



Lo stato del disarmo nucleare

di Natalino Ronzitti – IAI, Istituto Affari Internazionali

n. 77 - novembre 2017

Premessa

Nelle diverse parti del pianeta si registra complessivamente la presenza di circa 15.000 ordigni atomici. La comunità internazionale non è rimasta inerte e ha prodotto taluni strumenti che mirano a limitare la proliferazione nucleare e a ridurre il rischio di una guerra nucleare. Prescindendo dai trattati di disarmo regionale (di cui si dirà) e dai trattati bilaterali tra Russia e Stati Uniti, le convenzioni universali in materia di disarmo nucleare e non proliferazione sono le seguenti:

- a) Il **Trattato di non proliferazione nucleare** (Tnp), concluso nel 1968 ed entrato in vigore nel 1970. Il Tnp è effettivamente universale essendo stato ratificato da tutti i membri della comunità internazionale, tranne Corea del Nord, India, Israele, Pakistan e Sud Sudan. Per la precisione la Corea del Nord era parte del Tnp, ma nel 2003 ha esercitato la facoltà di recesso, stabilita dall'art. X del Trattato. Agli stati che hanno condotto esperimenti nucleari prima del 1968, che per inciso sono anche i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti), è consentita l'acquisizione e detenzione delle armi nucleari. In virtù dell'art. VI del Trattato, tali stati dovrebbero intraprendere in buona fede negoziati allo scopo di cessare la corsa agli armamenti nucleari e concludere ad una data ravvicinata un trattato generale e completo in materia di disarmo nucleare.
- b) Il **Trattato sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari** (*Partial Test Ban Treaty, Ptbt*) del 1963 vieta la sperimentazione di tale arma nell'atmosfera, nello spazio extra-atmosferico e negli spazi sottomarini. Il Trattato, entrato in vigore nel 1963, consente quindi solo gli esperimenti sotterranei.
- c) Il **Trattato sul divieto di collocamento di armi nucleari e altre armi di distruzione di massa sui fondi marini e relativo sottosuolo** del 1971, entrato in vigore nel 1972.
- d) Il **Trattato sulla cessazione completa degli esperimenti nucleari** del 1996 (*Comprehensive Test Ban Treaty, Ctbt*) sancirà la definitiva proibizione di tutti gli esperimenti – anche quelli sotterranei – quando entrerà in vigore. Tuttavia il Ctbt potrà entrare in vigore solo se tra le ratifiche saranno comprese quelle degli stati cosiddetti “di soglia” identificati in 44 stati espressamente nominati, tra cui Corea del Nord, Israele, India e Pakistan. Nessuno di questi ha ratificato l'accordo, né ha manifestato l'intenzione di farlo (Israele non è uno stato nucleare dichiarato). Anche Cina e Stati Uniti mancano all'appello, sebbene questi ultimi abbiano manifestato in passato – con le amministrazioni Clinton e Obama – un'apertura alla ratifica.
- e) Il **Trattato sulla proibizione delle armi nucleari** del 2017, aperto alla firma lo scorso settembre. Il Trattato entrerà in vigore novanta giorni dopo il deposito di cinquanta ratifiche (non qualificate, non avendo voluto i negoziatori seguire il modello del Ctbt). A fine ottobre 2017 si contano 53 firme e tre ratifiche: Guyana, Santa Sede e Thailandia.
- f) Non sono stati finora coronati da successo i tentativi, nell'ambito della Conferenza del Disarmo dell'Onu, di predisporre un trattato per la cessazione della produzione di plutonio e uranio arricchito per la fabbricazione di armi nucleari (*Fissile Material Cut-off Treaty, Fmct*).

Ai trattati ora citati occorre aggiungere quello sullo **spazio extraatmosferico** (1967), il cui art. IV vieta di collocare in orbita attorno alla terra ordigni nucleari e altre armi di distruzione di massa e di collocarli sui corpi celesti, ampiamente ratificato (mentre quello sulla Luna e gli altri corpi celesti, che vieta qualsiasi attività militare, ha ricevuto uno scarso numero di ratifiche).

Le zone denuclearizzate e quelle prive di armi di distruzione di massa

Taluni trattati istituiscono zone denuclearizzate. Appartengono a questa categoria il Trattato di Tlatelolco (1967) sul divieto di armi nucleari nell'**America Latina**, il Trattato di Rarotonga (1985), sulla zona esente da armi nucleari nel **Sud Pacifico**, il Trattato di Bangkok, istitutivo di una zona denuclearizzata nel **Sudest asiatico** (1995), il Trattato di Pelindaba, relativo alla creazione di una zona denuclearizzata in **Africa** (1996) e quello di Semipalatinsk sulla zona libera da armi nucleari in **Asia centrale** (2006). Da ricordare che la **Mongolia** si è dichiarata, con atto unilaterale, uno stato appartenente ad una zona priva di armi nucleari (2000). Di regola, tali trattati impongono agli stati dell'area disciplinata dal trattato la non acquisizione di armi nucleari e il divieto di installazione sul loro territorio di armi nucleari (appartenenti a stati nucleari).

Problemi possono sorgere in relazione ai diritti di navigazione degli stati terzi, mediante navi con a bordo un armamento nucleare, nella zona coperta dai trattati di denuclearizzazione regionale, specialmente quando la zona esente da armi nucleari comprende stati arcipelago o stati che controllano importanti stretti internazionali. Nel Trattato di Rarotonga, la cui sfera di applicazione territoriale è inclusiva di acque interne, mare territoriale, acque arcipelagiche e piattaforma continentale degli stati parti, viene precisato che i diritti connessi con la libertà dei mari sono salvaguardati (art. 2). Uno stato parte è libero di far visitare i propri porti da navi con armamento nucleare e addirittura può concedere alle navi straniere in passaggio inoffensivo, in passaggio arcipelagico o in passaggio in transito diritti più ampi di quelli stabiliti dall'ordinamento internazionale (art. 5). Anche la sfera di applicazione territoriale del Trattato per la denuclearizzazione del Sudest asiatico ha per oggetto le aree marine sotto la sovranità dello stato costiero o su cui esso esercita diritti sovrani. Ma l'art. 2 ha cura di precisare che il trattato non può arrecare pregiudizio ai diritti di navigazione dei terzi stati in relazione al passaggio inoffensivo, passaggio arcipelagico e passaggio in transito.

Un perfezionamento delle zone denuclearizzate dovrebbe essere costituito dalle zone prive di armi di distruzione di massa (batteriologiche, chimiche e nucleari). La VIII Conferenza di riesame del Tnp (2010) aveva votato una risoluzione per la convocazione di una Conferenza nel 2012 sull'instaurazione, in Medio Oriente, di una zona priva di armi di distruzione di massa. Ma tale data è passata senza che la Conferenza potesse essere convocata. Il progetto, pur non essendo stato abbandonato, si trova in una situazione di stallo a causa dei conflitti che imperversano nella regione.

Tentativi di pervenire al disarmo nucleare mediante il ricorso ai tribunali internazionali

Sono da annoverare i seguenti tentativi di arrivare al disarmo nucleare tramite il ricorso alla Corte internazionale di giustizia: la sentenza Australia/Nuova Zelanda c. Francia sugli esperimenti nucleari nel Pacifico (1974); il parere sulla liceità della minaccia e dell'uso dell'arma nucleare (1996); le sentenze, identiche, Marshall Islands c. India, Marshall Islands c. Pakistan e Marshall Islands c. Regno Unito (2016).

Nel primo caso, in cui veniva lamentata la violazione delle norme a tutela dell'ambiente per gli esperimenti condotti dalla Francia nel Pacifico, la Corte non si pronunciò sul merito, poiché prese atto della promessa francese a non condurre più esperimenti nucleari nell'area.

Nel secondo, che è solo un parere consultivo e quindi non giuridicamente vincolante, la Corte, dopo avere affermato che la deterrenza nucleare non costituiva una violazione del diritto internazionale, qualora fosse mantenuta nei limiti della legittima difesa, statui che

l'uso dell'arma nucleare costituiva una violazione delle regole del diritto umanitario applicabile ai conflitti armati. Tuttavia la Corte non seppe dire se nei casi estremi di legittima difesa, il ricorso all'arma nucleare fosse lecito per salvaguardare l'esistenza stessa dello stato.

Quanto al terzo precedente citato, si tratta del procedimento iniziato dalle Isole Marshall nei confronti degli stati nucleari parti del Tnp e degli Stati nucleari non parti, in cui si pretendeva che anche questa seconda categoria di stati fosse obbligata a condurre in buona fede negoziati per la conclusione di un trattato generale e completo in materia di disarmo nucleare sancito dall'art. VI del Tnp, essendo la disposizione dichiarativa del diritto internazionale consuetudinario. Ma la Corte ha evitato di pronunciarsi affermando che non esisteva (in senso tecnico) una controversia su cui decidere.

La posizione dell'Italia

L'Italia ha ratificato il Tnp nel 1975 come paese non nucleare, dopo un vivace dibattito. Ha poi sempre sostenuto la non proliferazione nucleare partecipando attivamente al processo che nel 1995 ha esteso il Tnp a tempo indeterminato e ad altri fori negoziali, a cominciare dalla Commissione del Disarmo di Ginevra, di cui è membro. Si può ad esempio ricordare il negoziato per il Ctbt, ratificato nel 1999, o le prese di posizione a favore dell'Fmct, nonché il ruolo attivo giocato nelle conferenze di riesame del Tnp.

Il Trattato tra Italia e Libia, firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, evoca la questione del disarmo nella regione mediterranea. L'art. 21, infatti, stabilisce che “[l]e due parti si impegnano a proseguire e rinsaldare la collaborazione nel settore del disarmo e della non proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori e ad adoperarsi per fare della Regione del Mediterraneo una zona libera da tali armi, nel pieno rispetto degli obblighi derivanti dagli Accordi e Trattati internazionali in materia”.

L'Italia, pur essendo parte del Tnp, ospita, come del resto altri paesi parti (ad esempio la Turchia), armi nucleari statunitensi nell'ambito di accordi Nato di c.d. *nuclear-sharing*. La compatibilità tra la partecipazione al Tnp come Stato non nucleare e lo stazionamento di ordigni nucleari sul territorio nazionale è stata individuata nel sistema della “doppia chiave” (le armi nucleari restano sotto possesso e controllo degli Usa, cui spetta stabilire se usarle; tuttavia il loro impiego è consentito solo dopo autorizzazione dell'Italia). Lo stazionamento diverrebbe proibito qualora entrasse in vigore il Trattato per la messa al bando delle armi nucleari e l'Italia lo ratificasse.

L'Italia ha votato contro la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con cui veniva convocata una conferenza ad hoc sul Trattato per la messa al bando delle armi nucleari, né ha partecipato ai lavori della conferenza stessa, come tutti gli alleati Nato, con l'unica eccezione dei Paesi Bassi, che hanno partecipato alla Conferenza ma hanno votato contro l'adozione del testo.

Il 18 luglio 2017 ha avuto luogo in Senato la discussione di mozioni sul disarmo nucleare. Si segnala che, con riferimento alla mozione a prima firma Fornaro, il governo ha proposto una riformulazione della parte dispositiva che, pur ribadendo la centralità del TNP e gli obblighi internazionali assunti in sede Nato, contiene tuttavia un richiamo al Trattato approvato dall'Assemblea Onu; la riformulazione, qui appresso indicata, è stata accettata dal primo firmatario della mozione: «impegna il Governo a continuare a perseguire l'obiettivo di un mondo privo di armi nucleari, attraverso un approccio progressivo e inclusivo al disarmo, che riconosca la centralità del Trattato di non proliferazione nucleare e attraverso modalità che promuovano la stabilità internazionale, valutando in questo contesto, compatibilmente con l'obiettivo delineato, con gli obblighi assunti in sede di Alleanza atlantica e con l'orientamento degli altri alleati, la possibilità di aderire al trattato giuridicamente vincolante per vietare le armi nucleari, che porti alla loro totale eliminazione, approvato a New York il 7 luglio 2017 dalla conferenza ONU appositamente convocata».

Il 19 settembre 2017 anche la Camera dei Deputati ha approvato una analoga mozione con cui si impegna il governo “a continuare a perseguire l'obiettivo di un mondo privo di

armi nucleari, attraverso un approccio progressivo e inclusivo al disarmo, che riconosca la centralità del Trattato di non proliferazione nucleare, e attraverso modalità che promuovano la stabilità internazionale, valutando in questo contesto, compatibilmente con l'obiettivo delineato, con gli obblighi assunti in sede di Alleanza atlantica e con l'orientamento degli altri alleati, la possibilità di aderire al trattato giuridicamente vincolante per vietare le armi nucleari, che porti alla loro totale eliminazione, approvato a New York il 7 luglio 2017 dall'Assemblea generale dell'Onu appositamente convocata“.

Le Conferenze di Riesame del Tnp

Tali conferenze hanno luogo ogni cinque anni (precedute da una commissione preparatoria) e sono di vitale importanza per saggiare la volontà degli Stati, ed in particolare di quelli nucleari parti del Tnp, di procedere verso il disarmo nucleare o quantomeno di prendere misure concrete che possano essere qualificate come un significativo passo in avanti. Sono già iniziati i lavori per la Conferenza di riesame del 2020.

Quanto alle Conferenze precedenti, la Conferenza del 1995, che era la V Conferenza di riesame, non riuscì ad adottare un documento finale (era il terzo fallimento delle conferenze di riesame). Tuttavia il successo della conferenza del 1995 fu la riunione della conferenza nella modalità di "conferenza di estensione" (o se si vuole di riesame) del Tnp che, come già accennato, sanzionò l'estensione indefinita della vita del trattato.

La Conferenza di riesame del 2000 si concluse con l'adozione di un documento finale e l'indicazione di 13 "passi pratici" per la progressiva e sistematica attuazione dell'art. VI del trattato, quello relativo al disarmo. Importante è il "passo" n. 6, in cui fu riaffermato l'impegno da parte degli stati nucleari a conseguire la completa eliminazione di tutte le armi atomiche.

La Conferenza del 2005 non portò all'adozione di un documento finale, mentre la Conferenza del 2010 adottò un documento che prevedeva un piano per una Conferenza volta ad adottare un trattato per la messa al bando delle armi di distruzione di massa in Medio Oriente (v. *supra*).

La Conferenza di riesame del 2015 – la nona conferenza di riesame – non poté raggiungere il consensus perché non si riuscì a trovare un accordo sullo svolgimento nel 2016 della conferenza sul bando delle armi di distruzione di massa in Medio Oriente.

Due aree particolarmente critiche: Iran e Corea del Nord

Si tratta di aree che presentano forti elementi di criticità, sia pure con modalità differenti.

Con l'Iran è stato raggiunto un accordo negoziato dai P5+1 (i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza più la Germania) e grazie alla partecipazione attiva dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione Europea. Dopo la stipulazione nel 2013 di un accordo ad interim, il 14 luglio 2015 è stato concluso un accordo finale, noto ufficialmente come *Joint Comprehensive Plan of Action* (Jcpoa). L'accordo, che non è in sé un documento giuridicamente vincolante, è stato incapsulato nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2231 del 20 luglio 2015. La risoluzione include il Jcpoa come annesso. Essa contiene misure obbligatorie, ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, e misure che hanno valore di raccomandazioni. Il Jcpoa è entrato in vigore il 18 ottobre 2015. Quando il Consiglio di sicurezza ha ricevuto conferma dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) che l'Iran aveva posto termine alle attività prodromiche alla costruzione di armi nucleari mediante la produzione di uranio arricchito, le sanzioni Onu (e quelle Ue) sono state revocate. Le sanzioni potranno essere reimposte qualora l'Iran contravvenga agli obblighi stabiliti. Entro otto anni l'Aiea dovrà certificare che tutto il materiale fissile esistente sia stato convertito ad attività pacifiche. Entro dieci anni tutte le misure stabilite dalla risoluzione 2231 avranno termine.

Di recente il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump si è espresso in termini fortemente critici rispetto al Jcpoa. E' bene sottolineare, tuttavia, che gli Stati Uniti fanno tuttora parte dell'accordo.

Quanto alla Corea del Nord, come già ricordato, tale paese era membro del Tnp, da cui si è però ritirato nel 2003, dopo il collasso di un ‘accordo quadro’ negoziato con l’amministrazione Clinton nel 1994 che aveva messo un ‘tampone’ alla questione nucleare nord-coreana quando si era palesata per la prima volta. Dopo il recesso nord-coreano dal Tnp del 2003 cominciarono i cosiddetti ‘Colloqui a sei’ (tra Cina, Giappone, Corea del Nord, Corea del Sud, Russia e Stati Uniti). L’obiettivo era pervenire allo smantellamento del potenziale nucleare della Corea del Nord. I colloqui sono andati avanti con alterne vicende fino al 2008. Ma non sono stati completamente cancellati. La Cina li ha infatti riproposti nel 2017; c’è da chiedersi se essi possano essere di nuovo utilizzati con un obiettivo più limitato, come una moratoria sui test nucleari e balistici della Corea del Nord.

Il Trattato per la proibizione delle armi nucleari

Come si è detto il Trattato, aperto alla firma nel settembre 2017, non è ancora entrato in vigore. Esso è dovuto all’iniziativa austriaca sulla human security, che poteva già contare su tre conferenze convocate anteriormente alla Conferenza dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, dove il Trattato è stato concluso. Da non sottovalutare inoltre il ruolo giocato dalle ong e in particolare dall’Ican (*International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*), cui è stato assegnato quest’anno (2017) il Nobel per la pace.

Le caratteristiche essenziali del trattato sono le seguenti:

- È proibito “in ogni circostanza” produrre, trasferire, usare armi nucleari e minacciarne l’uso. È inoltre vietato lo stazionamento di armi nucleari nel proprio territorio. Quindi non si possono usare le armi atomiche neppure in situazioni estreme di legittima difesa che mettano in pericolo l’esistenza stessa dello stato. Inoltre viene praticamente bandita la deterrenza nucleare;
- Il Trattato ambisce all’universalità e le verifiche sono affidate all’Aiea;
- Uno stato in possesso di armi nucleari può ratificare il trattato, purché rimuova tali armi dallo stato operativo e sottoponga alle parti un piano per la loro distruzione;
- Viene stabilito un dovere di assistere le vittime di armi nucleari, incluse quelle colpite da radiazioni a causa dei test;
- Il Trattato è a tempo indeterminato, ma viene consentito il recesso con una formula consueta nei trattati di disarmo. È nuovo invece il dovere di non esercitare il recesso se lo stato che intenda esercitarlo sia parte di un conflitto armato. In tal caso potrà farlo solo al termine del conflitto armato;
- L’esecuzione del Trattato non pregiudica gli obblighi assunti in virtù di altri trattati, purché si tratti di obblighi compatibili con il Trattato sulla proibizione delle armi atomiche (quindi gli obblighi del Tnp per gli stati non nucleari non vengono intaccati).

Il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari, al di là delle prospettive di entrata in vigore, va inquadrato nel contesto di una tendenza volta alla progressiva riduzione ed eliminazione delle armi nucleari verso un sistema di disarmo universale, controllabile e non discriminatorio e non sembra al momento attuale un punto di arrivo. Esso non sarà dunque la fine dei tentativi per evitare la non proliferazione e pervenire ad un mondo senza armi nucleari e probabilmente, continuando sulla strada del “passo dopo passo”, potrebbe diventare effettivamente universale, anche in una versione emendata. Nello stesso tempo occorre difendere l’integrità del Tnp ed evitare la proliferazione orizzontale, sempre teoricamente possibile mediante il recesso dal Tnp.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all’Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>