confusa (MUD Mutual Uncertain Destruction) che rischia di spezzarsi in ogni momento. Permane inoltre il problema delle conseguenze sull'ambiente dei 2200 test effettuati con questi micidiali strumenti di distruzione e di morte, mentre crescono i rischi legati a detonazioni per errore, a causa dell'introduzione dell'Intelligenza Artificiale nei sistemi d'arma nucleari che assumeranno decisioni autonome, di possibili attacchi hacker, o a incidenti di ogni tipo, anche di natura terroristica.

A rendere più pericolosa la situazione è lo smantellamento di molti degli strumenti di controllo di queste armi, dai Trattati ABM (sui Missili Antibalistici) e INF (sulle Forze Nucleari Intermedie), all'accordo JCPOA sul nucleare iraniano. La conferma in extremis, nel gennaio 2021, dell'estensione per altri 5 anni dell'accordo USA-Russia sul New Start e le dichiarazioni di Biden e Putin al summit del 16 giugno 2021: "Riaffermiamo il principio secondo cui una guerra nucleare non può essere vinta e non deve essere mai combattuta", non erano che dei timidi segnali positivi cui fa da contrappunto concreto la modernizzazione degli arsenali nucleari (non proibita da accordi internazionali) e le recenti affermazioni minacciose di USA e Russia circa la disponibilità ad usarle in relazione alla crisi Ucraina, anche per primi (First Use). Preoccupano in particolare le **armi nucleari tattiche** di USA e Russia, presenti soprattutto in

Europa, che erano state ridotte unilateralmente negli anni Novanta ma senza alcun accordo specifico e senza alcun controllo.

Considerando il deteriorarsi di equilibri, globali (climatici-ambientali), sociali (impoveriti/arricchiti), internazionali (migrazioni e conflitti armati), il Bollettino degli scienziati atomici USA indica un livello di criticità elevatissimo sul possibile Armageddon nucleare. Nel gennaio 2022, per il terzo anno consecutivo siamo a 100 secondi dalla mezzanotte, l'arco di tempo più breve mai segnalato nell'era nucleare.

Sono 5 i Paesi della NATO sul territorio europeo a detenere armi nucleari statunitensi: Italia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Turchia.

In Italia, nelle basi di Aviano (Pordenone) e di Ghedi (Brescia) sono presenti almeno una quarantina di ordigni nucleari (B61). E nella base di Ghedi si sono ampliate le strutture per poter ospitare i nuovi cacciabombardieri F35 a capacità anche nucleare, ognuno dal costo di 155 milioni di euro, in grado di trasportare nuovi ordigni atomici ancora più pericolosi (le B61-12, in arrivo prossimamente). Il nostro Paese si è impegnato ad acquistare 90 cacciabombardieri F35 per una spesa complessiva di oltre 14 miliardi di euro, cui vanno aggiunti i costi di manutenzione e quelli relativi alla loro operatività. Ultimamente anche piloti italiani hanno iniziato ad addestrarsi all'attacco nucleare con questi bombardieri.

La presenza di tali ordigni sul territorio italiano è in contrasto con il TNP Trattato di Non Proliferazione delle armi nucleari, sottoscritto da USA, UK e URSS il 1° luglio 1968 ed entrato in vigore il 5 marzo 1970, che il nostro Paese ha ratificato nel 1975 impegnandosi a «non ricevere da chicchessia armi nucleari né il controllo su tali armi, direttamente o indirettamente» (Art. II) e con altre norme nazionali ed internazionali. Lo studio di IALANA indaga queste violazioni.

### **Approvazione, ratifiche e entrata in vigore del TPNW Trattato di Proibizione delle Armi Nucleari**

Secondo le istruzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite assunte nel dicembre 2016 (l'Italia votò contro), i negoziati per il TPNW, iniziati in ambito delle ONU nel marzo 2017, sono proseguiti fino al 7 luglio 2017 quando 122 su 193 Membri ne approvarono il testo (assente l'Italia), affermando che le armi nucleari sono inaccettabili e disumane.

Il TPNW rappresenta la ribellione dei paesi non nucleari alla lentezza ed inconcludenza con la quale gli Stati nucleari applicano l'Art. VI del Trattato di Non Proliferazione delle armi nucleari, che, dalla sua entrata in vigore 52 anni fa, chiede di arrivare alla eliminazione completa delle armi nucleari e al disarmo generale.

Il 24 ottobre 2020 il TPNW ha visto la ratifica operata dal cinquantesimo Stato, l'Honduras. Il 22 gennaio 2021, esso è quindi diventato giuridicamente vincolante per tutti i Paesi che l'hanno firmato. Il TPNW rende illegale, per i Paesi che l'hanno sottoscritto, l'uso, lo sviluppo, i test, la produzione, la fabbricazione, l'acquisizione, il possesso, l'immagazzinamento, l'installazione o il dispiegamento di armi nucleari.

60 sono attualmente i Paesi che lo hanno ratificato, altri 26 hanno iniziato la procedura per la sua convalida e tra il 21 e 23 giugno 2022 si terrà a Vienna la prima assemblea degli Stati Parte per la verifica delle azioni concrete da intraprendere per la sua implementazione.

### **Il ruolo di ICAN a livello internazionale e dei pacifisti italiani per il TPNW**

Per ottenere il Trattato, centrale è stato il ruolo di ICAN *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*, una rete di oltre 630 realtà disarmiste di 107 Paesi, che ha lanciato una campagna di mobilitazione della società civile in tutto il mondo per sostenere l'obiettivo specifico di proibire ed eliminare le armi nucleari. Il suo ruolo è stato premiato con il Premio Nobel per la Pace 2017. In Italia sono partner di ICAN: AIMPGN Associazione Italiana Medicina per la Prevenzione della Guerra Nucleare, Cormuse, Disarmisti Esigenti, IRIAD Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo, Mondo senza Guerre e senza Violenza - Argonauti per la Pace, Pax Christi Italia, PeaceLink, Pressenza International Press Agency, RiPD Rete Italiana Pace e Disarmo, Senzatomica, WILPF Women's International League for Peace and Freedom Italia, World Foundation for Peace. Partner internazionali presenti in Italia sono: IALANA International Association of Lawyers Against Nuclear Arms, IPB International Peace Bureau, IPPNW International Physicians for the Prevention of Nuclear War, Mayors for Peace, Religions for Peace.

Tra i soggetti che in Italia hanno dispiegato importanti iniziative e che ancora operano a sostegno del Trattato dobbiamo ricordare RID (ora RiPD Rete italiana Pace e Disarmo, essendosi fusa con Rete per la Pace) e Senzatomica (in particolare per il lancio della Campagna “Italia ripensaci”), WILPF e Disarmisti Esigenti, Pax Christi ed il Forum Contro la guerra, Uspid e Pugwash. A sostegno della Ratifica del Trattato si sono raccolte migliaia di firme e di cartoline destinate al parlamento e al Governo, si sono coinvolti Enti locali, si è raccolta l’adesione di centinaia di Parlamentari, si sono fatte conferenze stampa e convegni, si sono fatti presidi e manifestazioni, in particolare davanti alle aerobasi di Ghedi ed Aviano, si sono espresse a supporto decine di associazioni cattoliche, Vescovi e la CEI, anche grazie al fatto che la Città del Vaticano, per l’iniziativa di Papa Francesco, è stata tra i primi a ratificarlo. Purtroppo fino a questo momento questo sforzo è stato vano, dopo 5 anni dalla approvazione ONU del Trattato e 5 Governi succedutisi da allora, la posizione dell’Italia è ancora contraria alla sua sottoscrizione e ratifica.

### **Posizione del Governo italiano sul Disarmo nucleare**

In occasione dell’entrata in vigore del TPNW il Ministero degli affari esteri e della cooperazione ha affermato che l’Italia condivide pienamente l’obiettivo di un mondo libero da armi nucleari (non poteva essere altrimenti per rispetto dell’Art. VI del Trattato di Non Proliferazione delle armi nucleari, ndr) e resta impegnata nei settori del disarmo, del controllo degli armamenti e della non proliferazione. Apprezzava il ruolo della società civile nel sensibilizzare sulle conseguenze catastrofiche dell’uso delle armi nucleari ma temeva le conseguenze della polarizzazione del dibattito dovuta alla introduzione del TPNW ribadendo che l’obiettivo di un mondo privo di armi nucleari possa essere realisticamente raggiunto solo attraverso un articolato percorso a tappe che tenga conto, oltre che delle considerazioni di carattere umanitario, anche delle esigenze di sicurezza nazionale e stabilità internazionale. Precedenti dichiarazioni favorevoli di leader politici non si sono tradotte in azioni concrete.

## **Posizione del parlamento sul TPNW**

Prima del voto negativo dell'Italia alle Nazioni Unite nel 2016 alcuni parlamentari chiesero senza successo che il voto fosse positivo. Nel 2017 oltre 240 deputati e senatori, su 945, di diversi schieramenti politici sottoscrissero il "Parliamentary Pledge" della Campagna ICAN.

Nel tempo ci fu la presentazione e la discussione di diverse mozioni con richiesta al Governo di aderire al TPNW, contro l'arrivo delle B61-12 a Ghedi ed Aviano, o con l'impegno a presentare un DDL di ratifica italiana del TPNW (testo proposto dagli avvocati di IALANA e presentato da Loredana De Petris con WILPF).

Il 18 luglio 2017 il Senato approvò una mozione in cui si subordina l'assunzione del TPNW agli obblighi assunti in sede di Alleanza Atlantica e all'orientamento degli altri alleati, il 19 settembre 2017 la Camera approvò una mozione analoga.

## **Enti Locali e TPNW**

Oltre 200 Enti locali (su 7904 Comuni, 20 Regioni e 88 Province) hanno emanato delibere che chiedono al Governo di sottoscrivere il TPNW.

## **Sulla presenza delle armi nucleari USA in Italia**

Negli ultimi anni in Italia un dibattito serio e approfondito sul tema delle armi nucleari USA sul nostro territorio non è mai stato affrontato dalle varie forze politiche succedutesi negli anni al Governo.

Secondo un recente sondaggio, condotto da YouGov, l'87% degli italiani chiede di firmare il TPNW e il 76% che l'Italia sia tra i primi Paesi NATO a sottoscriverlo, e il 74% vuole che le armi USA dislocate in Italia siano rimosse. Posizioni che sono distantissime da quelle del potere politico e istituzionale.

L'Italia gestisce le armi atomiche sul proprio territorio ricorrendo anche alla dottrina della «doppia chiave» senza rendere pubblici i dettagli di questo sistema.

L'Italia facendo parte, come gli altri 29 Membri, del Gruppo di Pianificazione Nucleare della NATO ed essendo sostenitrice del sistema di Condivisione Nucleare considera lecita la presenza delle bombe B61 e si appresta ad ac-



cettarne la sostituzione con le nuove B61-12 grazie anche al mantenimento di un livello di segretezza inaccettabile. ICAN sostiene che non vi sarebbero ostacoli normativi alla adesione di un paese NATO al TPNW, ma non bisogna trascurare il fatto che le decisioni all'interno del Gruppo di Pianificazione Nucleare sono prese all'unanimità. La NATO vuole che nessuno dei suoi membri ratifichi il Trattato; dunque, è molto improbabile che l'Italia (peraltro molto allineata alla politica degli USA, veri dominus della Alleanza) o un altro Paese NATO lo sottoscriva.

\*\*\*\*\*

Viste le gravissime implicazioni derivanti dalla questione in esame, non appaiono fuori luogo alcune valutazioni di ordine etico.

Albert Einstein pronunciò molte celebri frasi contro l'uso del nucleare per fini bellici ma la più famosa è la seguente: “Non so con quali armi si combatterà la terza guerra mondiale ma la quarta sì: con bastoni e pietre”. Tenendo conto dello sviluppo della tecnologia delle armi nucleari dai tempi di Einstein ad oggi si può legittimamente ritenere che neppure ci sarà una quarta guerra mondiale a seguito dell'estinzione del genere umano con la terza.

Nel novembre 2019 a Hiroshima Papa Francesco ha ribadito che l'uso dell'energia atomica per fini di guerra è un crimine non solo contro l'uomo e la sua dignità ma contro ogni possibilità di futuro nella nostra casa comune. L'uso dell'energia atomica per fini di guerra è immorale come è immorale il mero possesso delle armi atomiche.

Le condanne sul piano etico appaiono perentorie.

Le certezze diminuiscono se affrontiamo il piano giuridico.

### **Sullo studio affidato a IALANA Italia**

La parola d'ordine dominante nel dopoguerra “Mai più” sembra svanita. Tra il 1945 e il 1950, in soli cinque anni, vi è stata una produzione incredibile di trattati, convenzioni e dichiarazioni tutte volte alla salvaguardia dei fondamentali diritti umani: lo Statuto dell'ONU del 1946, la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, le Convenzioni de L'Aja e di Ginevra del 1949 (queste ultime a tutela dei diritti anche in caso di conflitti). Su questa

scia si colloca la nostra Costituzione ed in particolare, per il tema che ci occupa, il suo Articolo 11.

La guerra in Ucraina ha fatto dimenticare tutto questo, incluse le Convenzioni di Ginevra ed in particolare le norme a tutela della popolazione civile, e la guerra si è appalesata in tutta la sua barbarie.

Con spaventosa frequenza si sente evocare il rischio di uso di armamento nucleare.

Lo studio è stato affidato a IALANA mesi prima dell'inizio della guerra e appare oggi più che mai di interesse ed attualità.

Il parere esamina ad ampio raggio le varie possibili azioni giudiziarie sia a livello internazionale sia a livello interno. Per quanto riguarda la Corte Penale Internazionale e la Corte Internazionale di Giustizia vi è da tenere presente una palese subordinazione di questi organi giudiziari al potere politico. Sono espliciti in tal senso gli avvocati sulla Corte Internazionale di Giustizia quando ricordano un suo parere del 1996 che ha evidenziato la debolezza della Corte verso gli Stati nucleari (causa in General List n. 95, pag. 58 del parere).

Noi aggiungiamo che a dimostrazione della subordinazione della Corte Penale Internazionale agli interessi politici abbiamo la sua storia complessiva che la vuole capace di indagare prevalentemente sui crimini commessi in Paesi africani per non dire della esperienza della Palestina con anni ed anni di attesa dal 2009 prima che una procuratrice attivasse finalmente e solo recentemente una indagine sui crimini israeliani. Un altro elemento sfavorevole per l'azione avanti alla Corte Penale Internazionale è dato dai tempi biblici per l'istruttoria e poi il giudizio, ammesso e non concesso che si trovi un procuratore disponibile ad attivarsi seriamente.

Per la Corte europea di giustizia occorre trovare chi solleciti la Commissione perché la Corte si attivi.

Di fronte a queste difficoltà sul fronte internazionale il parere degli avvocati evidenzia che le azioni "domestiche" consentono un intervento più diretto del denunciante. Per l'azione penale occorre transitare sempre dalla disponibilità di un volenteroso PM che faccia proprie le ragioni del denunciante, mentre nell'azione civile e in quella amministrativa effettivamente il rapporto con il giudice non è mediato da nessuno.

Il parere abbozza alcune ipotesi di azioni civili e amministrative: una diffida al sindaco della località ove sono detenute armi nucleari perché le rimuova con successiva impugnazione della mancata attuazione della richiesta; un invito sempre al sindaco perché predisponga un piano di emergenza in caso di attacco o incidente nucleare e conseguente impugnazione della sua inerzia; eventuale impugnazione dell'atto autorizzativo della imminente sostituzione degli ordigni nucleari B61 con quelli ancor più pericolosi B61-12.

In sede civile si ipotizza un'azione di danno temuto da parte di cittadini potenzialmente esposti ai rischi conseguenti a una esplosione nucleare. Vi è un precedente specifico del 2005 conclusosi negativamente in Cassazione per un ipotizzato difetto di giurisdizione essendo stata l'azione proposta da residenti in Aviano contro gli USA; l'azione andrà proposta contro la Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, essendo italiana la giurisdizione sulle basi militari di Ghedi e Aviano.

A complicare le cose su entrambi i piani concorrono il problema del segreto di Stato opponibile alle richieste della magistratura e quello della insindacabilità delle autorizzazioni ministeriali.

\*\*\*\*\*

Mentre scriviamo queste righe non è stata ancora adottata alcuna decisione che sarà presa di concerto tra gli avvocati e i rappresentanti delle 22 organizzazioni committenti. Vista però la situazione in Ucraina e i continui allarmanti riferimenti alla possibilità di ricorso all'arma nucleare abbiamo ritenuto opportuno procedere alla pubblicazione del parere per rendere edotta la cittadinanza non solo dei rischi di un eventuale conflitto nucleare, evidenti a tutti, ma anche delle responsabilità di tutti i governi che si sono succeduti per una situazione che abbiamo visto essere immorale ed illegale.

*Venegono, 30 aprile 2022, Elio Pagani e Ugo Giannangeli*



## Prefazione

### Sul baratro senza saperlo: la presenza negata del nucleare in Italia

*È una bomba atomica. È un imbrigliamento del potere fondamentale  
dell'universo.*

*La forza da cui il sole trae la sua potenza è stata scatenata contro  
coloro che hanno portato la guerra in Estremo Oriente.*

Harry Truman, 6 agosto 1945

**I**l mattino del 6 agosto 1945, l'aeronautica militare degli Stati Uniti sganciò sulla città di Hiroshima l'ordigno atomico spavalamente chiamato *Little Boy*, "ragazzino"; conteneva sessanta chili di uranio-235 e in un solo istante uccise 140mila persone. Altre 79mila persone avrebbero perso la vita in seguito, a causa delle ferite e delle radiazioni; complessivamente, il 63 per cento della popolazione. I sopravvissuti avrebbero testimoniato di figure che vagavano nella nebbia come fantasmi, le facce gonfie, le labbra grottescamente sporgenti, gli occhi ridotti a fessure nelle palpebre tumefatte, brandelli di pelle staccata che penzolavano simili a stracci dalle braccia protese a chiedere aiuto, le fibre e i disegni dei vestiti marchiati a fuoco sul corpo. Sedici ore dopo l'attacco di Hiroshima, il presidente americano Harry Truman, leggendo con impassibilità burocratica un lungo documento di ammirazione per la scienza e la potenza bellica nucleare, dichiarò: «Se il Giappone non accetta le nostre condizioni, si deve aspettare una pioggia di distruzione dall'alto, come mai se ne sono viste su questa terra». Tre giorni più tardi, il 9 agosto, venne sganciata su Nagasaki la bomba atomica nominata in codice *Fat Man*, "grassone", carica di 6,4 chili di plutonio-239. Morirono all'istante **74mila persone. Le perdite globali giunsero a 148.793 persone, il 62 per cento della popolazione.**<sup>1</sup>

1. Dati Nagasaki Peace, [https://nagasakipeace.jp/content/files/minimini/italian/i\\_gaiyou.pdf](https://nagasakipeace.jp/content/files/minimini/italian/i_gaiyou.pdf). Per un'analisi sulla stima delle vittime, si veda A. Wellerstein, Counting the dead at Hiroshima and Nagasaki, "Bulletin of the Atomic Scientists", 4 agosto 2020, <https://thebulletin.org/2020/08/counting-the-dead-at-hiroshima-and-nagasaki/>.

Quarant'anni dopo, poco prima di mettere fine alla propria esistenza, Primo Levi, tra i più grandi testimoni di Auschwitz, pubblicò il breve saggio *I padroni del destino*. La possibilità del ritorno di una guerra mondiale, questa volta pienamente affidata al confronto atomico, aveva segnato gran parte della sua opera. “È lecito a un incompetente, inerme, ingenuo, ma non del tutto inesperto dei mali del mondo”, scriveva con ironia abissale, “dire qualche parola a titolo personale sulla questione delle questioni, quella della minaccia nucleare?”. Come mai uomini e donne non pensano al rischio atomico, si chiedeva, o ci pensano poco? E meno di tutti ci pensano i giovani, che – nati nell’era atomica – sembrano aver accettato come naturale l’equilibrio del terrore? Perché, rispondeva, tendiamo a rimuovere le angosce, soprattutto quella connessa alla nostra morte individuale, e “perché tutti abbiamo da risolvere problemi più urgenti, la fame nel mondo, il nostro destino prossimo, la malattia, i disagi, l’incertezza del diritto e del lavoro”. Ma anche per un cauto ottimismo, indotto dai decenni trascorsi “dal momento in cui la pila di Fermi ha cominciato a funzionare, dimostrandoci ad un tempo che l’umanità potrà in futuro disporre di quantità illimitate di energia, e che l’energia sviluppata dalla trasmutazione di pochi grammi di materia è stata sufficiente a distruggere due città in pochi attimi, e a creare una somma non misurabile di dolore umano”.<sup>2</sup>

In questa mistura di tracotanza e indifferenza, abbiamo continuato a camminare come sonnambuli sull’orlo di un precipizio, con immutata fede nella tecnosfera, senza dar corpo al fatto che – dopo l’affermarsi di un grande movimento pacifista e antinucleare che ha portato all’approvazione di importanti trattati internazionali e a un’effettiva dismissione di testate nucleari – la corsa al riarmo è ripresa sottotraccia, riducendo gli arsenali in quantità ma aumentandoli esponenzialmente in potenza. Se la Little Boy sganciata su Hiroshima aveva una forza distruttiva di 15 kilotoni, pari a 15mila tonnellate di tritolo, la bomba più letale stoccata oggi negli arsenali statunitensi, la W78, ha una potenza di

2. P. Levi, *I padroni del destino*, in *L’altrui mestiere*, Einaudi 1985, p. 168.

350 chilotoni, mentre la bomba più letale stoccata negli arsenali russi e trasportata dai missili balistici intercontinentali Topol M SS 27, ha una potenza di 800 chilotoni, 54 volte superiore a quella di Hiroshima.<sup>3</sup> Per tre generazioni abbiamo vissuto senza davvero temere una guerra, ci siamo attrezzati a considerare normale l'era contrassegnata dalla dottrina strategica militare nota come *Mutual Assured Destruction* (MAD, nell'inconsapevole sapienza degli acronimi) cullandoci nella certezza di una *Pax europaea* garantita dalla costruzione dell'UE, premiata nel 2012 con il Nobel per la pace per aver "contribuito a trasformare la maggior parte dell'Europa da un continente di guerra in un continente di pace".<sup>4</sup>

Dopo il rovinoso incidente occorso nella centrale di Chernobyl nel 1986, abbiamo votato a larghissima maggioranza contro la presenza del nucleare civile, distogliendo lo sguardo dall'evidenza che fin dal 1975 il nostro Paese era utilizzato dagli Stati Uniti per lo schieramento di missili rivolti contro quella che un tempo era l'URSS. Durante la guerra fredda, l'Italia aveva il compito di rispondere a un eventuale attacco sovietico contro i Paesi NATO sganciando testate nucleari americane su Praga e Budapest. La potenza di una sola testata sarebbe stata sufficiente a radere al suolo le due città.<sup>5</sup> Dopo la caduta del Muro di Berlino nulla è cambiato. Nella base statunitense di Aviano, in Friuli Venezia Giulia, oggi si trovano almeno 20 ordigni trasportabili con caccia F-16, e nell'aeroporto di Ghedi, vicino a Brescia, almeno 20 bombe atomiche destinate ai caccia Tornado del Sesto stormo dell'Aviazione italiana. In attuazione degli accordi bilaterali con gli USA e conformemente alla politica NATO, la "condivisione nucleare" prevede che i Paesi ospitanti custodiscano le bombe statunitensi e che, in caso di guerra, i cacciabombardieri possano sganciare questi ordigni. Per poter svolgere un simile compito, i piloti delle forze armate nazionali si esercitano regolarmente anche in tempo di

3. ISPI, *Nucleare: Hiroshima, 75 anni dopo*, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/nucleare-hiroshima-75-anni-dopo-27173>.

4. Parlamento europeo, *L'Unione europea riceve il Nobel per la pace*, 16 ottobre 2012, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20121012STO53551/l-unione-europea-riceve-il-premio-nobel-per-la-pace-2012>.

5. C. Lucarelli, OSS, CIA, GLADIO, i *Rapporti Segreti tra America e Italia*, Intervista a Francesco Cossiga, "Blu notte - Misteri italiani", Rai2, 2005

pace e lo Stato italiano copre i costi di gestione delle strutture, protezione e stoccaggio degli ordigni e manutenzione degli aerei, per una cifra che secondo Milex può arrivare a 100 milioni all'anno, quattro volte quanto il nostro Paese versa all'OMS.

Le basi di Ghedi e Aviano sono sottoposte alla disciplina del segreto di Stato e il governo italiano non ha mai ammesso la presenza di testate nucleari sul suo territorio. Tuttavia, in un rapporto segreto destinato ai vertici militari e politici e ai responsabili della sicurezza nucleare, giunto a Greenpeace nel 2020 da una fonte riservata,<sup>6</sup> il ministero della Difesa italiano ha spiegato che un attentato contro i due bunker atomici provocherebbe da due a dieci milioni di vittime, a seconda della dispersione di polveri radioattive data dal vento e dalla tempestività degli interventi. Gli ordigni nucleari nei caveau deflagrerebbero e gli hangar farebbero da camera di scoppio, diffondendo una nube tossica su tutto il Nord Est. Dalle pubblicazioni attualmente disponibili, si sa inoltre che l'Italia partecipa alle esercitazioni militari in seno alla NATO per essere pronta a colpire la Russia con un *first strike*. Nell'attuale situazione di conflitto in Europa, le quaranta testate nucleari in prontezza "in conto terzi" ci rendono un bersaglio potenziale, come lapidariamente chiarito il primo marzo 2022 dal ministro degli Esteri russo Sergej Lavrov: "Non è accettabile per la Russia che alcuni paesi europei ospitino armi nucleari degli Stati Uniti".

Eppure un labirinto di irrealtà, in cui la presenza delle bombe del Pentagono non viene affermata e non viene smentita, tiene in ostaggio territori e cittadinanza, privati anche della *gravitas* connessa a una situazione di tale enormità.

Il *Parere giuridico sulla presenza delle armi nucleari in Italia* – che "Abbasso la guerra" e altre ventuno associazioni hanno commissionato alla sezione italiana dell'Associazione internazionale degli Avvocati contro le armi nucleari (IALANA) ben prima che l'invasione russa dell'Ucraina e il profilarsi di uno scontro tra superpotenze rendesse la minaccia di distruzione atomica un argomento sempre più nominato e persino banalizzato – assume oggi una potenzialità straordinaria: farci guardare oltre

6. S. Basso, *Il prezzo dell'atomica sotto casa*, Unità Investigativa Greenpeace, novembre 2020.



i vestiti dell'imperatore, per dire che è nudo. I vestiti sono l'insipienza e le convenienze di un potere istituzionale che non tiene in alcun conto la sicurezza dei cittadini, la nudità è la semplice, non nascondibile presenza in Italia – a 85 chilometri da Milano e a 553 chilometri da Roma, nel caso di Ghedi; a 95 chilometri da Venezia e 347 chilometri da Firenze, nel caso di Aviano – del più grande arsenale atomico europeo, dove le bombe nucleari B61-3 e B61-4 saranno sostituite tra il 2022 e il 2024 dalle più sofisticate B61-12, dotate di quattro opzioni di potenza, fino a un massimo di 50 chilotoni ciascuna, vale a dire una potenza superiore a tre bombe di Hiroshima.

La speranza è che questo studio serva a promuovere non solo un'azione legale, ma un capillare lavoro di conoscenza e consapevolezza che ci renda non bersagli inermi e svagati – o, al contrario, troppo oppressi per reagire – ma cittadine e cittadini capaci di riaffermare la centralità dei territori e l'inviolabilità delle vite che li abitano, e di rigettare i concetti strategici offensivi che l'Italia ha adottato nel quadro della NATO.

Dobbiamo chiedere la denuclearizzazione del nostro Paese e del mondo, tornando allo spirito della fondazione delle Nazioni Unite quando, con il documento finale della sessione speciale sul disarmo dell'Assemblea generale del 1978 (risoluzione S-10/2), si chiese agli Stati di abbandonare l'utilizzo della forza nelle relazioni internazionali, di rafforzare la sicurezza tramite il disarmo e di promuovere una migliore comprensione delle questioni relative al disarmo da parte dell'opinione pubblica. Nonviolenza, disarmo ed educazione alla pace continuano a essere gli strumenti che i cittadini del mondo possono, con determinazione, opporre agli interessi che fanno della violenza e della morte un lucroso mercato globale. Il potere nucleare è l'antitesi della democrazia, è un potere esclusivo, politico e militare, chiuso, segreto, che, senza alcun controllo, esercita un arbitrio di vita o di morte sulle comunità umane e sull'ecosistema che le ospita. Nessun diritto all'autodifesa degli Stati "sovrani" precede il diritto alla sopravvivenza dell'umanità. Le dottrine militari non possono prevedere in nessuna circostanza l'impiego di armi nucleari e il principio di deterrenza deve essere universalmente abolito. È necessario pretendere l'istituzione di una norma universale che neghi il rango di fattore strategico

irrinunciabile al possesso di armi nucleari. Secondo il filosofo del diritto Luigi Ferrajoli, un costituzionalismo consapevole dovrebbe mettere radicalmente al bando le armi di distruzione di massa capaci di distruggere l'intera umanità, bandendo quelli che possono essere considerati “beni micidiali” – in opposizione ai beni vitali, o beni fondamentali – perciò configurabili come beni illeciti.<sup>7</sup>

Le armi nucleari, tra tutte le invenzioni umane, sono quelle che più chiaramente mostrano come il delirio di onnipotenza proprio della cultura antropocentrica si sia costituito in politiche di morte, contro le quali è necessario opporre una nuova cultura del diritto alla pace, per la sopravvivenza delle comunità umane, dell'ecosistema e di tutti i viventi. La corsa al riarmo nucleare, alimentata da lobby industriali e governi, brucia risorse sottratte ai bisogni fondamentali degli abitanti della Terra, accrescendo squilibri socioeconomici e ambientali. “Nella convinzione che un mondo senza armi nucleari è possibile e necessario”, ha detto papa Francesco in visita a Nagasaki, nel 2019, “chiedo ai leader politici di non dimenticare che queste non ci difendono dalle minacce alla sicurezza nazionale e internazionale del nostro tempo. Occorre considerare l'impatto catastrofico del loro uso dal punto di vista umanitario e ambientale, rinunciando a rafforzare un clima di paura, diffidenza e ostilità, fomentato dalle dottrine nucleari. Lo stato attuale del nostro pianeta richiede, a sua volta, una seria riflessione su come tutte queste risorse potrebbero essere utilizzate, con riferimento alla complessa e difficile attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”.<sup>8</sup>

Oggi queste parole risuonano nel rischio di un confronto nucleare in Europa, mentre in India e Pakistan ondate di calore estremo mettono a rischio la vita di un miliardo di persone, gli oceani rischiano la più grande estinzione di massa dal tempo dei dinosauri, secondo l'ultimo rapporto di “Science”,<sup>9</sup> e gli scienziati prevedono un rapido moltiplicarsi di pandemie

7. L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza 2018, pp. 221, 223.

8. Francesco, *Discorso del Santo Padre sulle armi nucleari*, Atomic Bomb Hypocenter Park, Nagasaki, 24 novembre 2019, [http://w2.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2019/documents/papa-francesco\\_20191124\\_messaggio-arminucleari-nagasaki.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/it/messages/pont-messages/2019/documents/papa-francesco_20191124_messaggio-arminucleari-nagasaki.html).

9. J. L. Penn, C. Deutsch, *Avoiding ocean mass extinction from climate warming*, “Science”, 28 aprile 2022, <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abe9039>.

dovuto allo spostamento di animali selvatici a causa del cambiamento climatico,<sup>10</sup> di cui è peraltro in buona parte responsabile il settore militare che, oltre a essere per sua natura una macchina di morte, è in assoluto il maggior produttore di gas climalteranti.

La lotta per la supremazia tra superpotenze fa arretrare drammaticamente impegni e risorse che finalmente cominciavano a essere orientati verso politiche di giustizia sociale, partecipazione democratica, conservazione dei beni comuni, contrasto alla catastrofe climatica, cessazione della guerra, anch'essa tragicamente reale, che da più di un secolo muoviamo contro la natura.

Mai come oggi è evidente l'urgenza di un ripensamento globale che ci consenta di fermarci prima del precipizio, imponendo nuove politiche a chi siede nelle istituzioni che ci governano. "A questi scialbi padroni dei nostri destini, che essi siano realmente stati, o solo apparentemente, o per nulla affatto, eletti dalla volontà dei popoli", scriveva Primo Levi, "sono concessi potenziali decisionali enormi: nelle stanze dei bottoni ci sono loro e solo loro. Su di loro dobbiamo influire, da loro dobbiamo farci sentire, da ogni angolo del mondo, con tutti i mezzi possibili, con tutte le iniziative, anche le più strane e ingenue, che la nostra fantasia potrà inventare. A loro non chiediamo molto: solo di avere vista un po' più lunga di una spanna [...]. Non siamo una specie stupida. Non saremo capaci di erodere le barriere poliziesche, e di trasmetterci da popolo a popolo la nostra volontà di pace?"<sup>11</sup>

*Daniela Padoan*

(Associazione Laudato Si'), Milano, 1° maggio 2022

10. C. J. Carlson, G. F. Albery et al., *Climate change increases cross-species viral transmission risk*, "Nature", 28 aprile 2022, <https://www.nature.com/articles/s41586-022-04788-w>.

11. P. Levi, *ivi*, p. 171.

## Il disarmo nucleare nell'esperienza della WILPF e partners

Quale percorso ci porta a sostenere questo studio giuridico?

La Women's International League for Peace and Freedom (W.I.L.P.F.) è nata nel 1915 per abolire le cause e la legittimazione della guerra, sostenere la negoziazione e la conciliazione per la soluzione delle controversie, promuovere il disarmo totale e universale, creare le condizioni per una pace durevole globale, attraverso un ordine internazionale improntato alla giustizia economica e sociale. Nel 1921, in occasione del Congresso di Ginevra, la W.I.L.P.F. ha adottato il "Manifesto su disarmo" per sempre esercitare la sua influenza in molti settori della *governance* internazionale legati alla pace e alla sicurezza, "illuminando l'opinione pubblica con la propaganda e l'educazione". Nel 1924, ad esempio, ha sollecitato lo studio dell'uso delle armi chimiche e biologiche in guerra, stimolando l'adozione del Protocollo di Ginevra del 1925. Nel 1931 Jane Addams ha ricevuto il Premio Nobel per la Pace per la raccolta di sei milioni di firme per il disarmo. Nel 1946 Emily Green Balch ha ricevuto a sua volta il Premio Nobel per il suo impegno per la pace e pro rifugiati. Dopo la Seconda Guerra Mondiale la W.I.L.P.F. ha sensibilizzato l'opinione pubblica sulla corsa agli armamenti nucleari e sugli effetti delle radiazioni sulla salute. Negli Anni Sessanta ha collaborato alla campagna contro i test delle armi nucleari, ha richiamato la responsabilità sociale degli scienziati (Kathleen Lonsdale) e negli Anni Ottanta ha cooperato con il Movimento *Nuclear Freeze* e i movimenti contro gli Euromissili. Nel 1999, in previsione della conferenza di revisione del Trattato di Non Proliferazione nucleare, dopo il fallimento della precedente conferenza del 1995, l'ufficio di New York della W.I.L.P.F. ha creato il programma Reaching Critical Will (RCW [reachingcriticalwill.org](http://reachingcriticalwill.org)). Lo scopo è stato di guidare l'analisi e la difesa del disarmo, la riduzione della spesa militare globale

e del militarismo, l'indagine sugli aspetti di genere dell'impatto delle armi. Da allora fornisce informazioni tecniche e politiche sui negoziati sulle armi nucleari (fra le altre) e promuove l'accesso delle donne ai forum sul disarmo. Essendo nel Comitato Direttivo della Coalizione Internazionale per l'Abolizione delle Armi Nucleari (I.C.A.N.) dagli esordi nel 2007 a Melbourne con Felicity Hill come coordinatrice, W.I.L.P.F. ha coordinato lo sforzo per la stesura e l'adozione del Trattato di Proibizione delle Armi Nucleari, approvato dall'Assemblea Generale dell'O.N.U. il 7 luglio 2017 a New York. Così ha ottenuto, in qualità di membro I.C.A.N., il Premio Nobel per la Pace.

In Italia e per l'Italia cosa è stato fatto? Guardiamo alla galassia pacifista per evidenziare il lavoro svolto in cooperazione con associazioni e soggetti politici impegnati per la denuclearizzazione. Coordinandosi, Giovanna Pagani di W.I.L.P.F. Italia insieme con Alfonso Navarra dei Disarmisti Esigenti<sup>12</sup> e Giuseppe Farinella di Accademia Kronos hanno seguito nel dicembre 2014 la Conferenza I.C.A.N. di Vienna sul disarmo nucleare. Nel marzo e aprile 2015 Senzatonica ha organizzato a Roma una mostra imponente sul disarmo nucleare. Nel novembre-dicembre 2015 Alfonso Navarra ha seguito la COP di Parigi. Disgraziatamente in quell'occasione "La Carta dell'Umanità", predisposta dall'ex ministra dell'ecologia dello Stato francese Corinne Lapage, non è stata portata al voto per la presenza nel testo della proibizione delle armi nucleari. Tuttavia Disarmisti Esigenti e W.I.L.P.F. Italia hanno fatto approvare dalla Camera dei deputati una mozione su disarmo nucleare come diritto dell'umanità e della natura a prima firma Zaratti (MPD-LU).

Nel luglio 2017 erano presenti a New York, in occasione dell'approvazione del Trattato di Proibizione delle Armi Nucleari: il senatore del M5S Roberto Cotti; il vice-Presidente della Commissione Difesa della Camera Massimo Artini; Giovanna Pagani di W.I.L.P.F.<sup>13</sup>, Luigi Mosca e

12. I Disarmisti Esigenti nascono in seguito alla traduzione in italiano del testo di Stéphane Hessel e Albert Jacquard de l'Observatoire des armements: "*Esigete! Un disarmo nucleare totale*", a cura di Mario Agostinelli, Luigi Mosca, Alfonso Navarra, presentazione di Emanuele Patti e prefazione di Antonio Pizzinato, edito da Ediesse nel 2014.

13. Vissuta a lungo in Costa Rica come docente universitaria sul tema della Pace, si è prodigata in quei giorni nell'attività diplomatica con i delegati governativi, ricordiamo che la Presidente dell'assemblea Generale era Elayne Whyte Gómez, del Costa Rica.

Alfonso Navarra dei Disarmisti Esigenti; Francesco Vignarca della Rete Pace Disarmo, Daniele Santi e Sole Beccagli di Senzatomica.

Giovanna Pagani di W.I.L.P.F. Italia, con Antonella Nappi, Alfonso Navarra, Adriano Ciccioni, Milly Bossi Moratti e Angelo Baracca hanno presentato un *paper*<sup>14</sup>: “Un contributo perché la Convenzione per proibire le armi nucleari consideri la minaccia climatica dal punto di vista di una base comune rispetto alla minaccia atomica: il diritto dell’Umanità alla sopravvivenza”. Il testo afferma: «La sovranità degli Stati non può essere esercitata ponendo a rischio la vita della specie», riprendendo la mozione Zaratti. Hanno inoltre presentato per conto di Alessandro Capuzzo di “Democracy in Europe Movement” e Aurelio Juri, ex sindaco di Koper-Capodistria ed ex parlamentare sloveno, una proposta di *case studies* per la denuclearizzazione di dodici porti (Trieste, Venezia, Brindisi, Taranto, Augusta, Castellammare di Stabia, Napoli, Gaeta, Livorno, La Spezia, La Maddalena e Cagliari) e delle basi nucleari terrestri di Ghedi e Aviano. La proposta citava il fatto che in un territorio considerato demilitarizzato e neutrale dal Trattato di Pace del 1947, il Golfo di Trieste, ospita invece due porti nucleari di transito: Trieste e Koper-Capodistria in Slovenia. Quindi si proponeva di affidare alla Scuola di prevenzione nucleare dell’Agenzia Internazionale dell’Energia Atomica (A.I.E.A.) che ha sede a Trieste, presso l’International Center for Theoretical Physics di Miramare, una valutazione dei rischi, per prevenire eventuali incidenti in relazione alla propulsione nucleare delle navi, alla presenza a bordo di armi di distruzione di massa e alla possibilità di divenire bersaglio nucleare. Tutto ciò in risposta al segreto imposto “per motivi di sicurezza” che impedisce alle istituzioni di informare adeguatamente la popolazione. Inoltre si auspicava la ripresa dei colloqui per la denuclearizzazione del Mediterraneo.

Già il giorno 11 luglio 2017 nella Sala Nassiriya a Roma, su iniziativa della senatrice Loredana De Petris, si è svolta una conferenza stampa sui nuovi percorsi e le prospettive per il disarmo introdotta da Antonia Sani e organizzata da Alfonso Navarra e Giuseppe Bruzzone di Disarmisti Esigenti, Giovanna Pagani di W.I.L.P.F. Italia, Luigi Mosca di Energia Felice, Armes Nucléaires Stop, Patrick Boylan di PeaceLink, Ennio La Malfa di Accademia Kronos, Giuseppe Padovano di “No Guerra No NATO”,

14. A/CONF.229/2017/NGO/WP.41.

Luciano Zambelli della Campagna OSM-DPN, Manlio Giacanelli di A.I.M.P.G.N. (Associazione Italiana Medicina Per la Prevenzione della Guerra Nucleare), Olivier Turquet di Pressenza, Claudio Giangiacomo e Joachim Lau di I.A.L.A.N.A. (International Alliance of Lawyers Against Nuclear Weapons).

Diverse mozioni sono state discusse al Senato il 18 luglio in una seduta dedicata “alla proliferazione delle armi nucleari”, titolo dal quale già si evince il maggiore rilievo dato al Trattato di Non Proliferazione piuttosto che al Trattato di Proibizione delle Armi Nucleari. Si distinguono quelle a prima firma De Petris (LeU) la cui base testuale è stata preparata dagli avvocati di I.A.L.A.N.A. e articolata da Alfonso Navarra e quella a prima firma Cotti (M5S), in quanto chiedevano espressamente la ratifica del Trattato di Proibizione delle Armi Nucleari e un percorso giuridico-diplomatico per la revisione degli accordi e trattati in essere che consentono agli USA di avere sue armi nucleari nelle basi e in transito e in sosta nei porti italiani, in vista della loro interdizione. La mozione a prima firma Centinaio (Lega) sostiene invece l'importanza della deterrenza nucleare offerta dagli Stati Uniti all'Europa e guarda anche a quella francese, la “Force de Frappe”, in via alternativa. Tutte sono state respinte. Non sono state votate per mancanza di numero legale, dovuto alla fuoriuscita dall'aula dei senatori del M5S, la mozione a prima firma Manassero (PD) e la mozione a prima firma Fornaro (PD), quest'ultima modificata dal Governo, entrambe contrarie alla ratifica immediata. La prima era ispirata all'approccio progressivo e inclusivo al disarmo<sup>15</sup>, la seconda richiamando la difficoltà per un Paese membro della NATO di adeguarsi al divieto, espresso dal TPNW, di autorizzare la presenza di armamenti nucleari e lo svolgimento di test sul proprio territorio, privilegiava la prudenza e l'adozione di una nuova strategia diplomatica per arrivare, nel rispetto degli impegni internazionali già assunti, a sottoscrivere il trattato in vista della successiva ratifica. Un'altra mozione a prima firma Cotti chiedeva al governo di «non procedere alla acquisizione dei requisiti Hardware e Software necessari per equipaggiare le varie versioni del velivolo F-35

15. Che presta prioritaria attenzione al Trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (CTBT), al Trattato sulla messa al bando del materiale fissile idoneo alla fabbricazione di armi nucleari (FMCT), alla creazione di zone libere da armi nucleari soprattutto in Medio Oriente.

delle capacità necessarie per trasportare e sganciare armi nucleari del tipo B61-12».

Dopo poco più di un mese, 240 parlamentari italiani hanno sottoscritto il “Parliamentary Pledge” della Campagna I.C.A.N. stimolati anche dalla visita di Susy Snyder, del direttivo della coalizione<sup>16</sup>, invitata da RID.

Con l’invio di una petizione al Presidente della Repubblica ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio, il 14 settembre è stata avviata la Campagna: “Bando alle armi nucleari. Italia Ratifichi!” (in parallelo alla campagna per la raccolta di cartoline firmate: “Italia Ripensaci” organizzata da Rete Pace Disarmo e Senzatonica) Questa campagna è stata organizzata da Disarmisti Esigenti, WILPF Italia, Comitato No Guerra No Nato, Pax Christi, IPRI-CCI, Pressenza, LDU, Accademia Kronos, Energia felice, Fermiamo chi scherza con il Fuoco Atomico (Campagna OSM-DPN), Peacelink, La Fucina per la Non-violenza di Firenze, Chiesa Valdese di Firenze, Comitato per la pace, la convivenza, la solidarietà Danilo Dolci di Trieste, Mondo senza guerre e senza violenza. Il 21 settembre si è tenuta la conferenza stampa di lancio per la raccolta di firme davanti al Ministero degli Affari Esteri, introdotta da Antonia Sani e Giovanna Pagani di W.I.L.P.F. Italia con interventi di Alfonso Navarra e Giuseppe Bruzzone dei Disarmisti Esigenti, Paolo De Santi di No Guerra No NATO, Franco Dinelli di Pax Christi. Una Carovana delle Donne per il Disarmo Nucleare è stata organizzata da W.I.L.P.F. per sensibilizzare l’opinione pubblica nei luoghi sede di attività militari connesse al nucleare (Ghedì, Aviano, Livorno, Pisa, Trieste, Napoli, Sicilia e Sardegna) comprensiva di una mostra “Esigete il disarmo Nucleare” e della presentazione del libro di Carlo Cassola “La Rivoluzione disarmista<sup>17</sup>”, in occasione del centenario della sua nascita. In collaborazione con Forum Contro la Guerra, è stata organizzata una manifestazione davanti alla Aerobase nucleare cui parteciparono più di mille persone. Nel dicembre 2017 Giovanna Pagani con Annalisa Milani e Giuseppe Farinella hanno seguito la COP 23 a Bonn sottolineando i pericoli del nucleare in relazione alla crisi ambientale.

16. Ex segretaria generale di W.I.L.P.F.

17. Cassola C., 1983, *La Rivoluzione Disarmista*, Rizzoli, Milano.



Partner di italiani di ICAN a quel tempo erano: A.I.M.P.G.N. (Associazione Italiana Medicina Per la Prevenzione della Guerra Nucleare), Cormuse, Istituto di Ricerca Internazionale Archivio Disarmo, Peacelink, Rete Disarmo, Senza Atomica, W.I.L.P.F. Italia, World Foundation for Peace; partner internazionali: I.A.L.A.N.A. (International Alliance of Lawyers Against Nuclear Arms), I.P.B. (International Peace Bureau), Mayors for Peace, Pax Christi e Pressenza. Disarmisti Esigenti erano in attesa di ammissione nella rete internazionale. Molti di questi soggetti, il 17 giugno 2018, presso la Casa Internazionale delle Donne di Roma, hanno costituito il Coordinamento ICAN Italia.

Il 26 settembre 2018 si sono consegnate al Capo dell'Ufficio V della Presidenza della Repubblica presso il Ministero degli Affari Esteri Dr. Enrico Valvo diecimila firme raccolte per la ratifica del Trattato di proibizione delle Armi Nucleari da parte di: W.I.L.P.F. Italia, Disarmisti Esigenti, Pax Christi Tradate, Comboniani Venegono, Donne in Nero, A.I.M.P.G.N.. Nell'incontro è stato sottolineato il fatto che l'Italia, pur essendo "Stato non nucleare", ha undici porti nucleari e ospita nelle basi militari di Ghedi e Aviano bombe nucleari U.S.A., che mettono a rischio la sicurezza dei territori e la salute della popolazione. Il Dr. Enrico Valvo ha ribadito «il forte impegno italiano per il disarmo nucleare e l'obiettivo condiviso di un mondo libero da armi nucleari. L'azione italiana, imperniata su un approccio progressivo e inclusivo al disarmo nucleare, riafferma la centralità del Trattato di Non Proliferazione, nel quale ciclo di revisione l'Italia è fortemente impegnata».

Nel dicembre 2018 Giovanna Pagani ha partecipato alla COP 24 a Katowice inserendo il nucleare nelle discussioni. Il 29 maggio 2019 è stata presentata al Senato una nuova mozione (che non è stata mai discussa) a prima firma De Petris, preparata da Alfonso Navarra sulla traccia di un testo degli avvocati di I.A.L.A.N.A., per disporre gli atti necessari all'adesione dell'Italia al TPNW e «presentare conseguentemente alle Camere il Disegno di Legge per l'autorizzazione alla ratifica e per l'esecuzione del Trattato». Da febbraio a giugno 2019 W.I.L.P.F. Italia ha organizzato nell'ambito del "Progetto Pace femminista in Azione" quattro seminari aperti a molti relatori per creare una convergenza tra l'impegno per il Disarmo nucleare e l'impegno contro la catastrofe ambientale.

Nel dicembre 2019 Giovanna Pagani ha partecipato alla COP 25 a Madrid e nel novembre 2021 Ennio Cabiddu per conto di W.I.L.P.F./Disarmisti Esigenti era alla COP 26 a Glasgow, sempre con la preoccupazione di stimolare il collegamento tra contaminazione ambientale, nucleare, militarismo, crisi climatica, disarmo ed ecologia. Nonostante le diverse conferenze stampa organizzate da W.I.L.P.F. Italia e Disarmisti Esigenti presso la sala Nassiriya del Senato (registrate da Radio Radicale), con il sostegno della senatrice Loredana de Petris, per rilanciare la proposta di Disegno di Legge per la ratifica del TPNW, l'iniziativa non è stata ripresa<sup>18</sup>. Dall'agosto 2017 ogni anno, in occasione della commemorazione di Hiroshima da parte dell'Associazione "Terra e Pace" presieduta da Athos de Luca a Piazza del Pantheon a Roma, W.I.L.P.F. è stata sul palco a ricordare l'urgenza della ratifica italiana del TPNW. Anche nel IV Piano d'Azione Nazionale "Donne, Pace, Sicurezza" (2020-2024)<sup>19</sup> del Gruppo di lavoro coordinato dal Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (C.I.D.U.), W.I.L.P.F. nel 2020 ha fatto inserire la promozione della partecipazione delle donne e dei giovani «nei processi di pace ed in tutti i processi decisionali relativi a pace e sicurezza, nonché in materia di politica internazionale, *disarmo* e sviluppo». Lo stesso ministro plenipotenziario Fabrizio Petri del C.I.D.U. ha riconosciuto il 13 aprile 2022, dopo un nostro intervento, la grave lacuna da parte dei media nazionali nel non dare notizia dell'entrata in vigore del Trattato di Proibizione delle Armi Nucleari il 22 gennaio 2021<sup>20</sup>.

Il tema della ratifica del TPNW è stato molto ribadito dal 2020 e quindi recepito sia nella rete di associazioni della "Società della cura" formata dopo la pandemia e in particolare nel gruppo "Pace, Disarmo, Giustizia Internazionale", sia nella rete delle Case delle donne, grazie anche alla partecipazione di W.I.L.P.F. nelle Case di Roma e Lecce. Il decennale dei referendum sull'acqua pubblica e contro il nucleare è stata un'occasione di scambio per far conoscere la continuità di un lavoro di *advocacy* svol-

18. Ultima quella del 25 settembre 2020.

19. Cfr. Quarto Piano d'Azione Nazionale dell'Italia in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1325 (2000).

20. W.I.L.P.F. Italia e Disarmisti Esigenti hanno inviato una lettera a Vitomario Accardo e Riccardo Chartroux di RAI 3 per lamentare il silenzio del servizio pubblico su questo evento, senza ricevere risposta.

to tra una rosa di associazioni su un tema certamente meno popolare. L'ultimo invio di un testo non definitivo di mozione da presentare per la ratifica risale al 2 marzo scorso, da parte di Alfonso Navarra dei Disarmisti Esigenti, rivolto alla senatrice De Petris. La città di Palermo il 19 marzo 2022, rappresentata dal sindaco Leoluca Orlando, ha ospitato la conferenza per la firma della "Convenzione dei diritti del Mediterraneo" promossa dall'Associazioni "Un'Altra Storia", "Forum italo tunisino" "Agorà degli abitanti della terra" dove venti Paesi hanno sostenuto la denuclearizzazione del Mediterraneo.

In conclusione, adesso che è stata raggiunta una convergenza importante tra le associazioni ambientaliste e pacifiste italiane rispetto alla transizione energetica contro il gas e il nucleare civile nella Tassonomia dell'Unione Europea; ora che la società civile, alcune forze politiche hanno in mente fortemente l'obiettivo della Pace, del Disarmo e della denuclearizzazione anche alla luce della guerra in Ucraina, bisogna riproporre ai parlamentari l'approvazione di un disegno di legge per la ratifica del TPNW. Allo stesso tempo, in virtù proprio dell'osservanza dichiarata dai Governi italiani nei riguardi del Trattato di Non Proliferazione, è opportuno prendere in considerazione l'iniziativa proposta da Elio Pagani e adottata da "Abbasso la Guerra" e da altre 21 associazioni, tra cui noi della W.I.L.P.F. Italia, di richiedere un parere giuridico agli avvocati di I.A.L.A.N.A. Italia: Joachim Lau e Claudio Giangiacomo sulla presenza di bombe atomiche stoccate a Ghedi e ad Aviano e sui nuovi trasferimenti.

People have the power!

*Patrizia Sterpetti*  
(Presidente di W.I.L.P.F. Italia), Roma, 1° maggio 2022



**IALANA**



**PARERE GIURIDICO  
SULLA PRESENZA DELLE ARMI  
NUCLEARI IN ITALIA**



## Premessa su incarico: quesito 1

Nel giugno 2021 lo studio legale Giangiacomo di Roma, insieme allo studio legale Lau di Firenze, in quanto membri della IALANA – sez. italiana dell’ *Associazione internazionale degli Avvocati contro le armi nucleari*, sono stati incaricati dall’associazione *Abbasso la guerra*, rappresentata da Elio Pagani, di produrre un parere sullo *status* giuridico delle armi nucleari in Italia, una presenza di fatto in contrasto con il Trattato di Pace del 1947 e il Trattato di Non-Proliferazione del 1968 che obbligano l’ Italia di astenersi dal possesso di tali ordigni.

Nell’ambito di questo incarico si è formato un gruppo di ricerca e di lavoro composto da C. Giangiacomo, A. Lau, D. Caushaj, C. Cantisani e J. Lau che ha realizzato il presente parere che oggi si consegna al committente.

Il parere ha come scopo principale quello di raccogliere le tracce della presenza delle armi nucleari in Italia, illustrare la normativa nazionale ed internazionale che regola le armi nucleari e dimostrare che la loro presenza sul territorio italiano è illecita (Parte I). Inoltre il presente lavoro vuole delineare i possibili percorsi giudiziari per far accertare la detta illiceità (Parte II).

Per facilitare la lettura si mette a disposizione un *archivio digitale* <sup>21</sup> per consentire l’accesso a documenti richiamati nel parere.

Durante la stesura del parere la crisi tra Russia e Ucraina si è notevolmente accentuata e trasformata in conflitto armato ricordando a tutti l’attualità - forse inaspettata - del tema oggetto del parere.

Reuters, il 20 febbraio 2022, annunciava: “*Russia’s strategic nuclear forces held exercises overseen by President Vladimir Putin on Saturday, and*

21. <https://web.cubbit.io/link/#157aa892-aca4-4a42-a57e-8f5d64940b50!cIlo/weyeXYA9P/T9XEHnTnKvSeRwatlmQjCjg7A8gc!vf0QfkgrMc4seae7201e2A>

*Washington accused Russian troops massed near Ukraine's border of advancing and being "poised to strike"*<sup>22</sup>.

Il 28 febbraio 2022, Putin ha portato l'apparato militare atomico russo allo stato di massima allerta<sup>23</sup>.

Affermare l'illegittimità della minaccia reciproca con armi nucleari e dell'uso di armi nucleari è pertanto necessario e, purtroppo, estremamente urgente. La minaccia e l'uso delle armi nucleari è vietato dal diritto internazionale come ha già accertato la Corte Internazionale nel 1996, resta da vedere se gli Stati coinvolti nella presente crisi rispetteranno tale divieto<sup>24</sup>.

Si precisa che gli autori si associano all'interpretazione del diritto internazionale proposta dalla Human Right Commission delle Nazioni unite (OHCHR) nel 2018, che nel General Comment 36 afferma che *"The threat or use of weapons of mass destruction, in particular nuclear weapons, which are indiscriminate in effect and are of a nature to cause destruction of human life on a catastrophic scale is incompatible with respect for the right to life"* come tutelato all'art. 6 del International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Secondo il Commento generale (paragrafo 3), il diritto alla vita, come codificato nell'articolo 6 del Patto, è il "diritto degli individui ad essere liberi da atti e omissioni che sono destinati o si può prevedere che causino la loro morte innaturale o prematura, nonché a godere di una vita con dignità", e che questo è un "diritto supremo al quale non è consentita alcuna deroga anche in situazioni di conflitto armato e altre emergenze pubbliche che minacciano la vita della nazione". Questo diritto è "il prerequisito per il godimento di tutti gli altri diritti umani".

22. <https://www.reuters.com/world/europe/putin-oversee-nuclear-drills-ukraine-crisis-mounts-2022-02-19/>

23. The Guardian, 28/02/2022: *Putin signals escalation as he puts Russia's nuclear force on high alert*

24. [www.nytimes.com/2022/03/21/science/russia-nuclear-ukraine.html](http://www.nytimes.com/2022/03/21/science/russia-nuclear-ukraine.html)



Articolo 6 (paragrafo 1) del Patto internazionale sui diritti civili e politici:

**1. Every human being has the inherent right to life.  
This right shall be protected by law. No one shall be  
arbitrarily deprived of his life.**

Roma, Firenze il 31.3.2022

*Avv. Claudio Giangiacomo*

Pec: claudiogiorgiacomo@ordineavvocatiroma.org ;

Viale Circonvallazione Trionfale n. 1 , 00195 Roma,

*Avv. Joachim Lau*

Pec: jolau@pec.it ; Via delle Farine 2 , 50122 Firenze

## PARTE I

### FATTO

#### 2. Introduzione: la politica di deterrenza nucleare

Il 6 agosto 1945, un bombardiere americano B-29 sorvolò Hiroshima e sganciò sulla città una bomba all'uranio che uccise in un primo momento circa 70.000 persone e ne ferì altre 50.000. Due giorni dopo la stessa sorte toccò agli abitanti di Nagasaki.

Sono state le uniche due volte in cui un'arma nucleare è stata usata su una popolazione durante un conflitto. La paura che la terribile capacità distruttiva dell'arma generò nelle altre potenze mondiali provocò il massiccio investimento nella tecnologia da parte di quegli Stati, primi fra tutti la Russia e la Cina. Così, pochi anni dopo, anche le potenze "antagoniste" degli USA riuscirono con successo a produrre le prime armi atomiche.

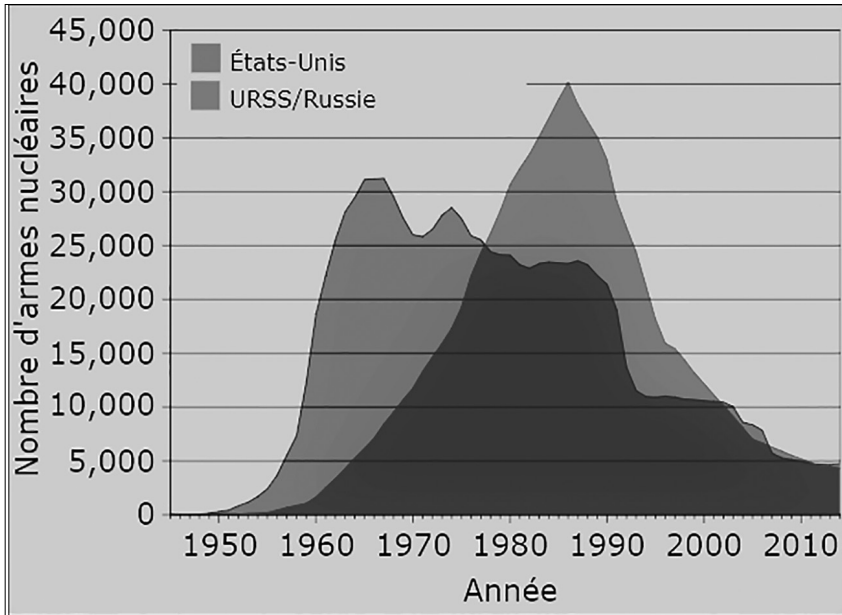
È noto che, negli anni successivi, la corsa agli armamenti nucleari fu drammatica e che gli Stati nucleari accumularono enormi arsenali nucleari, migliaia e migliaia di testate con potenza centinaia di volte maggiore rispetto alle bombe sganciate su Hiroshima e Nagasaki. Nel picco della corsa agli armamenti nucleari, nel 1986, i dieci stati nucleari, avevano accumulato un arsenale di 70.374 testate, ampiamente sufficienti per cancellare la vita umana sulla terra.

Nei decenni dopo la Seconda Guerra Mondiale, i governi degli Stati nucleari hanno investito miliardi e miliardi di dollari nella produzione e nello sviluppo di armi che, se mai fossero utilizzate, provocherebbero uno scambio di attacchi nucleari che renderebbero la vita sulla terra quasi sicuramente impossibile per l'intera umanità.

Oggi, la gran parte delle armi è detenuta dagli Stati Uniti (5.550<sup>25</sup>) e dalla Federazione Russa (6.255<sup>26</sup>).

25. Di cui 1.800 sono pronte all'impiego: 1400 armi strategiche sono su missili balistici, quasi 300 testate strategiche presso basi aeree americane e circa 100 armi tattiche, fuori dai confini USA, presso basi di paesi partner NATO. SIPRI Yearbook 2021 *Armaments, Disarmament and International Security*, Chapter 10, p. 334

26. Di cui 1625 sono pronte all'impiego: approssimativamente 1425 su missili balistici e 200 presso basi aeree. SIPRI Yearbook 2021, *cit.*



Gli Stati nucleari, hanno per adesso evitato di usare le armi in un conflitto armato ma hanno continuato a investire nella loro capacità nucleare adducendo la necessità di possedere un moderno e sviluppato arsenale nucleare per garantire l'effetto della deterrenza secondo la dottrina della "assicurazione di reciproca distruzione" - *theory of mutually assured destruction* (MAD)<sup>27</sup> nonostante fossero pienamente consapevoli del problema intrinseco nell'uso di queste armi<sup>28</sup>.

Gli stati NATO non nucleari europei hanno partecipato alla politica della deterrenza negli ultimi sessant'anni (dal 1954) offrendo il loro territorio e le loro forze armate per il dislocamento, il lancio e il trasporto di testate nucleari. Negli anni di massima tensione della guerra fredda si stima che in Europa fossero stanziati circa 7.300 testate, sia strategiche che tattiche<sup>29</sup>.

27. Per la teoria USA di deterrenza si veda *Joint Nuclear Operation*, 17 April 2020, DOC. 0

28. Memorandum of Conversation, Department of State and Department of Defence, 7.4.1958, DOC. 1

29. H. M. KRISTENSEN, *U.S. Nuclear Weapons in Europe, A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels, and War Planning*, Natural Resources Defense Council, February 2005, p. 24 ss.

Gli stati nucleari sostengono che possedere armi nucleari a fini di deterrenza non sia contrario al diritto internazionale. La tesi non appare condivisibile in generale ma sicuramente, nessuna giustificazione giuridica alla detenzione di armi nucleari può essere fondata per gli Stati “non-nucleari” secondo il TNP<sup>30</sup>, come lo è l'Italia. Sul punto si tornerà nello specifico nel §§ 4.8., 13.3 e 13.4.

Nonostante gli accordi internazionali che hanno cercato di regolamentare la materia (si veda § 3) e la caduta dell'URSS, che ha provocato una drastica diminuzione delle armi nucleari dispiegate e in stato di allerta, il problema della corsa agli armamenti nucleari è tutt'altro che risolto. Nel mondo ci sono ancora poco più di 13.000 ordigni<sup>31</sup>. I cambiamenti nel quadro geopolitico globale portano a galla problemi mai risolti. Gli Stati nucleari hanno in essere costosi programmi di ammodernamento e manutenzione dell'arsenale nucleare esistente. Alcuni Stati, come la Cina, stanno investendo ingenti risorse per aumentare la loro capacità nucleare<sup>32</sup> e per dotarsi di vettori in grado di superare i moderni sistemi di difesa missilistica<sup>33</sup>. La dottrina MAD è tutt'oggi accettata e praticata dai pochi Stati nucleari che mettono a repentaglio la sicurezza della popolazione mondiale e la vita sul pianeta. L'ultimo *Nuclear Posture Review*, del Dipartimento della Difesa americano, ha chiarito che gli USA sarebbero pronti a impiegare armi nucleari anche in caso di “*significant non-nuclear strategic attacks*”<sup>34</sup>. Inoltre, sulla base della teoria secondo cui la differenziazione e flessibilità dell'arsenale nucleare consentirebbe una migliore deterrenza, perché renderebbe agli occhi del nemico più credibile l'impiego di armi nucleari, si è legittimata la costruzione di nuove armi nucleari a bassa carica, c.d. “*low yield*”<sup>35</sup>. La realtà è che la

30. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, New York, 12.06.1968 ed entrato in vigore in data 5 marzo 1970.

31. SIPRI Yearbook 2021 *Armaments, Disarmament and International Security*, cit.

32. H. M. KRISTENSEN – M. KORDA, *Nuclear Notebook: Chinese nuclear forces*, November 15, 2021, <https://thebulletin.org/premium/2021-11/nuclear-notebook-chinese-nuclear-forces-2021/>.

33. Financial Times, *China tests new space capability with hypersonic missile*, 16 ottobre 2021 [www.ft.com/content/ba0a3cde-719b-4040-93cb-a486e1f843fb](http://www.ft.com/content/ba0a3cde-719b-4040-93cb-a486e1f843fb).

34. US Department of Defense (DOD), *Nuclear Posture Review 2018* (DOD: Arlington, VA, Feb. 2018), p. 21 ss.

35. Strengthening deterrence and reducing nuclear risks: the supplemental low-yield U.S. submarine-launched warhead, *Arms Control and international security papers*, Vol I, April 24, 2020, DOC. 2

percezione che alcune armi siano meno distruttive abbassa veramente la soglia di inibizione all'impiego di armi nucleari in un conflitto, non il contrario.

Il fallimento della tesi della deterrenza nucleare è palese perché ha impedito un completo disarmo nucleare per mezzo secolo, ha provocato l'armamento di Stati non nucleari e perché si basa sull'assunto che, in caso di attacco nucleare, la nazione aggredita dovrebbe contrattaccare con armi nucleari. Una risposta nucleare ad un attacco nucleare provocherebbe però un'*escalation* che, verosimilmente, impedirebbe all'umanità e alla maggior parte degli animali di vivere su questo pianeta. A prescindere dalla illiceità sul piano del diritto, la tesi si fonda su una logica suicidaria che, a nostro avviso, non può fondare la politica estera di un Governo democratico che ha l'obbligo di proteggere i cittadini. Inoltre, la sola presenza delle armi nucleari (AN) ci espone al rischio concreto di esplosioni accidentali delle armi nucleari, l'utilizzo accidentale, la sottrazione da parte di terzi, attacchi terroristici etc.

L'unica opzione per essere certi che un'arma nucleare non sia mai più utilizzata è il completo disarmo, non modernizzare e differenziare il proprio arsenale nucleare.

La NATO, nella riunione del giugno 2021<sup>36</sup>, ha invece ribadito che: *"We reiterate our commitment to maintaining an appropriate mix of nuclear, conventional and missile defence capabilities for deterrence and defence, and to the 2014 Defence Investment Pledge, in its entirety. We commit to the full and speedy implementation of ongoing work to further strengthen our deterrence and defence posture, and we pledge to continue to improve the readiness of our forces and to strengthen and modernise the NATO Force Structure to meet current and future defence needs."*

Tale affermazione, sottoscritta anche dal Governo italiano, apre la visuale su un conflitto fondamentale nella NATO: la politica della deterrenza nucleare significa, nella realtà militare, l'essere pronti, in qualsiasi momento, ad attaccare con armi di distruzione di massa gli avversari, e cioè com-

36. Dichiarazione formulata dai capi di Stato e governo partecipanti all'incontro NATO, Brussels, 14 June 2021. Si veda il link: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en)

mettere violazioni gravissime del diritto umanitario che comporterebbero l'uccisione della popolazione civile nemica e che *ipso iure* rappresentano una violazione dell'art. 2 (4) della Carta ONU. Infatti, secondo l'articolo appena citato "*gli Stati membri omettono nei loro rapporti internazionali la minaccia o l'uso della forza*" contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato mentre la deterrenza nucleare implica una minaccia credibile dell'uso delle armi nucleari contro un altro paese. Essendo l'Italia perfino uno Stato NON-nucleare ai sensi del TNP, per l'Italia è espressamente esclusa la legittimità del possesso diretto o indiretto delle armi nucleari. La deterrenza con armi nucleari è comunque vietata anche per gli Stati nucleari visto che qualsiasi vertenza internazionale dovrebbe essere risolta con mezzi pacifici (art. 2(3) Carta ONU). Alla legittimazione del possesso di armi nucleari da parte dell'Italia non giova nemmeno la circostanza che le armi nucleari utilizzate per la minaccia proibita non sono di proprietà dell'Italia ma degli Stati Uniti, perché, ai sensi dell'art. 2 Statuto delle truppe Nato del 1951, vige l'obbligo di rispettare l'ordine giuridico interno italiano. Inoltre, come si vedrà, la giurisdizione sulle basi in cui tali armi sono stazionate è italiana e, almeno alcune delle armi sono destinate all'aeronautica militare italiana. Insomma, il fatto che le armi non siano italiane, bensì statunitensi, non scusa e non legittima il loro stanziamento in uno stato NON-nucleare come l'Italia.

\*

La deterrenza nucleare si edifica su una **contraddizione**, perché è diretta alla "sopravvivenza" della sovranità e dell'integrità statale, ma promuove l'impiego di mezzi di distruzione che, se usati, provocherebbero l'abbattimento della popolazione degli Stati (la loro stessa essenza), rendendo, così, del tutto vani gli sforzi per una politica di autodifesa.

Si tratta di una prassi, quella fondata sulla *mutually assured destruction*, che contrasta apertamente con un principio di diritto (e della logica) di ogni sistema giuridico: il divieto di *venire contra factum proprium*; e cioè, inammissibilità di una difesa in una vertenza internazionale di vantare un diritto creato da una propria disubbidienza del diritto internazionale entrando in contraddizione con le proprie azioni precedenti, cioè la violazione dell'articolo VI del trattato di Non-Proliferazione.

Non solo. Anche altri principi generali di diritto (sia domestico che

internazionale) vengono violati dalle incontrastate prassi di reciproca minaccia nucleare: ad esempio, il principio di buona fede (*good faith*) che informa le relazioni tra Stati.

Dal Preambolo della Carta delle Nazioni Unite si ricava che tra gli obiettivi delle Nazioni Unite vi è “*to save succeeding generations from the scourge of war*” (...), and “*reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person*”. E che per questi fini i Paesi si impegnano “*to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours*”.

Tra gli Scopi e i Principi (Art. 1) “*to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace*” e “*to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples*”.

Art. 2 (2) “*All members [...] shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter*”.

“*Good neighbourhood*”, “*friendly relations*”, “*good faith*”, “*prevention and removal of threats*” sono i principi informatori della disciplina contenuta nella Carta ONU, a cui dovrebbero ispirarsi le relazioni tra Stati. Ebbene, la deterrenza nucleare si fonda, per come viene concepita ed attuata dai Paesi che l’adottano, sulla violazione patente con ciascuno di essi.

## 2.1 La presenza delle armi nucleari in Italia e in Europa

La presenza delle armi nucleari in Italia appare assodata<sup>37</sup>, tuttavia non ci sono atti dello Stato italiano accessibili al pubblico che chiariscano la quantità e la dislocazione delle armi.

Lo stazionamento delle armi nucleari in Europa fin dalla metà degli anni cinquanta e per tutta la durata della guerra fredda è motivato dalla presunta necessità di colpire obiettivi nell’Unione Sovietica entro un tempo utile per rendere efficace una controffensiva nucleare in caso di conflitto con la Russia. La NATO ha pertanto sviluppato la politica del *Nuclear Sharing* che prevede il dispiegamento di armi nucleari americane

37. Si rinvia ai numerosi reports di HANS M. KRISTENSEN, pubblicati dalla Federation of American Scientists (FAS), tra i quali, recentemente, “*U.S. Nuclear Weapons in Europe*” (November, 2019); v. anche H. M. Kristensen - M. Korda, *United States Nuclear Weapons*, in *Bulletin of the Atomic Scientist* 2021, VOL. 77, No. 1, pp. 43–63 (cit. *supra*).

in Stati NATO non-nucleari, in particolare Olanda, Belgio, Germania, Italia, Grecia e Turchia.

Le decisioni in materia di “politica nucleare” della NATO sono prese dal *Nuclear Defence Affairs Committee* e dal *Nuclear Planning Group (NPG)* a cui partecipano gli Stati membri della NATO, eccetto la Francia. Il problema sembra essere che la decisione sull'utilizzo o meno di armi nucleari americane resta in capo al Presidente americano<sup>38</sup>.

Il programma del *Nuclear Sharing* prevede che le bombe in Europa siano utilizzate sia dalle forze armate americane che da quelle del paese ospite<sup>39</sup>. Per questo motivo l'aeronautica militare dei Paesi ospiti devono essere dotati di idonei vettori con capacità nucleare (c.d. *dual capability*) per poter utilizzare gli ordigni e i reparti a ciò destinati vengono regolarmente addestrati alla guerra nucleare con specifiche esercitazioni militari, c.d. *Steadfast Noon*<sup>40</sup>.

Durante la guerra fredda, nel 1971, si stima che in Europa ci fossero circa 7.300 testate nucleari. La presenza si è radicalmente ridotta dopo la firma del trattato INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*)<sup>41</sup> del 1987 e dopo lo scioglimento dell'URSS.

Negli anni Novanta la maggior parte delle armi nucleari americane stanziate in Europa fu ritirata.

Il 29 novembre 2000 il Presidente americano Clinton, con Presidential Decision Directive/NSC-74, ha però prolungato il dislocamento degli ordigni nucleari americani stanziati in quel momento in Europa.

Le testate che erano stazionate ad Araxos, Grecia sono state rimosse nel 2001. La circostanza si può solo desumere dal fatto che gli Stati Uniti, nel

38. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/21181, del 21.07.2020, DOC. 3, pag. 4 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/211/1921181.pdf>.

39. In Italia, è il 6° stormo dell'aeronautica che mantiene Tornado PA 200 omologati per le bombe B61. Gli F35 A con capacità nucleare dovrebbero sostituire i Tornado in tale programma.

40. Nome in codice per le esercitazioni nucleari congiunte degli stati NATO. Per il 2021 si veda per esempio: *NATO Nuclear Weapons Exercise Over Southern Europe*, Hans Kristensen • October 20, 2021 <https://fas.org/blogs/security/2021/10/steadfastnoon2021/> NATO launches annual deterrence exercise, 18 Oct. 2021 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_187041.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_187041.htm).

41. Il Trattato INF, firmato dai presidenti Gorbaciov e Reagan, eliminò tutti i missili nucleari a gittata corta e intermedia (tra 500 e 5.500 km) con base a terra, anzitutto i missili balistici Pershing 2, schierati dagli Stati Uniti in Germania occidentale, e quelli da crociera lanciati da terra, schierati dagli Stati Uniti in Gran Bretagna, Italia, Germania occidentale, Belgio e Olanda, e allo stesso tempo i missili balistici SS-20 schierati dall'Unione Sovietica sul proprio territorio.



2001, hanno smobilitato lo U.S. *Munitions Support Squadron* (MUNSS) n. 731, che era in servizio presso la base di Araxos che aveva il compito di custodire e mantenere le armi<sup>42</sup>.

Nello studio del 2005 del dott. Hans M. Kristensen della *Natural Resources Defense Council* con sede a New York, sulla presenza di ordigni nucleari NATO in Europa<sup>43</sup> si stima che in Europa fossero ancora stanziate complessivamente 480 testate. Il documento è il frutto di decenni di ricerca e si basa su una serie di fonti che comprendono documenti declassificati dell'amministrazione americana, atti ottenuti grazie alla legge americana sull'accesso agli atti, immagini satellitari e informazioni confidenziali attendibili.

Il Report è "aggiornato" annualmente con la pubblicazione del *Bulletin of the Atomic Scientists*<sup>44</sup>.

Secondo lo studio di Kristensen le testate nucleari stazionate in Europa sono tutte bombe a gravità B61-3 e -4 (le -10 sono state dismesse nel 2016). Sono quindi ordigni che devono essere trasportati da caccia-bombardieri per essere portati all'obiettivo<sup>45</sup>.

Sappiamo che nel 2008 le 110 testate che erano stazionate nella base di Lakenheath in UK sono state rimosse dagli USA. Anche in questo caso manca una conferma ufficiale<sup>46</sup>. Nel Regno Unito restano comunque schierate le armi nucleari della Gran Bretagna che, secondo l'TNP, è uno stato nucleare.

Nel 2011, è entrato in vigore il *New Start Treaty* con cui Russia e USA si sono obbligate a ridurre i propri arsenali entro determinati limiti e si sono reciprocamente garantiti accesso ai siti dove le armi sono stanziate. Il trattato dev'essere rinnovato ogni cinque anni. La scadenza del febbraio

42. On April 6, 2001, U.S. Air Force Headquarters in Europe issued the Special Order that directed the deactivation of the 731st MUNSS at Araxos by June 20, 2001. Department of the Air Force, Headquarters United States Air Forces in Europe, Special Order GD-17, April 6, 2001. Released under FOIA.

43. H. M. KRISTENSEN, *U.S. Nuclear Weapons in Europe, A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels, and War Planning*, Natural Resources Defense Council, February 2005.

44. *United States nuclear weapons*, Hans M. Kristensen & Matt Korda (2021), *Bulletin of the Atomic Scientists*, 77:1, 43-63, DOI: 10.1080/00963402.2020.1859865.

45. In Europa non sono più dispiegati missili balistici con testata nucleare dopo il trattato INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*) del 1987. Sembra opportuno ricordare che gli Stati Uniti sono formalmente usciti dall'accordo INF il 2 agosto 2019, un motivo in più per ritenere il rischio di una nuova corsa alle armi e l'accendersi di un conflitto armato con l'uso di armi atomiche concreto.

46. V. email del 26.6.2008 *Global Intelligence Files*, Stratfor, Wikileaks, DOC. 4

2021 è stata estesa all'ultimo momento per altri cinque anni fino al 2026<sup>47</sup>. Visti il recente confronto tra la Russia e l'Occidente tuttavia ci si domanda se tale forma di collaborazione verrà portata avanti.

Negli anni di amministrazione Trump l'atteggiamento, anche in ambito nucleare, ha avuto una svolta aggressiva verso le altre potenze nucleari. Nel 2018 il Dipartimento della difesa, nel *Nuclear Posture Review* (NPR), si è riservato la possibilità di usare armi nucleari anche contro minacce non nucleari<sup>48</sup>. Inoltre, con il fine dichiarato di migliorare la deterrenza anche contro attacchi non nucleari, il NPR teorizza che sarebbe fondamentale aumentare le opzioni di utilizzo delle armi nucleari, soprattutto attraverso armi a "bassa" potenza (c.d. *low-yield*)<sup>49</sup>. La discussione sulle bombe *low yield*<sup>50</sup> non si è mai sopita, perché secondo la dottrina nucleare americana consentirebbe una più efficace deterrenza nucleare. La tesi si può così riassumere: l'uso di armi nucleari da parte americana sembrerebbe più plausibile al nemico nel caso in cui gli USA o i suoi alleati subissero attacchi con armi a "bassa resa" o perfino attacchi convenzionali su vasta scala. Inoltre, la variabilità della rappresaglia nucleare consentirebbe una "escalation controllata".

47. L'estensione dell'efficacia del Trattato era tutt'altro che scontata visto che l'amministrazione Trump aveva dato chiari segni di non voler estendere la validità del Trattato. Solo con l'amministrazione Biden, il 3 febbraio, dopo che la Duma aveva formalmente confermato l'estensione per ulteriori cinque anni l'amministrazione americana ha comunicato ufficialmente la sua adesione all'estensione.  
48. *Department of Defense*, February 2018, *Nuclear Posture Review*, 34 ss. <https://fas.org/wp-content/uploads/media/2018-Nuclear-Posture-Review-Version-2.pdf>

49. L'amministrazione Trump ha aumentato significativamente il budget per le armi nucleari. Secondo una stima pubblicata nel gennaio 2019 dal Congressional Budget Office (CBO) degli Stati Uniti, la modernizzazione e il funzionamento dell'arsenale nucleare statunitense e delle strutture che lo supportano costerà circa 494 miliardi di dollari per il periodo 2019-2028 (Congressional Budget Office 2019, 1). Si tratta di 94 miliardi di dollari in più rispetto alla stima del CBO del 2017 per il periodo 2017-2026, in parte perché i programmi di modernizzazione continuano a dilagare, le stime dei costi aumentano e a causa della richiesta di nuove armi nucleari da parte del NPR.

50. Lo standard più usato per misurare la potenza delle armi nucleari è la resa (*yield*), espressa come la quantità di esplosivo chimico (TNT) che produrrebbe lo stesso rilascio di energia. La prima arma atomica che ha raso al suolo Hiroshima nel 1945, aveva una resa di 13 chilotoni, cioè la potenza esplosiva di 13.000 tonnellate di TNT. Oggi, quella arma devastante sarebbe considerata "a bassa resa". Molte delle moderne armi nucleari russe e statunitensi sono armi termonucleari con rese di almeno 100 chilotoni di dinamite - e alcune sono molto più alte. Un'arma nucleare da 100 chilotoni lanciata su New York City potrebbe provocare circa 600.000 morti. La più grande detonazione nucleare del mondo, avvenuta nel 1962 in Unione Sovietica, ha avuto una resa di 58 megatonni, equivalente a 58 milioni di tonnellate di TNT. Un moderno missile balistico può trasportare una testata di 20 o più megatonni.

L'argomento è evidentemente assurdo e contiene già l'ammissione che la minore potenza delle armi nucleari abbasserebbe l'inibizione all'utilizzo di questo tipo di armamento in un conflitto armato, come conferma l'espressa e inedita minaccia dell'impiego di armi nucleari anche in risposta a un attacco convenzionale<sup>51</sup>.

L'argomentazione è così debole che, già nel 1974, durante un incontro del *Nuclear Planning Group NPG* della NATO, giustamente il rappresentante permanente della Gran Bretagna, Perk, faceva notare l'inutilità di armi nucleari a potenza ridotta e maggiormente precise, se la controparte (URSS) contro attaccasse con armi strategiche tradizionali<sup>52</sup>. Niente è cambiato: non c'è nessuna possibilità di predire una *escalation* nucleare, piuttosto dev'essere presunto che la presenza di armi meno potenti aumentino il rischio che uno scambio di attacchi nucleari possa effettivamente verificarsi e che quindi la presenza di tali armi in realtà aumenti la probabilità di una guerra nucleare totale invece che diminuirla.

Purtroppo, di recente, la dottrina che sostiene l'utilità delle armi a bassa carica ha avuto seguito e l'amministrazione Trump ha inserito nell'arsenale dell'esercito americano la W76-2, una nuova testata a bassa carica lanciata da un missile balistico sottomarino (SLBM)<sup>53</sup>.

Nel 2019, secondo un documento pubblicato per errore da un organo affiliato alla NATO, in Europa sarebbero rimaste 150 testate nucleari (v. DOC. 6) distribuite nelle basi di Klein Brogel in Belgio, Büchel in Germania, Aviano e Ghedi Torre in Italia, Volkel in Olanda e Inçirlik in Turchia. Il documento conferma anche che le armi sono destinate ad essere utilizzate sia dall'esercito americano che dagli eserciti alleati<sup>54</sup>.

---

51. V. nota 28.

52. Incontro NPG 11-12 giugno 1974, Bergen, Norvegia. DOC. 5

53. *Strengthening deterrence and reducing nuclear risks: the supplemental low-yield US submarine-launched Warhead*, cit. (DOC. 2)

54. *Defense and Security Committee of the NATO Parliamentary Assembly*, 075 DSC 19E, il documento del senatore canadese Joseph Day, datato 16 aprile 2019 e discusso il 1° giugno 2019 nella sessione plenaria del parlamento NATO nella capitale slovacca Bratislava. Successivamente, in data 11 luglio 2019, una nuova versione del rapporto è apparsa online. In esso, l'ultimo - e più sensibile - passaggio è stato cancellato. Ora si legge: "Gli alleati europei menzionati di frequente con aerei adatti (per le bombe nucleari B61, ADB) sono Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi e Turchia." [www.demorgen.be/nieuws/](http://www.demorgen.be/nieuws/)

Secondo il *Bulletin of the Atomic Scientists* del 2021<sup>55</sup>, in Europa sarebbero tutt'ora stanziati 100 testate tattiche americane distribuite nelle basi in Olanda, Belgio, Germania, Italia e Turchia.

La riduzione delle armi presenti in Europa non significa, però, che l'Europa stia per diventare una zona libera da armi nucleari. Al contrario, di recente la NATO ha dichiarato che la presenza di armi nucleari in Europa sarebbe indispensabile per la politica di deterrenza dell'Alleanza (vedi sopra).

Nel 2015, secondo quanto è possibile desumere da immagini satellitari, sono iniziati grandi lavori di ammodernamento della base di Incirlik in Turchia<sup>56</sup>.

Nello stesso periodo in Italia anche le basi di Aviano e Ghedi hanno subito lavori di ammodernamento per garantire una maggior sicurezza delle armi stanziati e per rendere l'aeroporto adatto ai nuovi F35 A in arrivo nel 2022<sup>57</sup>.

Inoltre nel *Nuclear Posture Review* del dipartimento della difesa americano del 2018, l'amministrazione Trump, ha sottolineato l'importanza del dispiegamento di armi nucleari in Europa (*forward deployment*) a tutela della sicurezza degli Stati NATO.

La NATO sta lavorando ad un'ampia modernizzazione della forza nucleare in Europa che comporta l'aggiornamento di bombe, aerei e del sistema di stoccaggio delle armi. È infatti pianificata la sostituzione delle bombe a gravità B61-3, -4, and -10 col modello B61-12 che è una nuova variante progettata per essere lanciata dall'aria in modalità balistica o a caduta per gravità<sup>58</sup>. Le B61-12 saranno schierate in Europa a partire dal 2022-2024, a quel punto le bombe B61-3 e B61-4 dovrebbero

eindelijk-zwart-op-wit-er-liggen-amerikaanse-kernwapens-in-belgie~b051dc18/

55. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2021, VOL. 77, NO. 1, 43–63 <https://doi.org/10.1080/00963402.2020.1859865>

56. La base aerea di Incirlik è il più grande sito di stoccaggio di armi nucleari in Europa con 25 caveau sotterranei (WS3) installati all'interno di altrettanti rifugi protettivi per aerei (PAS) nel 1998. Ogni caveau può contenere fino a quattro bombe per una capacità massima totale della base di 100 bombe. Nel 2000 c'erano 90 bombe nucleari B61, ovvero 3-4 bombe per deposito. Questo includeva 40 bombe destinate ad essere utilizzate dai jet F-16 turchi alla base aerea di Balıkesir e alla base aerea di Akinci. Attualmente si stima che ci siano 50 bombe nella base, o una media di 2-3 bombe in ognuno dei 21 caveau all'interno del nuovo perimetro di sicurezza.

57. <https://fas.org/blogs/security/2015/09/nuclear-insecurity/>.

58. M. BAKER, "B61-12 Compatible with F-15E Strike Eagle", Sandia National Laboratories, 2020, June 4.

tornare negli Stati Uniti. La bomba B61-12 userà il blocco di esplosivo nucleare della B61-4, che ha una resa massima di circa 150 chilotoni (dieci volte maggiore della bomba di Hiroshima) ma permette anche diverse opzioni a resa inferiore, il che permetterà ai pianificatori dell'attacco di selezionare rendimenti più bassi, inoltre avrà un kit di guida per aumentare la precisione e la capacità di sfondamento. Anche se la B61-12 non è stata progettata come un penetratore, sembra avere una certa capacità di penetrazione della terra, aumentando la sua possibilità di colpire obiettivi sotterranei.

L'acquisto da parte dell'Italia degli F35 A con capacità nucleare dev'essere letta in relazione alla necessità degli Stati europei che partecipano al *nuclear sharing* di disporre di vettori moderni omologati per il trasporto e l'impiego di armi nucleari (*dual capability*). Attualmente l'Italia schiera i Tornado PA 200 a questo scopo, i quali, però, ormai sono vetusti.

La Repubblica Italiana, uno Stato non-nucleare secondo il Trattato di non proliferazione (TNP), mantiene un assoluto riserbo sulle armi presenti in Italia e, anche dopo la pubblicazione del Report di Kristensen del 2005 e l'interrogazione parlamentare che ne è seguita<sup>59</sup>, ha ritenuto di non dover dare molte spiegazioni agli elettori sulla presenza delle armi nucleari sul territorio nazionale né ha ritenuto necessario legittimare democraticamente una scelta di politica estera/militare di tale portata con potenziali conseguenze nefaste per gran parte della popolazione.

Alla interpellanza urgente, prima firmataria Deiana, del 1 marzo 2005, di cui si accennava sopra, il sottosegretario alla difesa Giuseppe Drago rispondeva:

*“... con riferimento all'ipotizzata presenza di armamento nucleare sul territorio europeo, ritengo necessarie alcune precisazioni.*

*Il valore della deterrenza nucleare è stato solennemente confermato da tutti i paesi membri dell'Alleanza atlantica nell'aprile 1999, a Washington, durante il vertice dei Capi di Stato e di Governo, in occasione dell'approvazione del nuovo concetto strategico.*

*L'alleanza atlantica, dunque, rimane, per l'Italia, un cardine essenziale della nostra sicurezza e, insieme all'appartenenza all'Unione europea, il pilastro della*

59. Interpellanza urgente 2-01481 presentata da Elettra Deiana, 1 marzo 2005 nella seduta della Camera n. 594.

nostra politica internazionale, volta al rafforzamento della pace, della stabilità e della sicurezza dell'area euro-atlantica ed attorno a questa.

Il richiamato nuovo concetto strategico dell'Alleanza stabilisce che lo scopo fondamentale delle forze nucleari degli alleati è politico: preserva la pace e previene ogni forma di coercizione o di guerra. A tal fine, è chiaramente necessario, per l'Alleanza, continuare a mantenere un adeguato bilanciamento di forze nucleari e convenzionali basate in Europa, sia pure al minimo livello di sufficienza possibile.

Tenuto conto dei potenziali rischi che i paesi dell'Alleanza, e quindi anche il nostro paese, devono fronteggiare, le forze convenzionali non sono ancora sufficienti ad assicurare da sole una deterrenza esaustiva. Soltanto le forze nucleari, infatti, hanno la capacità di rendere incalcolabile ed inaccettabile per chiunque il rischio di un'eventuale aggressione o coercizione contro l'Alleanza determinando una totale incertezza nella mente del potenziale avversario e convincendolo che un'aggressione contro la NATO, vale a dire contro uno qualsiasi dei paesi aderenti alla NATO, non è un'opzione percorribile. Si tratta, appunto, del concetto strategico che fu ribadito da tutti i Capi di Stato e di Governo a Washington nel 1999.

La deterrenza nucleare, quindi, ed il dispiegamento di forze nucleari in Europa costituiscono, tra l'altro, un elemento indispensabile di quel vincolo che lega tutti gli alleati tra loro, ed in particolare gli Stati Uniti, alla sicurezza del nostro continente.

Le forze nucleari dell'Alleanza rappresentano, quindi, la garanzia suprema della sicurezza degli alleati ed assicurano l'indispensabile solidarietà e coesione all'interno dell'Alleanza stessa, ma, allo stesso tempo, richiedono anche la condivisione e suddivisione collettiva della responsabilità nucleare.

In tal senso, la presenza di armi nucleari in Europa, sul territorio di paesi alleati non detentori di ordigni nucleari, costituisce un aspetto essenziale del nuovo concetto strategico della NATO che assicura copertura, ma anche coinvolgimento, dell'intera Alleanza, nel cosiddetto "ombrello nucleare" della NATO stessa. (...)

Le uniche armi nucleari dell'Alleanza basate a terra in Europa sono, in quantitativi molto limitati, conservati in un numero ridotto di siti, in condizioni di massima sicurezza, senza alcuna possibilità che esse possano essere utilizzate accidentalmente o per errore. A conferma di ciò, si osserva come, in circa

*quarant'anni, nelle dotazioni nucleari alleate basate a terra in Europa non si sia mai verificata situazione di pericolo né dal punto di vista della sicurezza militare, né da quello del rischio ambientale (...).*

*È ovviamente compito dei Governi nazionali garantire la sicurezza e l'incolumità dei propri cittadini. Tali principi hanno guidato da sempre, e guidano tuttora, i paesi europei nel determinare i criteri di monitoraggio delle condizioni di sicurezza. Conseguentemente, al di là della sicurezza intrinseca di questa tipologia di armamenti, i Governi dell'Alleanza atlantica hanno costituito un gruppo collegiale internazionale di esperti di alto livello, che sta trattando e sta seguendo esclusivamente i problemi della sicurezza nucleare degli armamenti NATO e che, chiaramente, ne risponde direttamente ai vertici militari e politici dell'Alleanza.*

*Inoltre, il processo di pianificazione e consultazione nucleare ed i sistemi dedicati di comando e controllo di tali armamenti assicurano il pieno coinvolgimento di tutti i paesi alleati nel processo decisionale riguardante le armi nucleari. Le decisioni politiche sulla gestione di questi armamenti spettano, infatti, al Consiglio atlantico nella sua collegialità, il quale, in questi casi, chiaramente decidono solo ed esclusivamente sulla base del principio di unanimità. (...)“.*

\*

Di fatto il Governo ha confermato che l'Italia ospita armi nucleari nell'ambito del patto atlantico e che ha anche poteri decisionali sul loro dislocamento e impiego.

Nella seduta di Lunedì 17 febbraio 2014, il Governo ha dovuto rispondere a nuova interrogazione della deputata Basilio, interrogazione n. 4-01188.

Il Ministro della Difesa Mauro, nella risposta scritta al quesito espose:

*“Con riferimento alla questione della presenza di armi nucleari in Europa, si fa rilevare che l'Alleanza, pur mantenendo un atteggiamento assolutamente trasparente sulla propria strategia nucleare e sulla natura del proprio dispositivo in Europa, non può agire, tuttavia, a discapito della sicurezza di questo dispositivo e della riservatezza che è indispensabile avere in relazione ai siti, la loro dislocazione, i quantitativi e la tipologia di armamento in essi contenuti.*

*Una riservatezza che non può essere violata unilateralmente da un singolo paese dell'Alleanza, perché la deterrenza nucleare è un bene ed un onere collettivo che lega collegialmente tutti i paesi alleati.”*

In questa occasione il Governo si spinge anche a delle valutazioni giuridiche sulla compatibilità delle armi nucleari in Italia con l'adesione dell'Italia al TNP.

*“In merito alla compatibilità giuridica fra i cosiddetti «nuclear sharing agreements» in ambito Nato ed il Trattato di non proliferazione nucleare, si segnala che, quando alla fine degli anni '60 il Trattato fu negoziato, i citati «agreements» per lo stoccaggio di armamento non convenzionale in Paesi europei non-nucleari già esistevano; essi furono comunque illustrati nuovamente, per la massima trasparenza, al resto dei paesi firmatari del Trattato. Nel 1969 il Governo italiano aderì al Trattato e, riferendosi proprio alla presenza di tali accordi, al punto 6 delle restrizioni nazionali (collettivamente accettate dal resto dei firmatari), precisò che «(l'Italia) note the full compatibility of the Treaty with the existing security agreements».*

*Difatti, pur se collocati in Paesi europei non-nucleari, i dispositivi in parola restano sotto il controllo della potenza nucleare che li condivide con gli alleati ai fini della difesa collettiva, mentre per il loro utilizzo è necessario il pieno consenso di tutti i Paesi interessati.*

*Pertanto, gli accordi in essere e, più in generale, i contenuti della politica nucleare della Nato sono coerenti con il dettato del Trattato di non proliferazione giacché non si realizza alcun trasferimento del controllo di armi nucleari a Stati non-nucleari.* “

Le repliche del Governo alle interrogazioni parlamentari sono errate sia in fatto che in diritto e rappresentano la nota tesi della NATO secondo cui gli armamenti nucleari sarebbero “intrinsecamente sicuri” e che il loro dislocamento sarebbe indispensabile per il mantenimento della pace mediante la deterrenza nucleare.

Il Governo sottolinea la finalità di deterrenza delle armi stanziate in Europa e in Italia e sostiene perfino di essere in regola con i suoi obblighi internazionali assunti con il TNP dimenticando peraltro di citare il divieto di cui al Trattato di Parigi del 1947. Inoltre il Governo omette completamente di confrontarsi con la illegittimità della minaccia verso altri Stati di usare armi nucleari. Sul punto si tornerà comunque più avanti.

Secondo l'ultima stima dell'esperto e studioso Kristensen del 2015 in Italia ci sarebbero ancora circa 50 testate nucleari (Aviano AB 25-30,



Ghedi 20)<sup>60</sup> che però presto dovrebbero essere sostituite dalle nuove bombe a gravità B61-12. Nel 2018, il Dipartimento della difesa americano ipotizzava una sostituzione già nel 2020<sup>61</sup>. Sappiamo che ancora la sostituzione non è avvenuta ma che potrebbe essere fatta in questa primavera 2022<sup>62</sup>.

Oltre al problema della legalità delle armi nucleari sul suolo italiano non dev'essere dimenticato il rischio diretto che deriva alla popolazione italiana dallo stazionamento di questi ordigni in Italia.

Oltre al rischio di esplosioni accidentali bisogna aver ben presente che le potenze nucleari antagoniste alla NATO hanno puntato sui depositi italiani le loro armi nucleari e che in caso di conflitto verrebbero probabilmente colpite. Inoltre sussiste il concreto rischio che i depositi di armi nucleari siano obiettivo di attacchi terroristici come sarebbe stato pianificato da due affiliati ISIS arrestati dalla Polizia di Milano il 22 luglio 2015<sup>63</sup>.

## **2.2 Gli incidenti nucleari**

Da una rassegna di casi effettuata da Legambiente nel 2007<sup>64</sup>, alla quale si rinvia, emerge che i settori in cui questo genere di incidenti può verificarsi sono essenzialmente tre: le applicazioni militari, energetiche e sanitarie.

Sul versante militare si sono registrati per lo più incidenti legati all'affondamento di portaerei e sottomarini nei mari e alla perdita di materiali e armamenti sul fondo del mare. Si tratta di incidenti legati alle esercitazioni o alle sperimentazioni militari<sup>65</sup>. Il Dipartimento della Difesa americano ha ammesso 32 incidenti che hanno coinvolto testate nucleari solo tra il 1950 e il 1980<sup>66</sup> ma il numero reale sembra essere molto maggiore.

60. <https://fas.org/blogs/security/2015/09/nuclear-insecurity/>.

61. U.S. Department of Energy's National Nuclear Security Administration, B61-12 life extension program, Novembre 2021, <https://www.energy.gov/sites/default/files/2021-12/B61-12%20Fact%20Sheet%20December%202021.pdf>

62. *Green Pass nucleare: esce a maggio la bomba per l'Italia*, pubblicato da M. DINUCCI, su Il Manifesto il giorno 11.01.2022

63. <https://fas.org/blogs/security/2015/07/ghedi-terror/>

64. [www.legambiente.it/2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocs%2FIncidenti\\_nucleari\\_degli\\_ultimi\\_50\\_anni.0000002415.pdf&usq=AOvVaw2IzF\\_AKxqeHhHVlhMDMHsp](http://www.legambiente.it/2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdocs%2FIncidenti_nucleari_degli_ultimi_50_anni.0000002415.pdf&usq=AOvVaw2IzF_AKxqeHhHVlhMDMHsp). Per altre "rassegne" v. <https://www.peacelink.it/storia/a/43661.html>.

65. Si veda anche il report al seguente link: <https://unredacted.com/2013/10/09/document-friday-narrative-summaries-of-accidents-involving-nuclear-weapons/>

66. DOC. 7

In merito alla pericolosità, già nel 1959<sup>67</sup>, Oskar Morgenstern, scriveva: «Un giorno un'arma nucleare esploderà in modo puramente accidentale, senza alcuna connessione con piani militari. La mente umana non può costruire qualcosa che sia infallibile» e nel 1971 Usa e Urss<sup>68</sup>, avendo ben presente il problema, firmarono un accordo che conteneva questa considerazione: «La stessa esistenza di armi nucleari, anche gestite con le più sofisticate procedure di comando e controllo, è ovviamente fonte di continua preoccupazione. Malgrado le precauzioni più elaborate, è concepibile che un guasto tecnico o un errore umano o un incidente frainteso o un'azione non autorizzata possa scatenare un disastro o una guerra nucleare».

Ovviamente non si tratta di un rischio ipotetico tanto che possiamo tranquillamente affermare che esistiamo ancora solo per miracolo.

Come sopra ricordato il Dipartimento della Difesa americana nel 1981 ha pubblicato una lista di 32 incidenti<sup>69</sup> (*broken arrow*, per la classificazione degli incidenti nucleari *infra*) nei quali si è rischiato lo scoppio di un ordigno nucleare (per rendersi conto degli effetti che ciò potrebbe comportare basti pensare che le attuali testate hanno una potenza circa 50.000 volte maggiore di quella di Hiroshima), a causa di eventi che potremmo definire banali.

Uno dei più conosciuti è quello occorso il 18 settembre 1980 a Damascus, Arkansas, quando una grossa chiave inglese è caduta dall'altezza di 20 metri ad un operaio che faceva manutenzione nel silo del missile Titan II, con testata nucleare da 9 megaton. L'urto contro il missile provocò una fuga di carburante ed una esplosione che provocò lo sfondamento della porta di cemento e acciaio di 740 tonnellate e scagliò la testata nucleare a 200 metri di distanza, rimanendo però miracolosamente intatta.

Anche una guerra nucleare provocata per errore non è solo una lontana ipotesi da film di fantascienza ma si sono verificate più volte situazioni in cui si è sfiorata una guerra nucleare non "intenzionale".

Il caso più famoso è quello accaduto nel settembre del 1983 quando la fine del mondo è stata evitata solamente per la disobbedienza di un

67. O. MORGENSTERN: La questione della difesa nazionale (New York: Random House. 1959)

68. 30 settembre 1971: Accordo sulla prevenzione dello scoppio di un conflitto nucleare (*Agreement on Measures To Reduce the Risk of Outbreak of Nuclear War*)

69. La US Air Force ha pubblicato una lista più lunga: 94 incidenti ad armi nucleari solo tra il 1950 al 1957

ufficiale russo, il tenente colonnello Stanislav Petrov che peraltro quel giorno non doveva nemmeno essere in servizio all'interno del bunker Serpukhov-15, situato sul confine occidentale dell'Urss. Ricorda lo stesso Petrov: "Si accese una luce rossa, segno che un missile era partito. Tutti si girarono verso di me, aspettando un ordine. Io ero come paralizzato. Ci mettemmo subito a controllare l'operatività del sistema, ventinove livelli in tutto. Pochissimi minuti e si accese un'altra luce, poi un'altra. Nessun dubbio, il sistema diceva che erano in corso lanci multipli dalla stessa base. Una nostra comunicazione avrebbe dato ai vertici del Paese al massimo 12 minuti. Poi sarebbe stato troppo tardi".

Se il tenente colonnello Petrov avesse premuto il "bottone rosso" previsto dal protocollo militare l'URSS avrebbe dato il via ad una massiccia e violenta controffensiva al presunto attacco, provocando la conseguente ulteriore controffensiva USA e la completa distruzione del pianeta. Fortunatamente il colonnello Petrov si rifiutò di credere all'attacco, malgrado tutti i sistemi lo confermassero, ed impedì la partenza della controffensiva russa<sup>70</sup>.

Tra le sperimentazioni, si segnalano le esplosioni sperimentali<sup>71</sup>, capaci di sprigionare un grande quantitativo di materiale radioattivo nell'ambiente. Il report sopra citato menziona, a titolo di esempio, alcuni casi più rilevanti che richiamiamo: un numero elevato (ben 459) di esplosioni effettuate in Kazakistan tra il 1949 e 1989, equivalenti a 1.100 bombe della portata di quella di Hiroshima; e i tests eseguiti tra gli anni Cinquanta e Sessanta nel deserto del Nevada, che hanno fatto raggiungere un tasso di radioattività nell'atmosfera pari a 148 volte quella provocata da Chernobyl.

Nonostante gli accordi di non proliferazione, siglati negli anni Sessanta, e poi confluiti nella ratifica dell'omonimo Trattato, le attività legate alla sperimentazione nucleare e alle esercitazioni non si sono arrestate: basti pensare alle persistenti esercitazioni in Nord Corea che, per quanto relative ad armamenti non nucleari, possono considerarsi solo un preludio al rafforzamento degli arsenali nucleari del Paese<sup>72</sup>.

70. Per aver contravvenuto al protocollo Petrov fu ammonito, degradato e, infine, mandato in pensione. Nel 2013 ha ricevuto il premio per la pace della Città di Dresda

71. Per una panoramica, si rinvia a M. DINUCCI, *Il potere nucleare*, Fazi Editore, 2003.

72. <https://www.bbc.com/news/world-asia-41174689>, ove si specifica che "North Korea's leader Kim Jong-un has pledged to expand his nuclear arsenal and military potential, and the country has managed to

Per quanto concerne invece il settore civile, le catastrofi più ricorrenti hanno riguardato l'industria elettronucleare, i disastri di Chernobyl e di Fukushima, tra i più noti, ma negli ultimi cinquant'anni si sono registrati circa una settantina di incidenti (di elevata soglia di gravità)<sup>73</sup>.

### 2.2.1 I vari "tipi" di incidente con armi nucleari

Gli incidenti, oltre che in base ai diversi settori in cui possono occorrere, possono essere classificati anche in relazione agli effetti che cagionano. In particolare, le categorie adottate dal Dipartimento della Difesa americano, sono cinque<sup>74</sup>:

- a **"Empty Quiver"**: consiste nella perdita, nella distruzione, nella presa o involontario rilascio di un'arma nucleare (*"the loss, seizure, destruction, or inadvertent release of a nuclear weapon"*);
- b **"Dull Sword"**: incidente che provoca danni di minor rilievo all'arma nucleare (*"An accident that does only minor damage to the weapon"*);
- c **"Bent Spear"**: incidente che si risolve nella contaminazione radioattiva (*"An incident that results in radioactive contamination"*);
- d **"Broken Arrow"**: consiste nella detonazione o nell'incendio di un'arma nucleare (*"The detonation or burning of a nuclear weapon"*)<sup>75</sup>;
- e **"Nucflash"**: ogni incidente che comprende la possibile detonazione di un'arma nucleare dalle forze U.S.A. che potrebbe condurre allo scoppio di un conflitto (*"Any accident involving the possible detonation of a nuclear weapon by U.S. forces that could lead to war"*).

Il punto cruciale di questi eventi, sui quali spesso cala una spessa coltre di silenzio e segretezza, riguarda il coinvolgimento inevitabile della popolazione civile e dell'ambiente, poiché tutti gli incidenti provocano il rilascio di materiale radioattivo nell'atmosfera.

---

*make advances despite being subject to economic sanctions*". I tests militari coreani hanno un impatto significativo sulla popolazione civile: a titolo di esempio si rinvia ad una breve ripresa delle simulazioni collettive di attacco missilistico nucleare eseguite nei villaggi della costa nord-occidentale giapponese, in direzione della quale erano stati lanciati i missili. Si veda il reportage della BBC (2017) sulla simulazione di Sakata: <https://www.youtube.com/watch?v=S87neOJRu3E>.

73. V. nota 44.

74. C. HANSEN, *The OOPS List – Why won't the government come clean about its nuclear accidents?*, in *SAGE Journals*, 2000, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.2968/056006015>.

75. <https://www.atomicarchive.com/almanac/broken-arrows/index.html> in cui sono richiamati i 32 incidenti degli ultimi cinquant'anni.

Oltre al rischio intrinseco di una detonazione di una testata nucleare è dubbio che gli altri Stati nucleari siano in grado di distinguere tra una detonazione accidentale e una intenzionale. Per questo, un incidente nucleare potrebbe facilmente provocare una risposta nucleare da parte di altri Stati nucleari e degenerare in una *escalation* incontrollata.

Benché le notizie sugli incidenti siano parziali, esse appaiono senz'altro più numerose delle informazioni che riguardano i piani di salvaguardia della popolazione civile in caso di attacco o di incidente. Pochi sono infatti i riferimenti ai piani di contenimento del rischio. Ne menzioniamo due di seguito.

Il primo riguarda la base di Aviano, rispetto alla quale abbiamo a disposizione un report sulla "*Accident Potential Zone*"<sup>76</sup> un piano di individuazione delle zone più a rischio di incidenti aerei, elaborato allo scopo di proteggere la comunità che risiede sul territorio che circonda la base e le piste. L'obiettivo del piano è infatti la tutela della salute, della sicurezza e il controllo del rischio derivato dalle operazioni aeree della Aerobase USAF europea.

Tra i progetti di contenimento, a livello "normativo", si segnalano inoltre gli standards elaborati dalla *International Atomic Energy Agency* (IAEA)<sup>77</sup>. Si tratta di linee-guida, denominate "*Safety Standards on Emergency Preparedness and Response*", contenenti raccomandazioni e buone prassi per consolidare un alto livello di preparazione e risposta alle situazioni di emergenza per proteggere la salute, la sicurezza e i beni individuali e ambientali.

Gli *Standards* non sono vincolanti per gli Stati, ma rappresentano un punto di riferimento per le metodologie, le tecniche e i risultati di ricerca che forniscono in risposta alle emergenze nucleari.

### 2.2.2 Le cause spesso ignote

I sistemi di controllo e monitoraggio delle basi sono evidentemente diretti a contenere rischi, di cui è però difficile comprendere la portata, posto che non emerge granché dai reports pubblicati sulle cause specifiche degli incidenti.

---

76. DOC. 8

77. <https://www.iaea.org/topics/emergency-preparedness-and-response/safety-standards-technical-guidance>

Sembra possibile pensare che una delle tante possibili cause risieda nella combustione di materiale esplosivo (incendio in luoghi di stoccaggio di munizioni) da cui poi derivano effetti a catena. Questa è l'ipotesi, per esempio, di alcuni incidenti di una “misteriosa” serie occorsa in Russia in poco meno di un mese nell'estate 2019<sup>78</sup>: dopo un primo incidente a bordo del sottomarino AS-12 Losharik, costato la vita a quattordici marinai e sulle cause del quale è stato posto il segreto di Stato, hanno fatto seguito l'esplosione di un deposito di munizioni in Siberia e un incendio (scoppiato ad agosto dello stesso anno) nella base navale di Severodvinsk, e nelle immediate vicinanze di uno dei più grandi centri di stoccaggio di materiale radioattivo del mondo. In seguito all'esplosione è stato registrato, infatti, un aumento del livello delle radiazioni, ma ciò non ha comportato l'evacuazione della zona, né l'allerta dei civili, sulle cui morti pare esservi incertezza e penuria di informazioni.

### 2.3. Gli effetti di un'esplosione nucleare

L'energia rilasciata da un'esplosione nucleare è molto superiore rispetto a quella di un'arma convenzionale e, rispetto a quest'ultima, non provoca solamente un'onda d'urto ma anche radiazione termica e radiazioni nucleari.

A causa dell'enorme quantità di energia liberata in una detonazione nucleare, si sviluppano temperature di diverse decine di milioni di gradi centigradi nell'area della detonazione. Questo è in netto contrasto con le poche migliaia di gradi di un'esplosione convenzionale. A queste altissime temperature le parti non fissili dell'arma nucleare vengono vaporizzate. Gli atomi non rilasciano l'energia come energia cinetica, ma la rilasciano sotto forma di grandi quantità di radiazioni elettromagnetiche. In una detonazione atmosferica, questa radiazione elettromagnetica, che consiste principalmente in raggi X, viene assorbita entro pochi metri dal punto di detonazione dall'atmosfera circostante, riscaldandola a temperature estremamente elevate e formando una sfera brillante di aria e residui gassosi dell'arma, la cosiddetta *fireball*. Immediatamente dopo la formazione, la palla di fuoco inizia a crescere

78. <https://www.analisedifesa.it/2019/08/russia-la-misteriosa-serie-di-incidenti-a-mezzi-e-basi-militari/>. Anche [https://www.repubblica.it/esteri/2019/08/13/news/russia\\_cosa\\_sappiamo\\_sull\\_incidente\\_nel\\_mar\\_bianco-233522658/](https://www.repubblica.it/esteri/2019/08/13/news/russia_cosa_sappiamo_sull_incidente_nel_mar_bianco-233522658/).

rapidamente e a salire come una mongolfiera. Entro un millisecondo dopo la detonazione, il diametro della palla di fuoco di un'esplosione in atmosfera da 1 megatone (Mt) è di 150 m. Questo aumenta fino a un massimo di 2200 m entro 10 secondi, in quel momento la palla di fuoco sale alla velocità di 100 m/sec. La rapida espansione iniziale della palla di fuoco comprime violentemente l'atmosfera circostante, producendo una potente onda d'urto. La palla di fuoco stessa emette enormi quantità di radiazione elettromagnetica, simile nel suo spettro alla luce del sole. Questa viene solitamente definita come radiazione termica. La componente di luce visibile spiega il lampo accecante visto alla detonazione e la successiva luminosità della palla di fuoco, mentre la componente infrarossa provoca ustioni diffuse ed effetti incendiari. Mentre si espande verso il suo diametro massimo, la palla di fuoco si raffredda, e dopo circa un minuto la sua temperatura diminuisce a tal punto che non emette più quantità significative di radiazione termica. La combinazione del movimento verso l'alto e il raffreddamento della palla di fuoco dà luogo alla formazione della caratteristica nuvola a forma di fungo.

**L'onda d'urto:** Come risultato delle temperature e delle pressioni molto elevate nel punto di detonazione, i residui gassosi caldi si muovono verso l'esterno con velocità molto elevate. Il c.d. fronte idrodinamico spinge e comprime il corpo circostante, il quale si muove verso l'esterno. Genera così un'onda d'urto che si espande sfericamente. All'inizio, quest'onda d'urto rimane indietro rispetto alla superficie della palla di fuoco in sviluppo. Tuttavia, entro una frazione di secondo dopo la detonazione, il tasso di espansione della palla di fuoco diminuisce a tal punto che lo shock raggiunge e poi inizia a muoversi davanti alla palla di fuoco. Per una frazione di secondo, il fronte d'urto oscura la palla di fuoco, provocando il caratteristico doppio picco di luce visto con una detonazione nucleare. Gran parte della distruzione causata da un'esplosione nucleare è dovuta agli effetti dell'onda d'urto. Gli oggetti sul percorso dell'onda d'urto sono soggetti a forti e bruschi aumenti della pressione atmosferica e a venti transitori straordinariamente forti. Passando attraverso l'atmosfera, l'onda d'urto imprime la sua energia alle molecole dell'aria circostante, mettendole in movimento nella direzione del fronte d'urto che avanza. Il movimento di queste

molecole d'aria si manifesta sotto forma di forti venti, noti come “blast winds”, che accompagnano l'onda d'urto.

**Radiazione termica:** Il *fireball* di cui sopra emette grandi quantità di radiazioni elettromagnetiche nelle regioni visibili, infrarosse e ultraviolette dello spettro elettromagnetico entro il primo minuto o meno dopo la detonazione. Questa radiazione termica viaggia verso l'esterno della palla di fuoco alla velocità della luce, 300.000 km/sec. Il pericolo principale della radiazione termica è la produzione di ustioni e lesioni agli occhi delle persone esposte. Tali lesioni termiche possono verificarsi anche a distanze in cui gli effetti dell'esplosione e delle radiazioni nucleari iniziali sono minimi. L'assorbimento di radiazioni termiche causerà anche l'accensione di materiali combustibili e può portare a incendi che poi si diffondono rapidamente tra i detriti lasciati dall'esplosione. La vastità degli effetti termici aumenta notevolmente con la potenza dell'arma.

**Radiazione nucleare:** Gli effetti termici e di onda d'urto si verificano in una certa misura in tutti i tipi di esplosioni, sia convenzionali che nucleari. Il rilascio di radiazioni ionizzanti, tuttavia, è un fenomeno unico per le esplosioni nucleari ed è un ulteriore meccanismo di distruzione di vite umane che si sovrappone agli effetti termici e di esplosione. Questa radiazione è fondamentalmente di due tipi, elettromagnetica e particellare, ed è emessa non solo al momento della detonazione (radiazione iniziale) ma anche per lunghi periodi di tempo dopo (radiazione residua).

Circa il 5% dell'energia rilasciata in un'esplosione nucleare viene trasmessa sotto forma di radiazione neutronica e gamma iniziale. L'intensità della radiazione nucleare iniziale diminuisce rapidamente con la distanza dal punto di scoppio a causa della diffusione della radiazione su un'area più grande mentre si allontana dall'esplosione, e per l'assorbimento, la dispersione e la cattura da parte dell'atmosfera.

Il rischio aggiuntivo derivante da un'esplosione nucleare è sotto forma di *fallout* radioattivo e di attività indotta dai neutroni (radiazione residuale).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, i nuclei atomici catturano neutroni quando sono esposti a un flusso di radiazioni neutroniche e diventeranno radioattivi (attività indotta dai neutroni) e poi decadono per emissione di radiazioni beta e gamma per un lungo periodo di tempo. I neutroni emessi come parte della radiazione nucleare iniziale causeranno



l'attivazione dei residui dell'arma. Inoltre, gli atomi di materiale ambientale, come il suolo, l'aria e l'acqua, possono essere attivati, a seconda della loro composizione e della distanza dallo scoppio.

Per *fallout* s'intende invece il fenomeno per cui il materiale nucleare non fissile e i residui di armi che sono stati vaporizzati dal calore della palla di fuoco si condensano in una sospensione di particelle molto piccole da 0,01 a 20 micrometri. Queste particelle possono essere rapidamente attratte nella stratosfera, in particolare se la resa esplosiva supera i 10 Kt. Saranno poi disperse dai venti atmosferici e si depositeranno gradualmente sulla superficie terrestre dopo settimane, mesi e persino anni come *fallout* globale. Il rischio radiobiologico del *fallout* globale è essenzialmente a lungo termine, a causa del potenziale accumulo di radioisotopi a lunga vita, come lo stronzio-90 e il cesio-137, come risultato dell'ingestione di cibi che hanno incorporato questi materiali radioattivi.

A livello locale invece grandi quantità di terra o acqua saranno vaporizzate dal calore della palla di fuoco e attratte verso l'alto nella nube radioattiva. Questo materiale diventerà radioattivo quando si condenserà con i prodotti di fissione e altri radiocontaminati o si sarà attivato con i neutroni. Oltre alle particelle molto fini che contribuiscono al *fallout* globale, ci saranno grandi quantità di particelle da meno di 0,1 micrometri a diversi millimetri di diametro generate in uno scoppio superficiale. Le particelle più grandi non saliranno nella stratosfera e di conseguenza si depositeranno sulla terra entro circa 24 ore come *fallout* locale. Una grave contaminazione locale del *fallout* può estendersi ben oltre l'esplosione e gli effetti termici, in particolare nel caso di detonazioni superficiali ad alto rendimento. Ogni volta che gli individui rimangono in un'area radiologicamente contaminata, tale contaminazione porterà a un'immediata esposizione esterna alle radiazioni così come ad un possibile successivo rischio interno dovuto all'inalazione e all'ingestione di radio-contaminanti. In casi gravi di contaminazione da *fallout*, si può incorrere in dosi letali di radiazioni esterne se non si adottano misure protettive o evasive. Nei casi di esplosioni sulla superficie dell'acqua (e in acque poco profonde), le particelle tendono ad essere più leggere e più piccole e quindi producono meno ricadute locali, ma si estendono su un'area maggiore e possono avere un effetto di "cloud seeding" causando piogge locali e aree di alta ricaduta locale.

Da ultimo si precisa che le condizioni meteorologiche influenzano notevolmente il *fallout* locale. I venti atmosferici sono in grado di distribuire le ricadute su grandi aree.

**Firestorm:** Le temperature estreme di cui si è parlato sopra provocano l'incendio di tutto il materiale combustibile in un'ampia area. Soprattutto in zone urbane un'esplosione nucleare provocherebbe, con alta probabilità, una tempesta di fuoco incontrollabile, il c.d. *firestorm*. Una tempesta di fuoco è una conflagrazione che raggiunge un'intensità tale da creare e sostenere un proprio sistema di vento che attira l'ossigeno per continuare ad alimentare le fiamme oltre che oggetti mobili.

A Hiroshima, dopo 20 minuti dall'esplosione, si è formata un'enorme tempesta di fuoco, a Nagasaki no. La potenza delle attuali armi nucleari disponibili, molto maggiore rispetto alla bomba di Hiroshima, aumenta la probabilità che un *firestorm* si sviluppi. Va ricordato anche che il *firestorm* non è una prerogativa delle esplosioni nucleari e può formarsi anche nel caso di grandi incendi e in caso di impiego esteso di armi incendiarie, come è avvenuto a Dresda. La potenza distruttiva del *firestorm* provocato da un'esplosione nucleare è spesso sottovalutata ma, come è stato a Hiroshima, rappresenta una delle cause di morte e distruzione principali dell'esplosione.

Anche se non rientra nella nostra materia, ci sembrava utile descrivere i principali effetti di un'esplosione nucleare per dare al lettore un'idea del pericolo in cui gli Stati nucleari, con piena consapevolezza, hanno posto la popolazione mondiale<sup>79</sup>.

Nel caso di un attacco a una delle basi che ospitano le armi in Italia

---

79. Per una trattazione più dettagliata si rinvia anche al NATO HANDBOOK ON THE MEDICAL ASPECTS OF NBC DEFENSIVE OPERATIONS, 1996, DOC. 9, che si pone l'obiettivo assurdo di preparare una efficace assistenza medica alle forze armate in una fase antecedente alla guerra nucleare totale: "Total nuclear war with utilization of all available nuclear weapons could result in complete devastation of the involved nations' military combat and logistic systems as well as their supporting civilian social structures and economies. (...) However, situations short of total nuclear war are possible in which nuclear weapons could be employed in limited numbers or for a limited time, along with conventional weapons. Under such circumstances, effective military operations could continue and would require the continuing support of an effective medical service. b. It is essential that medical personnel at all levels be prepared for the problem associated with limited nuclear warfare. This handbook has been prepared to provide those responsible for medical support planning, training, and field operations with specific information critical to the understanding and solution of these special problems."

ci sarebbero milioni di morti, si stima tra i 2 e i 10 milioni a seconda delle condizioni atmosferiche. Sia Ghedi che Aviano sono vicine a zone densamente abitate.

## DIRITTO

### 3. L'illegittimità delle armi nucleari secondo il diritto internazionale: un'introduzione

Nonostante la forte contrapposizione ideologica e i rapporti diplomatici tutt'altro che distesi, emerge immediatamente nel secondo dopoguerra tra USA e URSS il bisogno politico di creare uno strumento giuridico internazionale vincolante volto a scongiurare il rischio della nascita di ulteriori potenze nucleari, vista l'impossibilità di limitare le relative conoscenze tecniche e scientifiche, e specialmente alla luce del pericolo costituito dalle armi nucleari per la stessa sopravvivenza dell'umanità.

Anche recentemente, nel caso della Corea Nord, il Consiglio di Sicurezza (v. *Resolution* n. 825/ 1993, *Resolution* n. 1540/2004, *Resolution* n. 1695/2006, ande in particolare, *Resolution* n. 1718/2006, come anche gli *Statements* del Presidente del Consiglio di Sicurezza del 6 Ottobre 2006, S/PRST/2006/4, e 13 Aprile 2009, S/PRST/2009/7), ha riaffermato che:

***“the proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security”.***

La comunità internazionale durante la guerra fredda ha accettato la distinzione tra gli Stati detentori di armi nucleari e gli Stati non detentori di armi nucleari, classificazione che si riflette anche nei primi due articoli del Trattato di non proliferazione nucleare.

Art. I. *Ciascuno degli Stati militarmente nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non trasferire a chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non assistere, né incoraggiare, né spingere*

*in alcun modo uno Stato militarmente non nucleare a produrre o altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi o congegni esplosivi.*

*Art. II. Ciascuno degli Stati militarmente non nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non ricevere da chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, né il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non produrre né altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, e a non chiedere né ricevere aiuto per la fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni nucleari esplosivi.*

L'Italia è uno stato NON-nucleare secondo il Trattato di non proliferazione del 1968, ratificato il 2 maggio 1975, con la legge n. 131.

Nonostante la distinzione operata dal TNP, sia gli Stati nucleari che quelli non nucleari hanno l'obbligo, ai sensi dell'art. 6 TNP, di condurre trattative volte a giungere quanto prima ad un disarmo totale sotto efficace e stretto controllo internazionale. Tuttavia, sono passati ormai cinquant'anni senza che gli Stati nucleari abbiano voluto firmare un accordo sul divieto totale delle armi nucleari.

Invero, anche dopo entrata in vigore del TNP, gli Stati Nato e gli Stati del Patto di Varsavia hanno aumentato vertiginosamente i loro arsenali nucleari, ignorando, in tal modo, palesemente il loro obbligo convenzionale di procedere ad un disarmo nucleare "*at an early date*".

Anzi, i recenti sforzi della comunità internazionale per completare il quadro giuridico per un disarmo sono sfociati con successo nella firma da parte di ben 122 Stati del Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (del 17.7.2017). Tale Trattato è entrato in vigore nel 2021, tuttavia esso è stato disatteso, se non proprio veementemente contrastato, dagli Stati Nucleari e dai loro alleati, inclusa l'Italia.

Durante i lavori preparatori del presente parere, la NATO ha concluso un'esercitazione nominata *Steadfast Noon 2020*. Dalle informazioni pubblicate dallo stesso *headquarter* di Bruxelles in occasione del Summit tra i Capi di Stato NATO del 14 Giugno 2021 si può trarre con chiarezza che la NATO è pronta a una guerra nucleare<sup>80</sup>.

80. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.html](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.html)

Dalle pubblicazioni attualmente disponibili si rileva che l'Italia, così come in passato, continuano a stazionare sul proprio territorio almeno 50 armi nucleari (di cui almeno 20 sono destinate ad essere utilizzate dalle forze armate italiane) custodite nella base americana di Aviano e Ghedi e partecipa alle esercitazioni militari necessarie per essere in grado di colpire con un *first strike* la Russia (si rinvia al § 2.1).

La detenzione delle armi nucleari si colloca nell'ambito della NATO *Nuclear Sharing*, dottrina politica sviluppata dalla NATO a seguito della fine della seconda guerra mondiale con la funzione di deterrenza nucleare e volto a coinvolgere alcuni suoi Stati nella pianificazione dell'uso di armi nucleari tattiche e strategiche, e costituisce, più nello specifico, una bilateralizzazione dell'articolo 3 del Trattato NATO:

*“allo scopo di conseguire con maggiore efficacia gli obiettivi del presente Trattato, le parti, agendo individualmente e congiuntamente, in modo continuo ed effettivo, mediante lo sviluppo delle loro risorse e prestandosi reciproca assistenza, manterranno e accresceranno la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato.”*

Le basi americane in Italia non hanno, pertanto, uno *status* completamente indipendente dalla NATO e sono, anzi, strumentali all'assolvimento dei compiti dell'organizzazione, come espressione del principio *volenti non fit iniuria*.

Pur riconducendosi all'esercizio di una funzione ascrivibile alla sovranità statale, la stipula di accordi vertenti sulla detenzione di armi nucleari viola diverse norme pattizie e consuetudinarie del diritto internazionale (principi del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale sui diritti umani, diritto internazionale ambientale e il diritto dello spazio).

Più nello specifico, come si è detto poc'anzi, la presenza delle armi nucleari in Italia si porrebbe in chiaro contrasto con gli obblighi risultanti dagli artt. I e II del Trattato di non Proliferazione Nucleare, secondo cui i Membri del TNP si impegnano, rispettivamente, a non trasferire, ricevere, procurarsi o produrre né direttamente né indirettamente in qualunque modo armi nucleari e altri ordigni nucleari o di offrire o chiedere assistenza per la loro produzione.

Inoltre, la presenza delle basi nucleari, e ancor di più il programma di ammodernamento avviato ufficialmente il 1 Ottobre del 2021, contravvengono chiaramente all'obbligo contenuto nell'articolo 6 del TNP, il quale pone un esplicito obbligo in capo agli stati firmatari di avviare trattative per un graduale, ma totale disarmo nucleare: *“Ciascuna Parte si impegna a concludere in buona fede trattative su misure efficaci per una prossima cessazione della corsa agli armamenti nucleari e per il disarmo nucleare, come pure per un trattato sul disarmo generale e completo sotto stretto ed efficace controllo internazionale.”*

A concretizzare l'impegno sancito dall'articolo 6 del TNP è intervenuto il Trattato per la Proibizione delle Armi Nucleari (TPNW), approvato nel 2017 ed entrato in vigore nel 2021 a seguito della raccolta delle 50 firme necessarie. Il TPNW rappresenta, di fatto, il primo strumento internazionale che dichiara espressamente illegali le armi nucleari e ne vieta l'uso, lo sviluppo, il test, la produzione, la fabbricazione, l'acquisizione, il possesso, l'immagazzinamento, il trasferimento, la ricezione, la minaccia di usare, lo stazionamento, l'installazione o il dispiegamento.

L'Italia, al pari degli Stati nucleari e di quelli parte del programma di *Nuclear Sharing*, non ha sottoscritto il Trattato di messa al bando e, così facendo, è venuta meno agli impegni assunti anche in conseguenza della ratifica del TNP (NPT), e più specificatamente di quelli derivanti dal summenzionato Articolo 6. Difatti, come si evince da numerosi documenti e dichiarazioni ufficiali, il Paese è da anni fermamente impegnato a sostenere la politica di disarmo nucleare globale. Già nel 2010 l'allora ministro degli Esteri Franco Frattini affermava che la denuclearizzazione del paese *“non è più un miraggio politico ma un obiettivo concreto che la comunità internazionale si pone”*.<sup>81</sup> Le aspettative di quello che appariva un impegno concreto e serio nelle prospettive di un mondo senza armi nucleari<sup>82</sup> sono però state ampiamente disattese. A testimoniarlo è non solo la mancata firma del TPNW, ma anche il programma di mantenimento e ammodernamento delle armi nucleari attualmente in corso, per il quale si stima che gli investimenti ammontino a 10 miliardi di dollari. In maggio inizia

81. Cfr. Nucleare: Ministro Frattini, azzerare arsenali non è più un miraggio, 11 novembre 2009, [http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_Stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2009/11/20091111\\_ArsenaliNucleari.html](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2009/11/20091111_ArsenaliNucleari.html)

82. Così la Risoluzione ONU adottata nel 2009 sulle armi nucleari

negli Usa la produzione su larga scala della nuova bomba nucleare B61-12: lo annuncia la *U.S. Department of Energy's National Nuclear Security Administration* (L'Amministrazione per la sicurezza nucleare nazionale, NNSA, facente parte del Dipartimento Usa dell'Energia). Man mano che usciranno di fabbrica, le nuove bombe nucleari saranno consegnate alla *U.S. Air Force*, che le installerà nelle basi in Italia e altri Paesi europei al posto delle B61<sup>83</sup>.

Un così massiccio investimento in programmi di ammodernamento, giustificati da esigenze di sicurezza nazionali, non solo denota l'assenza di una reale volontà di impegnarsi a favore del processo di denuclearizzazione – e, anzi, segna l'inizio di una rinnovata corsa agli armamenti – ma costituisce una chiara violazione dell'Art. 6 del TNP - NPT. A palesare ulteriormente l'inconsistenza degli impegni assunti dalla comunità internazionale, si aggiunge un'ulteriore dichiarazione congiunta degli Stati facenti parte del Consiglio di Sicurezza ONU rilasciata il 3 gennaio 2022, che ribadisce ancora una volta l'importanza della totale eliminazione del nucleare e gli obblighi derivanti proprio dall'articolo 6 del Trattato di non proliferazione nucleare. Ne riportiamo uno stralcio: *"We remain committed to our Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) obligations, including our Article VI obligation "to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control."*. Guterres, Segretario generale dell'ONU, ha dichiarato che il solo modo per eliminare i rischi connessi al nucleare è cessare il nucleare e che è necessario pensare concretamente i passi necessari a realizzarne definitivamente lo smantellamento. Pertanto, viene da chiedersi come si concili un programma di ammodernamento delle armi nucleari con l'impegno di disarmo sancito dall'art. 6 del TNP, e ribadito a più riprese dalla comunità internazionale.

L'obbligo di condurre trattative per la demilitarizzazione nucleare è, quindi, sia sancito in maniera vincolante nel Trattato per la non proliferazione delle armi nucleari, che contenuto in maniera più generale nel principio del diritto internazionale consuetudinario di "buona fede"

83. M. DINUCCI, <https://www.sinistrainrete.info/articoli-brevi/22043-manlio-dinucci-green-pass-nucleare-esce-a-maggio-la-bomba-per-l-italia.html>

– senz'altro di più difficile esecuzione (*enforcement*), ma non per questo meno vincolante per i membri della comunità internazionale (art. 26 Convenzione di Vienna sui Trattati).

Anche la Corte Internazionale di Giustizia nell'*Advisory Opinion* del 1996 – di cui si tratterà più ampiamente nel § 4 - ha affermato che le armi nucleari sono contrarie ai principi del diritto internazionale umanitario e che il loro uso costituirebbe una violazione dei diritti umani.

A ribadire l'illiceità delle armi nucleari vi sono anche i *General Comments* del *Human Rights Council*, l'ultimo dei quali, adottato nel 2018, considera la detenzione delle armi nucleari come un "crimine contro l'umanità", ai sensi dell'art. 7 dello Statuto di Roma. Pur non avendo un valore giuridico vincolante *per se*, i *General Comments* forniscono un'interpretazione autoritativa delle disposizioni dei Trattati internazionali per gli Stati che vi hanno aderito e devono, perciò, essere riconosciuti da questi ultimi come parte dei loro obblighi di carattere internazionale.

Nel prosieguo si dà conto delle fonti di diritto internazionali (consuetudinarie e pattizie) rilevanti per il tema della presenza di armi nucleari nel territorio sovrano italiano.

### 3.1. Le principali fonti internazionali rilevanti per il contesto italiano

#### 3.1.1. Norme del diritto internazionale consuetudinario

Posto che non esiste nell'ambito del diritto internazionale pattizio o consuetudinario un espresso divieto dell'uso o della minaccia dell'uso di armi nucleari, si farà di seguito riferimento alle considerazioni espresse dalla Corte di Giustizia nell'*Advisory Opinion* del 1996 e si esporranno i principi del diritto internazionale umanitario che la Corte assume a fondamento delle proprie riflessioni (*Customary International Humanitarian Law*. Volume I: Rules):

*"La Corte, non avendo riscontrato l'esistenza di una norma convenzionale avente portata generale, né di una norma consuetudinaria che proibisca in modo specifico la minaccia o l'uso delle armi nucleari, cercherà ora di affrontare la questione se il ricorso alle armi nucleari debba essere considerato illegale alla luce dei principi e delle norme di diritto umanitario internazionale applicabili ai conflitti armati."* (§ 74).



La Corte esamina, nello specifico, i principi della **distinzione**, **limitazione delle sofferenze superflue**.

*“78. I principi fondamentali contenuti nei testi che costituiscono il tessuto del diritto umanitario sono i seguenti. Il primo mira alla protezione delle popolazioni civili e dei beni civili e stabilisce la distinzione tra combattenti e non combattenti; gli Stati non devono mai fare dei civili l’oggetto di attacchi e di conseguenza fare uso di armi che sono incapaci di distinguere tra obiettivi civili e militari. In base al secondo principio, è proibito causare sofferenza inutile ai combattenti; è di conseguenza proibito usare armi che possano causare inutile sofferenza o che aggravino ulteriormente la loro sofferenza. In applicazione di questo secondo principio gli Stati non hanno un’illimitata libertà di scelta nelle armi che utilizzano.”.*

La Corte stabilisce che questi principi si applicano senz’altro anche alle armi nucleari:

*87. Infine, la Corte indica la clausola Martens, la cui continua esistenza e applicabilità non può essere messa in dubbio, come affermazione che i principi e le regole del diritto umanitario si applicano alle armi nucleari.*

Ciononostante, la Corte non prende una posizione netta e chiara sull’illiceità del ricorso alle armi nucleari in ogni circostanza:

*97. (...), alla luce dello stato attuale del diritto internazionale considerato nel suo insieme, come sopra esaminato dalla Corte, e degli elementi di fatto a sua disposizione, la Corte è portata a osservare che non può giungere a una conclusione definitiva sulla legalità o illegalità dell’uso di armi nucleari da parte di uno Stato in una circostanza estrema di autodifesa, in cui la sua stessa sopravvivenza sarebbe in gioco.*

Si tornerà in modo più esteso sull’Adv. Op. della Corte al §§ 4.1 e 4.2.

Per concludere, giova ricordare un altro principio cardine del diritto internazionale umanitario, quello di **distinzione**, codificato all’articolo 51 del Protocollo I Addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali adottato a Ginevra l’8 giugno 1977. Secondo tale principio:

4. Sono vietati gli attacchi indiscriminati. Con l'espressione «attacchi indiscriminati» si intendono: (...) b) quelli che impiegano metodi o mezzi di combattimento che non possono essere diretti contro un obiettivo militare determinato; o c) quelli che impiegano metodi o mezzi di combattimento i cui effetti non possono essere limitati, come prescrive il presente Protocollo, (...) 5. Saranno considerati indiscriminati, fra gli altri, i seguenti tipi di attacchi: a) gli attacchi mediante bombardamento, quali che siano i metodi e i mezzi impiegati, che trattino come obiettivo militare unico un certo numero di obiettivi militari chiaramente distanziati e distinti, situati in una città, un paese, un villaggio o in qualsiasi altra zona che contenga una concentrazione analoga di persone civili o di beni di carattere civile; **b) gli attacchi dai quali ci si può attendere che provochino incidentalmente morti e feriti fra la popolazione civile, danni ai beni di carattere civile, o una combinazione di perdite umane e di danni, che risulterebbero eccessivi rispetto al vantaggio militare concreto e diretto previsto.**"

Visti gli effetti di una esplosione di un'arma nucleare appare chiaro che il suo uso non è mai conciliabile con il diritto internazionale sui conflitti armati vigenti.

### 3.1.2. Norme del diritto internazionale pattizio

Tra le disposizioni di diritto internazionale pattizio rilevanti si enumerano:

a. V Convenzione Internazionale dell'Aja del 1907 sulle leggi ed usi della guerra per terra, di cui riportiamo di seguito qualche passaggio dal Preambolo.

*"Nell'attesa che un Codice più completo delle leggi della guerra possa essere promulgato, le Alte Parti contraenti giudicano opportuno di stabilire che, nei casi non compresi nelle disposizioni regolamentari adottate da esse, le popolazioni e i belligeranti restano sotto la tutela e sotto l'impero dei principî del diritto delle genti, quali risultano dagli usi stabiliti tra le nazioni civili, dalle leggi di umanità e dalle esigenze della coscienza pubblica."*<sup>84</sup>

Ancora, all'art. 22 si stabilisce che: "I belligeranti non hanno un diritto illimitato nella scelta dei mezzi per nuocere al nemico". E all'art. 23 che "Oltre le proibizioni stabilite dalle Convenzioni speciali, è segnatamente

84. Cd. *Clausola Martens*, dal nome del diplomatico che la propose.

vietato: a) di usare veleni o armi avvelenate; b) di uccidere o di ferire a tradimento individui appartenenti alla nazione o all'esercito nemici; c) di uccidere o di ferire un nemico il quale avendo deposto le armi, oppure non avendo più i mezzi per difendersi, si è reso a discrezione; d) di dichiarare che non si darà quartiere;"

Le Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907 rappresentano un fondamentale tassello del diritto umanitario internazionale tutt'oggi del tutto attuale e le cui norme raccolgono la maggior parte delle consuetudini internazionali e degli usi nei conflitti armati.

La *Clausola Martens* enuncia il principio fondamentale del diritto umanitario secondo il quale le persone civili e i combattenti sono protetti dai diritti in uso al momento e nel luogo in questione e dai principi umanitari dettati dalla coscienza pubblica.

#### b. Carta ONU

La Carta ONU è stata ratificata in Italia con legge 17 agosto 1957, n. 848 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 238, del 25 settembre), "Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945". Di questo testo normativo la più rilevante disposizione di cui ci occupiamo in questo parere è l'art. 2:

Art. 2: "L'Organizzazione ed i suoi Membri, nel perseguire i fini enunciati nell'art. 1, devono agire in conformità ai seguenti principi: 1. L'Organizzazione è fondata sul principio della sovrana eguaglianza di tutti i suoi Membri. 2. I Membri, allo scopo di assicurare a ciascuno di essi i diritti e i benefici risultanti dalla loro qualità di Membro, devono adempiere in buona fede gli obblighi da loro assunti in conformità al presente Statuto. 3. I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo.

**4. I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite.** 5. I Membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente Statuto, e devono astenersi dal dare

*assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendono un'azione preventiva o coercitiva. 6. L'Organizzazione deve fare in modo che Stati che non sono Membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità a questi principi, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. 7. Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i Membri a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del capitolo VII".*

La Carta delle Nazioni Unite, e più nello specifico l'articolo 2(4), rappresenta il punto di partenza di tutta la riflessione sulla illiceità della detenzione delle armi nucleari in Europa poiché pone, per la prima volta, un espresso e incontrovertibile divieto di usare o minacciare l'uso della forza nelle relazioni internazionali sotto ogni circostanza, fatta eccezione per la legittima difesa, come stabilito dall'articolo 51 dello stesso documento.

L'articolo 2(4) è stato oggetto di una esaustiva analisi da parte della Corte di Giustizia nella *Advisory Opinion* del 8.7.1996, la quale ha tentato di chiarire, seppur con alcune contraddizioni, se il ricorso o la minaccia del ricorso alle armi nucleari sia vietata e se la mera detenzione di armi atomiche possa qualificarsi come una minaccia dell'uso della forza.

#### c. Trattato di Pace di Parigi, 1947 (DOC. 10)

Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 24 dicembre, n. 295). - Esecuzione del Trattato di pace fra l'Italia e le potenze Alleate ed Associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 (Ratificato 25 novembre 1952, n. 3054).

Art. 51: "L'Italia non dovrà possedere costruire o sperimentare: i) alcuna arma atomica, ii) alcun proiettile ad auto-propulsione o guidato, o alcun dispositivo impiegato per il lancio di tali proiettili (salvo le torpedini o dispositivi di lancio di torpedini facenti parte dell'armamento normale del naviglio autorizzato dal presente Trattato); iii) alcun cannone di una portata superiore ai 30 chilometri; iv) mine marine o torpedini di tipo non a percussione azionate mediante meccanismo ad influenza; v) alcuna torpedine umana."

Gli Stati NATO (in particolare U.S., Francia e Inghilterra) e l'Italia, negli anni 1949-1951 hanno proceduto a una serie di manovre diplomatiche per aggirare le limitazioni imposte alla Repubblica Italiana dal Trattato di Parigi. Infatti le limitazioni ivi previste entravano in un sempre più evidente contrasto con gli obiettivi militari della NATO di cui l'Italia era diventata parte. Nel 1951, attraverso uno scambio di dichiarazioni, almeno dieci stati facenti parte del Trattato del 1947, hanno dichiarato che ritenevano sollevata l'Italia dagli obblighi imposti dal Trattato. Tuttavia non è possibile parlare di una revisione legale del Trattato le cui modalità erano espressamente disciplinate dall'art. 46 e avrebbe richiesto il consenso di tutti gli Stati firmatari oppure un accordo con il Consiglio di Sicurezza ONU una volta che l'Italia fosse diventata parte delle Nazioni Unite. Nessuna delle due modalità è mai stata seguita. Per questo motivo, al Trattato dovrebbe riconoscersi piena vigenza e gli Stati NATO, compresa l'Italia, l'hanno violato<sup>85</sup>.

#### d. Trattato Nord Atlantico

Del Trattato in questione si richiama in particolare l'art. 3: *“Allo scopo di conseguire con maggiore efficacia gli obiettivi del presente Trattato, le parti, agendo individualmente e congiuntamente, in modo continuo ed effettivo, mediante lo sviluppo delle loro risorse e prestandosi reciproca assistenza, manterranno e accresceranno la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato”*.

Dal Trattato istitutivo della NATO del 1949 e dalla partecipazione dell'Italia all'Alleanza Atlantica prende avvio il *Nuclear Sharing*, il programma di condivisione nucleare con finalità deterrenti avviato nel Secondo Dopoguerra per la predisposizione e l'uso di arsenali nucleari tattici e strategici. Dunque, la presenza di armi atomiche sul territorio italiano è la concretizzazione dell'assistenza reciproca a cui gli Stati si sono impegnati con la stipula del Trattato.

85. Per una dettagliata ricostruzione sulla presunta revisione delle clausole di limitazione militare del Trattato si vedano: E. TIMOTHY SMITH, *From Disarmament to Rearmament: The United States and the Revision of the Italian Peace Treaty of 1947*, *Diplomatic History*, Vol. 13, No. 3 (Summer of 1947, *Diplomatic History*, Vol. 13, No. 3 (Summer 1989)), pp. 359-382, <https://www.jstor.org/stable/24911750>; KOGAN, *Revision of the Italian Peace Treaty*, 341-43.

e. Convenzione tra gli Stati parti del Trattato dell'Atlantico del Nord relativa allo statuto delle loro forze (Statuto delle truppe della NATO).

La Convenzione è stata firmata a Londra il 19 giugno 1951 e ratificata dall'Italia con legge n. 1335/1955. Di questa richiamiamo l'art. 2: *"I membri di una forza armata o di un elemento civile, nonché le persone a loro carico hanno l'obbligo di rispettare le leggi in vigore nello Stato ricevente e di astenersi sul territorio di detto Stato da ogni attività incompatibile con lo spirito della presente Convenzione, ed in particolare da qualsiasi attività politica. Le autorità dello Stato d'invio hanno inoltre l'obbligo di prendere i provvedimenti necessari a tal fine."*

E l'art. 7: *"1. Fatte salve le disposizioni del presente articolo: a) le autorità militari dello Stato d'invio hanno il diritto di esercitare nell'ambito dello Stato ricevente tutti i poteri di giurisdizione penale e disciplinare loro conferiti dalla legislazione dello Stato d'invio su tutte le persone assoggettate alle leggi militari di questo Stato; b) le autorità dello Stato ricevente hanno il diritto di esercitare la loro giurisdizione sui membri di una forza armata o di un elemento civile e sulle persone a loro carico per quanto concerne i reati commessi sul territorio dello Stato ricevente, punibili dalla legislazione di detto Stato. 2. a) Le autorità militari dello Stato d'invio hanno il diritto di esercitare una giurisdizione esclusiva sulle persone assoggettate alle leggi militari di detto Stato per quanto concerne i reati, ivi compresi i reati che minacciano la sua sicurezza, punibili dalle leggi dello Stato d'invio ma non dalle leggi dello Stato ricevente; b) le autorità militari dello Stato ricevente hanno il diritto di esercitare una giurisdizione esclusiva sui membri di una forza armata o di un elemento civile e sulle persone a loro carico per quanto concerne i reati, ivi compresi i reati che minacciano la sua sicurezza, punibili dalle leggi dello Stato ricevente ma non dalle leggi dello Stato d'invio (...)"*.

Il Trattato stabilisce le norme generali relative alla presenza di personale di uno o più Paesi Nato sul territorio di un altro Paese dell'Alleanza e regola lo status delle forze armate. In esso vengono disciplinati, fra l'altro, alcuni aspetti fondamentali dei rapporti tra Stati alleati come la ripartizione della giurisdizione fra Stato territoriale e Stato di appartenenza sui componenti di forze armate alleate che si rendano autori di reati. Il Trattato contiene, inoltre, un'importante disposizione in merito

alla ripartizione fra Stato di soggiorno e Stato d'invio degli oneri che costituiscano risarcimento di un danno provocato nello svolgimento delle funzioni, nonché la disciplina relativa alle merci, quella tributaria e sul rispetto della normativa dello Stato di soggiorno. Ai nostri fini rileva l'obbligo delle truppe ospitate di rispettare le leggi dello stato di ricevente.

#### f. Bilateral Infrastructure Agreement (BIA)

Menzioniamo, ancora, l'Accordo bilaterale italo-americano sulle infrastrutture, stipulato il 20 ottobre 1954. Generalmente conosciuto come "accordo ombrello", regola le modalità per l'utilizzo delle basi concesse in uso alle Forze USA sul territorio italiano e dà indicazioni generali circa lo stanziamento di contingenti militari statunitensi nelle basi militari sul territorio italiano.

L'accordo costituisce la bilateralizzazione dell'articolo 3 del Trattato NATO, con il quale le parti si impegnano a prestarsi reciproca assistenza, con ciò intendendosi anche l'accrescimento degli arsenali militari per resistere a un attacco armato. Il BIA rimane tuttora coperto dal segreto di Stato come disciplinato dall'articolo 38 della legge n. 124/2007 e ciò rende non solo inconoscibile il contenuto dell'accordo, ma preclude anche l'esperibilità di una possibile impugnazione dello stesso.

#### g. Trattato EURATOM

Tra le fonti pattizie, di rilievo è anche il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, firmato il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore in data 01.01.1958. Di questo tratteremo più approfonditamente nell'ambito del § 13.3, al quale facciamo dunque rinvio per le disposizioni di maggiore interesse.

#### h. Trattato sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari

Del Trattato sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari, entrato in vigore nel 1963 e ratificato dall'Italia il 10 dicembre 1964, riportiamo l'art. 1: *"Ciascuna delle parti si obbliga a proibire, a prevenire e ad astenersi dall'attuare qualsiasi esplosione sperimentale di armi nucleari, o qualsiasi altra esplosione nucleare, in qualsiasi luogo, sotto la sua giurisdizione"*

o il suo controllo: a) nell'atmosfera, oltre i limiti della medesima, compreso lo spazio, o sott'acqua, comprese le acque territoriali e l'alto mare; o b) in qualsiasi altro ambiente, se una siffatta esplosione causa la caduta dei rifiuti radioattivi fuori dei limiti territoriali dello Stato sotto la cui giurisdizione o il cui controllo l'esplosione è stata effettuata. A questo proposito, è convenuto che quanto sancisce il presente sottoparagrafo b non pregiudica la conclusione di un accordo sulla proibizione permanente di tutti gli esperimenti nucleari, comprese le esplosioni sotterranee, alla quale le parti, come hanno dichiarato nel preambolo, si sforzano di giungere. 2. Ciascuna delle parti si obbliga, inoltre, ad astenersi da cagionare o da promuovere qualsiasi esplosione sperimentale con armi nucleari, o qualsiasi altra esplosione nucleare, che sarebbe effettuata in uno qualsiasi dei luoghi indicati sopra e che avrebbe le conseguenze menzionate nel paragrafo 1, o da prendervi parte in qualsiasi modo.”.

Art. 2: “1. Ciascuna delle parti può proporre emendamenti all'accordo. Il testo di qualsiasi disegno di emendamento è comunicato ai Governi depositari che lo trasmetteranno a tutti i partecipanti all'accordo. Quindi, a domanda di almeno un terzo delle parti, i Governi depositari convocheranno una conferenza, alla quale tutte le parti saranno invitate, allo scopo di esaminare l'emendamento. 2. Qualsiasi emendamento deve essere approvato dalla maggioranza dei voti di tutte le parti che comprenda i voti delle parti originali. L'emendamento entra in vigore per tutte le parti al momento del deposito degli strumenti di ratifica a opera della maggioranza di esse, compresi gli strumenti di ratifica delle parti originali.”.

Si veda anche l'Art. 3: “1. L'accordo è aperto alla firma di tutti gli Stati. Qualsiasi Stato che non ha firmato l'accordo prima dell'entrata in vigore del medesimo, secondo il paragrafo 3, può aderirvi in ogni momento. 2. L'accordo è sottoposto alla ratifica da parte degli Stati firmatari. Gli strumenti di ratifica e gli strumenti di adesione saranno depositati presso i Governi delle parti originali – il Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, gli Stati Uniti d'America e l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche – che, per il presente accordo, sono designati come Governi depositari. 3. L'accordo entra in vigore dopo la sua ratifica a opera delle parti originali e dopo il deposito dei loro strumenti di ratifica. 4. Per gli Stati, i cui strumenti di ratifica o di adesione saranno depositati dopo l'entrata in vigore dell'accordo, questo entra in vigore alla data del deposito dei loro strumenti di ratifica o di adesione. 5. I Governi



*depositari informeranno rapidamente tutti gli Stati firmatari e aderenti della data di ciascuna firma, della data del deposito di ciascuno strumento di ratifica e d'adesione, della data dell'entrata in vigore e della data di ricevimento di qualsiasi domanda per conferenze o di altre comunicazioni. 6. Il trattato sarà registrato dai Governi depositari, conformemente all'articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite."*

Ancora, segnaliamo l'Art. 4, per il quale: *"L'accordo è di durata illimitata. Ciascuna parte, nel pieno esercizio della sua sovranità nazionale, ha il diritto di disdire l'accordo se essa ritiene che avvenimenti straordinari, connessi con la materia dell'accordo, minacciano gli interessi supremi del paese. Essa deve notificare la disdetta a tutte le altre parti, con un preavviso di tre mesi."*

L'importanza del Trattato risiede nel fatto che esso costituisce il primo accordo fra Stati Uniti e l'allora Unione Sovietica sul controllo degli armamenti. Il Trattato ha il merito di essere riuscito a confinare gli esperimenti nucleari nel sottosuolo. In seguito, sulla scia dei successi ottenuti dal suddetto Trattato, si è tentato di negoziare un bando totale degli esperimenti nucleari con l'adozione nel 1996 del Trattato sulla messa al Bando Totale degli Esperimenti Nucleari, ma quest'ultimo non è ancora entrato in vigore per mancanza del numero minimo di ratifiche previsto dal trattato stesso.

#### i. Patto Internazionale sui diritti civili e politici 1966

Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n 333 del 7 dicembre 1977). Data della ratifica: 15 settembre 1978 (Gazzetta Ufficiale n 328 del 23 novembre 1978).

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici rileva ai fini del parere per la tutela accordata al diritto alla vita, come tutelato all'articolo 6.

Art. 6 *"Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita"*.

Infatti, come anticipato nell'introduzione, la Human Right Commission delle Nazioni Unite (OHCHR) nel General Comment 36 ha affermato che la minaccia o l'uso delle armi di distruzione di massa, quali possono essere le armi nucleari, è incompatibile col diritto alla vita:

*The threat or use of weapons of mass destruction, in particular nuclear weapons, which are indiscriminate in effect and are of a nature to cause destruction of human life on a catastrophic scale is incompatible with respect for the right to life and may amount to a crime under international law.*

*States parties must take all necessary measures to stop the proliferation of weapons of mass destruction, including measures to prevent their acquisition by non-state actors, to refrain from developing, producing, testing, acquiring, stockpiling, selling, transferring and using them, to destroy existing stockpiles, and to take adequate measures of protection against accidental use, all in accordance with their international obligations. They must also respect their international obligations to pursue in good faith negotiations in order to achieve the aim of nuclear disarmament under strict and effective international control and to afford adequate reparation to victims whose right to life has been or is being adversely affected by the testing or use of weapons of mass destruction, in accordance with principles of international responsibility.*

Il diritto alla vita è inderogabile in ogni circostanza, sia in tempo di pace che di guerra, anche nel caso in cui un'emergenza mette a rischio la sopravvivenza della nazione (si veda art. 4.2. della Convenzione).

Poiché l'Italia ha ratificato anche la Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969 è obbligata a rispettare in buona fede gli obblighi derivanti dalla Convenzione sui diritti civili e politici (*pacta sunt servanda*, art. 26).

1. Trattato di non proliferazione nucleare, (TNP) 1968 (DOC. 11)

Di centrale rilevanza rispetto alla questione da noi trattata, è il Trattato di Non Proliferazione Nucleare, concluso a Londra, Mosca e Washington il 1° luglio 1968 (firmato il 1° luglio 1968 e ratificato dall'Italia con la legge 24 aprile 1975, n. 131). In apertura è stabilito che:

*“Gli Stati che concludono questo trattato, da ora in avanti chiamati “Parti del trattato”,*

*considerando le conseguenze devastatrici che investirebbero l'intera umanità a causa di una guerra nucleare e la necessità che ne consegue di compiere ogni sforzo per impedire il pericolo di una simile guerra e di prendere le misure atte a garantire la sicurezza dei popoli, ritenendo che la proliferazione delle armi nucleari accrescerebbe seriamente il pericolo di conflitto nucleare;*

attenendosi alle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che auspicano la conclusione di un accordo per prevenire l'ulteriore disseminazione delle armi nucleari;

impegnandosi a collaborare nel facilitare l'applicazione delle garanzie dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica nel campo dell'utilizzazione dell'energia nucleare a scopi pacifici; esprimendo il loro appoggio alla ricerca, allo sviluppo e agli altri sforzi per promuovere l'applicazione, nel quadro del sistema di garanzie dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica, del principio di un efficace controllo del flusso delle materie prime e dei materiali fissili speciali mediante l'impiego di strumenti e di altre tecniche in determinati punti strategici; affermando il principio secondo cui i benefici dell'applicazione pacifica della tecnologia nucleare, compresi i derivati di ogni genere, che le Potenze nucleari possono ricavare dallo sviluppo di congegni nucleari esplosivi, devono essere resi accessibili per scopi pacifici a tutte le Parti, siano esse o meno militarmente nucleari; convinti che, nell'applicare questo principio, tutte le Parti hanno il diritto di partecipare allo scambio quanto possibile ampio di informazioni scientifiche e di contribuire, sia unilateralmente sia in cooperazione con altri Stati, all'ulteriore sviluppo delle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare; dichiarando la loro intenzione di porre termine, il più presto possibile, alla corsa agli armamenti nucleari e di prendere misure efficaci sulla via del disarmo nucleare; sollecitando la cooperazione di tutti gli Stati nel perseguimento di questo obiettivo; ricordando che le Parti del Trattato del 1963 sull'interdizione degli esperimenti nucleari nell'atmosfera, nello spazio e sott'acqua, hanno espresso, nel preambolo di detto atto, la loro decisione di cercare d'assicurare **l'arresto definitivo di tutte le esplosioni sperimentali delle armi nucleari nonché di continuare i negoziati a questo fine**; desiderando promuovere la distensione internazionale ed il rafforzamento della fiducia tra gli Stati **allo scopo di facilitare l'arresto della produzione di armi nucleari, la liquidazione di tutte le riserve esistenti e l'eliminazione delle armi nucleari, coi loro vettori, dagli arsenali nazionali mediante un trattato sul disarmo generale e completo sotto stretto ed efficace controllo internazionale**; richiamando che, in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, gli Stati devono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dal ricorrere alla minaccia o all'uso della forza, sia volgendosi contro l'integrità territoriale o contro l'indipendenza politica di ognuno, sia in ogni altra forma incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite, e che è necessario promuovere

*l'instaurazione ed il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali destinando agli armamenti la minore quantità possibile delle risorse umane ed economiche mondiali, hanno concordato quanto segue:*

Art. 1: *“Ciascuno degli Stati militarmente nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non trasferire a chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non assistere, né incoraggiare, né spingere in alcun modo uno Stato militarmente non nucleare a produrre o altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi o congegni esplosivi.”*

Art. 2 *“Ciascuno degli Stati militarmente non nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non ricevere da chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, né il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non produrre né altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, e a non chiedere né ricevere aiuto per la fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni nucleari esplosivi.”*

Art. 3: *“1. Ciascuno Stato non militarmente nucleare Parte del trattato si impegna ad accettare i controlli, quali saranno fissati in un accordo da negoziare e concludere con l'A.I.E.A. in conformita' con lo statuto della A.I.E.A. e con il sistema di controlli dell'Agenzia al solo fine dell'accertamento dell'adempimento degli obblighi assunti col presente trattato in vista di impedire la diversione della energia nucleare dalle utilizzazioni pacifiche ad armi nucleari o ad altri congegni esplosivi nucleari. Le procedure relative ai controlli disposti da questo articolo saranno seguite riguardo al materiale fonte ed al materiale fissile speciale, venga esso prodotto, trattato o impiegato in un impianto nucleare principale oppure al di fuori di qualsiasi impianto. I controlli disposti dal presente articolo si applicheranno a tutto il materiale fonte o materiale fissile speciale in tutte le attività nucleari pacifiche all'interno del territorio di tale Stato, sotto la giurisdizione di esso, o svolte sotto il suo controllo dovunque.*

*2. Ciascuno Stato Parte del trattato si impegna a non fornire: a) materiale fonte o materiale fissile speciale, oppure b) attrezzature o materiali specialmente progettati o preparati per trattare, utilizzare o produrre materiale fissile speciale, ad alcun Stato non militarmente nucleare a fini pacifici, a meno che il materiale fonte o materiale fissile speciale sia sottoposto ai controlli disposti dal presente articolo.*

3. I controlli disposti dal presente articolo saranno resi operanti in modo che risultino conformi all'articolo 4 del presente trattato, ed evitino di ostacolare lo sviluppo economico e tecnologico delle Parti, o la cooperazione internazionale nel campo delle attività nucleari pacifiche, ivi compreso lo scambio internazionale di materiale nucleare e di attrezzature per trattare, utilizzare o produrre materiale nucleare per scopi pacifici secondo quanto disposto dal presente articolo e in conformità col principio sui controlli enunciato nel preambolo del trattato.

4. Gli Stati non militarmente nucleari Parti del trattato concluderanno accordi con l'A.I.E.A. al fine di far fronte alle disposizioni di questo articolo sia individualmente sia insieme ad altri Stati in conformità con lo statuto dell'A.I.E.A. I negoziati per tali accordi avranno inizio entro 180 giorni dall'entrata in vigore originaria del presente trattato. Per gli Stati che depositeranno i loro strumenti di ratifica o adesione dopo tale periodo di 180 giorni, i negoziati per i detti accordi avranno inizio non più tardi della data di tale deposito. Tali accordi entreranno in vigore non più tardi di diciotto mesi dalla data d'inizio dei negoziati".

Art. 4 "1. Nessuna disposizione del presente Trattato deve essere considerata come pregiudizievole per il diritto inalienabile delle Parti di promuovere la ricerca, la produzione e l'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, senza discriminazione e conformemente alle disposizioni degli articoli I e II qui innanzi. 2. Tutte le Parti si impegnano a facilitare lo scambio più intenso possibile di attrezzature, materiali ed informazioni scientifiche e tecnologiche, per l'uso pacifico dell'energia nucleare, ed hanno diritto a partecipare a tale scambio. Le Parti, in condizioni di farlo, debbono anche collaborare contribuendo, sia individualmente sia insieme ad altri Stati od organizzazioni internazionali, all'ulteriore sviluppo delle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare soprattutto nei territori degli Stati non nucleari, che siano Parti del Trattato, tenendo debitamente conto delle necessità delle regioni in via di sviluppo."

Art. 5: "Ciascuna Parte si impegna ad adottare misure atte ad assicurare che, conformemente al presente Trattato, sotto adeguato controllo internazionale e mediante idonee procedure internazionali, i vantaggi potenziali derivanti da qualsiasi impiego pacifico delle esplosioni nucleari siano resi accessibili alle Parti militarmente non nucleari, su base non discriminatoria, e che i costi addebitati a queste Parti per i congegni esplosivi impiegati vengano tenuti quanto possibile bassi e siano escluse le spese per la ricerca e la messa a punto. Le Parti militarmente non nucleari potranno ottenere tali vantaggi in base ad uno o più accordi

internazionali particolari, oppure tramite un idoneo organismo internazionale, con adeguata rappresentanza degli Stati non nucleari. Negoziati in tal senso avranno inizio il più presto possibile dopo l'entrata in vigore del Trattato. Le Parti militarmente non nucleari potranno anche, se lo desiderano, ottenere tali vantaggi mediante accordi bilaterali."

Art. 6: "Ciascuna Parte si impegna a concludere in buona fede trattative su misure efficaci per una prossima cessazione della corsa agli armamenti nucleari e per il disarmo nucleare, come pure per un trattato sul disarmo generale e completo sotto stretto ed efficace controllo internazionale."

Art. 7: "Nessuna clausola del presente Trattato pregiudica il diritto di qualsiasi gruppo di Stati a concludere accordi regionali al fine di assicurare l'assenza totale di armi nucleari nei loro rispettivi territori."

Art. 8: "1. Qualsiasi Parte può proporre emendamenti al presente Trattato. Il testo di ogni progetto di emendamento sarà sottoposto ai governi depositari i quali dovranno portarlo a conoscenza di tutte le Parti. Qualora un terzo almeno delle medesime lo richiedesse, i governi depositari convocheranno una conferenza cui saranno invitate tutte le Parti per studiare tale emendamento. 2. Ogni emendamento al presente Trattato dovrà essere approvato dalla maggioranza delle Parti, comprese quelle militarmente nucleari nonché quelle che, al momento della presentazione dell'emendamento, siano membri del Consiglio dei Governatori dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica. L'emendamento entrerà in vigore, per ogni Parte che avrà depositato il relativo strumento di ratificazione, non appena risulterà depositata la maggioranza di tali strumenti, compresi quelli delle Parti militarmente nucleari e di quelle che, al momento della presentazione dell'emendamento, siano membri del Consiglio dei Governatori dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica. Per ciascuna altra Parte l'emendamento entrerà in vigore all'atto del deposito dello strumento di ratificazione dell'emendamento. 3. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del presente Trattato, avrà luogo a Ginevra (Svizzera) una conferenza delle Parti per esaminare il funzionamento del Trattato al fine di accertare se le finalità del suo Preambolo e le sue disposizioni si stiano realizzando. Successivamente, ogni cinque anni, una maggioranza delle Parti potrà ottenere, presentando all'uopo una proposta ai governi depositari, la convocazione di altre conferenze aventi lo stesso obiettivo, cioè l'esame del funzionamento del Trattato."

Art. 9 "1. Il presente Trattato è aperto alla firma di tutti gli Stati. Qualsiasi Stato che non abbia sottoscritto il presente Trattato prima della sua entrata in vigore, conformemente al paragrafo 3 del presente articolo, potrà accedervi in ogni momento. 2. Il presente Trattato sarà sottoposto alla ratificazione degli Stati firmatari. Gli strumenti di ratificazione e di adesione saranno depositati presso i governi dell'Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e degli Stati Uniti d'America, che sono qui designati come governi depositari. 3. Il presente Trattato entrerà in vigore non appena sarà stato ratificato dagli Stati i cui governi sono designati come depositari e da quaranta altri Stati firmatari del presente Trattato e dopo il deposito dei loro strumenti di ratificazione. In questo Trattato viene definito «militarmente nucleare» uno Stato che ha fabbricato e fatto esplodere un'arma nucleare o un altro congegno esplosivo innanzi il 1° gennaio 1967. 4. Per quegli Stati che depositeranno i loro strumenti di ratificazione o d'adesione dopo l'entrata in vigore del presente Trattato, questo entrerà in vigore alla data in cui verranno depositati gli strumenti di ratificazione o d'adesione. 5. I governi depositari informeranno prontamente tutti gli Stati, che avranno sottoscritto il presente Trattato o vi avranno aderito, sulla data di ciascuna firma, di ciascun deposito di strumento di ratificazione o d'adesione, sulla data dell'entrata in vigore del presente Trattato, nonché sulla data di ricevimento di ogni richiesta di convocazione di una conferenza o di ogni altra comunicazione. 6. Il presente Trattato sarà registrato da parte dei governi depositari conformemente all'Articolo 102 della Carta delle Nazioni Unite.".

Art.10: "1. Ciascuna Parte, nell'esercizio della propria sovranità nazionale, avrà il diritto di recedere dal Trattato qualora ritenga che circostanze straordinarie, connesse ai fini di questo Trattato, abbiano compromesso gli interessi supremi del suo paese. Essa dovrà informare del proprio recesso tutte le altre Parti ed il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con tre mesi di anticipo. Tale comunicazione dovrà specificare le circostanze straordinarie che la Parte interessata considera pregiudizievoli ai suoi interessi supremi. 2. Venticinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato, sarà convocata una conferenza la quale deciderà se il Trattato può restare in vigore a tempo indeterminato (...)"

Art. 11: "Il presente Trattato, i cui testi in inglese, russo, francese, spagnolo e cinese fanno ugualmente fede, sarà depositato negli archivi dei governi depositari. Copie conformi debitamente autenticate del presente Trattato saranno

*consegnate dai governi depositari ai governi degli altri Stati firmatari e aderenti. In fede di che, i sottoscritti, debitamente autorizzati all'uopo, hanno firmato il presente Trattato.”.*

Dalla mancata adesione dell'Italia al Trattato per la proibizione delle armi nucleari del 2017, il Trattato di non proliferazione nucleare rimane ad oggi lo strumento internazionale pattizio più vincolante con riferimento agli obblighi di smantellamento delle armi atomiche presenti sul territorio italiano. Nonostante l'adesione al Trattato, il programma di ammodernamento degli arsenali nucleari presenti negli aeroporti militari di Torre Ghedi e Aviano è già stato avviato ed è prevista l'importazione di nuove bombe in sostituzione di quelle già presenti, il che rende più attuale che mai l'importanza dell'impegno assunto dall'Italia di non possedere in nessuna forma armi nucleari.

m. Convenzione sul divieto dell'uso di tecniche di modifica dell'ambiente a fini militari o ad ogni altro scopo ostile del 1976

Di questa convenzione si riportano le disposizioni che seguono:

Art. 1: “1. Ogni Stato parte della presente Convenzione si impegna a non utilizzare a fini militari o ad ogni altro scopo ostile, tecniche di modifica dell'ambiente che abbiano effetti diffusi, durevoli o gravi, in quanto mezzi che causano distruzioni, danni, pregiudizi ad ogni altro Stato parte. 2. Ogni Stato parte della presente Convenzione si impegna a non aiutare, incoraggiare od incitare alcuno Stato o gruppo di Stati od organizzazione internazionale a svolgere attività contrarie alle disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo.”.

Art. 2: “Ai fini dell'articolo I, l'espressione «tecniche di modifica dell'ambiente» indica ogni tecnica che abbia per oggetto la modifica – grazie ad una deliberata manipolazione di processi naturali – della dinamica, della composizione, o della struttura della Terra ivi compresi i propri complessi biotici, la propria litosfera, idrosfera ed atmosfera o lo spazio extra atmosferico.”.

Art. 4: “Ogni Stato parte della presente Convenzione si impegna ad adottare tutte le misure che riterrà opportune conformemente alle proprie procedure costituzionali per vietare e prevenire ogni attività in contrasto con le disposizioni della presente Convenzione in tutti i luoghi che si trovino sotto la propria giurisdizione e il proprio controllo.”



La condotta di detenzione di armi nucleari e la minaccia di un loro utilizzo non possono che ritenersi in contrasto con le disposizioni ora richiamate per le conseguenze che deriverebbero da una loro esplosione (si rinvia al § 2 a proposito degli incidenti nucleari e dei loro effetti).

n. Protocollo Aggiuntivo I

Il Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 Agosto 1949 disciplina la protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali adottato a Ginevra l'8 giugno 1977 e ratificato dall'Italia con legge 11 dicembre 1985, n. 76.

Il Protocollo Aggiuntivo I costituisce uno dei documenti più importanti, se non quello centrale, per la codificazione dei principi del diritto internazionale consuetudinario applicabile nei conflitti armati in esso contenuta. In assenza di disposizioni che vietino espressamente l'uso delle armi nucleari, tali principi - tra cui quello di distinzione, necessità e proporzionalità, e la clausola Martens - rappresentano da sempre uno dei punti di riferimento su cui si impernia il dibattito sulla legittimità del ricorso alle armi nucleari.

o. Shell Agreement (Accordo Conchiglia) (DOC. 12)

Si tratta del *Memorandum of Understanding (MoU)*, siglato tra il Dipartimento della Difesa degli USA e il Ministero della Difesa della Repubblica Italiana nel 1995, in attuazione del BIA del '54, relativo alle installazioni e infrastrutture concesse in uso alle Forze statunitensi in Italia. Esso prevede la stesura e la revisione del *Technical Agreement* (Accordo tecnico - TA) per ciascuna base utilizzata. Tra le disposizioni di nostro interesse, riportiamo:

Art. I: "1. *The Parties shall maintain and develop cooperative relations aiming at common defense, peace and security in accordance with the principles of mutual benefit and respect for the sovereignty of both nations.* 2. *Common defense cooperation should be accomplished at the bilateral level and within the scope of the North Atlantic Treaty.* 3. *The Parties agree to establish, as necessary, various programs and procedures to enhance communication and cooperation between military commanders of respective forces and throughout the chain of command of the defense departments.* 4. *The Parties shall maintain close contacts to derive maximum benefit from the programs for cooperation in*

terms foreseen in existing bilateral agreements. The United States European Command shall be the Executive Agent for the United States Department of Defense in carrying out obligations under this Memorandum of Understanding. The Italian Defense General Staff shall represent the Ministry of Defense of the Republic of Italy in carrying out obligations under this Memorandum of Understanding. 6. This Memorandum of Understanding and the Technical Arrangements which will be negotiated for each installation and/or infrastructure pursuant to it will not supersede nor alter the provisions of the agreements listed in the preamble of this MOU or the provisions of any other multilateral or bilateral agreements between the Parties which are not specific to a particular base or installation."

ART. II: "A standing Joint Military Commission shall be established to deal with and serve to resolve questions or differences which may arise concerning the interpretation and implementation of this Memorandum of Understanding and of relevant bilateral Technical Arrangements. Proposals to amend this MOU, including Annexes A and B, which are an integral part of this MOU, will be matters for discussion by the Joint Military Commission. Composition of the Joint Military Commission and assignment of tasks will be coordinated by the Parties at a later date."

ART. III: "1. The Model Technical Arrangement attached to this Memorandum of Understanding as Annex A shall be used as the format for the Technical Arrangements at each installation used by U.S. Forces in Italy. These Technical Arrangements will establish procedures for implementation of the BIA, and such other multilateral and bilateral agreements between the two governments as may be relevant. The arrangements shall contain technical procedures for operation of each individual installation. Changes to the Technical Arrangements will be approved by the military authorities of both Parties, and may be the subject of discussion at the Joint Military Commission. 2. On matters concerning operating procedures, each installation Technical Arrangement shall contain directive authority for the military forces stationed at that installation. 3. The Model Technical Arrangement at Annex A constitutes the basic instrument for negotiating the various Technical Arrangements relative to each installation and/or infrastructure granted for use by U.S. Armed Forces in Italy. Therefore, each installation and/or infrastructure granted for use will have a Technical Arrangement closely reflecting the model text at Annex A.

4. Technical annexes, which are supplemental in defining Technical Arrangement details, must respond to the need of a better understanding but remain encompassed within the Technical Arrangement itself. 5. Signature of Technical Arrangements relative to each installation and/or infrastructure on the Italian side will be affixed by the Chiefs of Staff of the cognizant Armed Force or their designates. For the United States, signatures will be affixed by U.S. military authorities of comparable rank.”

ART. IV: “In case the United States decides to return infrastructure to the Italian Government, coordinated procedures in compliance with Article 25 of the BIA for release of the infrastructure and determination of “residual value” will be referred to in Annex B of this Memorandum.”

ART. V: “This Memorandum of Understanding shall enter into force upon signature by representatives of the Parties and shall remain in force until it is terminated by written notice of either Party one year in advance, or by written mutual consent. This Memorandum of Understanding, including Annexes A and B, may be amended by mutual agreement of the Parties.”.

Questo Memorandum of Understanding prevede la stesura e la revisione dell’Accordo Tecnico per ciascuna base utilizzata. Nel Memorandum si riconosce l’opportunità di uniformare gli accordi tecnici che stabiliscono le procedure di applicazione del BIA per ogni installazione e/o infrastruttura e la necessità di definire le modalità per la restituzione delle infrastrutture.

I modelli degli accordi tecnici in parola confermano che le basi militari utilizzate dagli Stati Uniti nel nostro Paese sono finora state soggette a una duplice forma di controllo operata dalle autorità militari statunitensi e italiane. Gli Accordi tecnici prevedono che le basi restino sotto la giurisdizione italiana e che il comando US debba comunque rispettare le norme italiane, inoltre che il comandante italiano sia il responsabile della base. Abbiamo a disposizione solo l’Accordo Tecnico del 2006 sulla base militare di Sigonella da cui si può trarre che lo schema previsto dall’Accordo Conchiglia venga rispettato e che conferma che le basi restano sottoposte alla giurisdizione italiana (DOC. 13).

p. Trattato sull’Unione Europea

Anche il Trattato UE rappresenta una base importante per la ricostru-

zione dello status giuridico delle armi nucleari in Europa. Stesso dicasi per il Trattato Euratom per cui si rinvia al § 13.

## **4. L'uso e la minaccia dell'uso della bomba atomica rispetto al diritto internazionale in vigore**

### **4.1. Introduzione alla questione e quesiti.**

Svolta la ricognizione del panorama normativo che regola l'armamento nucleare a livello internazionale, segue ora un approfondimento dedicato al trattamento giuridico dell'uso e della *minaccia dell'uso* delle armi nucleari.

Lo scopo di questo approfondimento è capire se l'uso della forza mediante armi nucleari e la minaccia del loro utilizzo contrastino con il diritto internazionale attualmente in vigore.

Per inquadrare con chiarezza le questioni da esaminare si ritiene doveroso partire dalla ICJ Advisory Opinion 1996<sup>86</sup> (v. *supra*, § 3), nel corpo della quale la Corte Internazionale di Giustizia ha toccato i punti sui quali è nostro interesse avviare un'analisi. I punti sono:

1. Può il mero possesso di armi nucleari rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 2 (4) UN-Charter e, cioè, rappresentare una violazione del divieto di uso e minaccia dell'uso della forza?

1.1. A quali condizioni può il mero possesso di armi nucleari rappresentare una minaccia dell'uso di tali armi nei fatti?

2. Può la minaccia (*contra ius*) essere considerata legittima nei casi di legittima difesa di cui all'art 51 UN-Charter? Può, cioè, ammettersi la minaccia a scopi difensivi perpetrata con armi nucleari?

La Corte fornisce le seguenti risposte: sul punto 1 essa sembrerebbe accogliere la regola per la quale l'illiceità della minaccia segue quella dell'uso della forza: se l'uso della forza è illecito, anche la relativa minaccia è da considerarsi tale (*simul stabunt simul cadent*):

*"Whether a signaled intention to use force if certain events occur is or is not a "threat" within Article 2, paragraph 4, of the Charter depends upon various*

---

86. DOC. 14

factors. If the envisaged use of force is itself unlawful, the stated readiness to use it would be a threat prohibited under Article 2, paragraph 4 (...) **The notions of “threat” and “use” of force under Article 2, paragraph 4, of the Charter stand together in the sense that if the use of force itself in a given case is illegal - for whatever reason - the threat to use such force will likewise be illegal.** In short, if it is to be lawful, the declared readiness of a State to use force must be a use of force that is in conformity with the Charter” (§ 47).

In relazione al secondo quesito, punto 1.1, la Corte afferma chiaramente che la minaccia richiede che la condotta sia inequivocabile manifestazione dell'intenzione di passare all'uso della forza, in modo da essere *credibile*. Questo è un requisito, peraltro, posto alla base della politica di deterrenza:

“Some States put forward the argument that possession of nuclear weapons is itself an unlawful threat to use force. Possession of nuclear weapons may indeed justify an inference to preparedness to use them. In order to be effective, the policy of deterrence, by which those States possessing or under the umbrella of nuclear weapons seek to discourage military aggression by demonstrating that it will serve no purpose, **necessitates that the intention to use nuclear weapons be credible.** Whether this is a threat contrary to article 2, paragraph 4, depends upon whether the particular use of force envisaged would be directed against the territorial integrity or political independence of a State, or against the Purposes of the United Nations or whether, in the event that it were intended as a means of defence, it would necessarily violate the principles of necessity and proportionality. In any of these circumstances the use of force, and the threats to use it, would be unlawful under the law of the Charter” (§ 48).

Si comprende un punto importante: il mero possesso di armi nucleari non integra ancora una minaccia rilevante. Essa diventa tale se acquista il valore di una condotta dissuasiva dello Stato possessore, il quale si dichiara pronto ad usarla in risposta ad un attacco (cd. dissuasione nucleare), sempre a condizione che tale attacco sia *unlawful*, cioè, in contrasto con il diritto internazionale.

Quanto al punto 2, relativo all'applicabilità della legittima difesa tramite minaccia dell'impiego di armi nucleari (d'ora innanzi, minaccia

difensiva), la Corte sembra chiarire che la minaccia dell'uso della forza, attraverso il possesso di tali ordigni, è contraria all'art. 2 (4) UN-Charter quando confligge con i principi di *necessità* e *proporzione* (v. *supra*): ossia, rispettivamente, quando esercitata in condizioni che avrebbero permesso allo Stato di adottare anche mezzi alternativi, e con modalità eccessive rispetto al pericolo da contrastare.

Sorge spontaneo chiedersi, allora, se possano esistere casi in cui la minaccia perpetrata attraverso le armi nucleari non superi i limiti dei menzionati principi e possa dirsi necessaria e proporzionata.

Sul punto, del resto, la Corte non risponde, lasciando l'interrogativo aperto, seppur dopo un'accurata analisi del diritto internazionale vigente. Per la Corte non sarebbe chiaro se l'uso delle armi nucleari (e, quindi, anche la minaccia) possa ritenersi contrario al diritto internazionale anche nell'estrema circostanza della legittima difesa, quando la stessa sopravvivenza dello Stato è messa a rischio:

*“Accordingly, in view of the present state of international law viewed as a whole, as examined above by the Court, and of the elements of fact at its disposal, the Court is led to observe that it cannot reach a definite conclusion as to the legality or illegality of the use of nuclear weapons by a State in an extreme circumstance of self-defence, in which its very survival would be at stake”* (par. 97).

Con il prosieguo della nostra analisi cercheremo di dare risposta a questo interrogativo rimasto inevaso.

#### 4.2. La struttura argomentativa della *Opinion* della CIG e l'illegittimità dell'uso delle armi nucleari.

Assumendo che la legalità della minaccia dell'uso della forza dipende dalla legalità della forza che lo stato minacciante prospetta di usare – come sembra aver fatto la Corte di Giustizia nella sua Advisory Opinion - è necessario affrontare la questione della legalità dell'uso delle armi nucleari.

La Corte Internazionale di Giustizia, nella causa in General List No. 95, anzitutto precisa che le regole della UN-Charter sull'uso della forza si applicano anche alle armi nucleari. Non esclude a priori che l'uso,

in autodifesa, di un'arma nucleare violi il principio di proporzionalità ma precisa che l'uso della forza in autodifesa, per essere legale, anche se proporzionata, deve comunque rispettare tutte le norme applicabili in un conflitto armato, in particolare i principi e le norme di diritto umanitario (vedasi *Advisory Opinion, risp. C. Unanimously, A threat or use of force by means of nuclear weapons that is contrary to Article 2, paragraph 4, of the United Nations Charter and that fails to meet all the requirements of Article 51, is unlawful*; e risp. *D. Unanimously, A threat or use of nuclear weapons should also be compatible with the requirements of the international law applicable in armed conflict, particularly those of the principles and rules of international humanitarian law, as well as with specific obligations under treaties and other undertakings which expressly deal with nuclear weapons*).

Nella motivazione la Corte ha posto l'accento su due principi cardinali: il primo è volto alla distinzione tra combattenti e non combattenti, da intendersi, cioè, nel senso che gli Stati non devono mai fare dei civili l'oggetto dell'attacco e di conseguenza non devono mai usare armi che non siano in grado di distinguere tra obiettivi civili e militari; il secondo di questi principi, invece, è che non si devono causare sofferenze inutili ai combattenti. Ne consegue che gli Stati non hanno una libertà illimitata di scelta delle armi che utilizzano. A questo proposito, la Corte fa anche riferimento alla *clausola Martens* (v. § 3 dedicato alle fonti internazionali) secondo la quale civili e combattenti rimangono sotto la protezione e l'autorità dei principi del diritto internazionale derivati dalla consuetudine consolidata, dai principi di umanità e dai dettami della coscienza pubblica confermando che tale clausola si applica anche alle armi nucleari.

Dopo tali osservazioni, un po' a sorpresa e come già sopra accennato, la Corte risponde, però, così alla questione:

*"By seven votes to seven, by the President's casting vote, It follows from the above-mentioned requirements that the threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law; However, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful*

*in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake”.*

La Corte riconosce che le armi nucleari, per loro natura, appaiono inconciliabili con il diritto internazionale che governa i conflitti armati ma, a suo dire, non è in grado di valutare in modo definitivo se la minaccia o l'uso delle armi nucleari sarebbe ammesso, come mezzo di autodifesa, nel caso estremo di “rischio per la sopravvivenza dello Stato”.

La Corte Internazionale si dimostra, cioè, incapace di stabilire a chiare lettere l'illegittimità della minaccia e dell'uso di armi nucleari in ogni circostanza e dimostra la sua debolezza verso gli Stati nucleari.

Tuttavia, la motivazione, che sembra lasciare aperta la possibilità per gli Stati di minacciare e usare le armi nucleari nel caso di rischio per la loro stessa sopravvivenza, in realtà, se letta nel suo complesso, si rivela contraddittoria e insostenibile (non può cioè davvero ammettere che uno Stato possa, nel caso in cui la sua sopravvivenza è in pericolo, minacciare l'uso o usare un'arma nucleare).

Prima di tutto è bene premettere che la statuizione era tutt'altro che condivisa all'interno della Corte: diversamente dagli altri quesiti, a cui la Corte ha risposto all'unanimità, quest'ultima risposta è stata infatti votata da sette pro e sette contro, con prevalenza della posizione favorevole in ragione del voto del Presidente. Inoltre, non si spiega come possa tale esigenza di sopravvivenza, alla base della legittima difesa, esplicarsi in senso contrario al diritto umanitario che, per contro, e a detta della stessa Corte, rappresenta piuttosto un *limite* al corretto esercizio della legittima difesa, cioè, una sua condizione. Rinviamo al § 4.5 per ulteriori considerazioni sui limiti e sulle condizioni della legittima difesa, torniamo qui piuttosto al ragionamento della Corte.

Il rischio per la sopravvivenza di uno Stato è costituito proprio dall'uso di armi nucleari o altre armi illecite da parte di un altro Stato, quindi sarebbe proprio la presenza delle armi nucleari nel mondo a rendere legale la minaccia o l'uso delle armi nucleari, anche se, tuttavia, l'uso (o la minaccia dell'uso) violerebbe il diritto internazionale della guerra e quello umanitario. L'inaccettabilità della tesi è evidente: un mezzo di per sé illegale diventerebbe legale se lo Stato che ne fa uso è minacciato nella



sua sopravvivenza? Il rischio per la sopravvivenza dello Stato sospenderebbe il *ius in bello* e il diritto umanitario? Lo Stato minacciato nella sua sopravvivenza potrebbe attaccare indiscriminatamente la popolazione civile di un altro Stato? Seguendo il ragionamento della Corte Internazionale di Giustizia diverrebbe legittima anche la minaccia o l'uso di altre armi vietate, come le armi chimiche e biologiche. Se la *Advisory Opinion* fosse interpretata nel senso di ammettere l'uso di un'arma nucleare nel caso eccezionale della minaccia alla sopravvivenza dello Stato, essa violerebbe i principi poco prima ribaditi dalla Corte stessa, secondo cui il diritto delle parti in un conflitto armato di scegliere metodi o mezzi di guerra **non è illimitato** e non può comprendere l'uso di mezzi illegali secondo il diritto internazionale della guerra e che violerebbero il diritto umanitario internazionale anche nel caso di uso legittimo della forza per autodifesa.

Sembra quasi che la Corte suggerisca che la stessa presenza delle armi nucleari, che mettono in pericolo la sopravvivenza di uno Stato, rappresenta il fondamento della loro legittimità. Ma è evidente che la tesi non è condivisibile e finirebbe per scardinare l'intero sistema di regole che governano, ancora, il diritto internazionale.

Si può allora concludere che l'*Advisory Opinion* del 1996, confermando che le armi nucleari sono sottoposte alle regole del diritto internazionale vigente nei conflitti armati e il diritto internazionale umanitario, abbia in realtà escluso che la minaccia dell'uso o l'uso di armi nucleari è compatibile con il diritto internazionale. La non risposta data al quesito sul caso estremo di autodifesa pare avere poca rilevanza.

Conferma di ciò si trova anche nel *Nuclear Ban Treaty* – approvato con il voto di 122 Stati il 7 luglio 2017 ed entrato in vigore nel 2021 dopo la ratifica da parte del cinquantesimo Stato<sup>87</sup>. Riportiamo di seguito il testo del Preambolo:

*“Determined to contribute to the realization of the purposes and principles of the Charter of the United Nations,*

*Deeply concerned about the catastrophic humanitarian consequences that would result from any use of nuclear weapons, and recognizing the consequent need to completely eliminate such weapons, which remains the only way to guarantee that nuclear weapons are never used again under any circumstances,*

---

87. DOC. 15

*Mindful of the risks posed by the continued existence of nuclear weapons, including from any nuclear-weapon detonation by accident, miscalculation or design, and emphasizing that these risks concern the security of all humanity, and that all States share the responsibility to prevent any use of nuclear weapons,*

*Cognizant that the catastrophic consequences of nuclear weapons cannot be adequately addressed, transcend national borders, pose grave implications for human survival, the environment, socioeconomic development, the global economy, food security and the health of current and future generations, and have a disproportionate impact on women and girls, including as a result of ionizing radiation,*

*Acknowledging the ethical imperatives for nuclear disarmament and the urgency of achieving and maintaining a nuclear-weapon-free world, which is a global public good of the highest order, serving both national and collective security interests,*

*Mindful of the unacceptable suffering of and harm caused to the victims of the use of nuclear weapons (hibakusha), as well as of those affected by the testing of nuclear weapons,*

*Recognizing the disproportionate impact of nuclear-weapon activities on indigenous peoples,*

*Reaffirming the need for all States at all times to comply with applicable international law, including international humanitarian law and international human rights law,*

*Basing themselves on the principles and rules of international humanitarian law, in particular the principle that the right of parties to an armed conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited, the rule of distinction, the prohibition against indiscriminate attacks, the rules on proportionality and precautions in attack, the prohibition on the use of weapons of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering, and the rules for the protection of the natural environment,*

*Considering that any use of nuclear weapons would be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, in particular the principles and rules of international humanitarian law,*

*Reaffirming that any use of nuclear weapons would also be abhorrent to the principles of humanity and the dictates of public conscience,*

*Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States*

*must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources,*

*Recalling also the first resolution of the General Assembly of the United Nations, adopted on 24 January 1946, and subsequent resolutions which call for the elimination of nuclear weapons (...)"*.

Ciò conferma che nella maggioranza degli Stati prevale l'*opinio iuris* secondo cui l'uso di un'arma nucleare, in qualsiasi circostanza, sarebbe contrario al diritto internazionale. Secondo lo scrivente ne deriva che l'uso di un'arma nucleare sarebbe sempre incompatibile con il diritto internazionale e di conseguenza anche la minaccia di farne uso è illegittima dal punto di vista internazionale. Ancora, il Trattato sulla messa al bando delle armi nucleari prevede all'Art. 1: *"Each State Party undertakes never under any circumstances to: (...) (d) Use or threaten to use nuclear weapons or other nuclear explosive devices;"*.

Si osserva infine che la Corte ha omesso di esaminare la compatibilità dell'uso e della minaccia dell'uso di armi nucleari con il Patto Internazionale sui diritti civili e politici (International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, General Assembly resolution 2200A). L'OHCHR, nel General Comment n. 36 del 2018, ha ribadito l'incompatibilità della minaccia dell'uso di armi nucleari con il diritto alla vita garantito dal Patto.

Il diritto alla vita, per come garantito all'art. 6 del Patto, potrebbe quindi ritenersi violato dalla minaccia dell'uso di armi nucleari anche da parte dell'Italia (vedasi § 3.1.2., lett. i). Secondo l'art. 4, comma 2, poi tale diritto non trova nessuna deroga, né in tempo di pace né in tempo di guerra e neppure nel caso in cui la sopravvivenza della nazione sia in pericolo.

Chiarito, dunque, lo statuto giuridico dell'uso della forza, andiamo più a fondo nell'esame della minaccia.

### 4.3. Cosa si intende per minaccia dell'uso della forza.

Prima di procedere oltre occorre fare una breve premessa sulla nozione di minaccia.

Il dibattito sulla *nozione* della sola *minaccia* (dell'uso della forza) (art. 2(4) UN Charter), così come quello relativo alla sua liceità/illiceità, è poco sviluppato tra gli internazionalisti, perché questa viene solitamente legata all'uso della forza e in esso assorbita (come visto sopra, con riferimento alla *Advisory Opinion* 1996).

Ciononostante non è affatto da escludere che esistano casi in cui la minaccia può assumere rilevanza di per sé sola, e cioè come una condotta da valutare autonomamente.

Per esempio, se la condotta di uno Stato (immaginiamo le esercitazioni militari) non risulta inequivocabilmente diretta ad attaccare un altro Stato - e quindi non può dirsi sicuramente minacciosa per un Paese terzo - ciò non significa che la stessa condotta non possa integrare una forma di minaccia contro altri beni. In questi casi, infatti, la condotta minacciosa potrebbe comunque ritenersi pericolosa per la pace e per la sicurezza internazionali (*'threat to international peace and security'*).

In dottrina si fa presente che, ad esempio, *"while North Korea's various tests of nuclear weapons and missiles were not specific enough by themselves to constitute a threat of force against South Korea, Japan, or the United States they were nonetheless in defiance of resolutions of the UN Security Council and were characterized as a threat to international peace and security"*<sup>88</sup>. Ma di questo, più oltre.

Per quanto attiene, invece, più strettamente, alla nozione di minaccia, si rileva che la UN-Charter contiene il riferimento al concetto di minaccia all'uso della forza, ma non una sua *definizione*.

Anche volendo ricorrere al diritto consuetudinario, si è affermato che rispetto al contiguo "uso della forza", la minaccia è un concetto sul quale ancora manca concordia<sup>89</sup>.

88. C. HENDERSON, *The Use of Force and International Law*, Cambridge, 2018, p. 29.

89. *CIG, Nicaragua v. U.S.A.*, 26 November 1984. Nell'affermare che il diritto consuetudinario è stato recepito dalla UN-Charter, la Corte precisa che mentre sembra esserci concordia sull'uso della forza, non così anche sulla minaccia: *"Both parties [in their pleadings] take the view that the principles as to the use of force incorporated in the United Nations Charter correspond, in essentials to those found in customary international law"*.

Tra le fonti del diritto umanitario conviene richiamare i protocolli aggiuntivi alla Convenzione di Ginevra, in cui la minaccia trova disciplina, pur senza un'esauriente definizione, all'art. 51 (2) del Protocollo I 1977 e all'art. 13 (2) Protocollo II, che egualmente prevedono: "*The civilian population as such, as well as individual civilians, shall not be the object of attack. Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited.*" Allo stesso modo gli artt. 75 (2) (e) e 4 (2) (h) proibiscono l'uso della minaccia contro persone protette, senza stabilire, tuttavia, in che cosa essa consista: "*The following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever, whether committed by civilian or by military agents: (e) threats to commit any of the foregoing acts.*" E "*Without prejudice to the generality of the foregoing, the following acts against the persons referred to in paragraph 1 are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever: (h) threats to commit any of the foregoing acts.*".

Il *Draft Code of Offences against Peace and Security of Mankind*, inoltre, conteneva, nelle sue versioni del 1954 e del 1991, la previsione di un'autonoma fattispecie di minaccia che comprendesse "*declarations, communications, demonstrations of force or any other measures which would give good reason to the Government of a State to believe that aggression is being seriously contemplated against that State*". Nella versione finale del 1996 tuttavia questa previsione fu esclusa perché la nozione di minaccia appariva troppo vaga. Tutt'oggi, solo pochi Stati, nel disciplinare il crimine di aggressione, hanno inteso adottare nei propri codici penali l'estensione alla fase della minaccia (per esempio, l'Austria, art. 316 StGB).

Anche in ambito scientifico non è stato possibile giungere a definizioni unanimi<sup>90</sup> e sembra essere scarso l'interesse per il tema: non solo perché la

90. M. ROSCINI, *Threats of armed force and contemporary international law*, in NILR 2007, p. 234. Cfr. anche R. SADURSKA, *Threats of force*, in *American Journal of International Law* 1988, p. 242, in cui si afferma che nel settore internazionale la minaccia dell'uso della forza è considerata come "*a message, explicit or implicit, formulated by a decision maker and directed to the target audience, indicating that force will be used if a rule or demand is not complied with*", e può essere realizzata in diverse forme. "*First, it can be clearly articulated - orally or in a document or communiqué - by stating the claim and indicating the potential consequences of failure to comply. [...] Second, in explicit, though more general, threat can be included in a defensive alliance treaty (the Warsaw Pact, NATO, SEATO) or a bilateral agreement on military assistance in the event of aggression against one of the parties, or even in a domestic statute. [...]. Third, a threat can also consist in a series of communications who set sequence forms the actual message.*"

minaccia viene generalmente assorbita nell'uso della forza, come prima si diceva, ma anche perché essa risulta difficilmente riconoscibile sul piano empirico.

Qualche traccia può essere ricavata dalle Convenzioni dell'Aja (1907) che, oltre a non limitare, sul piano del trattamento giuridico, il ricorso alla minaccia, ne offrono una rappresentazione concreta: "*the Contracting Powers recognise that hostilities between themselves must not commence without **previous and explicit warning**, in the form either of a **reasoned declaration of war** or of an **ultimatum** with conditional declaration of war*" (art. 1 Conv. III).

Secondo gli effetti prodotti dalla minaccia, si distingue, poi, in letteratura tra *deterrent* e *compellent threat*<sup>91</sup>: la prima forma di minaccia consiste nell'imporre una condotta omissiva (un'astensione), la seconda, invece, una condotta attiva.

Passate in rassegna le molteplici ricostruzioni, per quanto una vera e propria definizione uguale per tutti effettivamente manchi, sembra possibile affermare con certezza che la nozione di minaccia sempre implica la sussistenza di *pretese* da parte del soggetto minacciante. In particolare, essa richiede la prospettazione di un male, dipendente dalla volontà del soggetto minacciante, diretta a suscitare una specifica reazione nel soggetto destinatario per indurlo ad agire nel modo e nel senso voluto dal primo.

Questi primi profili permettono di capire che: *a.* senz'altro la minaccia si accompagna a **specifici elementi** in grado di esprimere in modo chiaro ed efficace al destinatario l'intendimento del soggetto minacciante: aspetti, questi, che si legano alla credibilità a cui la stessa CIG ha fatto richiamo, riferendosi, in particolare, all'elemento della *signalled intention*. La credibilità si traduce nella concreta pericolosità della condotta minacciosa per il destinatario della minaccia, che non sembra venir meno neanche in caso di minacce implicite che però denotino con chiarezza l'intenzione della parte minacciante: "*a demonstration of force **for the purpose of exercising political pressure** could well amount to a threat under the terms*

[...]. Fourth, a threat can be deduced from certain positive actions (for instance, moving army units into proximity with the target audience, engaging in military maneuvers, increasing a military budget, or deploying certain weapons) and even from the threatener's failure to take such actions. Fifth, the threat may be indirect, i.e., addressed to a proxy target audience, though in fact aimed at reaching the main adversary."

91. M. ROSCINI, cit., p. 235.

*of Article 2 (4) UN-Charter providing that such conduct is accompanied by a hostile intention*"; b. *a contrario*, la nozione di minaccia potrebbe non comprendere le fasi della *preparazione* e della *pianificazione* che, anzi, spesso presuppongono la segretezza degli atti diretti verso un certo destinatario.

Questo secondo assunto potrebbe trovare conferma nello Statuto di Roma che, pur limitando il suo ambito di applicazione ai casi penalmente rilevanti, può rappresentare un valido punto di riferimento sui profili di anticipazione della tutela a condotte prodromiche a quelle di aggressione (si rinvia sul punto al § 5).

Secondo le circostanze, peraltro, si comprende che uno stesso atto può essere tanto una minaccia, quanto un mero atto preparatorio, se non addirittura un atto legittimo. Per esempio, l'acquisizione di certi tipi di arma può in certi casi essere solo atto preparatorio (se essa rappresenta il primo passo per l'aggressione di un altro Stato), solo minaccia (se l'acquisizione è diretta unicamente a mettere intenzionalmente e inequivocabilmente sotto pressione il destinatario di questo gesto senza una predeterminata volontà di fare ricorso alla forza), oppure un atto legittimo (se manca la volontà ostile).

Possiamo quindi arrivare ad una prima conclusione: per la definizione di minaccia sono richiesti specifici elementi che qualifichino come pericolosa e credibile la condotta di avvertimento e verosimilmente preludono ad un imminente attacco armato.

Passiamo di seguito ad affrontare il problema della rilevanza giuridica (in termini di liceità o illiceità) della minaccia.

#### **4.4. Il problema della disciplina giuridica della minaccia nell'attuale politica della deterrenza nucleare.**

Per capire se la detenzione di armi nucleari in Italia integri una minaccia contrastante con le regole del diritto internazionale, ci sembra necessario chiarire preliminarmente in quale rapporto essa si ponga rispetto alla cosiddetta politica di deterrenza nucleare, all'interno della quale, come rilevato anche dalla Corte Internazionale di Giustizia, la condotta minacciosa assume un particolare significato di dissuasione verso gli Stati terzi.

La politica della deterrenza nucleare, stabilitasi a partire dal Secondo Dopoguerra, può considerarsi una prassi tristemente vigente nell'attuale panorama internazionale (rinviando sul tema, al § 2.1).

Il pensiero che fa da retroterra alla deterrenza, e che di fatto ne dà una definizione è quello di: “*scoraggiare il nemico dall'intraprendere un'azione militare, prospettandogli un costo e un rischio superiori ai possibili guadagni*”<sup>92</sup>. Nel contesto successivo alla seconda guerra mondiale la dinamica della deterrenza si è estesa anche a Paesi terzi oltre a quelli direttamente coinvolti nella dialettica attacco-difesa, dando, così, la nascita ad un fenomeno in cui lo stato cd. “difensore”, percependo una minaccia indiretta contro uno stato terzo, gli garantisce protezione. L'instaurarsi di questo fenomeno di difesa reciproca ha determinato “*l'estensione da parte di Washington di un ombrello di protezione, altre volte chiamato 'garanzia nucleare' ai propri alleati*”<sup>93</sup>, denominata appunto *extended deterrence*.

I requisiti essenziali della *extended deterrence* sono: il possesso da parte del difensore delle necessarie capacità militari per dissuadere lo sfidante dall'attaccare il *protégé*; la capacità del difensore di assicurare l'alleato riguardo alla credibilità dell'impegno preso a sua difesa<sup>94</sup>.

La politica della deterrenza è interamente costruita sulla minaccia a scopi difensivi: una specie di “*aggressive defence*” finalizzata all'autoconservazione (*self-preservation*) e al mantenimento di un pacifico equilibrio, secondo il principio “*successful deterrence prevents war*”<sup>95</sup> basato però sull'idea della reciproca distruzione (c.d. *mutually assured destruction* (MAD) *doctrine*)<sup>96</sup>.

Per accertare se la deterrenza estesa, basata sul possesso di armi nucleari, possa conciliarsi con il diritto internazionale, l'analisi procederà con un approfondimento sull'effettiva ***applicabilità della legittima difesa all'i-***

92. P. FORADORI, *Il dibattito sulle armi nucleari tattiche in Italia: tra impegni di disarmo e solidarietà atlantiche*, in *Documenti IAI*, Marzo 2011, p. 4 con rinvio a Snyder, 1961, p. 3.

93. S. YOST DAVID, *Assurance and US extended deterrence in NATO*, in *International Affairs*, Vol. 85, No. 4, July 2009, pp. 755-780.

94. Il problema della credibilità “rimane insuperabile nella teoria e nella prassi della legittima difesa”, P. FORADORI, *cit.*, p. 4.

95. J.A. GREEN-F. GRIMAL, *The Threat of Force as an Action in Self-Defense Under International Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2011, p. 311.

96. P. AMARASIGHE, *Moral and Legal Defects in the Concept of Nuclear Deterrence*, in *Revista Română de Studii Eurasiatice* 2019, p. 195.



*stituto della minaccia* tenuto conto delle particolari condizioni a cui il suo funzionamento è subordinato.

#### 4.5. La minaccia e la legittima difesa.

Il quadro normativo di riferimento è composto dagli artt. 2(4) e 51 UN-Charter<sup>97</sup>.

Lo scopo dell'indagine che seguirà è invece chiarire: *a.* quali tipi di legittima difesa vengono oggi riconosciuti nel diritto internazionale; *b.* se la minaccia con le armi nucleari rientri tra le forme di difesa legittima, nel rispetto dei principi di necessità e proporzione generalmente richiesti dall'istituto.

Cominciando dal primo punto, la lettera dell'art. 51 è abbastanza chiara nel definire che la legittima difesa deve realizzarsi in risposta ad un attacco armato, cioè dopo che questo sia compiuto.

Il dettato normativo non comprende, dunque, forme di legittima difesa anticipate, cioè collocate prima dell'aggressione, o nell'imminenza dell'attacco.

Ciò non ha ostacolato la dottrina, tuttavia, nell'elaborare ulteriori categorie di legittima difesa, sulla base di un'interpretazione lata dell'espressione "*inherent right of self-defence*" ricavata dalla stessa disposizione.

Oggi dunque, sia in letteratura, sia nella prassi giurisprudenziale (v. sotto), trovano spazio anche le forme di legittima difesa cosiddette *anticipata* e *preventiva*.

Più in dettaglio, con riguardo ai diversi gradi di anticipazione della legittima difesa, quattro sono le categorie elaborate dagli studiosi: *reactive*, *interceptive*, *anticipatory* e *pre-emptive self-defence*<sup>98</sup>.

97. Art. 51 *Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.*

98. R. KOLB, *Self-defence and Preventive War at the beginning of the Millennium*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht* 2004, pp. 122 ss. La prima categoria si riferisce la legittima difesa che segue un attacco armato; la seconda invece si realizza quando la legittima difesa si colloca tra il lancio dell'attacco e il realizzarsi degli effetti dell'attacco sul territorio dello Stato. Le altre due categorie, entrambe collocate prima dell'attacco, si distinguono perché mentre la legittima difesa anticipata richiede

Mentre le prime due tipologie di difesa presuppongono (quantomeno) la contestualità all'aggressione, risultando così conformi al dettato dell'art. 51 UN-Charter, le altre due categorie - anticipata e preventiva - si collocano temporalmente prima dell'attacco, richiedendo per questo una valutazione più complessa.

Ai fini della nostra analisi, è rilevante chiarire che, mentre la legittima difesa anticipata è accolta unanimemente tanto in giurisprudenza, quanto in dottrina e altresì nella prassi, sulla scorta dell'elaborazione fattane nel *leading case* *Caroline*<sup>99</sup>, non altrettanto può dirsi per la legittima difesa preventiva.

Quest'ultima è anzi ritenuta al di fuori dell'ambito applicativo dell'art. 51 UN-Charter, in quanto, lungi dal collocarsi in prossimità di un attacco che con alto grado di probabilità si realizzerà di lì a poco, essa più precisamente si traduce in una reazione in vista di un evento che in qualche non precisabile momento del futuro si materializzerà "*perhaps sometimes in the future*".

Generalmente il possesso di armi nucleari, così come lo schieramento di simili armamenti, calati nel più ampio ambito della *extended deterrence*, vengono considerati minacce collocate al livello della legittima difesa preventiva<sup>100</sup>.

Il notevole livello di anticipazione che tali condotte comportano, viene da molti autori ritenuto incompatibile con il diritto internazionale, non solo perché in contrasto con la lettera della UN-Charter, ma anche perché essi non sembrano poter obbedire ai requisiti di necessità e di proporzione richiesti dall'art. 51 UN-Charter<sup>101</sup>. Le armi nucleari stanziare in Italia a fini di deterrenza violano quindi due volte il diritto internazionale: sia

l'imminenza dell'aggressione, la difesa preventiva si colloca in una fase temporalmente più remota.

99. Il caso *Caroline* che ha dato origine ad una crisi diplomatica tra i governi statunitense e britannico è stato oggetto di trattative diplomatiche che hanno portato all'elaborazione dei principi che tuttora guidano l'applicazione della legittima difesa anticipata, poi confluiti nel Webster-Ashburton Treaty nel 1842, v. [https://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/br-1842d.asp](https://avalon.law.yale.edu/19th_century/br-1842d.asp). I Governi concordarono nel ritenere che può aversi legittima difesa allorché ricorra - questo il cuore - "*a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation*". Cfr. anche High-Panel Report (2004), UN General Assembly, p. 54.

100. T. GRAHAM, *National Self-Defense, International Law, and Weapons of Mass Destruction*, in *Chicago Journal of International Law*, 2003, 1-18.

101. Sul punto si rinvia ai *Chatham House Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*, October 2005.

perché l'Italia non è uno stato nucleare ai sensi del TNP sia perché la politica della deterrenza non è conciliabile con il divieto di minaccia dell'uso della forza.

#### 4.6. La prassi attuale degli Stati che accoglie la legittima difesa preventiva.

Il profilo problematico di questa divergenza fra la UN-Charter e la prassi internazionale consiste nel capire fino a che punto il comportamento degli Stati possa o meno derogare al diritto internazionale stabilito dalle fonti scritte.

Attualmente può dirsi diffusa, infatti, nella prassi dei Paesi nucleari, l'idea per la quale la difesa legittima preventiva sia a buon diritto accoglibile in quanto ricompresa nell'art. 51 UN Charter, in particolare, nei casi in cui l'uso della forza sia diretto a reprimere un attacco terroristico o a contrastare la proliferazione di armi di distruzione di massa: "*particularly in cases where the force is intended to suppress terrorist acts or the proliferation of WMD*" (*weapons of mass destruction*)<sup>102</sup>. Si assume, insomma, che la difesa preventiva, su cui potrebbe edificarsi la politica di deterrenza nucleare, sarebbe giustificata proprio dall'esigenza di mantenere la pace e la sicurezza nelle relazioni internazionali, che verrebbero violate sia in caso di attacchi terroristici, sia attraverso la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Ma viene spontaneo chiedersi se una simile tesi sia sostenibile.

Un tale modo di intendere il concetto di legittima difesa sovverte di fatto gli scopi della UN-Charter attraverso l'instaurazione di una prassi che, pur dichiarando di ambire al perseguimento dei medesimi obiettivi, fa impiego di mezzi radicalmente contrari a quelli stabiliti dalle carte internazionali (cfr. sotto).

Il problema interpretativo, su cui il dibattito è proliferato, e che ha permesso l'estensione del concetto di legittima difesa, è legato, come si diceva, alla nozione di *imminenza* dell'attacco a cui l'atto di difesa sarebbe diretto.

Il requisito di imminenza rimane oscuro e ancora manipolabile in quanto non definibile solo sulla scorta di criteri temporali, bensì anche

102. C. HENDERSON, *cit.*

“di contesto” (tra i quali, in particolare, la gravità della potenziale offesa, l’insidiosità delle sue modalità esecutive, l’intenzione dell’aggressore).

Ciò, da un lato, può effettivamente determinare un ampliamento sregolato del concetto di difesa; d’altra parte però - si potrebbe osservare - valorizza la necessità di accuratamente vagliare anche i requisiti di *necessità* e di *proporzione*.

Si osserva, infatti, che l’elemento della *imminenza* si rivela indissolubilmente legato alla possibilità di rimettere la questione al Security Council, al quale è necessario rivolgersi in via prioritaria in caso di attacchi armati. Solo un suo infruttuoso ricorso potrà legittimare, eventualmente, una scelta diversa da parte dello Stato aggredito, di reagire individualmente in autotutela.

Non potrebbe, insomma, essere considerata né proporzionata né necessaria - e arriviamo così alla trattazione del secondo punto - la minaccia dell’uso di armi nucleari, perpetrata da uno Stato in risposta ad analoga minaccia di uno Stato terzo, senza prima aver investito il Consiglio di Sicurezza della questione.

E questo non soltanto perché, come si vedrà (cfr. § 4.6), l’art. 51 fa riferimento esclusivamente alla reazione difensiva ad un *attacco armato*, e non anche ad una minaccia, ma anche perché, nei fatti, tanto più risulta collocata nel futuro la verifica dell’attacco, tanto maggiori possibilità ha lo Stato aggredito di rimettere prioritariamente la questione al Consiglio di Sicurezza.

Sembra chiaro, in sintesi, che più anticipata è la soglia della reazione difensiva, più stringente si fa l’obbligo a carico dello stato aggredito di rivolgersi al Consiglio di Sicurezza per dirimere la questione: *‘the further ahead we advance in the temporal scale, the more possibilities that are for reality to diverge from the prediction’ and more opportunities to take alternative action including taking concerns to the UN Security Council*<sup>103</sup>.

Questo rilievo investe, poi, indirettamente anche il requisito di *proporzione*, considerato che nella scelta tra il non ricorrere alla minaccia con le armi nucleari e il farvi ricorso in una situazione in cui tale ricorso non può affatto dirsi “indispensabile”, questa seconda opzione appare smisurata,

103. C. HENDERSON, *cit.*, p. 305.

eccessiva; sia in relazione agli effetti, sia in relazione alle concomitanti circostanze.

#### 4.7. Il rango del divieto di minaccia.

Quest'ultima parte dell'analisi riguarda il rango delle disposizioni di nostro interesse, in quanto tale elemento si rivela centrale per comprendere il loro rapporto sul piano giuridico<sup>104</sup>.

La manualistica di diritto internazionale e la giurisprudenza<sup>105</sup> attribuiscono all'art. 2(4) UN-Charter rango di norma consuetudinaria *qualificata*; in particolare essa integrerebbe vero e proprio diritto imperativo inderogabile (*ius cogens*) con riferimento al divieto dell'uso della forza<sup>106</sup>.

Più dubbio sembra invece il rango del ricorso alla minaccia, pur sempre contenuto nell'art. 2(4) UN-Charter.

In assenza di univoci segnali dalla dottrina, e di definitivi pronunciamenti della Corte Internazionale di Giustizia (come nella *Advisory Opinion*), due sembrano essere le strade percorribili.

Si potrebbe, da un lato, pervenire ad una risposta positiva - per la quale, cioè, il divieto di minaccia è *ius cogens* - invocando proprio l'argomento della CIG, secondo cui uso e minaccia stanno e cadono insieme: se la loro applicazione è fondata sul loro stretto legame, si potrebbe, altresì, ritenere che le fonti della loro disciplina siano dotate della stessa forza.

D'altra parte, è doveroso menzionare l'esistenza di indirizzi contrari, stando ai quali la diffusione di una prassi manifestamente difforme dai precetti della Carta ONU sarebbe il segnale tangibile del rango meramen-

104. A questo proposito è utile richiamare Art. 103 UN-Charter "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail" e Art. 53 Vienna Convention on Treaties conflicting with a peremptory norm of general international law ("jus cogens"): "A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law. For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character."

105. Sul tema è considerato *Leading Case* il Caso Nicaragua, cit.

106. N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Torino 2009, p. 394.

te consuetudinario (e non cogente) del divieto di minaccia. Si afferma, cioè, che, dal momento che - come già visto - la prassi internazionale di fatto ammette il ricorso alla minaccia per garantire il *law enforcement* (mantenimento della pace e della sicurezza internazionali), discostandosi, così, dalla previsione dell'art. 2 (4), si potrebbe per questo seriamente dubitare della natura imperativa del correlato divieto<sup>107</sup>. *Ius cogens* è qualificato dalla manualistica internazionale come un diritto consuetudinario particolarmente qualificato<sup>108</sup>: l'*opinio iuris* che accompagna i comportamenti degli Stati deve consistere in accettazione e riconoscimento da parte della comunità internazionale della cogenza della norma, la sua natura inderogabile dev'essere riconosciuta dalla comunità internazionale nel suo insieme. Se gli Stati - questo il retroterra della dottrina minoritaria - non seguono prassi dirette al disarmo, bensì ne istituiscono di nuove, fondate sugli armamenti, ciò è perché l'*opinio iuris* è cambiata<sup>109</sup>.

Questa opinione, rimasta minoritaria e del tutto isolata in dottrina, è comunque da considerarsi inaccettabile: sarebbe un controsenso se la proibizione cogente della Carta ONU potesse cadere in desuetudine perché travolta dalla prassi contraria<sup>110</sup>. Parimenti deve ritenersi errata l'interpretazione che distingue, all'interno dell'art. 2 (4) UN-Charter, due diverse soglie di cogenza del divieto: l'una relativa al divieto di azioni coercitive che hanno per oggetto la violazione dell'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato ("*threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state*"); l'altra relativa al divieto di minaccia o uso della forza armata incompatibili con i fini delle Nazioni Unite ("*in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations*"). Questa interpretazione, strettamente ancorata al dato letterale della disposizione in esame, pretende di affermare che non sareb-

107. M. ROSCINI, *cit.*, pp. 265-6.

108. N. RONZITTI, *ult. op. cit.*, p. 155.

109. Sul contrasto tra UN-Charter e State Practice, cfr. M. GLENNON, *The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 25(2), 539-558, ove si afferma, in estrema sintesi, visto che "*no rules will work that do not reflect the underlying geopolitical realities*"; "*there is no use in telling ghost stories to people who do not believe in ghosts*", è auspicabile che a livello internazionale si giunga a concordia sulla questione, regolamentando la materia. Cfr. anche A. CLARK AREND, *International Law and Pre-emptive Use of Military Force*, in *Washington Law Quarterly*, 2003, pp. 89 e ss.

110. N. RONZITTI, *ult. op. cit.*, p. 399.

bero vietate le azioni coercitive che non abbiano per oggetto la violazione dell'integrità territoriale o la sua indipendenza politica. Essa è tuttavia rigettata dalla dottrina (come risulta dalla manualistica internazionale<sup>111</sup>), poiché tutte le voci dell'art. 2(4) UN-Charter soggiacciono ad un divieto di carattere assoluto.

Le considerazioni che precedono hanno rilievo per gli effetti che hanno sull'applicabilità della legittima difesa.

La questione da indagare è se, nella gerarchia delle fonti, l'art. 51 UN-Charter di origine consuetudinaria, possa prevalere sul divieto di minaccia perpetrato con le armi nucleari, di cui all'art. 2(4) UN-Charter; se possa, cioè, rendere lecito tale tipo di minaccia che, come abbiamo visto, consiste nella prospettazione dell'uso delle armi di distruzione di massa, allo scopo di dissuadere gli Stati terzi dal fare utilizzo delle proprie.

Anzitutto può essere di aiuto il dato letterale.

L'art. 51 UN-Charter, che rende lecite le condotte di cui all'art. 2(4) UN-Charter a scopo di difesa, espressamente consente la reazione difensiva nei confronti di un *attacco armato*, così restringendo l'ambito di applicabilità della deroga solo ai casi più gravi<sup>112</sup>.

Questa interpretazione letterale, che quindi esclude la legittimità di una reazione offensiva alla minaccia di uno Stato, è avallata da diversi autori: "*the power to authorize the use of force in the case of a mere threat lies in the Security Council alone*", since "*such a case remains below the threshold at which a state may decide to use force unilaterally*"<sup>113</sup>.

In secondo luogo, per quanto riguarda più precisamente il rapporto gerarchico tra le fonti, sebbene l'art. 51 venga generalmente considerato parte del diritto consuetudinario, non sembra sostenibile che l'attuale prassi della deterrenza nucleare - fondata peraltro su una interpretazione davvero lata della nozione di difesa e non da tutti condivisa<sup>114</sup> - abbia

111. N. RONZITTI, *Introduzione*, cit., p. 397; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2006, p. 31.

112. Non trova, cioè, applicazione a "*forme meno gravi di uso della forza*", così B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 2010, p. 384.

113. M. ROSCINI, cit., p. 271.

114. Cfr. sul punto B. STALEY, *Evaluating the Contemporary Legal Status of Pre-emptive Self-Defence*, in *Papers of the Association for International Studies*, 2007, pp. 20 e ss. ove si evidenzia che lo status della difesa preventiva è, allo stato attuale, non-giuridico "*since 1945 States responded and altered the law through customary practice to re-incorporate the right of preemptive self-defence. That said, no international*

comunque la forza di modificare l'efficacia di tale norma, estendendo il suo ambito di applicazione oltre i casi in essa previsti<sup>115</sup>.

E in ogni caso, si potrebbe anche osservare che una eventuale estensione della legittima difesa alla minaccia confliggerebbe con quel nucleo di diritto imperativo ricavabile dall'art. 2(4) UN-Charter di cui anche la minaccia all'uso della forza è parte<sup>116</sup>. Si verificherebbe insomma un contrasto insanabile fra una disposizione (derogatoria/speciale) di diritto consuetudinario e una disposizione quasi sicuramente riconducibile al superiore rango del diritto imperativo.

Da ultimo, considerato che la minaccia è qui realizzata attraverso armi di distruzione di massa, si verificherebbe un contrasto anche con i principi e le regole del diritto umanitario e del diritto internazionale dei conflitti armati - nella parte in cui proibiscono armi che determinino una indiscriminata lesione delle vittime - entro i quali dovrebbe, invece, collocarsi il funzionamento della legittima difesa. Sembra difficile, cioè, ritenere che la legittima difesa possa operare al di là dei limiti del diritto umanitario (rinviando a questo proposito all'Advisory Opinion, § 4.2).

Ricaviamo indiretta conferma di questo dal criterio di *proporzione* in particolare, che più di altri permette di concludere per l'impraticabilità di una simile opzione sul piano internazionale.

La reciproca minaccia dell'uso di armi nucleari espone gli Stati ad un rischio non contro-bilanciabile con il loro interesse alla tutela della sovranità, perché ciò che viene esposto a pericolo è la loro stessa sopravvivenza.

---

*body with legal standing to comment has come to a consensus regarding the scope of pre-emptive self-defence"*

115. Contra, N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2011, p. 358. Dove si afferma che "gli accordi di disarmo, pur essendo strumentali al mantenimento della pace della sicurezza internazionale, non possono essere spinti a tal punto da mettere in pericolo il diritto di legittima difesa degli Stati. La legittima difesa è considerata come appartenenti al diritto cogente ed è da chiedersi se è un trattato di disarmo che eliminasse completamente la possibilità di ricorrere alla legittima difesa sarebbe da considerarsi *valido in quanto contrario ad una norma imperativa del diritto internazionale*". Lo stesso autore tuttavia chiarisce che la legittima difesa, così come prevista dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite come eccezione alla proibizione all'uso della forza nelle relazioni internazionali, fosse già prevista dal diritto internazionale consuetudinario e che la sua formazione è andata di pari passo con l'affermazione del principio del divieto dell'uso della forza. La scriminante della legittima difesa doveva ritenersi esistente anche nell'ambito del *Covenant* della Società delle Nazioni e del patto Kellogg-Briand, anche se non espressamente menzionata (p.34).

116. Così, in letteratura, P. AMARASINGHE, *cit.*, p. 203, che rileva come l'origine morale del diritto imperativo impone di ritenere in esso ricompresa anche la non proliferazione delle armi nucleari.



A ciò deve poi aggiungersi - lo si ripete - che la strategia nucleare non risulta affatto necessitata, potendo gli Stati ricorrere a tecniche alternative per tutelare la propria incolumità da presunti rischi di attacco<sup>117</sup>.

Si potrebbe, in particolare, insistere sulla considerazione per cui in tutti i casi rientranti nella dinamica della deterrenza nucleare, gli Stati destinatari di una minaccia dovrebbero rimettere la questione al *Security Council* - visto peraltro che sono casi, come si diceva, di notevole anticipazione, in cui gli Stati hanno tempo di regolare diversamente le loro condotte - il quale potrà quindi stabilire se ci si trovi di fronte ad una minaccia contro la pace ex art. 39 UN-Charter e prendere le misure necessarie; non potrebbero invece rispondere, a loro volta, con una speculare condotta minacciosa diretta agli Stati minaccianti.

Inoltre, gli Stati nucleari potrebbero condurre serie trattative per aderire in tempi rapidi al Trattato di messa al bando delle armi nucleari del 2017 che contiene il divieto espresso di usare o minacciare di usare armi nucleari in qualsiasi circostanza in articolo 1 lett. d).

In sintesi, la politica della deterrenza per come attuata dalla NATO confligge con il diritto internazionale perché fondata sulla minaccia dell'uso di armi nucleari a scopo difensivo senza che vengano rispettati i principi che governano l'istituto della legittima difesa violando così tanto l'art. 2 comma 4 che l'art. 51 della Carta ONU.

#### **4.8. L'applicazione della deterrenza nucleare agli Stati firmatari del Trattato sulla Non Proliferazione delle armi nucleari.**

Un'ultima osservazione deve essere fatta con riguardo alle disposizioni del Trattato di Non Proliferazione (TNP).

Nel premettere che tutti gli Stati della comunità internazionale debbano cooperare rinunciando all'uso della minaccia e della forza nelle loro relazioni, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite e dei principi di sicurezza e di pace della comunità internazionale, come visto in prece-

117. I due requisiti di proporzione e necessità vanno qui legati e letti insieme, secondo la formulazione datane nel caso *Caroline*: "In the Caroline formulation, the principle of proportionality was stated to require "nothing unreasonable or excessive, since the act, justified by the necessity of self-defence, must be limited by that necessity, and kept clearly within it.", ex *Chatham Principles*, cit., p. 10.

denza, il TNP distingue fra paesi nucleari e non nucleari, stabilendo per ciascuna categoria una particolare disciplina.

**Art. I** *Ciascuno degli Stati militarmente nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non trasferire a chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non assistere, né incoraggiare, né spingere in alcun modo uno Stato militarmente non nucleare a produrre o altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, ovvero il controllo su tali armi o congegni esplosivi.*

**Art. II** *Ciascuno degli Stati militarmente non nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non ricevere da chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, né il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non produrre né altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, e a non chiedere né ricevere aiuto per la fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni nucleari esplosivi.*

Stando a queste disposizioni si comprende che la detenzione di armi nucleari a scopo di minaccia deterrente comporta la patente violazione del trattato di Non Proliferazione da parte di entrambe tali categorie di Stati. Gli Stati nucleari, infatti, infrangono il TNP – e prima ancora la Carta ONU - se di fatto spingono gli Stati non nucleari ad armarsi per difesa, o comunque a fare utilizzo di congegni nucleari a fini dissuasivi. D'altra parte, gli Stati non nucleari, che nel TNP si impegnano a non ricevere le armi o il controllo su di esse, violano il trattato perché, nell'adottare mezzi difensivi di pari efficacia di quelli adottati dai Paesi nucleari, di fatto scelgono una strada difensiva che contrasta con gli obblighi internazionali assunti. Di ciò abbiamo già fatto menzione all'inizio del nostro discorso (in particolare, si veda § 2). Pertanto, l'Italia che partecipa alla deterrenza nucleare NATO nelle vesti di Stato non-nucleare, secondo il Trattato TNP, viola sia il divieto di detenere o possedere in qualsiasi modo armi nucleari ai sensi del TNP, sia il divieto di minacciare altri Stati con armi nucleari. L'adesione dell'Italia alla deterrenza nucleare non è solo illegittima rispetto agli obblighi derivanti dalla UN-Charter, ma lo è - e, in una certa misura, in modo ben più accentuato - rispetto agli obblighi di diritto internazionale sulla non proliferazione delle armi.

Vedremo inoltre che queste violazioni pongono problemi anche rispetto al panorama europeo (in dettaglio si vedrà come l'attuale situazione ponga problemi di compatibilità anche con il Trattato EURATOM e il Trattato dell'Unione Europea, cfr. § 13).

## 5. La minaccia dell'uso di armi nucleari integra un crimine internazionale?

Questo paragrafo è dedicato al seguente quesito: può la minaccia dell'uso di armi nucleari integrare un crimine internazionale, dando così origine anche alla responsabilità penale individuale sul piano internazionale?

In primo luogo, e prima di passare alle questioni procedurali, occorre capire se la condotta in esame trovi menzione tra i crimini codificati dallo Statuto di Roma in modo da valutare se possa essere attivata la giurisdizione della Corte Penale Internazionale *ratione materiae*.

Questa indagine impone di precisare che i crimini internazionali annoverano tra i propri elementi essenziali l'elemento di contesto, il quale assume la specifica funzione di elevare le condotte illecite elencate nello Statuto - e che potrebbero, nella maggior parte dei casi, già integrare semplici reati a livello nazionale - a crimine "di massa", per la realizzazione del quale lo Stato si avvale del proprio apparato.

Ogni crimine internazionale ha il proprio specifico elemento di contesto: per i crimini contro l'umanità (art. 7) esso è rappresentato dal "*widespread or systematic attack directed against any civilian population*" ove tale attacco venga realizzato con molteplici atti "*pursuant to or in furtherance of a State or organisational policy to commit such attack*"; per i crimini di guerra (art. 8) è rappresentato dall'essere la condotta illecita in connessione con un conflitto armato; il genocidio (art. 6), pur formalmente privo di un vero e proprio richiamo all'elemento contesto nella disposizione, richiede però, per essere provato in giudizio, un sistema manifesto di condotte simili univocamente dirette alla distruzione di un gruppo etnico, razziale, religioso "*a manifest pattern of similar conducts directed against the group*" (Elements of Crimes, sub art. 6 per ogni condotta genocidiaria). Infine, il crimine di aggressione richiede "*the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to*

*direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations” (art. 8 bis).*

Ora, il genocidio può pacificamente ritenersi escluso rispetto alla casistica di nostro interesse, salvo che non venga dimostrato “*intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such*” (§ 26, Adv. Opinion 1996, CIG). Si potrebbe riflettere, semmai, sulla sussistenza dei crimini contro l’umanità, di crimini di guerra e del crimine di aggressione.

Partendo dai crimini contro l’umanità, occorre specificare che per “attacco” non debba intendersi necessariamente un attacco armato, potendo esso essere rappresentato anche da condotte non violente o distruttive (come è stato il caso dell’*apartheid*)<sup>118</sup>. Esso comprende, piuttosto, qualsiasi forma di vessazione ai danni della popolazione civile<sup>119</sup>. A ciò si aggiunga che l’attacco deve essere diretto contro la popolazione civile, dovendo quindi configurare una forma di aggressione a danno di un indiscriminato numero di persone non appartenenti alle milizie di uno Stato. Ciò non si traduce peraltro nella necessità che sussista un particolare fine, dovendo essere l’attacco alla popolazione civile semplicemente oggetto di rappresentazione certa. Quanto poi al carattere “esteso” o “sistematico”, mentre il primo attributo si riferisce per lo più al dato spaziale, il secondo allude alla dimensione organizzativa dell’attacco, che deve poter essere ricondotto ad un disegno politico dello Stato.

Fatti questi chiarimenti, è possibile chiedersi se la politica di deterrenza, fondata sull’idea che attraverso la minaccia nucleare sia possibile tenere “sotto scacco” un altro Paese, di fatto, mettendo a repentaglio la vita della sua popolazione, rientri nel concetto di attacco sopra delineato.

118. ICTY, *Kunarac et al.*, IT-96-23 / IT-96-23/1-A, 12 giugno 2002, par. 416, “The term “attack” in the context of a crime against humanity carries a slighter meaning than in the laws of war. In the context of a crime against humanity, attack is not limited to the conduct of hostilities. It may also encompass situations of mistreatment of persons taking no active part in hostilities, such as someone in detention. However, both terms are based on a similar assumption, namely that war should be a matter between Armed Forces or armed groups and that the civilian population cannot be a legitimate target”. Par. 86: “[...] the attack in the context of a crime against humanity is not limited to the use of armed force; it encompasses any mistreatment of the civilian population”.

119. AA.VV., *Introduzione al Diritto Penale Internazionale*, Torino 2020, p. 378.

Si potrebbe rispondere in senso affermativo solo sostenendo che l'esposizione della popolazione civile di un Paese al pericolo che deriverebbe dal potenziale, ma non certo, impiego di armi nucleari sia già di per sé sufficiente. In pratica, si potrebbe ammettere solo estendendo il concetto di attacco alle situazioni di *pericolo*.

Dovrebbero, a tale riguardo, essere allora esaminate anche le condizioni che seguono:

1. che sia possibile affermare che il possesso di ordigni nucleari rappresenti di per sé un pericolo per l'incolumità delle persone vicine al luogo di stoccaggio. Ciò potrebbe accadere o perché alta è la probabilità che si concretizzino danneggiamenti o deterioramenti nella loro manutenzione (pericolo effettivo) o perché, pur essendo questa eventualità di fatto remota e scongiurata dalle più sofisticate tecnologie per la conservazione del materiale nucleare, catastrofica sarebbe la conseguenza del suo realizzarsi (eccezionalità delle conseguenze in caso di materializzazione del rischio).
2. che la minaccia dell'impiego di un ordigno nucleare implichi non solo la rappresentazione di un suo impiego, ma anche del certo verificarsi delle conseguenze.

Sebbene il possesso di ordigni nucleari a scopo di minaccia possa ben integrare entrambi i punti sopra indicati, ci sembra tuttavia difficile poter immaginare un'estensione della nozione di attacco anche alla fase di pericolo, applicandola così alle condotte di deterrenza nucleare.

Ciò per due ragioni preliminari, ricavabili dalla lettura combinata degli artt. 22(2)<sup>120</sup> e 25(3)(f)<sup>121</sup> dello Statuto di Roma, rispettivamente dedicati, il primo, al principio di legalità penale e alla stretta interpretazione delle fonti e, il secondo, alla disciplina del tentativo che regola le soglie di anticipazione della tutela penale.

120. Art. 22 *Nullum crimen sine lege* "the definition of a crime shall be **strictly construed** and shall not be extended by analogy. In case of ambiguity, the definition shall be interpreted in favour of the person being investigated, prosecuted or convicted" (c. 2).

121. Art. 25 (3) (f) *Individual criminal responsibility* "Attempts to commit such a crime by taking action that commences its execution by means of a substantial step, but the crime does not occur because of circumstances independent of the person's intentions. However, a person who abandons the effort to commit the crime or otherwise prevents the completion of the crime shall not be liable for punishment under this statute for the attempt to commit that crime if the person completely and voluntarily gave up the criminal purpose".

Come a breve si vedrà, la disciplina sul tentativo è di grande interesse per capire fino a che punto sia possibile anticipare la risposta penale rispetto ai crimini internazionali: a partire da quale momento, cioè, un atto o una certa condotta possano dirsi punibili. Ciò si rivela centrale soprattutto con riferimento al crimine di aggressione.

Quanto alla possibilità di integrare un crimine contro l'umanità, concludiamo sul punto rilevando che: tra le condotte elencate all'art. 7 Statuto di Roma vi è un riferimento ad una formula aperta, quella disciplinata al comma 1, lett. k) "*other inhumane acts of a similar character intentionally causing a great suffering or serious injury to body or to mental or physical health*". Essendo tale formula indefinita, essa si presta ad accogliere al suo interno una tipologia assai varia di condotte, dalle quali potrebbe non essere esclusa la minaccia di un male imminente e irreparabile (come appunto la minaccia dell'uso di una bomba nucleare). Tuttavia, poiché senza il contesto nessuna delle condotte elencate dall'art. 7 potrebbe configurare un crimine contro l'umanità, è dal contesto che noi dobbiamo trarre ulteriore conferma. Quanto prima illustrato ci mostra che la nozione di attacco, centrale nella ricostruzione dell'elemento di contesto, difficilmente potrebbe essere estesa alle situazioni di pericolo: tale interpretazione, infatti, per quanto possa non essere esclusa in astratto, si espone al rischio di entrare in conflitto con i principi statutari di legalità e offensività.

Quanto, poi, ai crimini di guerra, tenuto conto del fatto che allo stato attuale è in corso un conflitto internazionale che coinvolge Stati Nucleari, ci si potrebbe chiedere se la detenzione delle armi nucleari statunitensi a scopo difensivo sul territorio italiano integri già un crimine di guerra da ricondurre al conflitto armato tra Russia e Ucraina. A tale proposito possiamo dire che: per quanto riguarda il nesso tra la condotta e l'elemento di contesto, è sufficiente che il conflitto internazionale sia attuale e che la condotta da incriminare sia ad esso *funzionalmente* legata<sup>122</sup>. Il Tribunale Penale Internazionale per l'Ex-Jugoslavia (ICTY) ha chiarito il grado di inerenza della condotta al conflitto, asserendo che l'esistenza di un conflitto armato deve svolgere un ruolo sostanziale nella commissione del crimine da parte dell'autore, nella decisione di commetterlo, e di commetterlo in un certo modo e per un certo fine: "*substantial part in*

122. G. WERLE, *Principles of International Criminal Law*, The Hague, 2009, p. 373.

*the perpetrator's ability to commit it, his decision to commit it, the manner in which it was committed or the purpose for which it was committed*"<sup>123</sup>. Inoltre, sempre la giurisprudenza internazionale afferma che non è necessario che l'autore della condotta criminosa appartenga alle forze armate di una delle parti belligeranti; l'importante è che prenda parte alla dinamica del conflitto "approfittando" del suo svolgersi per realizzare il fatto (es. può trattarsi anche di un civile). Naturalmente, poi, occorre che la condotta criminosa rientri nel novero delle fattispecie richiamate all'art. 8 Statuto di Roma, secondo il principio *nullum crimen sine lege*.

Dunque, quanto al nesso con l'elemento di contesto, trattandosi di una questione interpretativa, non può essere del tutto esclusa la configurabilità di un legame tra l'attuale conflitto tra Russia e Ucraina e le condotte preparatorie a scopo di difesa dei Paesi che detengono armamenti nucleari, poiché tale detenzione assume ora più che mai le sembianze di una controffensiva anticipata in caso di attacco. Certo è - si potrebbe controbattere - che tale condotta, radicata nella deterrenza nucleare, vigente ormai da diversi decenni, non trova nell'attuale conflitto internazionale la propria causa originaria. Tale ultima circostanza potrebbe comportare l'esclusione del nesso di contesto; d'altra parte, però, ci sembra conveniente rilevare che si tratta di una questione rimessa all'interpretazione da valutarsi caso per caso (secondo il cd. case-by-case approach).

Quanto, invece, alla fattispecie configurabile, l'elencazione fornita dallo Statuto di Roma fa prevalentemente riferimento a condotte "in atto" (*esecuzione, impiego, attacco* etc.). Tra le fattispecie, tuttavia, ci sembra interessante segnalarne una, individuata all'art. 8 (2) (b) (xii). Si tratta della condotta di dichiarazione di totale distruzione: "*Declaring that no quarter will be given*". Si potrebbe infatti leggere la minaccia perpetrata con la detenzione di armi nucleari come una tacita dichiarazione di annientamento totale in caso di attacco. Anche qui, si tratta di una soluzione interpretativa in parte rimessa alla discrezionalità giudiziale; se non altro, però, la condotta in esame offre una rappresentazione convincente del ruolo della minaccia nucleare, che è essenzialmente quella di dare un avviso, un monito alle controparti.

123. *Ibidem* per i copiosi riferimenti giurisprudenziali.

Per completezza facciamo un'ultima menzione ad una fattispecie che difficilmente potrebbe adeguarsi alla deterrenza nucleare fondata sulla minuziosa preparazione di un attacco nucleare contro il nemico ma che offre una rappresentazione, almeno sul piano descrittivo, della portata lesiva dell'eventuale utilizzo delle armi nucleari. Facciamo riferimento alla fattispecie di cui all'art. 8 (2) (b) (iv) *"Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated"*.

Lanciare un attacco intenzionalmente non corrisponde al solo minacciarlo. Certamente, vero questo, si potrebbe altrettanto osservare che, invocando la disciplina del tentativo, come regolata a livello statutario all'art. 25 (3) (f) (v. nel prossimo paragrafo), non è da escludere che l'implementazione di un arsenale nucleare in tempi di guerra possa di fatto equivalere alla preparazione sostanziale di un attacco. Attribuendo un significato più esteso alla condotta di tentativo, che, come si vedrà, richiede a rigore che si abbia già l'inizio dell'esecuzione criminosa, si potrebbe anticipare la soglia di tutela e considerare sussistente anche questa fattispecie. Si tratta di un'opzione ermeneutica un po' forzata, ma da non escludere *in toto*.

Alla luce di queste ultime considerazioni, riteniamo di poter quantomeno ipotizzare l'eventualità che la condotta di un Paese che allerta e ammodernizza il proprio arsenale nucleare in tempi di guerra - in risposta, cioè, ad un conflitto armato internazionale in corso - possa integrare un crimine di guerra (o una sua versione tentata), quantomeno con riferimento alla minaccia di fare uso di armi che comporta *ex se* una distruzione di massa.

### **5.1. La minaccia rispetto al crimine di aggressione e alla disciplina sul tentativo.**

Si procede ora all'analisi del crimine di aggressione, per valutare se possa la minaccia integrare tale fattispecie. Può essere utile a questo proposito, richiamare l'art. 8 *bis* Statuto di Roma.



### Article 8 bis - Crime of aggression

1. For the purpose of this Statute, “crime of aggression” means **the planning, preparation, initiation or execution**, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, **of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.**

2. For the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means **the use of armed force** by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

(a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof; (b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State; (c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State; (d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State; (e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement; (f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State; (g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

Come si comprende, il crimine di aggressione è qui integrato da condotte di pianificazione, preparazione, inizio ed esecuzione di un atto di aggressione, ove per “atto di aggressione” debba intendersi l’uso della forza nei confronti di un altro Stato in contrasto con la Carta ONU (quindi proprio un’ipotesi di cui all’art. 2(4) UN-Charter).

Si pone quindi la seguente questione: può la minaccia dell'uso di un'arma nucleare nell'ambito della politica di deterrenza nucleare considerarsi una forma di *pianificazione* e/o *preparazione* all'atto di aggressione e può questa condotta essere punita anche in assenza del verificarsi dell'attacco nucleare?

A prima vista sembrerebbe di sì, anche perché, come abbiamo già rilevato, la deterrenza implica la minuziosa preparazione di un attacco nucleare alle eventuali controparti. Tuttavia potrebbero esserci dei dubbi relativi al principio di offensività.

In dottrina si è infatti rilevato che la preparazione e la pianificazione di un atto di aggressione sono punibili solo se un'aggressione effettivamente vi sia stata<sup>124</sup>. La condotta di minaccia sarebbe punibile solo se potesse già essere assorbita nella preparazione di un attacco perché non la si potrebbe più distinguere dall'uso della forza vero e proprio. Questa considerazione è accolta, come si diceva, da un'ampia parte della dottrina che largamente ritiene che la preparazione e la pianificazione di un atto di aggressione siano punibili solo se vi è stata un'aggressione<sup>125</sup> ed è del resto stabilito nel testo degli *Elements of Crimes* (art. 8-bis, *Elements*, § 3)<sup>126</sup>. Secondo tale ricostruzione non è da considerarsi punibile la condotta di chi abbia solo pianificato e preparato un atto di aggressione rimasto allo stadio di mero piano, poiché il crimine in questione viene concepito come un "reato di evento"<sup>127</sup>.

Insomma, stando a quanto esposto, la minaccia è da considerarsi distinta dalle condotte di pianificazione e preparazione perché, mentre queste ultime sono legate all'offesa, di cui rappresentano solo la fase prodromica, la prima condotta è da essa indipendente e ad essa alternativa<sup>128</sup>.

124. Questa lettura è tratta dalla giurisprudenza dei precedenti Tribunali Ad Hoc che tratta la pianificazione e la preparazione come una forma di partecipazione nel crimine altrui. In dottrina cfr. R. CRYER, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, 2019, pp. 304-305; J. De Hemptinne, *Planning*, in J. DE HEMPTINNE - R. ROTH - E. VAN SLIEDREGT, *Modes of liability in International Criminal Law*, 2019, pp. 356 e ss.

125. Vedi Nota precedente.

126. "The act of aggression – the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations – was committed."

127. AA.VV. *Manuale di Diritto penale internazionale*, Torino, 2020, p. 424.

128. M. ROSCINI, *cit.*, pp. 266 e ss. Anche, R. Cryer, *cit.*, p. 305.

A ciò si aggiunga che, mentre la pianificazione e la preparazione - i cui antenati sono la “*conspiracy*” e il “*waging of war*” dei Tribunali Militari del Secondo Dopoguerra - solitamente impongono la segretezza; la minaccia richiede, al contrario, una manifestazione esteriore dell'intenzione di fare uso della forza contro un altro Stato<sup>129</sup>.

Inoltre, anche la preparazione e la pianificazione non possono essere rivolte ad un programma futuribile e vago, bensì devono raggiungere un grado di concretezza prossimo alla soglia del tentativo punibile e risolversi in atto che integri almeno un tentativo di aggressione<sup>130</sup>.

Possiamo ricavare conferma di ciò anche gettando lo sguardo alle precedenti formulazioni del crimine in questione.

Benché l'attuale definizione di aggressione si sia estesa anche alle condotte di pianificazione e preparazione, c'è da dire che la precedente formula, contenuta nell'art. 1 della risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nr. 3314/1974, escludeva la mera fase preparatoria:

“*Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition*”. Certamente si potrebbe pensare che, proprio alla luce di questa precedente formulazione, quella attuale abbia voluto massimamente valorizzare la fase preparatoria e se ne potrebbe dedurre che con la nuova formulazione si sia voluta anticipare la punibilità alla preparazione per consentire la punizione di atti preparatori vista la gravità del crimine. Ciò tuttavia, per quanto siamo andati sopra esponendo, non sembrerebbe a rigore significare che possa essere punita la sola preparazione, bensì che la fase anteriore al vero e proprio attacco assuma quantomeno le fattezze di una condotta pericolosa che si attesti almeno sulla soglia del tentativo.

Rimane infatti aperta la possibilità di ritenere punibile la minaccia insita nella politica della deterrenza come **tentativo** di aggressione.

Si può, cioè, immaginare che la minaccia si collochi prima delle condotte individuate dall'art. 8bis Statuto di Roma. Questa lettura, a rigore, non viene ostacolata dalla lettera dello Statuto, il quale, anzi, prevede

129. M. ROSCINI, *cit.*, p. 230.

130. Sul punto, cfr. anche A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford, 2003, p. 114.

all'art. 25, c. 3bis<sup>131</sup> che tutte le forme di partecipazione in un crimine, compresa la disciplina sul tentativo di cui all'art. 25 (3) (f), possono trovare applicazione rispetto al crimine di aggressione.

Secondo quanto previsto dallo Statuto di Roma in tema di tentativo, per aversi tentativo punibile occorre quantomeno l'**inizio dell'esecuzione del fatto** con l'impiego di mezzi in sostanziale applicazione del piano criminoso: lett. *"mediante atti che per via del loro carattere sostanziale rappresentano un inizio di esecuzione, senza tuttavia portare a termine il reato per via di circostanze indipendenti dalla sua volontà"*.

Non bastano quindi gli atti preparatori alla realizzazione del tentativo dovendo essere già iniziata l'esecuzione del crimine.

Ora, alla luce di questo, cosa dire della detenzione di un mezzo offensivo, idoneo all'offesa e accompagnato dalla minaccia di usarlo? Sarebbe tale condotta sufficiente ad integrare il tentativo punibile, secondo la disciplina statutaria?

Da un lato "minacciare" l'uso di un ordigno non equivale certamente ad usare l'ordigno stesso, e, quindi, una minaccia che non sia già "esecuzione" di un'aggressione non potrebbe a rigore ritenersi un tentativo punibile; d'altro canto, però, gli attuali dispositivi e piani che prevedono l'attivazione di un contrattacco nucleare a un eventuale attacco nucleare e convenzionale rendono tale evenienza un pericolo concreto, costantemente incombente ed imminente. In alcuni casi si pensa che il contrattacco possa essere programmato, automatico. Non vi sarebbe alcuna soluzione di continuità tra l'inizio dell'esecuzione di un attacco e la sua deflagrante consumazione. Dove collocare, allora, la minaccia perpetrata con la politica della deterrenza basata sul tenere le armi "pronte" all'uso?

Da un lato si potrebbe sostenere che proprio il carattere istantaneo dell'uso di una bomba nucleare impedisce di fatto - e in diritto - di riconoscere una qualche rilevanza della condotta minacciosa che si collochi prima dell'impiego dell'ordigno. Questa è l'opinione della dottrina consultata, che infatti giudica una simile soluzione interpretativa troppo estesa: con riferimento, in particolare, alle condotte di *preparazione* e *pianificazione*,

131. Art. 25 (3-bis) Statuto di Roma: *"In respect of the crime of aggression, the provisions of this article shall apply only to persons in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State."*

essa finirebbe per anticipare notevolmente la tutela penale in un settore, come quello che stiamo trattando, in cui il principio di offensività è da considerarsi un criterio fondamentale di ispirazione della disciplina statutaria: “*participation in threats to use military force does not come within the crime of aggression*”<sup>132</sup>.

Vero questo, si possono tuttavia fare alcune ulteriori osservazioni.

Si potrebbe sostenere che, proprio perché non c'è alcuna separazione temporale a scandire i singoli passaggi dello sviluppo offensivo, già la minaccia di per sé rappresenta una forma anticipata di aggressione dal punto di vista “sostanziale”. Un punto di vista, questo, che lo Statuto di Roma valorizza perché esso prevede che il tentativo si realizzi “*mediante atti che per via del loro carattere sostanziale rappresentano un inizio di esecuzione*”.

Tenere le armi di distruzione di massa pronte all'uso, in volo sui bombardieri, nei sottomarini o nei silos dei ICBM, sulla soglia della concreta ed imminente pericolosità, può rappresentare una forma di tentativo punibile alla sola condizione che si valorizzi al massimo grado, nell'interpretazione, questa “sostanziale” offensività della condotta di deterrenza nucleare. Il pericolo rappresentato dalla minaccia con armamenti nucleari è così ravvicinato rispetto alla realizzazione del crimine che esso potrebbe già nella sua “sostanza” rappresentare una soglia punibile sufficiente, un inizio di esecuzione.

Un'ultima considerazione: questa interpretazione, che ha l'effetto pratico di estendere la rilevanza penale a condotte come quella della minaccia nucleare, dovrà comunque sempre conciliarsi, però, con i principi statuari di legalità e di stretta interpretazione (artt. 22-23).

Considerando che l'introduzione del crimine di aggressione nello Statuto di Roma è assai recente e che fino ad oggi la disposizione che lo prevede non è mai stata applicata dalla Corte Penale Internazionale, è impossibile dire quali soluzioni interpretative verranno preferite. Certo è che il primo banco di prova sarà necessariamente quello, di drammatica attualità, dell'attacco russo all'Ucraina. In mancanza di una giurisprudenza consolidata, entrambe le ultime strade prospettate sono aperte e devono, a rigore, ritenersi astrattamente percorribili.

132. R. CRYER - D. ROBINSON - S. VASILIEV, *An Introduction Criminal Law and Procedure*, Cambridge, 2020, p. 305.

Concludiamo pertanto rilevando che: a. sembra consolidarsi l'idea in dottrina che la minaccia non corrisponda alla pianificazione e alla preparazione richiamate nella fattispecie del crimine di aggressione e che, altresì, queste ultime condotte siano punibili come crimine di aggressione solo nelle vesti di forme di partecipazione, quindi solo se il crimine si consuma; b. esiste tuttavia qualche spiraglio per attribuire alla minaccia e alla concreta preparazione della guerra nucleare la rilevanza penale di un atto tentato rispetto ad una delle condotte di aggressione; ma su questo punto risulta impossibile predire come si pronuncerebbe la Corte.

## **6. L'illegittimità delle armi nucleari secondo normativa nazionale**

Il tema dell'illegittimità delle armi nucleari secondo la normativa nazionale viene sviluppato direttamente in relazione alle diverse azioni esperibili a livello domestico, come si tratterà di seguito. In questa sede ci limitiamo a riassumere le principali fonti che possono fungere da parametro di riferimento per la disciplina sulle armi nucleari. Obbedendo alla gerarchia delle fonti di diritto interno, elenchiamo di seguito i riferimenti più importanti ricavati dal testo costituzionale, dalle leggi di rango primario, e, ove presenti dalle fonti secondarie.

### **6.1. Le fonti costituzionali e ordinarie di riferimento.**

La Carta costituzionale italiana contiene alcuni riferimenti normativi di sicura rilevanza per il tema degli armamenti nucleari.

Anzitutto, l'art. 2 Cost., sui diritti inviolabili: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

Poi, l'art. 9 (2) Cost., da considerarsi legato alla tutela dell'ambiente. Ne riportiamo di seguito il testo: *“la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.”*

L'art. 10 (1) Cost., sulla disciplina dei rapporti tra ordinamento nazionale e diritto internazionale, prevede che *“l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”*.

L'art. 11 Cost. prevede che *“l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.”*

L'art. 117 Cost., a proposito delle sfere di competenza legislativa a livello statale e decentrato, contiene un riferimento significativo ai rapporti dell'ordinamento nazionale con quello europeo. Stabilisce infatti, al primo comma, che *“la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*.

Le fonti ordinarie, invece, sono da ricondurre ai diversi settori di riferimento: penale, amministrativo e civile.

Dal punto di vista penale, come si vedrà, i principali riferimenti riguardano la previsione di alcuni reati relativi alle condotte di transito, trasferimento, importazione, esportazione, detenzione, deposito di materiali di armamento. Essi sono contenuti, nello specifico, nella l. 895/1967; nel r.d. n. 773/1931 (Testo unico di pubblica sicurezza); nel codice penale vigente e per quanto concerne, in particolare, il regime delle autorizzazioni, nella l. n. 185/1990.

Sul piano amministrativo rilevano in primo luogo le disposizioni in tema di *actio popularis*, la cui disciplina è contenuta nel Testo Unico degli Enti Locali, D. Lgs. 267/2000 (TUEL). Nello specifico, l'azione popolare esperibile in questo caso è quella cd. sostitutiva, ex art. 9 TUEL, finalizzata a supplire all'inerzia della pubblica amministrazione in caso di mancata cura di interessi collettivi ad essa spettanti. Nel caso in questione, i Comuni che hanno autorizzato lo stoccaggio delle armi nel loro territorio possono essere venuti meno agli obblighi internazionali di cui anch'essi sono destinatari.

Un ulteriore strumento che avrebbe notevoli risvolti sul piano pratico, e tuttavia di difficile applicazione nella fattispecie, potrebbe essere la richie-

sta di accesso civico. Per una disamina dettagliata a riguardo si rimanda al rapporto tra la disciplina relativa al segreto di stato (l. 124/2007) e la vigenza degli obblighi di pubblicazione degli atti normativi (l. 839/1984).

Un altro rimedio perseguibile rimane l'impugnazione dell'atto autorizzativo dell'importazione di nuove armi nucleari in sostituzione di quelle già presenti sul territorio, come previsto dal programma di ammodernamento.

Sul piano civilistico, invece, sembra possibile ritenere applicabile al nostro caso l'art. 1172 c.c. a disciplina della cd. denuncia di danno temuto, attivabile dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale di godimento, o dal possessore, il quale abbia ragione di temere che da qualunque edificio, albero o altra cosa sovrasti il pericolo di un danno grave e prossimo alla cosa che forma oggetto del suo diritto (o del suo possesso). L'azione è finalizzata ad attribuire al proprietario (o al possessore) un efficace strumento per eliminare tale pericolo, mediante l'intervento dell'autorità giudiziaria. Si vedrà come tale modello di azione può prestarsi anche al caso che stiamo esaminando.

## 6.2. Illegittimità civile, amministrativa, penale

Rinviando alla parte successiva per i dettagli, si segnala qui soltanto che l'illegittimità della detenzione e dell'importazione delle armi nucleari nel nostro Paese può assumere rilevanza sotto diversi profili. La differenza è da rinviare essenzialmente al tipo di sanzione che viene associato a tale illegittimità.

L'illegittimità penale, da considerarsi la più grave, consiste in quella violazione punita con la sanzione più afflittiva: la pena.

La stessa condotta, che può essere rilevante dal punto di vista penale, può altresì integrare altre forme di illecito sanzionate meno gravemente.

In primo luogo, essa può essere punita sul piano amministrativo, con conseguente applicazione di sanzioni pecuniarie (illecito punitivo amministrativo). In secondo luogo, la stessa condotta può dare luogo a conseguenze di carattere civilistico, essenzialmente incentrate sul risarcimento del danno o su altre conseguenze di carattere sanzionatorio, come l'obbligo di riparazione o di restituzione integrale del bene.

Vedremo nella parte che di seguito andremo esponendo, che rispetto al caso in esame solo alcune delle conseguenze elencate potranno più verosi-



milmente trovare applicazione. Prima di passare, tuttavia, alla trattazione delle “proposte” – e, cioè, dei rimedi azionabili per far valere l’illegalità della detenzione delle armi nucleari – ci sembra doveroso passare dalla disciplina del segreto di Stato.

Il trasferimento, l’esportazione e l’importazione di armi nucleari, come presto si vedrà, soggiacciono ad una procedura amministrativa diretta al rilascio di autorizzazioni ministeriali. Si evince, cioè, dalla normativa attuale in tema di armamenti, che il loro stanziamento sul territorio nazionale, pur potendo riferirsi alla discrezionalità politica del Governo italiano nelle proprie scelte in tema di strategia militare e di difesa, non è sottratto ad un controllo amministrativo di congruità alla disciplina sia nazionale che sovranazionale. Il problema che si pone rispetto al nostro caso è che risulta praticamente impossibile accedere alle autorizzazioni e alla documentazione relativa, più in generale, al trasferimento degli ordigni nucleari, perché tutti questi atti risultano coperti da segreto. Per esaminare il tema ci sembra oltretutto necessario riprendere brevemente lo statuto giuridico attuale che fa da retroterra alla collocazione di armi nucleari statunitensi sul territorio italiano, tenuto conto che, come si diceva, l’Italia è un Paese non nucleare, aderente al Trattato di non proliferazione.

## 7. Il segreto di Stato

### 7.1. L’accesso al *Bilateral Infrastructure Agreement* e disamina della disciplina del segreto di Stato

La strada verso un effettivo smantellamento dell’arsenale nucleare in Italia, come già abbiamo avuto occasione di rilevare al principio, appare ancora impervia, specialmente se - come analizzato nel capitolo 3. - le nuove politiche intraprese dal paese, consistenti in massicci investimenti finalizzati a importare nuove armi in sostituzione di quelle già presenti sul territorio, vanno in direzione opposta agli obblighi internazionali assunti con la firma del Trattato di Non Proliferazione.

A tal scopo gioverebbe analizzare o, quantomeno, azzardare delle ipotesi circa la base giuridica del piano di ammodernamento.

Anzitutto, la presenza delle infrastrutture in Italia si legittima come bilateralizzazione dell’art. 3 del Trattato NATO del 1949, che impegna gli

Stati dell'Alleanza a sviluppare la loro capacità di difesa, individualmente e congiuntamente, e a prestarsi reciproca assistenza per sviluppare la loro capacità di legittima difesa individuale e collettiva.

Con riguardo alla presenza delle armi nucleari in Italia l'accordo di riferimento è il BIA, *Bilateral Infrastructure Agreement*, concluso nel 1954, che regola le modalità per l'utilizzo delle basi concesse in uso alle forze USA sul territorio italiano. Il BIA viene anche definito come accordo ombrello, in quanto dà indicazioni generali circa lo stanziamento di contingenti militari statunitensi nelle basi militari sul territorio italiano.

A questo, è seguito nel 1995 lo *Shell Agreement*, un *Memorandum of Understanding* siglato tra il Dipartimento della Difesa degli USA e il Ministero della Difesa della Repubblica Italiana, e relativo all'uso delle installazioni e infrastrutture da parte degli Stati Uniti in Italia. Occorre specificare che sia quest'ultimo che il BIA sono stati conclusi in attuazione dell'accordo istitutivo dell'Alleanza Atlantica.

Quand'anche il programma di ammodernamento costituisse a sua volta un'ulteriore estrinsecazione degli impegni imposti dalla partecipazione all'Alleanza Atlantica, continuerebbe a sussistere un'irrefutabile incompatibilità con gli obblighi internazionali derivanti dal diritto pattizio.

Un'eventuale presa di visione del BIA - che si potrebbe ottenere grazie all'istituto dell'accesso agli atti come disciplinato dall'articolo 22 della legge n. 241/90 - permetterebbe di ricavare informazioni capaci di fare luce su molteplici aspetti, non da ultimo sul nodo delle autorizzazioni. Tuttavia, l'accordo resta ad oggi coperto dal segreto di Stato.

Per poter meglio comprendere gli ordini di problemi in merito a una possibile de-classificazione, occorre procedere con una disamina della disciplina relativa all'istituto del segreto di Stato e metterla in relazione alla normativa sulla pubblicazione degli atti normativi (l. 893/1984).

Per quanto concerne i trattati internazionali, la legge 839/1984 dispone l'inserimento nella Raccolta Ufficiale e la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* degli "accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata e che non comportano pubblicazione ad altro titolo - in quanto leggi o decreti." (art. 1, comma 1, lett. f).

L'articolo 4 della stessa legge prevede la pubblicazione trimestrale in apposito supplemento della *Gazzetta Ufficiale*, nonché la trasmissione ai

Presidenti delle due Camere, di *“tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati”*.

La legge, dunque, enumera nominativamente la più ampia tipologia possibile di atti internazionali ed espressamente reca una clausola di riserva per quelli, ipoteticamente suscettibili di impegnare la Repubblica, che possano avere altro *nomen iuris*. Deve pertanto rilevarsi che la categoria dei “Trattati segreti” non è menzionata nella legge in esame. Oltretutto, occorre far presente che i trattati internazionali, se recanti disposizioni di natura particolarmente delicata, sono suscettibili di essere coperti dal segreto di Stato, come disciplinato dall’articolo 39 della legge 124 del 2007. Quest’ultima, che ha riformato la precedente legge n. 801/1977, ha però introdotto una nuova disciplina ispirata al bilanciamento delle esigenze di sicurezza dello Stato con quelle di garanzia dei diritti dei cittadini, prevedendo ulteriori limiti temporali e sostanziali per il ricorso a tale eccezionale strumento. Il limite che rileva in questa sede è ravvisabile nell’articolo 39 comma 7:

*“Decorsi quindici anni dall’apposizione del segreto di Stato o, in mancanza di questa, dalla sua opposizione confermata ai sensi dell’articolo 202 del codice di procedura penale, come sostituito dall’articolo 40 della presente legge, chiunque vi abbia interesse può richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di avere accesso alle informazioni, ai documenti, agli atti, alle attività, alle cose e ai luoghi coperti dal segreto di Stato.”*

Essendo decorsi 30 anni dall’apposizione del segreto di Stato sul BIA, sorge in capo al Governo l’obbligo di desecretazione. Tuttavia, lo stesso art. 39 al comma 10 prevede un’ulteriore eccezione:

*“Quando, in base ad accordi internazionali, la sussistenza del segreto incide anche su interessi di Stati esteri o di organizzazioni internazionali, il provvedimento con cui è disposta la cessazione del vincolo, salvo che ricorrano ragioni di eccezionale gravità, e a condizione di reciprocità, è adottato previa intesa con le autorità estere o internazionali competenti.”*

Se ne deduce che il BIA, in quanto accordo bilaterale, non può essere declassificato senza previa autorizzazione del governo statunitense (*“salvo che ricorrano ragioni di eccezionale gravità, e a condizione di reciprocità”*).

Siamo, dunque, in presenza di un chiaro conflitto di interessi contrapposti.

Al riguardo si segnala che la dottrina che si è occupata dei rapporti tra segreto di Stato e segretezza di pattuizioni internazionali esclude che queste ultime possano essere coperte dal segreto di Stato principalmente alla luce dei principi costituzionali rilevanti in materia.

Altra dottrina<sup>133</sup> non ha mancato di rilevare come la citata normativa in tema di pubblicazione degli atti internazionali costituisca prova ulteriore dell'illegittimità di atti e attività coperte da segreto in tema di pattuizioni internazionali. In assenza di una chiara disposizione legislativa concernente il caso di specie, è possibile dirimere il problema solo ricorrendo agli ordinari criteri ermeneutici. La normativa sul segreto di Stato è dello stesso rango e successiva a quella sulla pubblicazione degli atti normativi. Ai fini dell'interpretazione del rapporto tra le due normative, viene in gioco il principio della successione di norme nel tempo (*lex posterior derogat anteriori*), ferma restando la possibilità di utilizzazione del criterio di specialità in luogo di quello cronologico. Si può, dunque, concludere che l'obbligo di pubblicazione degli atti normativi, compresi i trattati internazionali, si affievolisce e perde il suo carattere di vincolatività a fronte dell'apposizione del segreto di Stato. Inoltre, trattandosi di una tipologia di accordo caratterizzato da interessi particolarmente sensibili che verosimilmente incidono su interessi di Stati terzi, il BIA necessiterebbe del consenso degli Stati Uniti e non potrebbe essere declassificato unilateralmente.

Tuttavia, nulla impedisce di proporre motivata istanza di de-classificazione alla Presidenza del Consiglio, fermo restando che un eventuale provvedimento di accoglimento di detta richiesta sarebbe in ogni caso subordinato al previo consenso del Governo americano.

---

133. Si veda, a tal proposito, il documento redatto dalla Camera dei deputati <https://leg16.camera.it/561?appro=327>

## PARTE II

### Proposte su possibili rimedi

#### I. Sul piano nazionale

##### 8. Azione penale

La presenza delle armi nucleari sul territorio italiano potrebbe avere rilevanza penale e comportare la responsabilità penale di chi ha importato e di chi possiede sul territorio italiano ordigni nucleari. È possibile ipotizzare una denuncia/querela affinché la Procura della Repubblica competente apra un'indagine penale sulle eventuali responsabilità penali derivanti dalla presenza delle AN in Italia. In questa parte della nostra analisi sonderemo la plausibilità di questa strada.

##### 8.1 Definizioni legislative in materia di armi, catalogazione e autorizzazioni

In primo luogo si richiamano alcune disposizioni tra le più salienti sul tema:

- a. L. 18 aprile 1975, n. 110 - Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi.

In particolare, sulla definizione di “armi da guerra”:

Art. 1 Armi da guerra, armi tipo guerra e munizioni da guerra. Agli effetti delle leggi penali, di quelle di pubblica sicurezza e delle altre disposizioni legislative o regolamentari in materia sono armi da guerra le armi di ogni specie che, per la loro spiccata potenzialità di offesa, sono o possono essere destinate al moderno armamento delle truppe nazionali o estere per l'impiego bellico, nonché le bombe di qualsiasi tipo o parti di esse, gli aggressivi chimici biologici, radioattivi, i congegni bellici micidiali di qualunque natura, le bottiglie o gli involucri esplosivi o incendiari (...).

b. L. 9 luglio 1990, n. 185 - Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento.

Art. 1 Definizioni. Ai fini della presente legge si applicano le seguenti definizioni: a) "prodotti per la difesa": i materiali di cui all'allegato alla direttiva 2009/43/CE e successive modificazioni; b) "materiali d'armamento": i materiali di cui all'articolo 2, tra i quali sono compresi i prodotti per la difesa; c) "trasferimento intracomunitario": qualsiasi trasmissione o spostamento di materiali d'armamento da un fornitore a un destinatario situato in un altro Stato membro dell'Unione europea; d) "transito": sia il transito interno, vale a dire la circolazione di materiali d'armamento di origine comunitaria all'interno del territorio doganale della Comunità europea con attraversamento del territorio di uno Stato terzo, ovvero Stato non appartenente all'Unione europea, senza che muti la loro posizione doganale, sia il transito esterno, vale a dire la circolazione di materiali d'armamento di origine non comunitaria all'interno del territorio doganale della Comunità europea per essere destinati a uno Stato membro diverso da quello di entrata, o per essere esportati verso Stati terzi; e) "trasbordo": lo spostamento (imbarco/sbarco) di materiali d'armamento da un mezzo di trasporto a un altro all'interno del territorio comunitario; f) "importazione": l'operazione di movimentazione di materiali d'armamento da fornitori situati al di fuori del territorio doganale della Comunità verso destinatari situati nel territorio nazionale. In tale tipologia di operazione rientrano i seguenti regimi doganali: immissione in libera pratica e in consumo; deposito doganale; perfezionamento attivo; trasformazione sotto controllo doganale; ammissione temporanea; reimportazione, così come definite dal codice doganale comunitario; g) "esportazione": l'operazione di movimentazione di materiali d'armamento da un fornitore stabilito nel territorio nazionale a uno o più destinatari stabiliti al di fuori del territorio doganale della Comunità. In tale tipologia di operazione rientrano i seguenti regimi doganali: esportazione definitiva; perfezionamento passivo; riesportazione; esportazione temporanea, così come definite dal codice doganale comunitario.

Ancora, si consideri l'Art. 1 Controllo dello Stato. "1. L'esportazione, l'importazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiale di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva devono essere conformi alla politica estera e di

*difesa dell'Italia. Tali operazioni vengono regolamentate dallo Stato secondo i principi della Costituzione repubblicana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali. (...) 5. L'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiali di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva, sono vietati quando sono in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia, con gli accordi concernenti la non proliferazione e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando mancano adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali di armamento. (...) 7. Sono vietate la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di mine terrestri anti-persona, di munizioni a grappolo di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 14 giugno 2011, n. 95, di armi biologiche, chimiche e nucleari, nonché la ricerca preordinata alla loro produzione o la cessione della relativa tecnologia. Il divieto si applica anche agli strumenti e alle tecnologie specificamente progettate per la costruzione delle suddette armi nonché a quelle idonee alla manipolazione dell'uomo e della biosfera a fini militari. (...) 9. Sono escluse dalla disciplina della presente legge: a) le esportazioni temporanee effettuate direttamente per conto dell'Amministrazione dello Stato per la realizzazione di propri programmi di armamento ed equipaggiamento delle forze armate e di polizia; b) le esportazioni o concessioni dirette e i trasferimenti intracomunitari da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali; c) il transito di materiali di armamento e di equipaggiamento per i bisogni di forze dei Paesi alleati, secondo la definizione della Convenzione sullo Statuto delle Forze della NATO, purché non siano invocate a qualsiasi titolo deroghe agli articoli VI, XI, XII, XIII e XIV della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico ratificata con legge 30 novembre 1955, n.1335."*

Art. 2 Materiali di armamento: "Ai fini della presente legge, sono materiali di armamento quei materiali che, per requisiti o caratteristiche tecnico-costruttive o di progettazione, sono tali da considerarsi costruiti per un prevalente uso militare o di corpi armati o di polizia. 2. I materiali di armamento di cui al comma 1 sono classificati nelle seguenti categorie: **a) armi nucleari**, biologiche e chimiche; (...) 3. L'elenco dei materiali di armamento, da comprendere nelle

categorie di cui al comma 2 è individuato anche con riferimento ai prodotti per la difesa di cui all'allegato alla direttiva 2009/43/CE, e successive modificazioni. L'individuazione di nuove categorie e l'aggiornamento dell'elenco dei materiali di armamento, ove resi necessari da disposizioni comunitarie, sono disposti con decreto del Ministro della difesa, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, avuto riguardo all'evoluzione della produzione industriale, a quella tecnologica, nonché agli accordi internazionali cui l'Italia aderisce. (...)”.

Infine, sul regime delle autorizzazioni, rilevano in particolare le seguenti disposizioni, sempre tratte dalla legge sopra richiamata.

Art. 13 Autorizzazione: “Il Ministro degli affari esteri, sentito il Comitato di cui all'articolo 7, autorizza con licenza individuale, entro sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di autorizzazione di cui all'articolo 11, l'intermediazione, la delocalizzazione produttiva, e i trasferimenti intangibili di software e di tecnologia, nonché di concerto con il Ministro delle finanze, l'esportazione e l'importazione definitive o temporanee, il transito dei materiali di armamento, la cessione all'estero delle licenze industriali di produzione dello stesso materiale e la riesportazione da parte dei Paesi importatori”.

Art. 25 Mancanza dell'autorizzazione: “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, colui che senza l'autorizzazione di cui agli articoli 10-bis e 13 effettua esportazione, importazione, trasferimenti intracomunitari, transito, intermediazione, cessione delle licenze di produzione e delocalizzazione produttiva di materiali di armamento, nonché trasferimenti intangibili di software e di tecnologia, contemplati nei decreti di cui all'articolo 2, comma 3, è punito con la reclusione da tre a dodici anni ovvero con la multa da 5 a 500 milioni”.

Gli ordigni atomici rientrano, pertanto, sia nella definizione legislativa di **“armi da guerra”** (art. 1, l. 110/1975), che in quella di **“materiali di armamento”** ad uso militare di cui all'art. 1 (b) della l. 185/1990.

L'espressione “materiali di armamento” viene usata per descrivere una categoria più ampia delle armi da guerra, perché ricomprende sia oggetti non qualificabili come armi, sia oggetti non specificamente destinati



all'uso bellico, bensì al più generico utilizzo militare o utilizzo destinato ai corpi armati di polizia.

L'individuazione di nuove categorie e l'aggiornamento dell'elenco dei materiali di armamento, ove resi necessari da disposizioni comunitarie, sono disposti con decreto del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri, dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, avuto riguardo all'evoluzione della produzione industriale, a quella tecnologica, nonché agli accordi internazionali a cui l'Italia aderisce (art. 2 comma 3, l. n. 185/90) <sup>134</sup>.

Il rilascio di autorizzazioni per l'esportazione, l'importazione e il transito dei materiali di armamento è affidato all'Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento (UxAMA)<sup>135</sup> presso il Ministero degli affari Esteri. I **documenti concernenti l'attività della Unità per le autorizzazioni di materiali di armamento (U.A.M.A.)**, così come i **documenti concernenti il disarmo ed il controllo degli armamenti, nonché la non proliferazione nucleare, chimica, missilistica** non sono accessibili attraverso il procedimento di accesso ai documenti amministrativi (così secondo d.m. 07/09/1994 n. 604).

## 8.2 La rilevanza penale del possesso e dell'importazione di armi nucleari

Di rilevanza penale, poiché esclusi dalla depenalizzazione ai sensi dell'art. 32(2) l. 689/1981, sono i delitti di cui agli articoli 1 e 2 L. n. 895/1967 che di seguito riportiamo integralmente.

Art. 1 l. n. 895/1967: *“Chiunque senza licenza dell'autorità fabbrica o introduce nello Stato o pone in vendita o cede a qualsiasi titolo armi da guerra o tipo guerra, o parti di esse, atte all'impiego, munizioni da guerra, esplosivi di ogni genere, aggressivi chimici o altri congegni micidiali, ovvero ne fa raccolta, è punito con la **reclusione da tre a dodici anni e con la multa da 10.000 euro a 50.000 euro**”.*

134. Di recente, cfr. Decreto del Ministero della difesa 1.7.2019 (in Gazz. Uff., 6 luglio 2019, n. 158).  
- Approvazione del nuovo elenco dei materiali d'armamento da comprendere nelle categorie previste dall'articolo 2, comma 2, della legge 9 luglio 1990, n. 185, in attuazione della direttiva (UE) 2019/514.

135. Cfr. articoli 8 e 21 d.m. 7 gennaio 2013, n. 19 Regolamento di attuazione della legge 9 luglio 1990, n. 185 per gli adempimenti di questo ufficio.

Art. 2 l. n. 895/1967: “Chiunque illegalmente detiene a qualsiasi titolo le armi o parti di esse, le munizioni, gli esplosivi, gli aggressivi chimici e i congegni indicati nell’articolo precedente è punito con la **reclusione da uno a otto anni e con la multa da 3.000 euro a 20.000 euro**”.

Di rilevanza penale sono anche le condotte disciplinate dall’art. 28 (1) R.D. n. 773/1931, Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS): “**Oltre i casi preveduti dal codice penale**, sono proibite la fabbricazione, l’assemblaggio, la raccolta, la **detenzione** e la vendita, senza licenza del Ministro per l’interno, **di armi da guerra** e di armi ad esse analoghe, nazionali o straniere, o di parti di esse, di munizioni, di uniformi militari o di altri oggetti destinati all’armamento e all’equipaggiamento di forze armate nazionali o straniere. Con la licenza di fabbricazione sono consentite le attività commerciali connesse e la riparazione delle armi prodotte”. (...) 4. “Il contravventore è punito, qualora il fatto non costituisca un più grave reato, con la **reclusione da uno a tre anni e con la multa da 3.000 euro a 30.000 euro**”.

La normativa di pubblica sicurezza contiene anche altre disposizioni utili sulla prevenzione di infortuni e disastri: per esempio, l’art 53 TULPS, in cui si vieta il mantenimento in deposito di materiali esplodenti privi di licenza del Ministro dell’interno. Di seguito il testo: “1. È vietato fabbricare, tenere in casa o altrove, **trasportare**, immettere sul mercato, **importare**, **esportare**, **trasferire**, o vendere, anche negli stabilimenti, laboratori, depositi o spacci autorizzati, **prodotti esplodenti che non siano stati riconosciuti e classificati dal Ministero dell’interno, sentito il parere di una commissione tecnica, ovvero che sono privi della marcatura CE e che non hanno superato la valutazione di conformità previsti dalle disposizioni di recepimento delle direttive comunitarie in materia di prodotti esplodenti.** 2. Nel regolamento sono classificati nelle categorie e nei relativi gruppi, tutti i prodotti esplodenti secondo la loro natura, composizione ed efficacia esplosiva. 3. L’iscrizione nell’allegato A al regolamento per l’esecuzione del presente testo unico dei prodotti nelle singole categorie è disposta con provvedimento del capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza. Gli articoli pirotecnici marcati CE non necessitano dell’iscrizione di cui al presente comma. 4. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le violazioni di cui al comma 1 sono punite **con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 10.000 euro a 100.000 euro**.

5. La pena di cui al comma 4 si applica anche nei casi in cui le condotte di cui al comma 1 sono riferibili a prodotti oggettivamente difforni dai modelli depositati o altrimenti riconosciuti, anche se recanti la marcatura “CE del tipo” ovvero gli estremi del provvedimento di riconoscimento del Ministero dell'interno”.

L'ambito di applicazione del TULPS è residuale e limitato agli illeciti non espressamente richiamati dal codice penale e in ogni caso fa salve le disposizioni in materia di armamenti della L. 185/1990 che vieta la *fabbricazione, importazione, esportazione, transito, trasferimento intracomunitario e intermediazione* di materiale di armamento senza l'autorizzazione dell'autorità (art. 1 l. cit.).

Tra le disposizioni del codice penale, invece, che potrebbero considerarsi d'interesse, occorre infine richiamare la contravvenzione di cui all'**art. 678 c.p.** relativa alla *Fabbricazione o commercio abusivi di materie esplodenti*, secondo la quale: “Chiunque senza licenza dell'Autorità o senza le prescritte cautele fabbrica o introduce nello Stato ovvero tiene in deposito o vende o trasporta materie esplodenti o sostanze destinate alla composizione o alla fabbricazione di esse è punito con l'arresto fino a diciotto mesi e con l'ammenda fino a € 247”.

### 8.3 Il regime delle autorizzazioni e il loro ambito applicativo (la disciplina della l. 185/1990)

Come visto di sopra, tutte le condotte richiedono - per essere considerate punibili - che manchi l'autorizzazione della pubblica autorità.

Tale autorizzazione deve essere rilasciata dal Ministro degli affari esteri, il quale autorizza di concerto con il Ministro delle finanze, l'esportazione e l'importazione, definitive o temporanee, il transito dei materiali di armamento (artt. 10-bis e 13 l. 185/1990). Tali materiali sono elencati all'art. 2 della stessa legge, recentemente emendato a seguito dell'adozione della disciplina europea: infatti, ai sensi del Decreto del Ministero della difesa 1.7.2019 (in Gazz. Uff., 6 luglio 2019, n. 158) - relativo alla “*Approvazione del nuovo elenco dei materiali d'armamento da comprendere nelle categorie previste dall'articolo 2, comma 2, della legge 9 luglio 1990, n. 185, in attuazione della direttiva (UE)*”

2019/514” – tra le categorie di materiali di armamento si annoverano ora anche le **armi nucleari**.

Ora, da quanto ora illustrato sembra che anche per le armi nucleari valgano i divieti di transito, trasferimento (etc.) senza autorizzazione, con la conseguenza che, ove autorizzate, le armi nucleari ben potrebbero circolare. Questa soluzione deve tuttavia coordinarsi, sul piano interpretativo, con un'altra disposizione contenuta nella stessa legge: il settimo comma dell'art. 1 L. 185/1990.

L'art. 1, comma 7 della l. 185/1990 precisa che: *“Sono vietate la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di mine terrestri anti-persona, di munizioni a grappolo di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 14 giugno 2011, n. 95, di armi biologiche, chimiche e nucleari, nonché' la ricerca preordinata alla loro produzione o la cessione della relativa tecnologia. Il divieto si applica anche agli strumenti e alle tecnologie specificamente progettate per la costruzione delle suddette armi nonché a quelle idonee alla manipolazione dell'uomo e della biosfera a fini militari”*.

Dalla lettura di questo comma, dovremmo dedurre che, essendo le armi nucleari sottratte alle regole sul transito, sul trasferimento (etc.) degli armamenti, a poco serva l'autorizzazione di cui agli artt. 10-bis e 13 della citata legge: anche se autorizzati, il loro trasferimento, transito, importazione (etc.) sarebbero comunque vietati.

Se da un lato questa sembra essere la conclusione, si potrebbe d'altro canto ritenere anche che le autorizzazioni al trasferimento di ordigni nucleari siano invece ammesse in quanto “deroghe” al regime ordinario. E che queste deroghe coinvolgano tutti gli armamenti elencati nella normativa, tra cui ora anche le armi nucleari.

La disciplina domestica sul punto è di sconcertante incertezza, quindi è difficile dire, anche ricorrendo agli ordinari criteri interpretativi, quale soluzione sia la più corretta. Certamente, si potrebbe avanzare l'ipotesi che il divieto di cui al settimo comma sia assoluto e inderogabile, in quanto ispirato alla disciplina internazionale, alla quale peraltro la l. 185/1990 deve aderire (si veda in apice l'art. 1); con la conseguenza che nessuna autorizzazione può legittimare la circolazione di tali armi.

Di conseguenza, nel nostro caso, sarebbe possibile presumere che per le

armi stazionate a Ghedi e ad Aviano non siano presenti autorizzazioni, ai sensi della legge 185/1990.

La stessa legge ora citata contiene, inoltre, un'altra disposizione di carattere derogatorio: parliamo del nono comma dell'art. 1 l. 185/1990.

Secondo l'art. 1, comma 9 sarebbero escluse dall'ambito applicativo della legge le seguenti ipotesi:

*“Sono escluse dalla disciplina della presente legge: a) le esportazioni temporanee effettuate direttamente per conto dell'Amministrazione dello Stato per la realizzazione di propri programmi di armamento ed equipaggiamento delle forze armate e di polizia; b) le esportazioni o concessioni dirette e i trasferimenti intracomunitari da Stato a Stato, a fini di assistenza militare in base ad accordi internazionali; c) il transito di materiali di armamento e di equipaggiamento per i bisogni di forze dei Paesi alleati, secondo la definizione della Convenzione sullo Statuto delle Forze della NATO, purché non siano invocate a qualsiasi titolo deroghe agli articoli VI, XI, XII, XIII e XIV della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico ratificata con legge 30 novembre 1955, n. 1335.”*

La presenza delle AN in Italia tuttavia non sembra rientrare in nessuna di queste eccezioni poiché non si tratta di esportazioni temporanee a favore delle forze armate dell'amministrazione dello Stato. L'importazione di AN sul territorio italiano da parte degli U.S.A. non è neppure definibile un trasferimento intracomunitario da Stato a Stato. Da ultimo, lo stazionamento in Italia delle AN non può essere definito un “transito per i bisogni di forze dei Paesi alleati NATO” (si veda art. 1, L. 185/90 per la nozione di transito).

#### 8.4 Disposizioni applicabili

L'esame delle disposizioni che compongono la vigente normativa ci è utile ad individuare quali potenziali fattispecie, sul piano sostanziale, possano ritenersi astrattamente applicabili alla detenzione da parte dello Stato italiano di ordigni nucleari statunitensi dislocati nelle basi di Aviano e di Ghedi sulla base dell'accordo bilaterale italo-americano del 3 dicembre 1960, poi entrato in vigore il 24 maggio 1961 (e degli accordi tecnici mantenuti e potenziati in base alle disposizioni all'Accordo Conchiglia del 2 febbraio 1995 sulla mutua cooperazione per la difesa comune).

La verifica della sussistenza degli elementi di fattispecie non può peraltro scindersi da alcune considerazioni fondamentali nella materia penalistica: la prima riguarda la collocazione temporale del fatto - *tempus commissi delicti* - per individuare la disciplina vigente al momento della sua commissione (in ossequio al divieto di irretroattività della legge penale). La seconda, sempre legata al tempo di consumazione, riguarda il calcolo dei termini di prescrizione per verificare che questi non siano trascorsi.

Da ultimo, una volta individuata la fattispecie di nostro interesse, conviene verificare i regimi di procedibilità, nonché la possibile sussistenza di cause di giustificazione, benché, nel caso in esame, una sua eventuale sussistenza sembra potersi valutare solo a seguito di vaglio approfondito e ulteriore, difficilmente rilevabile in apertura del procedimento.

Due sono le condotte potenzialmente oggetto di azione penale: la *detenzione* e l'*importazione*. Esse non possono considerarsi sovrapponibili, o in rapporto di reciproca implicazione, in osservanza al principio di stretta legalità in materia penale.

#### 8.4.1 La condotta di detenzione

Quanto alla prima condotta di *detenzione*, essa può integrare gli estremi di un reato a condotta permanente poiché ciò che è punito è la situazione di possesso che si mantiene dopo l'acquisizione degli ordigni.

Ciò significa che, rispetto a questa condotta, è possibile immaginare che siano applicabili l'art. 2, L. n. 895/1967 nonché l'art. 28 TULPS e il 678 c.p. Partiamo dall'art. 678 c.p.

Quest'ultima fattispecie richiede una precisazione, relativa al riferimento alle materie esplodenti.

Tale riferimento è chiarito agli artt. 46 e 47 del TULPS, relativi al divieto di fabbricazione delle sostanze di sotto individuate. Ne riportiamo il testo:

Art. 46: “Senza licenza del ministro dell'interno è vietato fabbricare, tenere in deposito, vendere o trasportare dinamite e prodotti affini negli effetti esplosivi, fulminati, picrati, artifici contenenti miscele detonanti, ovvero elementi solidi e liquidi destinati alla composizione di esplosivi nel momento dell'impiego. È vietato altresì, senza licenza del ministro dell'interno, fabbricare polveri contenenti nitrocellulosa o nitroglicerina.”

Art. 47: “Senza licenza del Prefetto è vietato fabbricare, tenere in deposito, vendere o trasportare polveri piriche o qualsiasi altro esplosivo diverso da quelli indicati nell’articolo precedente, compresi i fuochi artificiali e i prodotti affini, ovvero materie e sostanze atte alla composizione o fabbricazione di prodotti esplodenti.

È vietato altresì, senza licenza del Prefetto, tenere in deposito, vendere o trasportare polveri senza fumo a base di nitrocellulosa o nitroglicerina.”

Ora, benché la bomba nucleare sia un congegno capace di esplodere, rimane dubbio se possa essere equiparata alle armi composte dai materiali sopra elencati. Si potrebbe pensare che, in virtù del riferimento ad “ogni altro esplosivo diverso da quelli indicati nell’articolo precedente” l’elencazione sia aperta e che, trattandosi pur sempre di ordigno esplosivo, anche l’arma nucleare possa esservi ricompresa.

Le altre due fattispecie, invece, contenendo un riferimento espresso alle armi (anche da guerra), possono ritenersi applicabili attribuendo rilevanza alla detenzione illegale di ordigni nucleari e a quella priva di licenza della pubblica autorità.

L’art. 2 della legge del 1967 prevede infatti che la punibilità investa “chiunque illegalmente detiene a qualsiasi titolo le armi o parti di esse”; mentre l’art. 28 TULPS che “Oltre i casi preveduti dal codice penale, sono proibite la fabbricazione, l’assemblaggio, la raccolta, la detenzione e la vendita, senza licenza del Ministro per l’interno, di armi da guerra e di armi ad esse analoghe, nazionali o straniere”.

Ora, benché i due requisiti di “illegalmente” e “senza licenza del Ministero per l’interno” siano diversi, essi sembrano fare entrambi riferimento ad una disciplina amministrativa che regola gli armamenti.

Questo richiamo ad elementi extra-penalistici deve intendersi come un riferimento a presupposti di fatto necessari all’integrazione della fattispecie; con la duplice conseguenza pratica che, in tema di errore, non potranno che ritenersi elementi del fatto, con conseguente applicazione dell’art. 47, c. 3, e che il giudice penale dovrà limitarsi ad accertare che queste condotte siano state compiute in assenza di un’autorizzazione della pubblica autorità. È invece sottratto all’accertamento del giudice penale il vaglio sulla liceità o meno di tale autorizzazione.

#### 8.4.2 La condotta di importazione

Venendo ora alla seconda condotta di *importazione*, essa viene richiamata in almeno tre fattispecie: l'art. 1 L. 895/1967 e l'art. 53 TULPS. Per quest'ultimo riferimento normativo, tuttavia, valgono le considerazioni che già abbiamo fatto con riguardo alle *materie esplodenti* richiamate dalla fattispecie codicistica: qualora le materie esplodenti non possano comprendere anche il materiale di armamento nucleare, si dovrebbe anche in questo caso concludere per la non applicabilità di questa fattispecie, analogamente a quanto già detto in relazione all'art. 678 c.p.

Quanto alle altre fattispecie, occorre preliminarmente rilevare che la condotta di importazione assume la fisionomia di un reato a consumazione istantanea, per cui il *tempus commissi delicti* può essere ricondotto al momento del passaggio dalla frontiera delle armi di cui è vietato il transito. Sul punto non sono riscontrabili indicazioni dai commentari, si può pertanto solo immaginare che ciò valga muovendosi sul piano dell'interpretazione logica e delle definizioni fornite dalla stessa L. 185/1990 che, all'art. 1(1) (f) qualifica l'importazione nei termini che seguono:

*“l'operazione di movimentazione di materiali d'armamento da fornitori situati al di fuori del territorio doganale della Comunità verso destinatari situati nel territorio nazionale. In tale tipologia di operazione rientrano i seguenti regimi doganali: immissione in libera pratica e in consumo; deposito doganale; perfezionamento attivo; trasformazione sotto controllo doganale; ammissione temporanea; reimportazione, così come definite dal codice doganale comunitario”.*

Se così fosse, occorrerebbe allora stabilire il reale ed effettivo momento consumativo della condotta e valutare se questo si ponga prima o dopo le fonti normative richiamate (in particolare, della l. del 1967 e di quella del 1990), poiché solo nel caso in cui la condotta oggetto di denuncia fosse stata commessa dopo l'entrata in vigore di queste fonti, essa potrebbe ritenersi penalmente rilevante.

Occorre verificare se la normativa precedente a queste leggi prevedeva già tali illeciti, perché nel caso dovrebbe applicarsi il quarto comma dell'art. 2 c.p.

Non ci sono dati per sapere a quando risalgono gli ultimi trasferimenti di ordigni nucleari in Italia. Il fatto che le armi siano presenti presuppone necessariamente la condotta dell'importazione; sarà, quindi, eventual-



mente compito della difesa dimostrare che tutte le armi attualmente sul territorio sono avvenute prima dell'entrata in vigore delle norme citate.

Sarebbero più ampi i margini per ritenere, invece, configurabile l'integrazione delle fattispecie citate per i fatti di trasferimento che occorressero in un prossimo futuro, come pronosticato dal *U.S. Department of Energy's National Nuclear Security Administration*<sup>136</sup>.

Stando a fonti giornalistiche, si prevede, infatti, che nel mese di maggio verranno trasportate nuove bombe (B61-12) nelle base militari statunitensi dislocate in Italia (cfr. l'articolo *Green Pass nucleare: esce a maggio la bomba per l'Italia*, pubblicato da Manlio Dinucci, su *Il Manifesto* il giorno 11.01.2022): un'ipotesi, questa, che potrebbe chiamare effettivamente in causa il problema dell'importazione penalmente rilevante.

Convieni poi tenere conto di un altro elemento: quello concernente l'assenza della *licenza* da parte dell'autorità, di cui ad entrambi gli artt. 1 l. 895/1967 e 25 l. 185/1990.

Il requisito della necessaria licenza dell'autorità - che, come visto, riguarda anche la condotta di detenzione - è segnale dell'attribuzione alla pubblica autorità (per lo più, gli organi di Governo) del potere di autorizzare la circolazione di certe armi, nonché segnale della necessità che queste armi circolino, come precisato all'art. 1 (1) l. 185/1990, in conformità *alla politica estera e di difesa dell'Italia*.<sup>137</sup> Ciò, tuttavia, non comporta da parte del giudice penale una verifica sulla materiale conformità dell'autorizzazione governativa al diritto internazionale, poiché la sua competenza si arresta alla semplice verifica di una sua effettiva sussistenza.

Ci si potrebbe peraltro chiedere se il caso di nostro interesse rientri nel regime derogatorio di cui all'art. 1 (9) l. 185/90.

Per comprendere se un caso di esportazione, importazione, transito (etc.) rientri nel regime ordinario di cui al secondo comma oppure in quello derogatorio, il giudice penale è tenuto a valutare la sussistenza dei requisiti di cui al comma 9, e cioè che le condotte in esame siano effettuate

136. V. nota 41.

137. Art. 1(1) L. 185/1990: "L'esportazione, l'importazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiale di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva devono essere conformi alla politica estera e di difesa dell'Italia. Tali operazioni vengono regolamentate dallo Stato secondo i principi della Costituzione repubblicana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali".

temporaneamente e per conto direttamente dell'Amministrazione dello Stato per l'attuazione di programmi di armamento; che siano attuazione di accordi internazionali per l'assistenza militare; e che rispondano a bisogni di forze dei Paesi alleati, secondo la definizione della Convenzione sullo Statuto delle Forze della NATO, a meno che non vengano invocate a qualsiasi titolo *“deroghe agli articoli VI, XI, XII, XIII e XIV della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico ratificata con legge 30 novembre 1955, n. 1335”*.

Il giudice penale deve, cioè, limitarsi a verificare: in primo luogo, che la detenzione degli ordigni statunitensi in Italia corrisponda ad una delle ipotesi di cui al nono comma e che, in secondo luogo, nel caso della lett. c), al sostegno armato ad un Paese alleato non vengano opposte le deroghe innanzi indicate, in relazione alle quali sembrerebbe tornare ad *“espandersi”* la disciplina generale prevista dalla legge del 1990. A titolo di esempio: la deroga VI, ove invocata, farebbe riferimento alla necessità che sussista un regolamento che autorizzi lo Stato a detenere o importare armi in altro Paese.

Ora, il caso in/da esame tuttavia non sembra rientrare nel regime derogatorio.

Fermo restando che sono ancora oscure la veste ufficiale e la natura dell'accordo tra USA e Italia per il trasferimento di armi nucleari statunitensi nelle basi collocate sul territorio italiano, sembra comunque che alcuni elementi sotto elencati non si addicano al caso in esame. In particolare:

La lettera a) sembra potersi escludere perché fa riferimento esclusivamente alle *esportazioni* effettuate dall'Amministrazione dello Stato (italiano); mentre qui ci troveremmo di fronte ad un caso di *importazione*;

La lettera b) si riferisce (anche) ai *trasferimenti intracomunitari da Stato a Stato, a fini di assistenza militare, in base ad accordi internazionali*; ma qui è da escludersi il rapporto *intracomunitario*;

La lettera c) regola il *transito di materiali di armamento e di equipaggiamento per i bisogni di forze dei Paesi alleati*, e non propriamente l'*importazione* di armi destinate a permanere stabilmente all'interno di basi nucleari straniere.

Se i rilievi fossero corretti, in relazione al fatto che stiamo esaminando, si dovrebbe concludere che allo stato attuale rimane in piedi la disciplina generale prevista dalla legge del 1990, la cui concreta applicazione rimarrebbe, tuttavia, subordinata all'esatta individuazione temporale del fatto di *importazione*, di cui all'art. 1 l. 185/1990.

### 8.5 Regime di prescrizione

Secondo il tipo di fattispecie che si ritenga invocabile, cambierà anche il termine di prescrizione.

Rispetto alle condotte di *detenzione*, tuttora in atto, il termine di prescrizione dovrebbe decorrere *dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione* (art. 158, c. 1 c.p.); dunque non vi sarebbero ostacoli a procedere.

Rispetto alle condotte di *importazione*, se considerate consumate al momento del passaggio nel territorio italiano nel periodo dell'accordo bilaterale in vigore dal 14 maggio 1961, a rigore, le condotte dovrebbero ritenersi ormai prescritte, perché sottoposte ai termini di 6 e 12 anni rispettivamente per le condotte di cui all'art. 53 TULPS e all'art. 1 L. 895/1967<sup>138</sup>. Prescrizione che ovviamente non avrebbe luogo nel caso di trasferimento di nuove armi nucleari in Italia negli ultimi 12 anni o nel caso di importazioni future come previsto dal programma di ammodernamento dell'arsenale nucleare (B61-12).

### 8.6 Causa di giustificazione

Ci si potrebbe chiedere, inoltre, se nel caso dei membri delle forze armate incaricati dal Governo italiano di monitorare le basi e gestirne il controllo possa da costoro essere invocata la scriminante a loro difesa.

Ai sensi dell'art. 51 c.p.: *“L'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica Autorità esclude la punibilità. (c. 2) Se un fatto costituente reato è commesso per ordine dell'Autorità, del*

138. Il calcolo della prescrizione viene fatto ai sensi dell'art. 157, c. 1 c.p. a tenore del quale *“La prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore ai sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzioni, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria”*.

*reato risponde sempre il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine. (c. 3) Risponde del reato altresì chi ha eseguito l'ordine salvo che, per errore di fatto, abbia ritenuto di obbedire a un ordine legittimo. (c. 4) Non è punibile chi esegue l'ordine illegittimo quando la legge non gli consente alcun sindacato sulla legittimità dell'ordine."*

Da quanto disposto capiamo che nel caso in cui il provvedimento del Governo italiano (di mantenere le basi attive e di svolgervi le attività di manutenzione, nonché le esercitazioni) risulti illegittimo, perché in contrasto con le disposizioni legislative, il soggetto che tale ordine ha dato risulta punibile. Il soggetto in questione è il superiore gerarchico che nella scala amministrativa non può che corrispondere con gli organi apicali di governo e, quindi, con i singoli ministri di riferimento.

Ci si potrebbe chiedere se chi ha dato esecuzione a tale ordine sia anch'egli responsabile penalmente. La risposta potrebbe essere senz'altro positiva, a meno che non ricorrano le seguenti condizioni:

- a. Il subordinato abbia errato sulla legittimità dell'ordine, a causa di un errore che riguarda il fatto materiale (per esempio ove scambiasse la firma del superiore per autentica, mentre invece non lo è);
- b. Se la legge non consente alcun sindacato di legittimità al subordinato (si parla in questi casi di *ordini illegittimi vincolanti*), ad eccezione degli ordini cosiddetti manifestamente criminosi.

Ora, nelle situazioni di nostro interesse, e tenendo conto delle condizioni ora dettate, sarà sempre punibile il competente superiore gerarchico che abbia provveduto alla concreta attuazione del transito e deposito le armi nucleari statunitensi in Italia.

Per quanto riguarda i subordinati, la loro punibilità è concretamente subordinata al verificarsi delle condizioni elencate sopra, e difficili da stabilire in via preventiva. Non sembra tuttavia implausibile che tale causa di giustificazione possa essere invocata.

## **8.7 Regime di procedibilità e conclusioni sull'effettiva praticabilità dell'azione penale**

Ai sensi dell'art. 120, co. 1 c.p. ogni persona offesa da un reato per cui non debba procedersi d'ufficio o dietro richiesta o istanza ha diritto di

querela; querela da esercitarsi entro tre mesi dal giorno della notizia del fatto che costituisce il reato (art. 124 c.p.).

Inoltre, ai sensi dell'art. 333, co. 1 c.p.p. è stabilito che ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile d'ufficio può farne denuncia. La legge determina i casi in cui la denuncia è obbligatoria.

Stando a quanto abbiamo rilevato innanzi, le fattispecie di sicura applicazione sembrano essere quelle di detenzione di armi: e cioè, gli artt. art. 2, L. n. 895/1967 nonché l'art. 28 TULPS, entrambe procedibili d'ufficio e astrattamente denunciabili.

Anche le condotte di importazione, procedibili d'ufficio, non possono essere escluse a priori per la loro ipotetica collocazione remota nel tempo. Allo stato, non è dato sapere se ci sono stati trasferimenti periodici o sostituzioni delle armi presenti in Italia anche in tempi recenti. Inoltre, nel momento in cui trapelerà notizia della sostituzione con nuove AN B61-12 l'applicazione della legge del 1990 sarebbe certa e sarebbe esclusa ogni eccezione di prescrizione.

## **9. Azione amministrativa**

### **9.1 Class action pubblica**

Al fine di verificare la percorribilità giuridica di un'azione innanzi al giudice amministrativo si è preso le mosse dalla cosiddetta "class action pubblica", un procedimento giudiziale di natura collettiva da instaurarsi innanzi al T.A.R. e introdotto dal D.Lgs. 20 dicembre 2009 n. 198.

La *class action* pubblica può essere avviata, a determinate condizioni, nei confronti della P.A. da un gruppo di utenti e consumatori quando questi ultimi subiscono una "lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi"; l'azione può essere avviata anche da associazioni o comitati. La "lesione" deve consistere dal fatto che la PA non ha osservato uno o più termini, oppure non ha adottato atti amministrativi generali (obbligatori e non aventi contenuto normativo) che dovevano invece essere obbligatoriamente emanati entro e non oltre un certo termine, oppure ha violato alcuni obblighi contenuti nella propria Carta Servizi, oppure ancora l'ente non ha rispettato determinati standard qualitativi ed economici. Lo scopo della *class action* pubblica non è il risarcimento del

danno patito dagli utenti o dai consumatori, ma il ripristino del corretto svolgimento della funzione svolta dalla P.A.

Tale azione, che non può essere avviata contro le autorità amministrative indipendenti, gli organi giurisdizionali, le assemblee legislative e gli altri organi costituzionali, e neppure contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è prevista per la tutela dei cittadini ed utenti in tre diverse situazioni:

- 1) in caso di mancata o tardiva emanazione di atti amministrativi generali, obbligatori e non aventi contenuto normativo che dovevano essere emanati dalla P.A. obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento;
- 2) in caso di violazione degli obblighi contenuti nelle Carte di Servizi;
- 3) in caso di violazione di *standards* qualitativi ed economici.

La norma, sebbene al momento della sua entrata in vigore sia stata sbandierata come una forte apertura alla difesa degli interessi collettivi e diffusi, ha però una portata molto limitata e tende ad estendere la possibilità di tutela dei cittadini solo in quanto consumatori o utenti.

Così come posta, ai nostri fini sembrerebbe una strada non percorribile, ma per una corretta valutazione dobbiamo necessariamente svolgere alcune ulteriori considerazioni sulla natura degli atti che uno Stato deve compiere per adeguarsi e per adempiere alle norme del diritto internazionale sia pattizio che universalmente riconosciuto.

Dal quadro normativo che abbiamo delineato nei §§ 3 e 4.8 della nostra trattazione, risulta evidente che l'Italia aderendo al TNP ha assunto l'impegno a non detenere armi nucleari.

Anche le norme di diritto nazionale prevedono un espresso divieto di detenzione di tali armi e quindi sul piano normativo possiamo sicuramente affermare che la presenza nelle basi di Aviano e Ghedi torre di ordigni nucleari siano in contrasto con norme esistenti che l'Italia sarebbe tenuta a rispettare.

L'attuazione di tali obblighi e la rimozione della situazione illegittima non necessiterebbe, a nostro giudizio, di alcun ulteriore atto di natura normativa ma esclusivamente di natura amministrativa di competenza del Ministero della Difesa, atti amministrativi che avrebbe avuto l'obbligo di porre in essere.

Sebbene, infatti, come abbiamo già detto, la mancata pubblicazione del BIA non permetta una conoscenza degli accordi relativi alle basi USA/NATO in Italia possiamo sicuramente escludere, salvo espressa violazione di norme costituzionali che le dette basi possano essere considerate extraterritoriali. Un tale natura sarebbe infatti potuta essere attribuita unicamente con una procedura di ratifica del trattato autorizzato dalle Camere con legge, ai sensi dell'art. 80 cost., cosa questa incompatibile con la natura segreta del BIA.

In ogni caso, poi, sia la base di Aviano che di Ghedi sono inserite nell'allegato al DM 25.01.2008 del Ministro della Difesa quali aeroporti dell'aeronautica militare italiana con classificazione MOB (DOC. 16).

Altro aspetto di cui si dovrebbe tenere conto per poter sostenere una perseguibilità della class action pubblica è se il Ministero della difesa doveva emettere i necessari atti amministrativi entro un determinato termine.

In realtà il TPN al momento della sua approvazione non ha previsto alcun termine di adeguamento, ma il possesso o la detenzione da parte di paesi non nucleari di ordigni nucleari non era una circostanza di cui si è tenuto conto e non sembra compatibile con la qualifica di Stato non nucleare.

La lesione ai propri interessi necessaria per l'esperibilità dell'azione potrebbe rilevarsi sia nella pericolosità intrinseca che gli ordigni nucleari hanno, sia nella evidente natura di obiettivo strategico per eventuali attacchi nemici. Si rinvia al cap. 2.2. e 2.3.

## 9.2 Azione Popolare

Ulteriore possibile azione presa in considerazione è quella dell'azione popolare prevista dal Testo Unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000). Anche se trattata in questa sezione, l'azione popolare non è necessariamente una azione esperibile innanzi all'autorità giudiziale amministrativa ben potendo discendere da attività di diritto privato svolte dalla P.A.

Il testo unico enti locali (TUEL D.Lgs 267/2000) prevede due tipologie di azione popolare: una correttiva (art. 70 TUEL) limitata al contenzioso elettorale e una sostitutiva o suppletiva (art. 9 TUEL). Ciò che interessa in questa sede è esclusivamente l'azione popolare sostitutiva o suppletiva:

*“Ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia”.*

L'azione popolare costituisce, dunque, uno strumento a disposizione del cittadino per supplire all'inerzia dell'amministrazione ogniqualvolta questa sia venuta meno all'obbligo di curare interessi pubblici ad essa spettanti.

Per quanto concerne la legittimazione attiva, qualunque cittadino elettore abbia interesse ad agire contro la pubblica amministrazione in difesa dei suoi interessi può attivare il ricorso popolare.

L'esercizio dell'azione popolare non è dunque, subordinato alla dimostrazione di un interesse di natura personale in capo al ricorrente né tanto meno al consenso di eventuali vittime dell'atto che si presume contrario ad una o più norme giuridiche.

L'altra condizione per l'attivazione del ricorso popolare è che il Comune o la Provincia non abbia adempiuto ai propri obblighi con riguardo a interessi pubblici di cui è responsabile, e cioè che abbia omissso di esercitare le azioni ed i ricorsi che gli competevano.<sup>139</sup>

Che valenza debba avere tale inerzia non è rilevante ai fini dell'attivazione dell'azione popolare. Infatti, il Tribunale di Lodi, con ordinanza del 13/9/2020, ha chiarito che l'articolo 9 non richiede una precisa qualificazione dell'inerzia della pubblica amministrazione, in quanto questa ha **mera natura processuale**: in sostanza, è influente stabilire se l'inerzia sia il risultato di un'inattività dovuta a sostanziale disinteresse della pubblica amministrazione o se sia, piuttosto, qualificabile come vera e propria manifestazione di una precisa scelta amministrativa.

Tuttavia, è essenziale sottolineare che l'*actio popularis* non può essere invece utilizzato dal cittadino per opporsi alla volontà manifestata dall'ente locale, perché ciò concreterebbe un evidente *vulnus* del principio di rappresentatività e assumerebbe quel carattere correttivo che non interessa ai fini della trattazione.<sup>140</sup>

139. Cfr. TAR Emilia Romagna (BO) Sez. I sent. 1618 del 6 luglio 2007. Danno ambientale. Azione popolare.

140. Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 8 settembre 2003 n. 5034 e 28 maggio 2001 n. 2889; TAR Salerno, Sez. II, 24 ottobre 2005 n. 1984; TAR Toscana, Sez. I, 13 luglio 2004 n. 2524; TAR Veneto, Sez. III, 27 maggio 2004 n. 1728.



### 9.2.1 Declinazione sul piano pratico

Al fine di verificare l'esperibilità dell'azione popolare in sostituzione del comune di Torre Ghedi e Aviano per non aver esperito alcun ricorso contro la detenzione delle armi nucleari nelle basi militari ivi presenti dobbiamo prima di tutto verificare se esiste un diritto o azione esperibile dai detti comuni.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, tutte le opere eseguite all'interno di basi, impianti o installazioni militari sono considerate infrastrutture militari e quindi opere destinate alla difesa militare, ivi compresi gli alloggi di servizio per il personale militare (C.d.S., Sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4543; 28 ottobre 1999, n. 1638; 25 giugno 1983, n. 470) con la conseguenza, tra l'altro, che esse non sono soggette alla richiesta di rilascio di concessione edilizia. (TAR Veneto Sez. I sent. 718 1 marzo 2010).

Sicuramente, poi, né i Comuni e né le Provincia hanno alcuna potestà di sindacare il tipo di armamenti contenuti all'interno delle basi.

Una possibile azione potrebbe forse individuarsi dall'esame del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 224 con il quale è stato approvato il nuovo Codice della protezione civile.

Da un punto di vista generale, la funzione di protezione civile è costituita dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo nonché quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento.

La previsione consiste nell'insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, dirette all'identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile.

La prevenzione consiste nell'insieme delle attività di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi

calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione.

Sono attività di prevenzione non strutturale di protezione civile quelle concernenti:

- a) l'allertamento del Servizio nazionale, articolato in attività di preannuncio in termini probabilistici, ove possibile e sulla base delle conoscenze disponibili, di monitoraggio e di sorveglianza in tempo reale degli eventi e della conseguente evoluzione degli scenari di rischio;
- b) la pianificazione di protezione civile;
- c) la formazione e l'acquisizione di ulteriori competenze professionali degli operatori del Servizio nazionale;
- d) l'applicazione e l'aggiornamento della normativa tecnica di interesse;
- e) la diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile, anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità e l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini;
- f) l'informazione alla popolazione sugli scenari di rischio e le relative norme di comportamento nonché sulla pianificazione di protezione civile;
- g) la promozione e l'organizzazione di esercitazioni ed altre attività addestrative e formative, anche con il coinvolgimento delle comunità, sul territorio nazionale al fine di promuovere l'esercizio integrato e partecipato della funzione di protezione civile;
- h) le suddette attività svolte all'estero, in via bilaterale, o nel quadro della partecipazione dell'Italia all'Unione europea e ad organizzazioni internazionali, al fine di promuovere l'esercizio integrato e partecipato della funzione di protezione civile;
- i) le attività volte ad assicurare il raccordo tra la pianificazione di protezione civile e la pianificazione territoriale e le procedure amministrative di gestione del territorio per gli aspetti di competenza delle diverse componenti.

Sono attività di prevenzione strutturale di protezione civile quelle concernenti:

- a) la partecipazione all'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali e regionali per la definizione delle politiche di prevenzione strutturale dei rischi naturali o derivanti dalle attività dell'uomo e per la loro attuazione;

- b) la partecipazione alla programmazione degli interventi finalizzati alla mitigazione dei rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo e alla relativa attuazione;
- c) l'esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio in occasione di eventi calamitosi, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;
- d) le azioni integrate di prevenzione strutturale e non strutturale per finalità di protezione civile.

Fanno parte del Servizio nazionale le autorità di protezione civile che, secondo il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, garantiscono l'unitarietà dell'ordinamento esercitando, in relazione ai rispettivi ambiti di governo, le funzioni di indirizzo politico in materia di protezione civile e che sono:

- a) il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia;
- b) i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in qualità di autorità territoriali di protezione civile e in base alla potestà legislativa attribuita, limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni;
- c) i Sindaci e i Sindaci metropolitani, in qualità di autorità territoriali di protezione civile limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni.

I Sindaci, in conformità di quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i Sindaci metropolitani e i Presidenti delle Regioni, in qualità di autorità territoriali di protezione civile, esercitano le funzioni di vigilanza sullo svolgimento integrato e coordinato delle medesime attività da parte delle strutture afferenti alle rispettive amministrazioni.

Lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei Comuni.

Per lo svolgimento della funzione, i Comuni, anche in forma associata, nonché in attuazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano l'attuazione delle attività di protezione civile nei rispettivi territori, secondo quanto stabilito dalla pianificazione, nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto n. 2/2018, delle leggi regionali

in materia di protezione civile, e in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e, in particolare, provvedono, con continuità:

- a) all'attuazione, in ambito comunale delle attività di prevenzione dei rischi;
- b) all'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla pianificazione dell'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale;
- c) all'ordinamento dei propri uffici e alla disciplina di procedure e modalità di organizzazione dell'azione amministrativa peculiari e semplificate per provvedere all'approntamento delle strutture e dei mezzi necessari per l'espletamento delle relative attività, al fine di assicurarne la prontezza operativa e di risposta in occasione o in vista degli eventi emergenziali;
- d) alla disciplina della modalità di impiego di personale qualificato da mobilitare, in occasione di eventi che si verificano nel territorio di altri comuni, a supporto delle amministrazioni locali colpite;
- e) alla predisposizione dei piani comunali o di ambito, di protezione civile, anche nelle forme associative e di cooperazione previste e, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali, alla cura della loro attuazione;
- f) al verificarsi delle situazioni di emergenza, all'attivazione e alla direzione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare le emergenze;
- g) alla vigilanza sull'attuazione da parte delle strutture locali di protezione civile dei servizi urgenti;
- h) all'impiego del volontariato di protezione civile a livello comunale o di ambito, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali.

L'organizzazione delle attività di protezione civile nel territorio comunale è articolata secondo quanto previsto nella pianificazione di protezione civile e negli indirizzi regionali, ove sono disciplinate le modalità di gestione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune.

Il Comune approva con deliberazione consiliare il piano di protezione civile comunale o di ambito. La deliberazione disciplina, altresì, meccanismi e procedure per la revisione periodica e l'aggiornamento del piano, eventualmente rinviandoli ad atti del Sindaco, della Giunta o della competente struttura amministrativa, nonché le modalità di diffusione ai cittadini.

Il Sindaco, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per finalità di protezione civile è responsabile, altresì

- a) dell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti di cui all'articolo 54, decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica, anche sulla base delle valutazioni formulate dalla struttura di protezione civile costituita ai sensi di quanto previsto nell'ambito della pianificazione di protezione civile
- b) dello svolgimento, a cura del Comune, dell'attività di informazione alla popolazione sugli scenari di rischio, sulla pianificazione di protezione civile e sulle situazioni di pericolo determinate dai rischi naturali o derivanti dall'attività dell'uomo
- c) del coordinamento delle attività di assistenza alla popolazione colpita nel proprio territorio a cura del Comune, che provvede ai primi interventi necessari e dà attuazione a quanto previsto dalla pianificazione di protezione civile, assicurando il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale in occasione di eventi di emergenza.

Quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del comune o di quanto previsto nell'ambito della pianificazione, il Sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture operative regionali alla Regione e di forze e strutture operative nazionali al Prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli della Regione; a tali fini, il Sindaco assicura il costante aggiornamento del flusso di informazioni con il Prefetto e il Presidente della Giunta Regionale in occasione di eventi di emergenza, curando altresì l'attività di informazione alla popolazione.

La pianificazione di protezione civile ai diversi livelli territoriali è l'attività di prevenzione non strutturale, basata sulle attività di previsione e, in particolare, di identificazione degli scenari degli eventi emergenziali, finalizzata:

- a) alla definizione delle strategie operative e del modello di intervento contenente l'organizzazione delle strutture per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile e della risposta operativa per la gestione degli eventi calamitosi previsti o in atto, garantendo l'effettività delle funzioni da svolgere con particolare riguardo alle per-

sone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità, in relazione agli ambiti ottimali, definiti su base provinciale e comunale, quest'ultimo anche in forma aggregata;

- b) ad assicurare il necessario raccordo informativo con le strutture preposte all'allertamento del Servizio nazionale;
- c) alla definizione dei flussi di comunicazione tra le componenti e strutture operative del Servizio nazionale interessate;
- d) alla definizione dei meccanismi e delle procedure per la revisione e l'aggiornamento della pianificazione, per l'organizzazione di esercitazioni e per la relativa informazione alla popolazione, da assicurare anche in corso di evento;

Le modalità di organizzazione e svolgimento dell'attività di pianificazione di protezione civile, e del relativo monitoraggio, aggiornamento e valutazione, sono disciplinate con apposita direttiva al fine di garantire un quadro coordinato in tutto il territorio nazionale e l'integrazione tra i sistemi di protezione civile dei diversi territori, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il Servizio nazionale promuove iniziative volte ad accrescere la resilienza delle comunità, favorendo la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, anche mediante formazioni di natura professionale, alla pianificazione di protezione civile e la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile.

Le componenti del Servizio nazionale, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, forniscono ai cittadini informazioni sugli scenari di rischio e sull'organizzazione dei servizi di protezione civile del proprio territorio, anche al fine di consentire loro di adottare misure di autoprotezione nelle situazioni di emergenza, in occasione delle quali essi hanno il dovere di ottemperare alle disposizioni impartite dalle autorità di protezione civile in coerenza con quanto previsto negli strumenti di pianificazione.

Dal quadro delle competenze dei sindaci in materia di protezione civile si potrebbe ipotizzare un diritto dell'ente locale ad avere informazione concrete circa eventi, anche di carattere militare, che possono rilevare ai fini della valutazione dei rischi e sicuramente la illecita presenza di armi nucleari è aspetto di notevole interesse.

Si potrebbe inoltre sostenere che i Sindaci siano obbligati a predisporre un piano di emergenza per il caso di un'esplosione nucleare sul territorio del Comune. A fronte dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e del massiccio supporto militare NATO all'Ucraina il rischio di una guerra nucleare tra la NATO e la Russia è a livelli inediti. Per questo motivo ci sarebbe assoluta urgenza nella predisposizione di adeguati piani emergenziali. Non solo dei Comuni di Ghedi e Aviano.

Sotto diverso profilo, non essendo in questo caso esperibile l'azione popolare, avendo il Sindaco, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per finalità di protezione civile, la possibilità di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti di cui all'articolo 54, decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per l'incolumità pubblica si potrebbe, con apposita diffida, richiedere l'assunzione di un tale provvedimento per far cessare la detenzione illegittima di ordigni nucleari e successivamente impugnare la sua mancata attivazione.

### 9.3 Impugnazione degli atti amministrativi

In alternativa alla proposizione di un'azione popolare, si potrebbe pensare all'impugnazione giurisdizionale dell'atto autorizzativo dell'ammodernamento/sostituzione delle armi nucleari già presenti sul territorio. Infatti, il programma di ammodernamento, già approvato e avviato, prevede una vera e propria importazione di nuove bombe, per la quale l'articolo 1 comma 2 della legge 185/1990 sancisce un chiaro obbligo di autorizzazione:

*“L'esportazione, l'importazione e il transito dei materiali di armamento, di cui all'articolo 2, nonché la cessione delle relative licenze di produzione, sono soggetti ad autorizzazioni e controlli dello Stato”.*

L'art. 13 della stessa legge prevede che: *“Il Ministro degli affari esteri, sentito il Comitato di cui all'articolo 7, autorizza, di concerto con il Ministro delle finanze, l'esportazione e l'importazione, definitive o temporanee, ed il transito dei materiali di armamento, nonché la cessione all'estero delle licenze industriali di produzione dello stesso materiale e la riesportazione da parte dei Paesi importatori. L'eventuale rifiuto dell'autorizzazione dovrà essere motivato. L'autorizzazione può assumere anche la forma di licenza globale di progetto, rilasciata a singolo operatore, quando riguarda esportazioni, importazioni o*

*transiti di materiali di armamento da effettuare nel quadro di programmi congiunti intergovernativi o industriali di ricerca, sviluppo, produzione di materiali di armamento svolti con imprese di Paesi membri dell'UE o della NATO con i quali l'Italia abbia sottoscritto specifici accordi che garantiscano, in materia di trasferimento e di esportazione di materiali di armamento, il controllo delle operazioni secondo i principi ispiratori della presente legge.”*

Nel nostro caso, l'importazione di nuove armi si colloca proprio nella fattispecie summenzionata dall'articolo 13, vale a dire nel programma di Condivisione Nucleare (*Nuclear Sharing*) con la NATO e in attuazione dei diversi accordi sottoscritti dal paese nell'ambito di quest'ultimo. In tal caso l'autorizzazione avrebbe la forma di licenza, che pure costituisce un atto amministrativo, e come tale soggetto ad impugnazione.

Sebbene, ancora una volta, si ponga il problema della conoscibilità di tali atti amministrativi, il procedimento amministrativo prevede la possibilità di impugnazione di atti non conosciuti ma la cui esistenza è presupposto di un fatto conosciuto. Nel nostro caso si presume che una licenza autorizzativa sia stata rilasciata ai fini dell'importazione – in caso contrario si avrebbe una violazione del suddetto articolo 13 della legge 185/1990.

## 10. Azione civile

Ci si potrebbe chiedere se un singolo o un'associazione possano vantare un diritto soggettivo rispetto alla presenza delle armi nucleari in Italia che possa far valere in un giudizio civile.

Uno dei vantaggi significativi di un'azione civile sarebbe che le parti private hanno più controllo sullo svolgimento del processo rispetto al procedimento penale in cui l'iniziativa spetta alla Procura della Repubblica.

Il singolo ha diritto a non essere danneggiato e una volta danneggiato ingiustamente ha diritto ad essere risarcito mediante una restituzione nella situazione precedente all'evento dannoso o per equivalente, attraverso un risarcimento del danno (2043 c.c.). In presenza di un pericolo concreto ad un diritto reale o al possesso il soggetto titolare ha anche la possibilità di chiedere una tutela “anticipata” (art. 1172 c.c.). Art. 1172 CC: “Il



*proprietario, il titolare di altro diritto reale di godimento o di possesso, il quale ha ragione di temere che da qualsiasi edificio, albero o altra cosa sovrasti pericolo di un danno grave e prossimo alla cosa che forma oggetto del suo diritto o del suo possesso, può denunciare il fatto all'autorità giudiziaria e ottenere, secondo le circostanze, che si provveda per ovviare al pericolo".*

Inoltre, *"la deduzione del pericolo di un danno alla salute, pur non costituendo condizione caratterizzante ed esclusiva per l'ammissibilità dell'istanza cautelare ex art. 1172 c. c., rileva come conseguenza mediata della menomazione delle facoltà di godimento pieno ed esclusivo del diritto di proprietà la cui compromissione giustifica il ricorso all'azione di nunciazione"* (Cassazione civile sez. II, 29/01/2007, n.1778; cfr. Tribunale Catanzaro sez. II, 04/11/2014).

L'azione di denuncia di danno temuto ha carattere cautelare e il giudice può ordinare in via provvisoria che si provveda a ovviare al pericolo.

Essendo un procedimento cautelare la fase interinale dovrebbe essere seguita da una fase di merito secondo il rito ordinario. In questo processo dovrebbe essere accertato, secondo la cognizione ordinaria, se il ricorrente fosse effettivamente titolare della situazione soggettiva azionata.

Ci si deve allora chiedere quale situazione soggettiva e quale danno un ricorrente potrebbe porre a fondamento del ricorso cautelare.

Il proprietario di un fondo nelle vicinanze della base aerea di Ghedi o di Aviano potrebbe sostenere che, visti anche i recenti sviluppi del conflitto tra Russia e Occidente e il concreto pericolo di attentati terroristici (vedasi § 2.1) la probabilità che i siti nucleari italiani siano colpiti sia da armi convenzionali che potrebbero provocare l'esplosione delle armi nelle basi sia con armi nucleari è significativamente aumentata. Dalla sola presenza delle armi nelle basi militari di Ghedi e Aviano deriva un pericolo per la proprietà e per la salute del ricorrente non paragonabile a nessun'altra base militare o altra attività pericolosa posta in essere dalla Pubblica Amministrazione.

Dal § 2.3 si evince peraltro che la proprietà del ricorrente non dovrebbe necessariamente essere nelle immediate vicinanze delle basi militari che contengono le armi nucleari visto che gli effetti di un'esplosione nucleare con le armi oggi in dotazione alle forze russe e NATO provocherebbero una devastazione ben oltre alle immediate vicinanze e le radiazioni potrebbero colpire persone a centinaia di chilometri.

Dalla documentazione citata al capitolo 2.1 e 2.2. si può evincere che le armi ci sono e che il pericolo sussiste.

Questo tipo di azione era già stata proposta nel 2005 da alcuni residenti della zona intorno all'aeroporto militare di Aviano. La causa *Tissino ed. al. contro Stati Uniti d'America* si è, tuttavia, conclusa con una sentenza della Corte di Cassazione che ha stabilito difetto di giurisdizione del giudice italiano adito verso lo Stato estero convenuto. Questo "inconveniente" potrebbe essere aggirato agendo direttamente contro la Repubblica italiana, in persona della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sostenendo che la giurisdizione sulle basi militari di Ghedi e Aviano è italiana.

Conferma della giurisdizione e sovranità italiana sulle basi di Aviano e Ghedi si trova peraltro nel cosiddetto "Accordo Conchiglia"<sup>141</sup> tra gli USA e la Repubblica Italiana che prevede, all'ANNEX A un modello da utilizzare per definire l'interazione tra le forze armate italiane e USA nelle basi messe a disposizione degli alleati. Ne riportiamo di seguito parti di testo (comunque tra gli allegati).

**"Model Technical Arrangement of implementing procedures between the United States Department of Defense and the Italian Ministry of Defense concerning the use of installation and/or infrastructure".**

Nelle definizioni:

*EXCLUSIVE USE "Exclusive use" means the utilization by the armed force of a single Nation, of installations and/or infrastructure defined and included within the perimeter of the installation, for the performance of activities related to the mission and/or tasks assigned to said force by the sending State. The designation of "exclusive use" to installations and/or infrastructure utilized by the U.S. Force does not limit in any way the exercise of Italian national sovereignty, as preserved by Article VII of the NATO SOFA.*

Nelle disposizioni sul comando della base prevede:

---

141. Memorandum of Understanding between the Ministry of Defense of the Republic of Italy and the Department of Defense of the United States of America concerning the use of Installations/ Infrastructure by US Forces in Italy. DOC. 12

Command 1. **The installation is placed under Italian Command.** The functions of such command, which will be exercised by an Italian officer, will vary according to whether the installation is jointly used or used exclusively by the United States Armed Forces. **The Italian Commander's jurisdiction extends throughout the installation over all the Italian personnel, military and civilian, assigned for whatever reason to the installation, and over the Italian land and infrastructure, equipment and material.** 2. The rank of the Italian officer is established by the cognizant Italian Authorities based on his responsibilities and tasks, regardless of the rank of the senior U.S. officer assigned to the installation. 3. The U.S. Commander has full military command over U.S. personnel, equipment and operations. He will notify in advance the Italian Commander of all significant U.S. activities, with specific reference to the operational and training activity, to the movements of material, weapons and civilian/military personnel, and to any events/incidents that should occur. Likewise the Italian Commander will keep the U.S. Commander informed of all significant national activities. **The Italian Commander will advise the U.S. Commander if he believes U.S. activities are not respecting applicable Italian law and will immediately seek advice from higher Italian Authorities.** Differences of opinion between the commanders regarding whether a specific activity should be undertaken, that cannot be resolved locally, will be promptly referred up the respective chains of command for resolution. Beginning a disputed activity is subject to resolution of the controversy. 4. **Permanent increases of the operational component and relative support shall be authorized by the Italian National Authorities.** Temporary increases of military and civilian personnel (for training, exercises, logistical activities, transit, etc.) will be approved by the Italian Commander. Temporary increases of personnel associated with operations already approved by the Government of Italy will be coordinated with the Italian Commander. 5. **In order to comply with his responsibilities, the Italian Commander has free access, with no restrictions, except as provided in the following Section XV, to all areas of the installation. The Italian Commander will intervene to have the U.S. Commander immediately interrupt U.S. activities which clearly endanger life or public health.** Upon notification of the danger, the U.S. Commander will promptly investigate and consult with the Italian Commander concerning the situation.

Continua:

XV. Security and Police Responsibilities: “1. *The Italian Commander is responsible for security of the installation and discharges military police tasks towards the Italian military/civilian personnel according to national law. In coordination with the U.S. Commander, who bears independent responsibility for the safety and security of his own personnel and equipment, the Italian Commander issues appropriate directives for the security of the entire installation and establishes access procedures and will issue passes for entry into the installation if such procedures are deemed appropriate by the two commanders. The U.S. Commander may be requested to support this operation with U.S. personnel and vehicles.* 2. **To accomplish his tasks and as guarantor for Italian sovereignty**, the Italian Commander has access to all areas and facilities. Procedures for access to limited and well defined U.S. classified areas, as agreed by the Parties, are specified in Annex . . . . The same right is granted, when authorized by the Italian Commander, to the Italian military personnel tasked to accomplish military police duties (Carabinieri for the Italian Armed Forces) inside the installation”.

Rilevante forse per i profili penali sollevati in altro capitolo è anche il seguente articolo:

XVI. Air/Surface Transportation and Related Activities (...) 5. *Movements and transfers of hazardous material (fuel, explosives, weapons) and cargo/ways of transportation of any kind, requiring caution, as external cargo delivery, involving air space, territorial and/or intercoastal waters, Italian railways and/or roadways, shall be coordinated with the Italian Commander in order to verify its conformity to Italian legislation.*

Purtroppo non abbiamo gli accordi stipulati tra gli U.S.A. e l'Italia per le basi di Ghedi e Aviano, ma abbiamo quello di Sigonella<sup>142</sup> che coincide con il modello già previsto nell'Accordo Conchiglia.

Da quanto riportato, a nostro avviso, deriva che la PCM non si potrà nascondere dietro la extraterritorialità, l'immunità o il difetto di giuri-

142. Technical arrangement signed at Rome April 6, 2006; Between the Ministry of Defense of the Italian Republic and the Department of Defense of the United States of America regarding the installations/infrastructure in use by the US. Forces in Sigonella, Italy. DOC. 13

sdizione (si rinvia per questo punto alle considerazioni già fatte al par. 2).

Un' azione civile potrebbe, a nostro avviso, essere sviluppata sulla falsa riga della citazione contro il Pentagono dinanzi al Tribunale di Pordenone. La causa è stata dichiarata inammissibile per l'immunità giurisdizionale dello stato americano. Ma tale problematica non si pone, una volta accertato che l'Italia dispone di fatto e di diritto su queste armi di distruzione di massa nell'ambito del *nuclear sharing* NATO.

Si potrebbe quindi citare in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e domandare al Giudice civile adito di dichiarare che la presenza delle armi nucleari nelle basi di Aviano e Ghedi è illegittima e rappresenta un concreto e imminente pericolo per l'attore e di conseguenza ordinare alla convenuta di rimuovere tutte le armi nucleari ivi presenti oltre che al risarcimento del danno.

## II. Sul piano sovranazionale

### 11. Corte Penale Internazionale – CPI (rinvio)

Sopra abbiamo discusso del crimine internazionale di aggressione (§ 5) previsto dall'art. 8 *bis* dello Statuto della Corte Penale Internazionale.

Fermi i dubbi sulla punibilità di atti preparatori e di pianificazioni che non si completino con un effettivo uso della forza illegittimo si rappresentano qui brevemente i profili procedurali essenziali.

La CPI può esercitare la propria giurisdizione sul crimine di aggressione ai sensi dell'art. 15 *bis* dello Statuto:

- se uno Stato Parte, in conformità dell'articolo 14, segnala al Procuratore una situazione nella quale uno o più crimini di aggressione appaiono essere stati commessi (La Corte potrà esercitare la giurisdizione solo se gli emendamenti sul crimine di aggressione sono entrati in vigore per almeno uno degli stati membri della CPI, vittima o aggressore, coinvolti. Il procuratore deve quindi determinare che ci sia una base ragionevole per procedere con un'indagine. Se questo accade, il procuratore deve notificare la situazione al segretario generale delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza stesso ha l'autorità di determinare se è stato commesso un atto di aggressione. Il procuratore deve concedere al Consiglio di Sicurezza sei mesi per prendere una decisione. Se tale determinazione non viene presa, il Procuratore può ancora procedere con le indagini solo con l'autorizzazione dei giudici della Divisione Pre-Trial).
- Nel caso in cui il Procuratore della Corte inizi un'indagine (articolo 15 *bis*), detto *proprio motu*, si applicano le stesse condizioni che nel caso del rinvio statale dell'articolo 15 *bis*.

Sia singoli che associazioni possono segnalare al Procuratore presso la CPI eventuali crimini che ricadono nella giurisdizione della Corte ai sensi dell'art. 15 dello Statuto<sup>143</sup>.

143. <https://www.icc-cpi.int/about/otp/Pages/otp-contact.aspx>

Si precisa, infine, che la giurisdizione della Corte sul crimine di aggressione sarà applicabile solo a quegli Stati che hanno ratificato o accettato gli emendamenti l'anno successivo alla ratifica.

L'Italia ha ratificato l'emendamento sul crimine di aggressione allo Statuto della Corte, il 26 gennaio 2022. La Germania il 3 giugno 2013, l'Olanda il 23 settembre 2016 e il Belgio il 26 novembre 2013.

Più che l'effettiva possibilità di ottenere l'apertura di un procedimento contro i capi di stato delle nazioni non nucleari che possiedono armi nucleari presentare una o più denunce al Procuratore contro tutti i capi di stato coinvolti potrebbe avere, perlomeno, un importante valore simbolico.

## 12. Procedimento innanzi alle Corte di Giustizia Internazionale (Den Haag)

In altro capitolo abbiamo concluso che le armi nucleari sul suolo italiano e comunque la partecipazione da parte dell'Italia alla politica della deterrenza nucleare NATO sono in contrasto con il diritto internazionale sia pattizio che generalmente riconosciuto (v. *supra*, § 4).

La prima verifica da fare per capire se sia possibile ricorrere alla Corte Internazionale di Giustizia riguarda i soggetti legittimati ad adire la Corte e l'interesse ad agire. Gli artt. 35 e 36 dello Statuto della Corte, così come gli artt. 38 e ss. delle *Rules of the Court* non limitano questo potere e non lo subordinano ad alcun particolare requisito se non quello di essere uno Stato.

Ciò si spiega con il fatto che la violazione del diritto internazionale riguarda potenzialmente tutti gli Stati che sono ad esso soggetti: “*every state has an interest in the protection of community interests, and, following from that, that every state has standing to invoke the responsibility of the author of the breach*”<sup>144</sup>. Se ne trae anche che gli unici legittimati attivi sono gli Stati

Per adire la Corte di Giustizia gli Stati parte devono aver dichiarato di accettare la giurisdizione della Corte e che tra gli Stati esista effettivamente una controversia su un punto (art. 40 Statuto CIG e sentenza, *Nuclear*

144. B. BONAFÈ, *Adjudicative Bilateralism and Community Interests*, in *AJIL* 2021, p. 166.

*Tests (Australia v France, New Zealand v France) 1974, ICJ Judgment Rep. 253, par. 55; Obligations concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v United Kingdom, Marshall Islands v India, Marshall Islands v Pakistan) (Preliminary Objections), ICJ Judgment, 5 October 2016).*

In relazione al caso che stiamo esaminando, si potrebbe rilevare che: l'Italia, tra gli Stati non-nucleari secondo il TNP che fa parte del programma di *nuclear sharing* della NATO, potrebbe essere convenuta dinanzi alla Corte Internazionale da un altro Stato per violazione del TNP poiché la presenza sul loro territorio di armi nucleari destinate ad essere trasportate e lanciate dall'esercito italiano viola l'art. 2 TNP. Ne richiamiamo ancora una volta il testo, per praticità:

Art. II “Ciascuno degli Stati militarmente non nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna a non ricevere da chicchessia armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, né il controllo su tali armi e congegni esplosivi, direttamente o indirettamente; si impegna inoltre a non produrre né altrimenti procurarsi armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi, e a non chiedere né ricevere aiuto per la fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni nucleari esplosivi”.

Inoltre l'Italia, come stato parte del Trattato, sarebbe obbligata ai sensi dell'art. 6, a promuovere il prima possibile il totale disarmo nucleare. La partecipazione al programma nucleare NATO e il comportamento ostruzionistico verso il Trattato di messa al bando delle armi nucleari e la sua mancata tempestiva ratifica potrebbero costituire un'ulteriore violazione del Trattato di non proliferazione.

Materialmente, in considerazione del caso *Marshall Islands v. UK*, uno Stato (per es. Marshall Islands, San Marino, New Zealand) che volesse citare la Repubblica Italiana innanzi alla CIG dovrebbe prima intimare formalmente alla Repubblica Italiana di rimuovere le armi nucleari dal suo territorio. Infatti, in quell'occasione:

*“With regard to the cases entered in the General List, the Marshall Islands alleged, more specifically, that the United Kingdom had violated Article VI of the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), to which they were both party. Public hearings were held in all three cases in March 2016,*



*and the Court delivered its Judgment in each case on 5 October 2016. (...) the Court considered that the respondent States' preliminary objection based on the absence of a dispute between the Parties at the time the Applications were filed should be upheld. The Court noted that, in order for a dispute to exist, the two sides must hold clearly opposite views concerning the question of the performance or non-performance of certain international obligations. It further noted that a dispute exists when the evidence demonstrates that the respondent was aware, or could not have been unaware, that its views were positively opposed by the applicant. Lastly, it observed that, in principle, the existence of a dispute is to be determined as of the date the application is submitted to the Court. Having examined the statements and conduct of the Parties in each of the cases, the Court considered that they did not provide a basis for finding a dispute between the two States in each case before the Court".*

Per l'Italia peraltro non verrebbe solamente in rilievo la violazione del Trattato di non proliferazione, perché anche l'art. 47 del Trattato di Parigi del 1947 vieta all'Italia di possedere armi nucleari e il diritto internazionale generalmente riconosciuto vieta la minaccia dell'uso della forza che sarebbe in contrasto con il diritto internazionale. Si ritiene che l'Italia, partecipando alla strategia di deterrenza nucleare NATO, minacci illegittimamente altri Stati. Inoltre, la minaccia di usare armi nucleari viola il diritto alla vita per come garantito dalla Convenzione sui diritti civili e politici del 1966 (vedasi § 3.1.2., lett. i).

Alla luce di queste considerazioni, potrebbe immaginarsi che uno Stato terzo che prima abbia invitato l'Italia a disfarsi delle armi nucleari presenti sul territorio adisca la Corte per far accertare la violazione del diritto internazionale da parte dell'Italia.

Ci si potrebbe allora chiedere se sia praticamente possibile sollecitare gli organi competenti di uno Stato terzo per indurlo ad agire in questo senso. Alla luce della pronuncia nel caso delle *Marshall Islands* sarebbe indispensabile che tra lo Stato terzo e l'Italia, prima di ricorrere alla Corte Internazionale, ci sia un disaccordo "formalizzato" sul piano diplomatico sulla violazione del diritto internazionale da parte dell'Italia.

### 13. Ricorsi a livello comunitario

#### 13.1 Le competenze della Corte Europea di Giustizia

In questa parte si tratterà della possibilità di adire la Corte Europea di Giustizia.

In via preliminare, occorre fare chiarezza sulle competenze di tale organo. A tale proposito si richiamano di seguito le disposizioni che le regolano.

Ai sensi dell'art. 19 (3) Trattato sull'Unione Europea (TUE), la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia: *a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica; b) in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni; c) negli altri casi previsti dai trattati.*

Gli artt. 258-259 TFUE stabiliscono che la Commissione possa adire la Corte di Giustizia quando reputi che un altro Stato Membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei Trattati (art. 259 TFUE) - il c.d. *ricorso per infrazione*. Anche gli Stati possono proporre un ricorso per infrazione contro un altro Stato ma, prima di farlo devono rivolgersi alla Commissione che emette un parere e mette in contraddittorio gli Stati prima del ricorso alla Corte. Quanto al singolo (persona fisica), può proporre un ricorso di annullamento per violazione dei Trattati contro un atto di un organo dell'Unione ma solo se l'atto è emesso direttamente nei suoi confronti. Inoltre i singoli possono rivolgersi direttamente alla Commissione Europea per denunciare le violazioni del diritto europeo commesse dagli Stati membri<sup>145</sup>. In tal modo i cittadini europei possono sollecitare la Commissione a esercitare il suo potere di controllo sul rispetto del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri (art. 17 (1) TUE) e proporre un ricorso per infrazione alla Corte contro uno Stato membro nel caso in cui riconosca che una violazione c'è stata. È possibile denunciare qualsiasi provvedimento (legislativo, normativo o amministrativo), omissione di un provvedimento o pratica di uno Stato membro che appare in contrasto con il diritto dell'Unione.

145. [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_it](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_it)

### 13.2 Le armi nucleari in Stati membri UE non-nucleari

La presenza delle armi nucleari in Italia ed in altri paesi della UE, come la Germania e l'Olanda e Belgio in base agli accordi con il governo americano, potrebbero essere in conflitto con il Trattato di Lisbona e/o con il Trattato EURATOM (Gazzetta Ufficiale – UE 2009 N. C – 290 p 1 ss).

Ai sensi dell'art. 4, comma 3, ult. frase, TUE, gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Secondo l'art 3, comma 5, TUE, inoltre, l'Unione afferma e promuove nelle relazioni con il resto del mondo i suoi valori, contribuisce alla pace, alla sicurezza allo sviluppo sostenibile della Terra, al rispetto reciproco tra i popoli e alla tutela dei diritti umani e **alla rigorosa osservanza del diritto internazionale**, allo sviluppo del diritto internazionale e **al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite** (si vedano anche art. 8 e 21 TUE). Il diritto internazionale generalmente riconosciuto e la Carta UN, articolo 2 comma 4, vieta l'uso e la minaccia dell'uso delle armi nucleari (Advisory Opinion del 8.7.1996 CGI, si rinvia al par. 4). L'obbligo di osservare le norme internazionali comprende anche i divieti di cui al Trattato di Non Proliferazione e quindi, per l'Italia, il divieto di possedere e detenere armi nucleari.

Si richiamano anche le decisioni più rilevanti in materia emanate dal Consiglio nell'ultimo biennio sull'impegno dell'UE per il disarmo nucleare:

- DECISIONE (PESC) 2018/298 DEL CONSIGLIO, del 26 febbraio 2018 sul sostegno dell'Unione alle attività della commissione preparatoria per l'Organizzazione del trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (CTBTO) per il rafforzamento delle sue capacità di monitoraggio e di verifica e nell'ambito dell'attuazione della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- European Parliament recommendation to the Council of 24 April 2009 on non-proliferation and the future of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) (2008/2324(INI));

- Council Decision 2020/732 del 2 giugno 2020 sul *Support of the UN Secretary-General's Mechanism for investigation of alleged use of chemical and biological or toxin weapons*;
- Council Decision 2020/755 del 8 giugno 2020, a modifica della Dec. 2016/2383 sul *Union support for the International Atomic Energy Agency activities in the areas of nuclear security and in the framework of the implementation of the EU strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*.

Se tra gli obiettivi dell'Unione v'è la promozione della pace e del rispetto del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni unite, la presenza di armi nucleari in Italia, in violazione del diritto internazionale pattizio (TNP, Trattato di Pace di Parigi) e consuetudinario (Advisory Opinion del 8.7.1996) ostacola gli obiettivi dell'Unione.

### 13.3 Euratom e IAEA

L'Italia è anche parte della **Comunità europea dell'energia atomica (CEEa o Euratom)**. Il Trattato EURATOM, nella versione consolidata, al CAPO 7, art. 77, *Controllo di sicurezza*, prevede che: ***“Alle condizioni previste dal presente capo, la Commissione deve accertarsi che, nei territori degli Stati membri: a) i minerali, materie grezze e materie fissili speciali non siano distolti dagli usi ai quali i loro utilizzatori hanno dichiarato di destinarli; b) siano osservate le disposizioni relative all’approvvigionamento e qualsiasi impegno particolare relativo al controllo assunto dalla Comunità in virtù di un accordo concluso con uno Stato terzo o con una organizzazione internazionale”.***

Il Trattato Europeo EURATOM prevede, all'articolo 86, che le materie fissili speciali (v. art. 197 Trattato, plutonio ed uranio che sono di regola contenuti nelle bombe nucleari) sono di proprietà dell'Unione Europea.

Articolo 86: *Le materie fissili speciali sono proprietà della Comunità. Il diritto di proprietà della Comunità si estende a tutte le materie fissili speciali prodotte o importate da uno Stato membro, da una persona o da un'impresa, e sottoposte al controllo di sicurezza previsto dal capo 7.*

Articolo 87: *Gli Stati membri, persone o imprese hanno, sulle materie fissili speciali di cui siano venuti regolarmente in possesso, il più ampio diritto di utiliz-*

zazione e di consumo, fatti salvi gli obblighi loro derivanti dalle disposizioni del presente trattato, specie per quanto riguarda il controllo di sicurezza, il diritto di opzione riconosciuto all'Agenzia e la protezione sanitaria.

Pertanto si pone la domanda se il diritto di proprietà previsto dall'EURATOM include tutto il materiale fissile prodotto o importato da uno Stato membro, o da una persona giuridica di diritto pubblico, e se il plutonio contenuto nelle bombe è sottoposto al controllo di sicurezza previsto dal capo 7 del Trattato Euratom. Contrario all'applicabilità dell'EURATOM alle armi stanziare in Italia sembrerebbe l'art. 84.

*Articolo 84 Nell'esercizio del controllo non si fanno discriminazioni in base alla destinazione data ai minerali, alle materie grezze e alle materie fissili speciali. Il settore di competenza, le modalità del controllo e i poteri degli organi incaricati del controllo sono limitati all'attuazione degli scopi definiti nel presente capo. Il controllo non può estendersi alle materie destinate alle necessità della difesa che sono in corso di speciale elaborazione per tali necessità ovvero che dopo tale elaborazione sono, conformemente a un piano operativo, collocate o costituite in scorta in uno stabilimento militare.*

L'eccezione prevista all'ultimo comma dell'articolo 84, **escluderebbe dal controllo di sicurezza della Commissione ex artt. 77 e ss.** il materiale fissile speciale utilizzato per scopi militari in conformità a un piano operativo (vedasi deliberazione CGUE 1/78 del 14.11.1978 che esclude ogni materiale radioattivo utilizzato per scopi militari dall'ambito di applicazione dell'Euratom). Da tale eccezione si può desumere (art. 86, ult. comma) che il diritto di proprietà della Comunità **non** si estende alle materie destinate alle necessità della difesa che sono in corso di speciale elaborazione per tali necessità ovvero che dopo tale elaborazione sono, conformemente a un piano operativo, collocate o costituite in scorta in uno stabilimento militare. Si potrebbe però anche argomentare, *a contrario*, che altre prerogative e compiti demandati alla Comunità dal Trattato dovrebbero invece trovare applicazione. Per esempio il potere di controllo sulla tutela della salute (art. 30 ss.), sulla compatibilità di accordi di uno Stato membro con altri Stati o organizzazioni internazionali con il Trattato (ex art. 101 ss.), sull'approvvigionamento (artt. 52-76 e 92 -100). Inoltre si potrebbe sostenere che l'eccezione valga solo per il materiale fissile militare che è collocato in scorta presso uno stabilimento

militare in conformità a un piano operativo. Si potrebbe argomentare che, affinché l'eccezione operi, il deposito del materiale, previamente elaborato, sia effettivamente conforme al "piano operativo" - conformità che la Commissione dovrebbe accertare - e che il "piano operativo" dev'essere lecito (mentre dotare uno Stato non nucleare di armi nucleari è illecito secondo il diritto internazionale). Anche dall'art. 24 e 28 del Trattato si potrebbe concludere *a contrario* che il Trattato trovi applicazione anche all'impiego militare dell'energia nucleare. Infatti, la Commissione, nella Causa C-61/03 argomentava (p.to 24 ss.):

*"...La Commissione ha, (...), fatto valere (...) che il detto Trattato non contiene alcuna disposizione espressa che escluda in via generale le attività militari dal suo ambito d'applicazione. 25. Occorre dunque che la Corte esamini previamente la fondatezza dell'interpretazione che costituisce il fondamento del ricorso della Commissione, secondo la quale gli usi militari dell'energia nucleare possono rientrare nell'ambito di applicazione del Trattato, salvo talune disposizioni espresse che prevedono eccezioni a carattere limitato (...) La Commissione ribatte (...) facendo valere che gli artt. 24 EA - 28 EA, nonché l'art. 84, terzo comma, EA, dimostrano, al contrario, che gli interessi della difesa degli Stati membri sono stati presi in considerazione ed hanno costituito oggetto di disposizioni appropriate. Gli artt. 24 EA - 27 EA riguardano il regime del segreto cui sono sottoposte le cognizioni la cui divulgazione può nuocere agli interessi della difesa di uno o più Stati membri. L'art. 28 EA prevede l'obbligo per la Comunità di risarcire i danni provocati in particolare qualora, per effetto della loro comunicazione alla Commissione, brevetti o modelli d'utilità mantenuti segreti per ragioni attinenti alla difesa siano utilizzati indebitamente o vengano a conoscenza di un terzo non autorizzato. Quanto all'art. 84, terzo comma, EA, inserito nel titolo II, capo 7, del Trattato, relativo al controllo di sicurezza, esso esclude dal detto controllo le materie destinate alle necessità della difesa che sono in corso di speciale elaborazione per tali necessità ovvero che dopo tale elaborazione sono, conformemente a un piano operativo, collocate o costituite in scorta in uno stabilimento militare.*

La CGUE tuttavia, nel decidere la causa C-61/03 Commissione c. Regno Unito nel 2005, conclude che:

*"...come il Regno Unito e la Repubblica francese hanno giustamente sostenuto, l'assenza nel detto Trattato di qualsiasi deroga che fissi le modalità secondo*

le quali gli Stati membri sarebbero autorizzati ad invocare ed a proteggere tali interessi essenziali **permette di concludere che le attività che rientrano nel settore militare sfuggono all'ambito di applicazione del Trattato.** (...) Occorre tuttavia sottolineare che il fatto che il Trattato [CEEa] non sia applicabile alle utilizzazioni dell'energia nucleare a fini militari e che, di conseguenza, la Commissione non possa legittimamente far valere l'art. 37 EA per pretendere che gli Stati membri le forniscano informazioni sullo smaltimento di residui radioattivi provenienti da installazioni militari **non diminuisce affatto l'importanza cruciale che riveste l'obiettivo di proteggere la salute delle popolazioni e l'ambiente contro i pericoli connessi all'utilizzo dell'energia nucleare, compreso quello a fini militari. Nei limiti in cui il detto Trattato non fornisce alla Comunità uno strumento specifico per perseguire questo obiettivo, non si può escludere che misure appropriate possano essere adottate sulla base delle disposizioni pertinenti del trattato CE (v., in questo senso, sentenza 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio, Racc. pag. I-1527)".**

Si ritiene però che il REGOLAMENTO (Euratom) N. 302/2005 della Commissione dell'8 febbraio 2005, nella versione aggiornata al 2013, concernente l'applicazione del controllo di sicurezza dell'Euratom, potrebbe consentire di riproporre la tesi della competenza della Comunità su qualsiasi materiale atomico (militare e civile) qualora si trovi sul territorio di uno stato NON-nucleare. Infatti, all'art. 34 sulle Disposizioni specifiche applicabili agli Stati membri dotati di armi nucleari prevede che: "Il presente regolamento non si applica: a) agli impianti o parti di impianti destinati alle necessità della difesa e situati sul territorio di uno Stato membro dotato di armi nucleari; b) alle materie nucleari destinate alle necessità della difesa da questo Stato membro. 2. Per le materie nucleari, impianti o parti di impianti che possono essere destinati alla necessità della difesa e sono situati nel territorio di uno Stato membro dotato di armi nucleari, la misura in cui si applicano il presente regolamento e le procedure ivi previste è stabilita dalla Commissione previa consultazione e di concerto con lo Stato membro interessato, tenuto conto dell'articolo 84, secondo comma, del trattato".

Si potrebbe quindi riproporre la tesi per cui, a contrario, gli impianti o parti di impianti destinati alle necessità della difesa situati sul territorio di uno Stato membro non nucleare il Regolamento sui controlli di sicu-

rezza trovi applicazione. Ai sensi dell'art. 2 n. 2) gli stati europei dotati di armi nucleari sono Francia e Regno Unito (ormai ex Stato membro). Se il Trattato trovasse applicazione anche alle armi nucleari stanziare in Italia, si porrebbe anche la questione se, agli accordi per le nuove bombe nucleari in Italia che dovrebbero essere dislocate dal maggio 2022, sia applicabile l'articolo 103 Euratom:

***“Gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione i loro progetti di accordi o convenzioni con uno Stato terzo, una organizzazione internazionale o un cittadino di uno Stato terzo, in quanto tali accordi o convenzioni investano il campo di applicazione del presente trattato. Qualora un progetto d'accordo o di convenzione comprenda delle clausole che ostino all'applicazione del presente trattato, la Commissione rivolge le sue osservazioni allo Stato interessato nel termine di un mese dal ricevimento della comunicazione che le è stata inviata. Tale Stato non può concludere l'accordo o la convenzione in progetto che dopo aver soddisfatto alle obiezioni della Commissione, ovvero essersi conformato alla deliberazione con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea, con procedura d'urgenza a istanza dello Stato stesso, si pronunzia sulla compatibilità delle clausole in progetto con le disposizioni del presente trattato. L'istanza può essere presentata alla Corte di giustizia dell'Unione europea in qualsiasi momento, non appena lo Stato abbia ricevuto le osservazioni della Commissione.”***

Inoltre va ricordato che l'Italia è parte del trattato di non proliferazione (TNP), dell'Unione Europea e degli accordi con l'Agenzia internazionale dell'energia atomica che prevedono il divieto per l'Italia di possedere armi nucleari sul suo territorio e approntano gli strumenti affinché l'Italia non possa entrare in possesso del materiale necessario a produrre un'arma nucleare. La situazione delle armi nucleari in possesso italiano può essere quindi vista come una palese violazione dei sopra menzionati trattati su cui l'Unione Europea e l'Agenzia hanno un potere di controllo. Per questo, insieme al Belgio, la Danimarca, la Germania, la Grecia, la Spagna, l'Irlanda, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, l'Austria, il Portogallo, la Finlandia, la Svezia e la Comunità europea dell'energia atomica, è parte dell'Accordo 78/164/Euratom con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, in esecuzione dell'articolo III, paragrafi 1 e 4<sup>146</sup>, del

146. ART. 3. 1. Ciascuno degli Stati militarmente non nucleari, che sia Parte del Trattato, si impegna



trattato TNP. Detto Accordo è entrato in vigore il 21 febbraio 1977 ed è stato integrato dal protocollo aggiuntivo 1999/188/Euratom, entrato in vigore il 30 aprile 2004. L'accordo 78/164/Euratom contiene un impegno particolare assunto dalla Comunità, per quanto concerne l'applicazione del controllo di sicurezza relativo alle materie grezze e alle materie fissili speciali, nei territori degli Stati membri non dotati di armi nucleari che sono parti del trattato di non proliferazione delle armi nucleari.

Contiene, all'art. 1, il seguente significativo impegno solenne:

*“Gli Stati si impegnano, conformemente all'articolo III, paragrafo 1, del trattato, ad accettare, ai sensi del presente accordo, salvaguardie su tutte le materie grezze e le materie fissili speciali in tutte le attività nucleari pacifiche nei loro territori, sotto la loro giurisdizione o svolte in qualsiasi altro luogo sotto il loro controllo, al fine esclusivo di verificare che dette materie non siano distolte verso armi nucleari o altri congegni esplosivi nucleari.”*

Ciò conferma l'obbligo degli stati non nucleari a non detenere armi nucleari in nessuna circostanza.

All'Unione vengono demandati poteri di controllo in art. 3: *La Comunità si impegna, nell'applicazione delle sue salvaguardie alle materie grezze e alle materie fissili speciali in tutte le attività nucleari pacifiche nei territori degli Stati, a cooperare con l'Agenzia, ai sensi del presente accordo, al fine di accertare che dette materie grezze e materie fissili speciali non siano distolte verso armi nucleari o altri congegni esplosivi nucleari.*

---

ad accettare le garanzie fissate in un accordo da negoziare e concludere con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica, conformemente allo Statuto della medesima ed al suo sistema di garanzie, al solo scopo di accertare l'adempimento degli impegni assunti sulla base del presente Trattato per impedire la diversione di energia nucleare dall'impiego pacifico alla produzione di armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi. Le modalità di applicazione delle garanzie richieste in questo articolo dovranno essere seguite per le materie prime e i materiali fissili speciali, sia che vengano prodotti, trattati o impiegati in un grande impianto nucleare, sia che esistano al di fuori di esso. Le garanzie richieste dal presente articolo saranno applicate ad ogni materia prima o **materiale fissile speciale in tutte le attività nucleari pacifiche svolte nel territorio di uno Stato, sotto la sua giurisdizione, o intraprese, sotto il suo controllo, in qualsiasi luogo.** (...) 4. Gli Stati militarmente non nucleari, che siano Parti del Trattato, concluderanno, in ottemperanza alle esigenze del presente articolo, sia individualmente sia congiuntamente con altri Stati, accordi con l'Agenzia internazionale per l'energia atomica in conformità con lo Statuto della medesima. (...)

### 13.4 AIEA e obblighi di controllo sulle basi militari.

Lo Statuto della Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (AIEA) non prevede espressamente un controllo sulle basi militari dei Paesi non nucleari. Si potrebbe dunque a prima vista escludere che a questa competano incarichi di supervisione, prescrizione, intervento di qualsiasi natura sulla gestione di materiale fissile a scopi militari.

Tuttavia, nel testo statutario ricorrono più elementi che ci permettono di giungere ad una diversa conclusione.

Anzitutto, si ricorda che gli scopi dell'Agenzia sono *“accelerare e accrescere il contributo dell'energia nucleare alla pace, alla sanità e alla prosperità del mondo intero.”* (art. II). Prosegue la disposizione: *“essa (l'Agenzia) cura, nel limite dei suoi mezzi, che l'aiuto fornito da lei oppure a sua domanda o sotto la sua direzione o il suo controllo non sia usato in maniera da servire a fini militari”*.

Tra i suoi compiti, regolati all'art. III, lett. A dello Statuto, l'Agenzia è incaricata di:

(punto 5) ***“stabilire e applicare provvedimenti intesi a garantire che i materiali fissili speciali e altri materiali, i servizi, le attrezzature, gli impianti e le informazioni forniti dall'Agenzia, oppure a sua domanda, o sotto la sua direzione o il suo controllo, non siano usati in maniera da servire a fini militari; estendere, a domanda delle Parti, tale garanzia a qualsiasi accordo bilaterale o collettivo, oppure, a domanda di uno Stato, a una o a un'altra attività del medesimo nel campo dell'energia nucleare”***;

(punto 6) ***“elaborare e stabilire, di concerto e, ove sia il caso, in collaborazione con gli organi competenti delle Nazioni Unite e le istituzioni tecniche interessate, norme di sicurezza intese a tutelare la sanità e a restringere al minimo i pericoli ai quali sono esposti le persone e i beni (comprese norme analoghe quanto alle condizioni di lavoro); disporre affinché tali norme siano applicate nelle sue operazioni o in quelle attenenti all'uso di materiali, servizi, attrezzature e informazioni forniti dall'Agenzia, oppure a sua domanda o sotto la sua direzione o il suo controllo; disporre affinché tali norme siano, a domanda delle parti, applicate alle operazioni fatte in virtù d'un accordo bilaterale o collettivo, oppure, a domanda di uno Stato, a una o a un'altra attività del medesimo, nel campo dell'energia nucleare”***.

All'art. III, lett. B dello Statuto, si afferma poi che l'Agenzia: *1. opera in conformità degli scopi, e delle norme, stabiliti dalle Nazioni Unite ai fini di promuovere la pace e la cooperazione internazionali, conformemente alla politica, seguita dalle medesime, intesa a conseguire un fermo disarmo universale, e secondo che disponga qualsiasi accordo internazionale, conchiuso in applicazione di tale politica; 2. stabilisce, quanto all'uso dei materiali fissili speciali che essa riceve, un controllo adeguato a garantire che essi servano soltanto a scopi di pace;*

Allo stesso art. III, lett. D troviamo infine che: *“l'Agenzia esercita i suoi compiti in consonanza con i diritti sovrani degli Stati.”*

Ora, il materiale fissile sul quale l'Agenzia esercita il proprio controllo sembra essere quello dei Paesi che vi aderiscono come membri e che, in virtù di tale adesione, sono tenuti ad adempiere in buona fede gli obblighi assunti dallo Statuto (cfr. Art. IV, lett. C: *L'Agenzia si fonda sul principio dell'uguaglianza sovrana dei suoi membri, ciascuno dei quali, allo scopo di assicurare a tutti i diritti e i privilegi che derivano dalla qualità di membro dell'Agenzia, è tenuto ad adempiere, in buona fede, gli obblighi assunti in virtù del presente Statuto*).

A tale proposito ricordiamo che l'Italia ha ratificato lo Statuto della AIEA il 30 settembre 1957.

Se il controllo dell'Agenzia passa da un accertamento sulle finalità “non militari” del materiale posseduto dagli Stati Membri, sembra logico ritenere che anche le basi che, in Stati non nucleari (come appunto il nostro Paese), ospitano ordigni atomici debbano essere oggetto di scrutinio.

Se così non fosse ci troveremmo di fronte ad un'ipotesi alquanto assurda: lo Stato aderente, da un lato, sarebbe sottoposto al controllo dell'Agenzia per garantire che esso non diventi uno stato militarmente nucleare, dall'altro, sarebbe libero di detenere materiale fissile nelle vesti di bombe atomiche chiaramente destinate a scopi non pacifici.

Inoltre, visti i compiti dell'Agenzia di *“elaborare e stabilire, di concerto e, ove sia il caso, in collaborazione con gli organi competenti delle Nazioni Unite e le istituzioni tecniche interessate, norme di sicurezza intese a tutelare la sanità e a restringere al minimo i pericoli ai quali sono esposti le*

*persone e i beni (comprese norme analoghe quanto alle condizioni di lavoro)”* (v. sopra), si potrebbe anche pensare che sia proprio l’Agenzia a dover monitorare i piani di sicurezza delle stesse basi militari in Italia.

Anche qui, sarebbe un controsenso non includere in questo ambito di intervento anche i luoghi di stoccaggio di materiale atomico, per certi versi ben più rischiosi di quelli destinati alla produzione di energia nucleare a scopi civili.

A conforto di tali considerazioni ci pare utile richiamare anche l’art. XII dello Statuto, dedicato alle “*Misure di sicurezza spettanti all’Agenzia*”, ove si stabilisce che:

*“A. L’Agenzia ha, per ogni suo progetto o per qualsiasi altro accordo nel quale fosse dalle parti interessate invitata ad applicare misure di garanzia e in quanto essi s’addicano a un tale progetto oppure accordo, l’obbligo e il diritto di: 1. esaminare i piani degli impianti e delle attrezzature tecnici, compresi i reattori nucleari, e di approvarli unicamente allo scopo d’accertarsi che essi non serviranno a fini militari, siano conformi alle norme sanitarie e di sicurezza prescritte e permetteranno d’applicare, con efficacia, le misure di sicurezza stabilite nel presente articolo; 2. esigere l’applicazione di tutte le misure sanitarie, e di sicurezza, che essa prescrive; 3. esigere la tenuta e la presentazione di appunti circa alle operazioni, affinché sia agevolata la contabilità su i materiali grezzi e i materiali fissili speciali, adoperati o prodotti nell’ambito del progetto o dell’accordo; 4. chiedere e ricevere rapporti sull’avanzamento dei lavori; (...)”*

E aggiunge che:

*“B. L’Agenzia istituisce, se è necessario, un corpo di ispettori. Essi sono incaricati di esaminare se tutte le operazioni eseguite dall’Agenzia medesima siano conformi alle norme sanitarie e di sicurezza da essa stabilite affinché siano applicate ai progetti sottoposti alla sua approvazione, direzione, oppure al suo controllo, e se essa prenda tutte le misure necessarie a evitare che i materiali grezzi e i materiali fissili speciali in sua custodia oppure adoperati o ricavati nelle sue operazioni non siano usati in maniera da servire a fini militari. L’Agenzia prende tutti i provvedimenti idonei a far cessare immediatamente ogni violazione o inosservanza dell’obbligo di prendere le misure opportune.”*

La *ratio* di queste disposizioni risiede chiaramente nella necessità di istituire un controllo sul materiale nucleare impiegato dall'Agenzia e dai Paesi che vi aderiscono in modo che il suo impiego non esondi dagli obiettivi stabiliti a livello internazionale, che non vada al di là dai fini pacifici e civili e che non sia violato il Trattato TNP.

Tutto ciò chiarito, ci sembra allora che, per quanto le operazioni e il controllo dell'Agenzia debbano svolgersi nel rispetto della sovranità statale, ciò non escluda che tali interventi si estendano anche alle attrezzature e agli impianti di deposito di materiale fissile ad uso non pacifico. E che, dunque, anche le bombe nucleari stoccate nelle basi militari italiane debbano passare, per logiche ragioni, all'attenzione di tale organismo internazionale per accertare eventuali violazioni dello Statuto.

Si potrebbe sostenere che, visto che ci sono chiari indizi della presenza di armi nucleari in Italia, la Comunità e la IAEA non abbiano correttamente vigilato sull'Italia. Anzi, in assenza di una versione ufficiale sulla presenza di armi in Italia si potrebbe, per di più, anche presumere che l'Italia abbia arricchito l'uranio per le bombe di Ghedi e Aviano.

### 13.5. Conclusioni sulla possibilità di un ricorso per infrazione

L'Italia è indiscutibilmente uno Stato non nucleare e non può legalmente acquisire, né direttamente né indirettamente, o possedere materiale nucleare a scopi militari, anche se tale materiale è inserito in bombe nucleari fornite da un terzo Paese. Conseguentemente si potrebbe sostenere che: 16 se tra gli obiettivi dell'Unione v'è la promozione della pace e del rispetto del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni unite, la presenza di armi nucleari in Italia, in violazione del diritto internazionale pattizio (TNP) e consuetudinario (Advisory Opinion del 8.7.1996) ostacola gli obiettivi dell'Unione e viola l'art. 4 ult. comma TUE;

17 Tutto il materiale nucleare in Italia non poteva e non può essere trasferito in Italia senza previa autorizzazione della Commissione Europea e una volta trasferito sarebbe sottoposto ai controlli di sicurezza previsti dal Trattato Euratom e dal relativo regolamento visto che il materiale fissile in Italia non è depositato in un impianto militare conformemente ad un legittimo piano operativo;

18 l'Italia e l'Unione hanno violato i loro obblighi derivanti dall'Accordo 78/164/Euratom e lo Statuto dell'Agenzia internazionale dell'Energia atomica.

Attivamente legittimati a reclamare una violazione dell'Euratom sono la Commissione e gli Stati membri, ex artt. 258 e 259 TFUE (prima artt. 141 e 142 Trattato Euratom). Come anticipato la Commissione può essere invitata ad agire dai singoli cittadini, che però non hanno un diritto soggettivo autonomo di adire la Corte. Ex art. 265 TFUE sussiste soltanto la possibilità di un ricorso contro un organo della UE per avvenuta omissione di un atto che non sia una raccomandazione o un parere. Tuttavia per il singolo tale ricorso è previsto solo per atti che lo riguardano direttamente (265, III, TFUE). Altrettanto difficile, ma forse non inutile a livello politico, appare procedere a una o plurime denunce alla Commissione e alla IAEA di Vienna, sulla presenza di materiali fissili Plutonio e Uranio sotto il potere giurisdizionale della Repubblica Italiana a destinazione ed uso bellico.

## 14. Conclusioni

Appare pacifico che nelle basi militari di Ghedi e Aviano siano stanziate bombe nucleari B61 americane che presto saranno sostituite con la nuova versione B61-12 e che sono, almeno in parte, destinate ad essere utilizzate anche dall'aeronautica militare italiana che partecipa quindi a pieno titolo alla politica di deterrenza nucleare NATO. Le basi militari in questione non sono extraterritoriali e gli accordi con le forze armate estere ivi stanziate confermano che l'Italia ha la piena giurisdizione sulle basi.

Sul piano nazionale si sono ipotizzate quindi le seguenti azioni giudiziarie volte a far accertare l'illegittimità delle armi nucleari in Italia:

- **(azione penale)**, si potrebbe ipotizzare una denuncia per la detenzione di armi che potrebbe essere punibile ai sensi degli artt. art. 2, L. n. 895/1967 nonché l'art. 28 TULPS, entrambe procedibili d'ufficio e astrattamente denunciabili. Anche l'importazione di armi nucleari sarebbe procedibile d'ufficio e punibile ai sensi della legge n. 185/1990. Per evitare l'eventuale problema della prescrizione del reato si potrebbe

attendere il momento in cui trapperà la notizia della sostituzione delle bombe stazionate adesso con le nuove B61-12.

- (**azione amministrativa**) si è, dapprima, ipotizzata una *class action pubblica*, per l'attivazione della quale si può ravvisare, nell'intrinseca pericolosità degli obiettivi atomici, una legittima lesione dei propri interessi, necessaria ai fini dell'esperibilità del rimedio. Tuttavia, appare di difficile soluzione il problema della legittimazione attiva, che rimane limitata ai soli consumatori/utenti. Oltre a ciò sussiste il problema sulla natura dell'atto, amministrativa o legislativa, che potrebbe portare alla rimozione delle armi. In caso di atto di natura legislativa la *class action pubblica* non sarebbe proponibile. In alternativa, si è esaminata l'azione popolare suppletiva ai sensi dell'articolo 9 del D. lgs. 267/2000, ma ancora una volta si pongono dei problemi in ordine ai presupposti richiesti dalla norma, e in particolare con riguardo ai diritti che il Comune potrebbe far valere nei confronti dello Stato in merito alla presenza delle armi nucleari e per i quali non ha agito. Più potenzialmente percorribile sembra, invece, una impugnazione dell'autorizzazione rilasciata per l'importazione delle armi, che, presentando la forma della licenza, costituisce un vero e proprio atto amministrativo. Pur non essendo accessibile, esso si presume esistente, poiché obbligatoriamente previsto dall'art. 13 della legge 185/1990."
- (**azione civile**) è possibile agire in giudizio contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri domandare al giudice civile l'accertamento dell'illegittimità delle armi nucleari in Italia e del pericolo imminente che ne deriva e di conseguenza ordinare alla PCM la rimozione delle armi. Sul piano sovranazionale si sono invece ipotizzate le seguenti possibili strade giudiziarie volte a far accertare l'illegittimità delle armi nucleari in Italia e della partecipazione alla politica della deterrenza da parte dell'Italia:
- (**Corte Penale Internazionale**) Quanto alla configurabilità della minaccia nucleare nelle vesti di un crimine internazionale, ci sembra che siano due, allo stato attuale, in cui è in corso un conflitto armato, le fattispecie astrattamente integrabili in diritto penale internazionale: da un lato essa potrebbe integrare un crimine di guerra nelle vesti della fattispecie di "*Declaring that no quarter will be given*" (Art. 8 (2) (xii) Statuto

di Roma), accertato il nesso con l'attuale conflitto Russia-Ucraina o, al limite della fattispecie di cui all'art. 8 (2) (b) (iv) in forma tentata. Dall'altro si potrebbe immaginare una condotta prodromica alla vera e propria aggressione, individuabile nel tentativo di attacco, ai sensi degli artt. 25 (3) (f) e 8bis dello Statuto di Roma. Tutto questo a patto che ricorrano, altresì, i requisiti che attribuiscono rilevanza alla *minaccia* di cui all'art. 2 (4) UN-Charter. Quanto ai mezzi per adire la Corte si potrebbe pensare ad una segnalazione diretta dello Stato italiano all'Ufficio del Procuratore della Corte per l'avvio di un'indagine.

- **(Corte Internazionale di Giustizia)** L'Italia, ospitando sul suo territorio armi nucleari e partecipando alla strategia di deterrenza NATO con mezzi e uomini, viola una serie di norme internazionali: il Trattato di non proliferazione, l'art. 47 del Trattato di Parigi del 1947, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il diritto internazionale generalmente riconosciuto che vieta la minaccia dell'uso della forza in contrasto con il diritto internazionale. Legittimati attivi innanzi alla Corte di Den Haag sono però solo gli Stati che abbiano un effettivo contrasto con l'Italia rispetto alle armi nucleari sul territorio italiano.
- **(Corte di Giustizia Europea)** L'Italia potrebbe aver violato il Trattato UE e il Trattato EURATOM. I legittimati attivi a proporre il ricorso per infrazione sono gli altri Stati membri o la Commissione Europea. Tuttavia il singolo cittadino può proporre denuncia alla Commissione affinché essa si attivi per accertare la violazione denunciata e proponga un ricorso per infrazione contro l'Italia innanzi alla Corte di Giustizia Europea.

**Il sopra esteso parere giuridico a favore della associazione *Abbasso la guerra* è stato prodotto sulla base di fatti e documenti pubblicamente accessibili, per i quali gli autori non possono assumere alcuna responsabilità. Le conclusioni proposte esprimono valutazioni personali e professionali degli autori. Pertanto l'utilizzo del parere da parte del committente nei confronti di terzi o la sua pubblicazione anche parziale è ammesso esclusivamente sotto la responsabilità del committente.**

Avv. Claudio Giangiacomo  
Avv. Joachim Lau



## 15. Indice degli allegati

0. Joint Nuclear Operation;
1. Memorandum of Conversation, Department of State and Department of Defence, 7 aprile 1958;
2. Arms Control and international security papers, Vol I, April 24, 2020;
3. Drucksache 1921181, del 21.07.2020;
4. Email del 26.6.2008, Global Intelligence Files, Stratfor, Wikileaks;
5. Cable US Rumsfeld Nato meeting 1979, Wikileaks;
6. Washington Post 16.06.2019 con documento NATO sulla presenza di armi in Italia;
7. DOD su alcuni incidenti che hanno coinvolto armi nucleari;
8. Aviano air base Accident Zone;
9. NATO Handbook on medical effects of NBC attack;
10. Trattato di Parigi 1947 (Paris Peace Treaty);
11. Trattato di Non Proliferazione Nucleare (TNP);
12. Shell Agreement of 2 February 1995;
13. Accordo Sigonella 2006;
14. Adv. Opinion 8 July 1996, ICJ;
15. Nuclear Ban Treaty, 2017;
16. Allegato al DM 25 08 2008.

## **Associazioni che hanno sostenuto lo Studio sullo status Giuridico delle Armi Nucleari in Italia, e ringraziamenti**

Abbasso la Guerra OdV - Venegono (Va)  
 AIFO Associazione Italiana Amici di Raoul Follereau - Imperia  
 Assopace - Novara  
 CDMPI Centro di Documentazione del Manifesto Pacifista Internazionale - Bologna  
 Combinazione OdV – Busto Arsizio (Va)  
 Comitato Intercomunale per la Pace del Magentino – Magenta (Mi)  
 Como senza Frontiere - Como  
 Coordinamento Ambientalista Rifiuti Piemonte - Torino  
 Disarmisti Esigenti - Italia  
 Donne e Uomini Contro Guerra - Brescia  
 Donne in nero contro la guerra - Alba (Cn)  
 Donne in Nero - Torino  
 Emergency Gruppo di Varese - Varese  
 FilmStudio90 - Varese  
 Greenpeace - Varese  
 I Care - Travedona (Va)  
 Laudato Si' - un'alleanza per il clima, la terra e la giustizia sociale - Italia  
 Mese della Pace - Como  
 PeaceLink Telematica per la Pace - Italia  
 Pressenza Agenzia stampa internazionale per la pace, la nonviolenza, l'umanesimo e la nondiscriminazione - Italia  
 Un'altra Storia - Varese  
 WILPF Women's International League for Peace and Freedom - Italia

Ringraziamo anche padre Alex Zanotelli e don Luigi Ciotti per aver creduto in questa iniziativa.

Ringraziamo gli attivisti che hanno sostenuto economicamente il progetto con grandi o piccole donazioni: Mirella, Dario, Elio, Susanna, Patrizia, Luigino, Filippo, Ennio, Vittorio, Antonio, Orietta, Luigi, Monica, Mauro, Anna, Gianna, Fausto, Clara, Carlo, Donata, Laura, Diego, Rita, Renata,

Maria Grazia, Natalia, Enrico, Lorella, Renato, Silvana, Vittorio, Paolo, Sergio, Carlo, Giulio, Mauro, Adriana, Norberto, Giuseppe, Susanna, Marino, Alighiero, Marco, Giovanna, Nicoletta, Abramo, Esteranna, Nicolas, Giuseppe, Roberto, Riccardo, Antonino, Anna, Alessandra, Angelo, Maria, Carlo, Alfonso, Riccardo, Ignazio, Paola, Luca, Alessandra, Gianni, Maria, Anna, Vincenzo, Graziella, Lucia, Giuseppe, Teresina, Silvia Maria, Anna, Milena, Angelo, Sergio, Paolo, Francesca, Fulvia, Giovanni, Angelo, Carlo.

Ringraziamo gli avvocati Joachim Lau, Claudio Giangiacomo e lo staff di IALANA Italia per il prezioso lavoro svolto.

## **Presentazione di IALANA e della sezione italiana**

IALANA International Association of Lawyers Against Nuclear Arms ( <https://www.ialana.info/> ) è un'associazione internazionale di avvocati e organizzazioni di avvocati che lavorano per l'eliminazione delle armi nucleari, il rafforzamento del diritto internazionale e lo sviluppo di meccanismi efficaci per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali.

Fondata nel 1988 a Stoccolma, IALANA è diventata una vera e propria organizzazione internazionale di cittadini con status consultivo presso le Nazioni Unite. IALANA è partner internazionale di ICAN International Campaign to Abolish Nuclear Weapons, vincitore del Premio Nobel per la Pace 2017.

IALANA ha anche ampliato il proprio ambito di azione per includere:

- gli sforzi per abolire tutti i tipi di armi disumane e per controllare il commercio internazionale di armi,
- il progresso dei concetti di sicurezza basati sull'applicazione della legge e dei meccanismi legali, lo sviluppo di una difesa non offensiva e l'attuazione di misure di rafforzamento della fiducia,
- incoraggiare l'istituzione e l'uso della CPI Corte Penale Internazionale e di altre procedure legali per affrontare i crimini contro il diritto umanitario internazionale.

IALANA ha 3 sedi internazionali:

- Berlino, Germania (sede centrale)
- Auckland, Aotearoa/Nuova Zelanda (Ufficio del Pacifico)
- New York (Ufficio delle Nazioni Unite)

IALANA ha affiliati in tutto il mondo tra cui: Costa Rica, Canada, Germania, Italia, Giappone, Nuova Zelanda, Polonia, Svizzera e Stati Uniti d'America.

La sezione italiana che ha sede presso lo studio dell'Avvocato Dr. Joachim Lau, in via delle Farine 2, a Firenze (Tel.: 055 2398546) è stata fondata nel 1993 dal magistrato della Corte dei Conti Romeo Ferrucci, dall'ambientalista prof. Giorgio Nebbia, entrambi deceduti, e dall'avvocato Joachim Lau, attualmente portavoce della associazione assieme all'avvocato Claudio Giangiacomo.

Il gruppo di studio di IALANA Italia che ha lavorato per indagare lo status giuridico delle armi nucleari nel nostro Paese ha visto la partecipazione di C. Giangiacomo, A. Lau, D. Caushaj, C. Cantisani e J. Lau.

Gli avvocati Joachim Lau Claudio Giangiacomo, tra le varie iniziative a supporto di pacifisti italiani, hanno rappresentato legalmente alcuni disarmisti contro la presenza di armi nucleari ad Aviano nel 2005 sottolineandone l'illegittimità, così come del regime delle Basi che le ospitano. Nel 2019 hanno stilato il testo base per disporre gli atti necessari all'adesione dell'Italia al TPNW e presentare conseguentemente alle Camere il Disegno di Legge per l'autorizzazione alla ratifica e per l'esecuzione del Trattato attraverso una mozione a prima firma De Petris presentata al Senato della Repubblica.



# Indice

Introduzione	3
Prefazione	13
Il disarmo nucleare nell'esperienza della WILPF e partners	20
 IALANA - PARERE GIURIDICO SULLA PRESENZA DELLE ARMI NUCLEARI IN ITALIA	 29
Premessa su incarico: quesito 1	31
 <b>PARTE I</b>	 34
 <b>FATTO</b>	 34
2. Introduzione: la politica di deterrenza nucleare	34
2.1 La presenza delle armi nucleari in Italia e in Europa	39
2.3. Gli effetti di un'esplosione nucleare	54
 <b>DIRITTO</b>	 59
3. L'illegittimità delle armi nucleari secondo il diritto internazionale: un'introduzione	59
3.1. Le principali fonti internazionali rilevanti per il contesto italiano	64
4. L'uso e la minaccia dell'uso della bomba atomica rispetto al diritto internazionale in vigore	84
4.1. Introduzione alla questione e quesiti.	84
4.2. La struttura argomentativa della <i>Opinion</i> della CIG e l'illegittimità dell'uso delle armi nucleari.	86
4.3. Cosa si intende per minaccia dell'uso della forza.	92

4.4. Il problema della disciplina giuridica della minaccia nell'attuale politica della deterrenza nucleare.	95
4.5. La minaccia e la legittima difesa.	97
4.6. La prassi attuale degli Stati che accoglie la legittima difesa preventiva.	99
4.7. Il rango del divieto di minaccia.	101
4.8. L'applicazione della deterrenza nucleare agli Stati firmatari del Trattato sulla Non Proliferazione delle armi nucleari.	105
5. La minaccia dell'uso di armi nucleari integra un crimine internazionale?	107
5.1. La minaccia rispetto al crimine di aggressione e alla disciplina sul tentativo.	112
6. L'illegittimità delle armi nucleari secondo normativa nazionale	118
6.1. Le fonti costituzionali e ordinarie di riferimento.	118
6.2. Illegittimità civile, amministrativa, penale	120
7. Il segreto di Stato	121
7.1. L'accesso al <i>Bilateral Infrastructure Agreement</i> e disamina della disciplina del segreto di Stato	121
<b>PARTE II</b>	125
<b>Proposte su possibili rimedi</b>	125
<b>I. Sul piano nazionale</b>	125
8. Azione penale	125
8.1 Definizioni legislative in materia di armi, catalogazione e autorizzazioni	125
8.2 La rilevanza penale del possesso e dell'importazione di armi nucleari	129



8.3 Il regime delle autorizzazioni e il loro ambito applicativo (la disciplina della l. 185/1990)	131
8.4 Disposizioni applicabili	133
8.5 Regime di prescrizione	139
8.6 Causa di giustificazione	139
8.7 Regime di procedibilità e conclusioni sull'effettiva praticabilità dell'azione penale	140
9. Azione amministrativa	141
9.1 Class action pubblica	141
9.2 Azione Popolare	143
9.3 Impugnazione degli atti amministrativi	151
10. Azione civile	153
<b>II. Sul piano sovranazionale</b>	<b>158</b>
11. Corte Penale Internazionale – CPI (rinvio)	158
12. Procedimento innanzi alle Corte di Giustizia Internazionale (Den Haag)	159
13. Ricorsi a livello comunitario	162
13.4 AIEA e obblighi di controllo sulle basi militari.	170
13.5. Conclusioni sulla possibilità di un ricorso per infrazione	173
14. Conclusioni	174
15. Indice allegati	177
Associazioni che hanno sostenuto lo Studio sullo status Giuridico delle Armi Nucleari in Italia, e ringraziamenti	178
Presentazione di IALANA e della sezione italiana	180

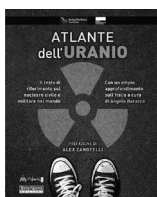
Multimage è un'Associazione Editoriale senza fini di lucro messa in moto dal Movimento Umanista con l'obiettivo di dare spazio a una cultura umanista.

Multimage aspira ad essere il punto di riferimento editoriale per tutti coloro che vogliono pubblicare documenti (saggi, narrativa, fumetti, gadgets, CD-ROM ecc.) che riguardano i diritti umani.

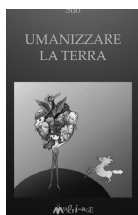
Multimage offre inoltre servizio e aiuto a coloro che vogliono pubblicare libri di ogni genere ma che si scontrano con la realtà del mercato editoriale dominato dalla logica del profitto.

Lo staff Multimage si occupa di tutte le fasi della pubblicazione del libro dalla direzione editoriale, correzione bozze, design e impaginazione, segreteria.

**SCOPRI TUTTE LE COLLANE E I LIBRI SU WWW.MULTIMAGE.ORG**



**Atlante dell'uranio**  
Il testo di riferimento sul nucleare civile e militare nel mondo  
Con un ampio approfondimento sull'Italia



**Umanizzare la Terra**  
Tre libri (Lo Sguardo interno, Il paesaggio interno, Il paesaggio umano) che corrispondono a tre momenti di riflessione profonda.  
*Silo*



**Per la memoria, l'informazione e il futuro**  
Scritti per le prossime generazioni  
*Angelo Baracca*



**La scuola disabile - uno spettro si aggira per le classi**  
Per una scuola inclusiva, motivante, che aiuti a diventare cittadini e cittadine consapevoli.  
*M. Orestina Onofri*



**Cronache al tempo della pandemia**  
Annuario di Presenza 2020-2021  
*AA.VV. Presenza*



**Donne tra protesta & attivismo**  
Ambiente, economia, società  
*Fiorella Carollo*

**RESTA IN CONTATTO CON MULTIMAGE: ISCRIVITI  
SUBITO ALLA NEWSLETTER SU WWW.MULTIMAGE.ORG**



**Oltre la fiaba**  
Le fiabe come  
simbolo della vita.  
*Elena Opromolla*



**Microcosmi**  
Piccole tracce di  
sacro  
Poesie e aiku.  
*Alessandra Pilloni*



**Ho rifiutato il  
paradiso per non  
uccidere**  
Afghanistan, un paese  
dove la guerra e il  
terrorismo sembrano  
non finire mai.  
*Walimohammad  
Atai*



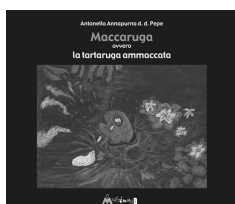
**Una lucida  
ribellione**  
Il cinema di  
Margarethe von  
trotta  
*a cura di Francesca  
Savino e Giancarlo  
zappoli*



**La sfida**  
Una storia di diritti  
dei bambini.  
*Stefano Montanari*  
Illustrazioni  
di *Arianna  
Operamolla*



**Un cammino  
verso la pace e  
la nonviolenza**  
*Martine Sicard  
Luis Alzueta*



**Maccaruga**  
ovvero la  
tartaruga  
ammaccata  
*Antonella  
Annapurva d.  
Pepe*



**Visioni periferiche**  
La narrazione  
dell'hinterland  
in Italia e nel  
mondo  
*Alessandra Monte-  
santo*

