

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

259

**CRISI DEL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI E PROSPETTIVE
DI RILANCIO ANCHE NEI SETTORI SPAZIO E CYBER**

(6 giugno 2022)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455

e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it/>

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

DIALOGHI DIPLOMATICI

259

CRISI DEL CONTROLLO DEGLI ARMAMENTI E PROSPETTIVE DI RILANCIO ANCHE NEI SETTORI SPAZIO E CYBER

(6 giugno 2022)



Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Centrale per la Sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Min. Plen. Luca FRANCHETTI PARDO, e dell'Ammiraglio di Squadra Ferdinando SANFELICE di MONTEFORTE Presidente di Mediterranean Insecurity

e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Luca del BALZO, Patrizio FONDI, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Laura MIRACHIAN, Giuseppe MORABITO, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Ludovico ORTONA, Stefano RONCA, Ferdinando SALLEO, Giacomo SANFELICE di MONTEFORTE, Carlo TREZZA.

Paolo Casardi: ho il piacere di dare il benvenuto, nella nostra nuova sede alla Farnesina, al Ministro Plenipotenziario Luca Franchetti Pardo, Direttore Centrale per la Sicurezza e Vice Direttore Generale degli Affari Politici, che già aveva partecipato ai nostri lavori nella precedente sede di Palazzo Venezia e all'Ammiraglio di Squadra Ferdinando Sanfelice di Monteforte, esperto ed accademico di strategia e di politica militare, come diremo tra poco.

Il tema di oggi è: “La crisi del controllo degli armamenti e prospettive di rilancio anche nei settori spazio e cyber”.

Con Maurizio Melani, già dall'anno scorso, ci eravamo interrogati sull'urgenza di affrontare queste tematiche dopo la Presidenza Trump, che d'altronde, come sappiamo, non è l'unico responsabile dello stato di incertezza nel quale, già da troppo tempo, si trovano la maggior parte dei trattati sul controllo degli armamenti e quelli sul disarmo. La causa di tali ritardi deve attribuirsi infatti non solo alle mancanze in questo settore di alcune rilevanti figure politiche internazionali, ma soprattutto alle incomprensioni ed alla mancanza di fiducia reciproca, derivanti dalla spaccatura inizialmente ideologica e strategica, oggi principalmente strategica dei due attori principali, Stati Uniti d'America e Russia, cui difficilmente, in questa situazione, avrebbero potuto aggiungersi con iniziative costruttive gli altri grandi Stati militari, a partire dalla Cina.

In particolare in ambito nucleare, l'estensione quinquennale fino al 2026 del Trattato Nuovo Start fornisce sì un utile margine di manovra per negoziare i termini di un nuovo trattato, ma non garantisce né il successo delle trattative, né la qualità di eventuali risultati.

Secondo una ricerca recente del Nato Defense College (Nicola Fasola), si sottolinea che: “lungi dall'essere strettamente dipendenti dalle personalità degli ultimi Presidenti statunitensi, o dalla loro affiliazione politica, le difficoltà tra Stati Uniti e Russia nell'ambito del controllo degli armamenti (e non solo) riflettono profonde rotture di natura ideologica, percettiva e strategica. Washington e Mosca combattono due spettri diversi: gli uni quello del declino, l'altra quello dell'irrelevanza. Il riorientamento delle risorse statunitensi verso il Pacifico mal si coniuga con la crescente assertività russa, indirizzata verso l'obiettivo di apparire fondamentale sempre e ovunque. (come dimostra anche il conflitto in corso in Ucraina. Ndr.). Stando così le cose, l'amministrazione Biden oggi, non è meglio piazzata delle precedenti per negoziare con Mosca una nuova architettura di controllo degli armamenti.”.

L'attenzione verso i negoziati del nuovo start tra Stati Uniti e Russia non deve comunque far dimenticare altre fondamentali questioni, come l'opportunità di includere la Cina e possibilmente altri grandi Stati militari e nucleari nel quadro negoziale generale.

Per dibattere oggi tali fondamentali questioni, ci siamo rivolti con Maurizio agli invitati che abbiamo appena salutato. Il Ministro Franchetti Pardo non ha bisogno di nuove presentazioni essendo già ben conosciuto dai nostri soci. Dell'Ammiraglio Sanfelice, la cui autorevolezza in campo politico militare è ben nota, vorrei mettere in luce brevemente alcune caratteristiche, che egli ha dimostrato fin da ragazzo, con la sua entrata in Accademia. L'Ammiraglio è stato infatti insignito della sciabola d'onore, che significa primo del corso per tutti gli anni dell'Accademia, non solo nelle materie di studio, ma anche in quelle attitudinali, quali la capacità di lavorare in team e negli sport. Ferdinando non ha poi perso questa caratteristica per tutto il resto della Carriera ed oltre, assumendo per ogni grado e livello le maggiori e più impegnative competenze, quali il Comando della seconda divisione navale e le funzioni di Rappresentante militare italiano presso i Comitati militari della Nato e dell'Unione europea. Durante la successiva attività accademica ha insegnato scienze strategiche alla Cattolica di Milano, presso l'Università di Gorizia e al Master di preparazione alla carriera diplomatica dell'Università di Trieste-Gorizia. Attualmente presiede l'attività del think tank “Mediterranean Insecurity”. È autore di vari libri di strategia e di numerose pubblicazioni e articoli in materia di politica militare e navale. Egli porta, un po' come noi, anche il suo “vissuto”, nelle materie che insegna, o di cui scrive.

In ultimo, saluto la presenza fra noi del nuovo socio, Ambasciatore Carlo Trezza, il cui contributo sarà da subito assai importante, giacché esordisce con il Dialogo Diplomatico sulla sua materia preferita, cioè il controllo degli armamenti e il disarmo.

Ricordo infine che il primo degli interventi dei soci sarà effettuato dal Co-Presidente, Amb. Maurizio Melani.

Cedo quindi la parola al Ministro Franchetti Pardo per il suo intervento di apertura, rammentando che i nostri cortesi invitati, al termine del dibattito con i soci avranno ancora circa dieci minuti ciascuno per le rispettive repliche.

Molte grazie.

Luca Franchetti Pardo: vorrei ringraziare per l'occasione di intervenire sul tema del disarmo e della non proliferazione, soprattutto alla luce dell'aggressione russa in Ucraina, perché presenta evidentemente dei risvolti specifici a mio avviso molto interessante. Cercherò quindi di declinarli effettivamente seguendo la dialettica tra crisi e prospettive.

Riflessi della crisi del multilateralismo. Sicuramente la fase che attraversiamo è una fase difficile per l'architettura multilaterale di disarmo e non proliferazione. Dopo molti rinvii, si celebrerà ad agosto la Conferenza di Riesame del Trattato di Non Proliferazione, tra moltissime incertezze legate alla possibilità di un nuovo test nucleare nordcoreano dopo che si sono intensificati quelli missilistici, gli esiti del negoziato sul nucleare iraniano, la sicurezza delle infrastrutture nucleari in Ucraina, l'insoddisfazione di diversi Stati membri per il ritmo dei progressi in materia di disarmo che ha contribuito all'entrata in vigore del Trattato sul Bando; nonostante l'innegabile successo storico, l'OPAC soffre della marcata polarizzazione sulle questioni russa e siriana; con l'aggressione in Ucraina, la Russia ha violato nella lettera e nello spirito tutti gli impegni politici e giuridici assunti nel quadro viennese; mi fermo qui.

Dobbiamo domandarci però se questa crisi è peculiare all'architettura di disarmo e non proliferazione, ovvero se non sia una parte di una più ampia sfiducia che avvolge le istituzioni multilaterali: se il Consiglio di Sicurezza non riesce ad approvare una Risoluzione sui lanci missilistici nordcoreani (come sapete, è successo due settimane fa) per l'opposizione di Cina e Russia, è una crisi di non proliferazione, o si tratta di un sintomo di un problema profondo di funzionamento del CdS? Se sempre in CdS la Russia continua ad abusare dell'organo decisionale per difendere la Siria o accusare l'Ucraina, è una questione pertinente alle Convenzioni Armi Chimiche e Armi Biologiche, o deve indurci a una riflessione sulla percezione che Mosca e Pechino hanno del ruolo del CdS?

Questa non vuole essere un'interpretazione volta a minimizzare le difficoltà in cui versa l'architettura multilaterale di disarmo e non proliferazione, ma è sicuramente utile inserirla in un contesto in cui interseca altre dinamiche di taglio orizzontale. Penso per esempio alle analisi del voto dei Paesi del Movimento Non Allineati in Assemblea Generale, e alla crescente influenza che possono avere le posizioni di Pechino e Mosca: in occasione della 76ma Sessione è stata per esempio approvata una bozza di Risoluzione presentata dalla Cina sui c.d. "usi pacifici" che sembra mettere in discussione i regimi di controllo delle esportazioni per finalità di non proliferazione, insinuando che questi siano un ostacolo alla crescita economica e all'uso pacifico delle nuove tecnologie. Su temi come questi è chiaro che si mescolano diverse dinamiche, non tutte strettamente riconducibili alle architetture di non proliferazione e disarmo.

Vorrei provare ad introdurre un'altra riflessione, che forse ci aiuta a mettere in prospettiva la questione.

Tutti sappiamo cos'è successo il 24 febbraio, e molti sanno che la Russia aveva aggirato gli strumenti di trasparenza in ambito OSCE sulle attività militari – e così ha fatto se per questo anche la Bielorussia – negando apertis verbis che vi fossero preparativi militari per un'invasione e sostenendo che le manovre in corso non erano tali da rientrare nelle soglie previste dal Documento di Vienna per le ispezioni o le dichiarazioni. È stato poi chiaro che le esercitazioni erano preparativi per l'aggressione. Sotto questo profilo il fatto che fino alla vigilia la dirigenza russa, anche al suo massimo vertice, avesse negato ogni intenzione di invadere l'Ucraina ha creato una grave crisi di fiducia negli interlocutori che inevitabilmente peserà in ogni eventuale riavvio di un dialogo con Mosca in materia di sicurezza.

Qualcosa di interessante però stava succedendo, anche se si è trattata di un'occasione persa, o forse non è mai stata veramente un'occasione. Anche se da parte nostra non abbiamo mai ritenuto fondate le argomentazioni di Mosca sulla necessità di un nuovo assetto di sicurezza europea (e quindi sull'ennesima proposta di un Trattato), voglio ricordare che gli Stati Uniti e la NATO avevano avanzato delle proposte concrete alla Federazione Russa nelle settimane precedenti alla guerra, ed erano proposte sulla stabilità strategica e sul controllo degli armamenti nucleari, a partire da una nuova apertura in materia di assetti INF-*type*. Anche in materia di controllo degli armamenti convenzionali erano state presentate proposte come contributo costruttivo a una discussione sulla sicurezza europea e la stabilità strategica, con aggiornamenti sul Documento di Vienna per andare incontro anche a storiche richieste russe. Insomma, un pacchetto che comprendeva anche altre cose ma che conteneva una forte componente innovativa in materia di disarmo e non proliferazione. E, devo dire, non si trattava di concessioni che tutti gli Alleati facevano volentieri, e che forse non avrebbero fatto in assenza di *military buildup* ai confini con l'Ucraina, quindi – pur con la riserva mentale sulle reali intenzioni russe – era una proposta seria che avrebbe aperto una fase interessante di discussioni. Ci diranno gli storici se vi è stata una dialettica tra MID e Cremlino, oppure se non vi è mai stata intenzione da parte russa di avviare una conversazione su questi punti con la NATO, ma è un fatto che l'offerta era stata fatta ed era concreta.

Quello che voglio dire è che da parte NATO è stato individuato negli strumenti del disarmo e di non proliferazione uno dei canali per aprire con Mosca un canale di dialogo sulle loro preoccupazioni di sicurezza. Poi la storia non si fa con i “se”, e a Mosca sono state prese decisioni diverse, ma il fatto resta. Nonostante in questa fase pensare di sedersi a un tavolo con i russi per parlare di limitazioni sembri veramente difficile, bisogna però essere pronti se e quando ve ne saranno le condizioni.

Resta ad esempio il fatto che ai primi di gennaio i P5 - dopo lunghi negoziati coordinati dalla Francia e dopo la dichiarazione rilasciata da Putin e Biden a Ginevra che riprendeva il linguaggio di Reykjavík - avevano adottato una dichiarazione congiunta che doveva porre le basi per il negoziato alla Conferenza di Riesame del TNP. E resta anche il fatto che, nonostante per il momento i colloqui siano sospesi, nelle scorse settimane i russi - nonostante il clima dei rapporti con gli USA - si siano detti ancora disponibili a riprendere i negoziati per il rinnovo dello START.

Ecco: qui è dove finisce la crisi e iniziano le prospettive. È pensabile che la guerra in Ucraina induca Washington e Mosca a rinunciare al rinnovo dello START? Conviene a Mosca rinunciare a ogni strumento di limitazione degli armamenti e trovarsi con incertezza sui numeri sia ai confini occidentali che a quelli orientali? È da escludere che in un futuro assetto postbellico non ci sia spazio, o bisogno, delle componenti di trasparenza, controllo degli armamenti, misure di fiducia e sicurezza, magari limitate agli armamenti convenzionali?

Se oggi guardiamo allo stato delle relazioni internazionali, la ripresa di un quadro di sicurezza cooperativa sembra impossibile, e aggiungo anzi che questo discorso è finanche prematuro perché la priorità ora è il sostegno all'Ucraina. Una cosa però va detta: anche nella campagna, che è stata condotta a tappeto e in maniera convinta (vi ricordo che la Russia è stata espulsa dal Consiglio d'Europa sotto Presidenza italiana), di isolamento della Russia nei fori internazionali, assieme ai Partner NATO ed UE abbiamo sempre fatto un'eccezione per i regimi di disarmo e non proliferazione.

Qualcuno ha cercato ad esempio di invocare l'espulsione di Mosca dall'AIEA, ma si sono trattate di posizioni isolate.

Abbiamo invece difeso la necessità di non pregiudicare irreparabilmente gli strumenti di controllo degli armamenti convenzionali (che hanno una valenza di prevenzione del conflitto ed *early warning* in scenari regionali diversi da quello ucraino). Ciò in quanto consideriamo l'OSCE il foro adatto - in un auspicato contesto post bellico - per rilanciare o adattare gli strumenti finalizzati alla costruzione della fiducia, alla trasparenza ed alla riduzione del rischio, tra cui il Documento di Vienna.

Al momento la sfida è preservare l'architettura per fare sì che essa possa continuare ad assolvere le sue funzioni per contribuire alla sicurezza globale ed europea. Vedremo poi se ci saranno le condizioni per ripartire, e in che contesto.

Ruolo della Cina. Sicuramente la Cina ha in piedi un programma di espansione e ammodernamento del suo arsenale nucleare, e altrettanto sicuramente ha in piedi un programma di acquisizione e sviluppo di conoscenze tecnologiche, spesso anche navigando con grandissima abilità i programmi di cooperazione universitaria. Questi sono elementi che fanno sì che vi sia preoccupazione tra gli Alleati e ovviamente soprattutto presso gli USA, il Giappone, la Corea del Sud, l'Australia.

Ci sono due aspetti che inoltre rilevano, e preciso che qui mi limito a parlare di armamenti strategici, non di partecipazione della Cina a strumenti quali la Convenzione Armi Biologiche. Il primo è che la Cina non è mai stata parte di nessun accordo strategico: prima del rinnovo del NEW START, l'Amministrazione Trump aveva provato a portare Pechino a un tavolo trilaterale con Mosca, ma senza successo: i modi e i toni non sempre erano condivisibili, ma il problema era reale, ovvero che l'arsenale cinese non conosce nessuna limitazione pattizia su nessuna delle sue componenti. Il secondo aspetto è diretta derivazione del primo: la Cina, a differenza della Russia e degli europei, non ha nessuna cultura di controllo degli armamenti nel suo establishment e nel suo personale militare, cosa che invece ormai da decenni è entrato nel patrimonio delle Forze Armate NATO e russe, e questo rende e renderà estremamente difficile ogni negoziato futuro, bisognerà mettersi d'accordo su una "grammatica comune", sono sfide importanti per ogni negoziatore.

Posto che vi siano incentivi che possano portare la Cina al tavolo negoziale, ma questo è un discorso ancora più ampio.

Spazio e nuove tecnologie. Abbiamo parlato di nuove tecnologie, e quindi voglio fare un riferimento alla sfida di disciplinare due ambiti precisi: quello delle nuove tecnologie e quello dello spazio.

Nel primo caso parliamo di sistemi di arma autonomi o con una fortissima componente di intelligenza artificiale o che presentano delle tecnologie dirompenti. Si tratta di sistemi di arma che hanno un impatto significativo sul campo di battaglia, basti pensare allo spiegamento dei droni di produzione turca nell'ultima crisi in Alto Karabakh, risoltasi come ricorderete a favore dell'Azerbaijan grazie anche a questi assetti e quanto avviene oggi in Ucraina. Il negoziato sulla disciplina di questi sistemi d'arma è complicato, ci sono forti posizioni proibizionistiche, ma c'è anche un lavoro che va avanti a Ginevra: la posizione dell'Italia è che non possono esistere sistemi d'arma completamente privi di controllo umano.

Il secondo caso è ancora più complesso e richiederebbe una discussione a parte. Basti dire che si intrecciano piani diversi, interessi pubblici e privati, in una nozione di "sicurezza" molto ampia. Noi riteniamo, come molti nostri Partner e Alleati, che la sicurezza nello spazio vada garantita attraverso norme di comportamento responsabile concordate tra Stati. Sospettiamo infatti che dietro l'insistenza di alcuni Stati membri per avere accordi universali giuridicamente vincolanti ci sia la consapevolezza che un negoziato a tal fine sarebbe lunghissimo e dall'esito incerto, e che nel frattempo moltissime attività dannose continuerebbero ad essere svolte in un totale vacuum politico.

Il problema della disciplina della sicurezza nello spazio esterno risiede prima di tutto nell'ampiezza della sfida: vi sono interferenze da parte di altri satelliti, operazioni ostili cibernetiche condotte da terra, capacità di distruzione di satelliti condotte da terra, ad esempio. Ma la sfida risiede anche nell'importanza capillare che questi assetti spaziali rivestono per la vita sulla terra, a partire dalle attività commerciali quotidiane, e sulla crescente presenza nello spazio di soggetti non statuali con amplissimi margini di crescita come SpaceX di Elon Musk e Blue Origin di Jeff Bezos: si tratta di un settore in cui il vantaggio marginale degli Stati si sta riducendo molto velocemente, imponendo quindi riflessioni nuove che richiedono risposte complesse.

Conclusioni. Siamo insomma in una fase particolare: abbiamo problemi totalmente nuovi (come regolamentare l'intelligenza artificiale nei sistemi d'arma? Come creare sicurezza in uno spazio extra atmosferico sempre più congestionato e competitivo?) e la necessità di tornare a gestire in maniera soddisfacente problemi totalmente vecchi (come limitare la presenza di armamenti convenzionali in Europa orientale in un modo che garantisca sufficiente sicurezza ai nostri Alleati e partner? Esistono margini di negoziato sulle armi nucleari non strategiche in Europa - una questione che si pone da tempo ma che ora è stata discussa in maniera sinistramente attuale?). Per entrambi questi ordini di sfide abbiamo bisogno di soluzioni innovative da innestare sulla nostra esperienza negoziale.

Ferdinando Sanfelice di Monteforte: Introduzione. Potrebbe sembrare un esercizio inutile parlare di controllo degli armamenti (troppo spesso confuso con il disarmo), in questi mesi di confronto duro tra quelle che un tempo chiamavamo “*Superpotenze*”, ma è proprio nei periodi di stasi negoziali, come questa, che si possono raccogliere le idee e trovare le giuste metodologie per portare a buon fine i negoziati, quando le condizioni si presenteranno di nuovo.

Tra i vari settori interessati dai processi negoziali, due, lo spazio e il cyber, sono di particolare interesse, visti gli sforzi delle Organizzazioni Internazionali tesi a trovare una concordanza tra le Nazioni, nello stabilire una regolamentazione che li renda fruibili senza eccessi da parte di malintenzionati.

Questi due settori hanno in comune, anzitutto, il fatto di appartenere alla categoria dei “*Global Commons*”, spazi immensi, solo in piccola parte soggetti a sovranità nazionale, e ampiamente utilizzati.

La differenza tra loro sta nel fatto che, mentre il primo è stato già oggetto di un trattato internazionale, purtroppo superato dalle azioni umane, il secondo non è mai stato regolamentato, ed è - inevitabilmente - diventato una specie di “*Ovest Selvaggio*”, dove i predoni prosperano, a spese di Stati, industrie e singoli cittadini.

Per trovare le metodologie adatte a portare questi negoziati in porto, il sistema preferito da molti studiosi è quello di ricorrere a precedenti storici, la cui analisi ci può fornire utili suggerimenti.

La storia delle trattative di disarmo della seconda metà del XX secolo, che hanno portato agli accordi sugli armamenti nucleari è, purtroppo, difficile da analizzare, visto che la maggior parte dei documenti è ancora segreta, e i fatti sono noti solo a chi vi ha partecipato direttamente.

Fortunatamente, esiste un precedente ben raccontato dagli storici, che può essere utilizzato, per tentare di ricavare le lezioni che possano guidarci nell'attuale discussione. Non a caso l'analisi degli studiosi di strategia si è concentrata su un altro “*Global Common*” – quindi comparabile ai due che sono sotto esame oggi - che in passato è stato oggetto di negoziati e accordi di limitazione degli armamenti, e precisamente l'ambiente del mare.

“*Historia Magistra Vitae*”, recita un proverbio dell'antica Roma, che spiega come la Storia ci possa far trovare quali strategie di solito funzionano e quali sono, con ogni probabilità, fallimentari. Grazie ad essa, gli studiosi di Strategia, hanno potuto escludere un numero elevato di soluzioni, che nel passato si sono rivelate controproducenti. In particolare, a questo proposito, è rimasta celebre la frase di MAHAN, il quale affermò che “*la sconfitta grida ad alta voce perché pretende spiegazioni; mentre il successo, come la carità, copre un gran numero di peccati*”¹.

In effetti, questi tentativi di controllo degli armamenti navali hanno portato ad accordi sottoscritti da tutte le parti interessate una sola volta, mentre, negli anni successivi, sono falliti miseramente. La loro storia, quindi, è un'utile fonte di riflessione per coloro che si occupano di queste difficili trattative, consentendo loro di ricavarne insegnamenti validi, a carattere generale.

Gli studiosi, anzitutto, hanno individuato quattro categorie di limitazione degli armamenti navali:

- «**geografica**», che impone alle navi da guerra non solo di non utilizzare alcuni tratti di mare, ma anche di evitare atti di guerra in tali zone;

¹ A. T. MAHAN. *Strategia Navale*. Ed. Forum Relazioni Internazionali, 1997, Vol. II pag. 180.

- «**quantitativa**», che cerca di limitare o ridurre le forze navali, imponendo limitazioni globali o di categoria, circa il loro dislocamento o il loro numero;
- «**qualitativa**», che limita le dimensioni o l'armamento di alcuni tipi di nave;
- «**funzionale**», che vieta alle navi alcuni tipi di impiego, considerati immorali o contrari agli usi della guerra».

Come si vede, questa classificazione potrebbe essere utile anche per distinguere tra loro le tipologie di accordi sugli armamenti nucleari dei decenni scorsi, e non solo. Mentre l'ultima delle categorie elencate rientra nell'ambito delle regole della guerra, essenzialmente di interesse giuridico, meritano attenzione, sul piano strategico, il disarmo geografico (come la creazione della "*Neutrality Zone*" ad est del continente americano, nel 1939) e soprattutto i disarmi quantitativo e qualitativo, che spesso sono stati oggetto di uno stesso processo negoziale.

Va ricordato, inoltre, che la necessità di limitare gli armamenti di un certo tipo si avverte, appunto, quando due o più potenze, in competizione tra loro, si lanciano in spese imponenti per possedere uno strumento militare, ritenuto di valore strategico, superiore a quello dell'avversario, innescando quella spirale che viene comunemente chiamata una "corsa agli armamenti" generale, per cui, alla fine, i ben intenzionati cercano una via d'uscita, che sventi il pericolo della rovina economica, ma garantisca la sopravvivenza di tutti, sia pure al prezzo di inevitabili concessioni.

Si sa che, in generale, ci sono due tipi di negoziati di questo genere: alcuni, infatti, sono bilaterali, mentre altri avvengono con la partecipazione di più attori, e quindi assumono un carattere di multilateralità. Ma vediamo cosa la Storia può suggerirci.

Il precedente storico. All'inizio del XX secolo, la Gran Bretagna e la Germania spesero somme enormi per dotarsi di uno strumento navale – una flotta – superiore a quella dell'avversario. Intendiamoci: nessuno dei due rivali intendeva andare in guerra, bensì riteneva che il possesso di una potente flotta costituisse un deterrente efficace per scoraggiare la controparte dallo scendere in guerra contro di lui.

Questa gara non ottenne l'esito sperato – la Grande Guerra scoppiò lo stesso - e finì con il coinvolgere, come in una spirale, quasi tutte le Nazioni, che si lanciarono anch'esse in spese ingenti per dotarsi di "*capital ships*" in numero adeguato a contrastare, in caso di bisogno, i loro rispettivi "avversari naturali", come, ad esempio, l'Austria per noi.

Il governo di Washington, in particolare, dopo essere rimasto inizialmente indietro in questa gara, a mano a mano che il proprio coinvolgimento nella Grande Guerra diventava sempre più probabile, si adeguò a questa gara di armamenti e, nell'imminenza della sua partecipazione al conflitto, la utilizzò per conquistare una posizione dominante.

Infatti, nel 1916 il Congresso varò un programma navale estremamente ambizioso, poi ampliato notevolmente nel 1918. Lo scopo dichiarato era quello di rendere la *US Navy* il paladino della libertà dei mari, una volta terminato il conflitto, agendo nell'ambito della costituenda Società delle Nazioni, e per questo il governo riteneva necessario raggiungere la parità navale con la *Royal Navy*. L'unico problema, per il governo di Washington, era che il Congresso, una volta finita la guerra, iniziava a dubitare della saggezza del programma navale già approvato, il cui costo era enorme.

Naturalmente, il programma navale e le dichiarazioni che lo accompagnavano allarmarono la Gran Bretagna, secondo il cui governo la regola imprescindibile era quella del cosiddetto "*Two Powers Standard*", che sarebbe divenuto estremamente oneroso e impossibile da mantenere se gli USA avessero messo in pratica il programma.

Purtroppo per il governo di Londra, la maggior aliquota dei propri debiti di guerra era stata sottoscritta dagli Stati Uniti, che minacciarono di pretendere la restituzione delle somme erogate in tempi brevi, se la controparte avesse perseguito il suo "*Two Powers Standard*".

Sintomatica è la frase di un promemoria interno al Congresso USA, nel quale si giustificava la ricerca della parità navale con la Gran Bretagna, in questi termini:

“ogni grande rivale commerciale dell'impero britannico si è trovato alla fine in guerra con questo, ed è stato sconfitto. La politica inglese [infatti] era quella di acquisire il controllo degli sbocchi al commercio marittimo mondiale e di [conquistarne] il monopolio, per quanto possibile,

delle comunicazioni internazionali, inclusi i cavi sottomarini, le reti radio, le aerolinee commerciali, il naviglio mercantile, le stazioni di rifornimento e i depositi di combustibile»².

Non a caso, un intempestivo annuncio dell'Ammiragliato britannico, secondo il quale la Gran Bretagna aveva preso possesso di tutte le risorse petrolifere del Medio Oriente, rese la questione della parità navale tra USA e Gran Bretagna ancora più urgente, agli occhi del Congresso americano, in quanto confermava il timore di un possibile confronto diretto per la conquista del potere marittimo con la Gran Bretagna, libera com'era ormai dalla minaccia posta dalla flotta tedesca.

L'altro motivo di diffidenza degli USA nei confronti della Gran Bretagna era la storica alleanza tra Londra e Tokyo, che durava dal 1902, e il cui rinnovo era previsto nel 1921. I trattati di pace del 1919-21, oltretutto, avevano concesso al Giappone il possesso, sia pure mascherato da amministrazione fiduciaria, di tutte le colonie tedesche in Asia, una serie di arcipelaghi che costituivano delle basi di proiezione per attaccare le Filippine e l'Australia (come fu confermato all'inizio della Seconda Guerra Mondiale), e questo allarmava gli Stati Uniti. Per Washington, infatti, il possesso delle Filippine era essenziale, dato che la metteva in grado di dominare gli sbocchi commerciali cinesi.

Grazie al Canada, che si oppose al rinnovo dell'Alleanza in sede di assemblea del Commonwealth, alle pressioni già citate sul debito pubblico inglese, nonché alla minaccia di favorire l'Irlanda nella sua ricerca di indipendenza, gli Stati Uniti riuscirono a far capitolare il governo di Londra, in piena crisi finanziaria, sulla questione della parità navale. Per tranquillizzare il Giappone, poi, fu proposto un accordo a quattro (Giappone, Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti) per garantire la stabilità nel Pacifico. Si poté, quindi, pensare a una Conferenza per la limitazione degli Armamenti, da tenere a Washington.

Per avviare il processo negoziale, il Segretario di Stato Hughes capì, anzitutto, che *“per creare una buona impressione, l'amministrazione dovesse avanzare una proposta che indicasse al Paese [e agli altri] la sincerità delle sue intenzioni. Le altre potenze avrebbero seguito questa linea”*³.

Per questo, Hughes non solo rifiutò di costituire una commissione internazionale di esperti, preparando, insieme ai suoi consiglieri degli Esteri e della Marina una bozza di accordo da discutere, ma convocò direttamente la conferenza a livello di Ministri, che quindi si trovarono a discutere direttamente tra loro il documento, senza preavviso.

Rimaneva da far accettare alla Francia un livello di forze navali pari a quello dell'Italia. La ragione di questa misura, che costituì un regalo insperato per il nostro governo, era che la Francia era diventata la potenza dominante sul continente europeo, grazie al proprio esercito, e aveva lasciato che la Marina si riducesse fino al livello dell'Italia. Per avere, quindi, una situazione di equilibrio nel Mediterraneo, Hughes volle la parità navale tra i due Paesi, per non trovarsi, un domani, a fare i conti con quella che rischiava di diventare la potenza europea dominante. Tra poco vedremo quanto avesse ragione!

Il governo di Parigi, inizialmente contrario a questa proposta, dovette accettare, di fronte alla minaccia di una conferenza sulla limitazione degli armamenti terrestri, che avrebbe fatto perdere alla Francia la sua attuale posizione preminente in quel campo, ritenuta la migliore garanzia contro in possibile riarmo tedesco.

In sintesi, malgrado tutti fossero scontenti, sia pure in misura diversa, nessuno aveva motivi sufficienti per mandare all'aria la trattativa, e così fu: il trattato che fu approvato⁴, alla fine dei lunghi negoziati, stabilì un sufficiente livello di equilibrio tra le potenze marittime, tale da scoraggiare avventure da parte di qualcuno dei firmatari.

Il fatto che la discussione si basasse su una bozza di accordo, che fu in parte modificata, ma non totalmente esclusa, rese più facile il raggiungimento del consenso tra le parti.

² H. & M. SPROUT. *Toward a new order of Sea Power*. Princeton University Press, 1943, pag. 69.

³ Ibid. pag. 146.

⁴ *“Washington Naval Treaty”*, noto anche come *“Five Powers Treaty”*, registrato nella *“Serie dei trattati della Società delle Nazioni”*, il 6 aprile 1924.

Diverso è il caso delle conferenze che seguirono quella di Washington. Dato che si voleva regolare, dopo i tonnellaggi complessivi e il numero delle “*capital ships*”, anche le percentuali degli incrociatori e decidere se bandire o meno i sommergibili, la nuova Amministrazione USA propose che si tenesse un'altra conferenza a Ginevra, nel 1927. La preparazione, però, fu affrettata, e non si tenne conto che, su certi argomenti, vi erano visioni ed esigenze opposte, tra le varie Nazioni. La conferenza, quindi, fallì sul nascere, stante il rifiuto di alcuni governi, tra cui quello italiano, di partecipare.

La crisi economica del 1929 portò tutte le parti a più miti consigli, e fu indetta, per il 1930, una conferenza a Londra, congiuntamente dal Presidente USA, Hoover e dal Premier britannico MacDonald. Questi si erano anticipatamente messi d'accordo tra loro, appianando le rispettive divergenze, che derivavano da una loro diversità di esigenze strategiche.

Per gli USA, infatti, erano necessari incrociatori pesanti, con autonomia elevata, per operare nel Pacifico, mentre per i servizi coloniali britannici erano necessari incrociatori leggeri, piccoli ma più numerosi. Il negoziato bilaterale, quindi, mise le due Nazioni in grado di perseguire i rispettivi fini strategici, sottraendoli al negoziato principale. Inoltre, gli USA riuscirono a convincere la Gran Bretagna a rinunciare al sogno di mettere al bando i sommergibili, che si erano rivelati l'arma del debole, e quindi essenziali per i Paesi minori.

Quando, però, si arrivò alla sessione plenaria, le conseguenze di questo accordo bilaterale, concluso all'insaputa degli altri, pesarono sul suo esito. Mentre fu apparentemente facile trovare l'accordo con il Giappone, che finì di accettare tutte le limitazioni - ma poi fece di testa propria, visto che l'accordo USA-Gran Bretagna era passato sopra la propria testa - la disputa tra Francia e Italia, con la prima che pretendeva un tonnellaggio complessivo decisamente superiore al nostro, e la seconda che rifiutava tale inferiorità, fece fallire la conferenza.

Premesso che né la Francia né tantomeno l'Italia erano riuscite a raggiungere il tetto di tonnellaggio complessivo autorizzato dal trattato di Washington, e non lo raggiunsero mai, va detto che, secondo il Consiglio Superiore della Marina Francese, l'esigenza operativa era di disporre, «*in Mediterraneo, di una forza navale sufficiente per dominare la flotta italiana; nel Nord, di una forza navale capace di fermare la squadra [navale] tedesca che tentasse di penetrare nella Manica o in Atlantico; infine, di navi per la sorveglianza delle linee di comunicazione lontane e la protezione diretta dei trasporti*»⁵, specie quelli con le colonie del Nord Africa.

Se un italiano avesse letto questo verbale, i nostri rapporti bilaterali con Parigi sarebbero stati compromessi in via definitiva. Comunque, da quel momento, la pianificazione operativa della Regia Marina si concentrò sulla sola minaccia francese: i segreti, come disse Andreotti, sono quelle notizie che si fanno dopo un certo tempo, e neppure molto tardi.

In effetti, il problema principale era che la Conferenza di Londra, come osservò anni dopo il ministro degli Esteri dell'epoca, Dino Grandi, non era «*una conferenza tecnico-militare, ma una conferenza politica, dove il disarmo era un falso obiettivo: la posta in gioco era la gerarchia fra le Nazioni*»⁶, cosa che il governo di allora rifiutava.

Gli insegnamenti da trarre. Per concludere, è bene ricordare, anzitutto, che questa stagione di trattati detti di «*disarmo navale*» tentava in realtà di ottenere soltanto un minimo di «*limitazioni degli armamenti navali*», in modo da garantire una situazione di equilibrio di potenza nei vari bacini oceanici. Ma l'accordo aveva alcuni difetti fondamentali.

Il primo difetto era la mancanza di clausole di controllo, il che rendeva tutto il processo dipendente dalla buona volontà dei partecipanti. Questo dimostra che solo se (e finché) i loro interessi convergono verso lo stesso fine, come avvenne solo per un tempo breve nel 1921, gli accordi vengono rispettati, ma quando vengono lesi gli “*Interessi Essenziali*” di una delle parti, questa li violerà, come appunto fece il Giappone.

⁵ H. COUTAU-BÉGARIE. Op. cit. pag. 228.

⁶ G. GIORGERINI. *Da Matapan al Golfo Persico*. Ed. Mondadori, 1989, pag. 255

Il secondo difetto sta nel fatto che la stessa struttura di questi accordi finiva per creare una gerarchia tra le potenze navali, come aveva osservato il ministro Grandi: un fatto più difficile da accettare in linea di principio che nella pratica. Gli esempi più evidenti sono la lotta degli Stati Uniti per la «parità navale» con la Gran Bretagna, fin dai prodromi di quel processo di disarmo, e la pretesa francese di revisione dello stesso principio, già sanzionato durante la Conferenza di Washington, nei confronti dell'Italia.

Va notato, anche, che in sede di conferenza ogni Nazione presentò cifre sulla consistenza dei propri armamenti abbondantemente gonfiate: l'Italia, ad esempio, fu quasi la più onesta, dato che presentò a Washington una situazione che includeva, in più, solo una corazzata, la *Leonardo da Vinci*, esplosa nel 1916 per sabotaggio, e impossibile da ricostruire, anche se era stata recuperata dal fondo del Mar Grande a Taranto.

Passando agli aspetti metodologici, si nota anzitutto che il requisito primario affinché un negoziato decolli è la fiducia nel promotore. Il Segretario Hughes, nel 1921, lo aveva ben chiaro, ma ancor oggi, se le parti sospettano, sia pure minimamente che il promotore stia tentando di danneggiarli a proprio vantaggio, non faranno neanche partire il processo negoziale.

Va detto poi che il negoziato bilaterale, anche se relativamente più facile, se condotto prima di una sessione multilaterale, per mettere d'accordo due attori a spese degli altri, finisca per compromettere l'esito di quest'ultima. Questo tipo di negoziato va fatto, preferibilmente, con tutti, oppure, se ciò non sarà possibile, con nessuno.

Affrontare un negoziato multilaterale, ancora, richiede una serie di accortezze. Anzitutto, è indispensabile avvalersi della pressione dell'opinione pubblica, da fomentare con l'uso dei dibattiti parlamentari e dei media. Si sa che gli armamenti sono una spesa enorme, e il favore generale va verso la riduzione delle spese.

Poi, è necessaria una serie di fitte consultazioni con le controparti, unita a una analisi degli armamenti altrui, con l'ausilio dell'Intelligence, per smontare, in sede negoziale, le pretese irrealistiche che verranno presentate. Va ricordato, però, che dietro le richieste gonfiate dei singoli attori c'è sempre una "*Linea Rossa*" che, se viene superata, incide sui loro "*Interessi Essenziali*".

Come ha notato uno studioso contemporaneo, infatti, «*il disarmo, ad esempio quello occidentale del primo dopoguerra, può essere destabilizzante*»⁷.

Quindi, solo se chi dirige il negoziato sia capace di mantenersi, con le proposte di accordo, nei limiti del ragionevole, presentandole in modo convincente e difficile da controbattere, potrà ottenere il successo.

Per questo, la preparazione di una conferenza è l'aspetto più delicato, perché bisogna mettersi nei panni di tutti i partecipanti, capendo le loro aspirazioni e i loro «interessi essenziali»: basta infatti dimenticarne uno per vedere l'interessato inalberarsi e lasciare il tavolo delle trattative. Tale preparazione deve essere, inoltre, uno sforzo collettivo di tutto il governo, altrimenti mancheranno le idee e gli strumenti che daranno la possibilità di agire in settori diversi, come quello economico, in aggiunta a quello puramente diplomatico e militare.

Né si può rimandare alla discussione tra i negoziatori la definizione di queste aspirazioni e di questi interessi, in quanto nessuno sarà disposto a dichiararli pubblicamente. Basti pensare, a tale proposito, a quanto il Consiglio Superiore della Marina francese aveva concluso circa i bisogni del Paese in campo navale: se un incauto negoziatore li avesse dichiarati nel corso di una sessione di lavoro della Conferenza di Londra, non ci sarebbe stato solo il fallimento del negoziato - cosa che in effetti avvenne - ma l'Italia ne avrebbe dovuto trarre le conclusioni, in termini di rapporti con la Francia, e non solo in campo navale.

Quanto avvenne per il controllo degli armamenti navali si è ripetuto in tempi più recenti, con il disarmo nucleare e la non-proliferazione, come Voi sapete bene.

In definitiva, tutto sta nel presentare, fin dall'inizio, una soluzione che sia "digeribile" da tutti, spontaneamente o - come nel caso del trattato di Washington - previe adeguate pressioni. Ognuno,

⁷ C. JEAN. *Manuale di Studi Strategici*. Ed. Franco Angeli, 2004, pag. 41.

tra i negoziatori, poi, deve “portare a casa” una sua piccola vittoria, altrimenti il trattato, anche se finalizzato, sarà in breve lettera morta, come appunto sta avvenendo per il trattato sulla smilitarizzazione dello Spazio.

Intendiamoci bene: la Strategia, in quanto scienza empirica, non fornisce indicazioni assolute e vincolanti, ma mostra solo quello che uno studioso, Corbett, definì come “*il caso normale*”, e precisamente che “*dall’accurata raccolta di eventi del passato, risulta chiaro che certe linee di condotta tendono normalmente a produrre certi effetti. Possiamo affermare che certe situazioni produrranno normalmente, in noi o nei nostri avversari, certe condizioni di morale sulle quali è possibile contare*”⁸.

Spero che queste lezioni della Storia possano essere utili a chi dovrà condurre i futuri negoziati sulla limitazione degli armamenti, quando le condizioni saranno favorevoli. Tornando all’attualità, è bene ricordare due cose: la prima, che riguarda il settore cyber, è che, da un lato, gli individui e le imprese sono in maggioranza estremamente vulnerabili ad attacchi informatici, non solo perché non hanno avuto cura di proteggersi adeguatamente, ma anche perché non tutti gli operatori seguono le procedure di sicurezza più importanti.

Dall’altro, invece, i sistemi informatici militari, specie quelli occidentali, si sono resi, nel tempo, sempre più difficili da colpire, anche grazie alla NATO, da decenni leader delle difese cyber.

L’altra questione da ricordare, in questo momento che vede l’Occidente colpire la Russia con sanzioni economiche, è che, parallelamente a questo fenomeno, un numero elevato di imprese e servizi occidentali, ma anche di altri continenti, stanno abbandonando la Russia, riducendo il cosiddetto “*livello di interdipendenza*” che, negli anni, era stato oggetto di sforzi - specie da parte dell’Italia e della Germania - tesi a prevenire, in tal modo, una situazione di ostilità e di possibile conflitto.

Maurizio Melani: ringrazio anche io il collega Luca Franchetti Pardo, che tutti conosciamo, e l’Ammiraglio Sanfelice di Monteforte, con il quale diversi di noi hanno avuto modo di collaborare in vari contesti, per aver accettato il nostro invito e per i loro molto interessanti interventi su un tema a mio avviso sempre più cruciale per il futuro dell’umanità.

Il sistema del controllo degli armamenti, faticosamente ma con tutti i suoi limiti efficacemente messo in piedi durante la seconda fase della guerra fredda e immediatamente dopo, è ormai da anni in crisi mentre nuovi sistemi d’arma diversi da quelli convenzionali e dalle armi di distruzione di massa conosciuti sino ad oggi alterano gli equilibri strategici in un contesto sempre più complesso di conflitti ibridi. L’aggressione russa all’Ucraina e i richiami da parte di Mosca alla possibilità dell’impiego di armi nucleari hanno tuttavia nuovamente evidenziato l’esigenza di un suo rilancio. Le condizioni sono tuttavia tutt’altro che propizie per l’assoluta mancanza di fiducia tra coloro che durante la guerra fredda erano riusciti a definire dei perimetri di prevedibilità e di controllo reciproco con regole concordate. Oggi tutto questo va ricostruito, cosa estremamente difficile mentre è in corso il conflitto più pericoloso per i suoi molteplici effetti verificatosi nel mondo, benché focalizzato in Europa, dalla fine della seconda guerra mondiale.

Ho molto apprezzato l’intervento dell’Ammiraglio Sanfelice che ci ha illustrato gli sviluppi di un negoziato svoltosi poco meno di cento anni fa e dei suoi fallimenti, interessante in quanto può fornirci lezioni per le similitudini che, con attori e oggetto del contendere mutati, si presentano oggi.

Tale negoziato si svolgeva, come oggi, in un mondo multipolare, con una potenza in campo navale (il Regno Unito), ancora al primo posto ma in declino, una potenza in forte ascesa (gli Stati Uniti) ed una terza marginalizzata dalla sconfitta (la Germania) e quindi fuori dalla trattativa, ma che aveva le potenzialità per ritornare prepotentemente sulla scena quanto meno europea, assieme ad altre le cui dimensioni e capacità, al di là delle pretese, erano in quella fase soprattutto di carattere regionale (il Giappone, la Francia e l’Italia).

⁸ J. CORBETT. *Alcuni principi di strategia marittima*, Ufficio Storico M.M., 1995 Pgg. 17-18.

Il multipolarismo rende più complesso e quindi più difficile il raggiungimento di una intesa, ma vi sono aspetti che possono essere comunque affrontati. Quello più semplice, in linea teorica, riguarda la prevenzione di incidenti non voluti. Sembra che qualche cosa sia stata avviata tra americani e russi per quanto riguarda il conflitto in Ucraina, ma anche per questo occorre un minimo di fiducia reciproca.

Per un più ampio quadro di sicurezza collettiva, che per l'Europa può riguardare, quando ve ne saranno le condizioni, aspetti fondamentali (INF, armi nucleari tattiche, forze convenzionali) non esaustivi però di un quadro globale sempre più interconnesso, occorre il coinvolgimento della Cina. Ma questa, come in altri campi, vuole raggiungere livelli di capacità vicini a quelli degli altri due principali attori prima di affrontare il tema della loro limitazione concordata. E questo è senza dubbio un grave problema.

Intanto un pericolo che può diventare attuale è quello della proliferazione nucleare qualora il JCPOA con l'Iran non venisse riattivato dopo l'improvvisa uscita dall'accordo di Trump che ha portato Teheran ad avvicinarsi a livelli di arricchimento dell'uranio compatibili con la produzione di armi nucleari. Se ciò avvenisse si verificherebbe molto probabilmente nella regione una corsa in tale direzione da parte di diversi paesi (Arabia Saudita, Turchia, Egitto, Emirati e probabilmente altri) con gravissimi pericoli per la sicurezza di tutti senza contare quel che potrebbe fare Israele.

Ne deriverebbe un grave colpo all'effettività del Trattato di non proliferazione, elemento fondamentale di quel che rimane del sistema di sicurezza posto in essere durante la guerra fredda, con il suo articolo VI relativo all'impegno ad avviare un percorso di disarmo nucleare sotto stretto controllo internazionale, base giuridica per le auspicabili azioni in questo senso. È d'altra parte sulla base di tale impegno che dopo alcune esitazioni l'Italia, al pari di Germania e Giappone, aveva aderito al trattato.

Una azione degli europei e della Cina affinché il JCPOA torni a funzionare sarebbe quindi ora quanto mai necessaria per convincere Stati Uniti e Iran a superare i veti reciproci sugli ultimi punti di dissenso rimasti, peraltro estranei alla sostanza dell'accordo, e gli ostacoli posti con diversa intensità da Israele, dall'Arabia Saudita e, in modo strumentale nel contesto della crisi ucraina, dalla Russia.

Vanno infine considerate le armi sempre più utilizzate nei conflitti ibridi del XXI secolo, come quelle cibernetiche con i collegati sistemi satellitari, che se non sono contrastate con adeguati strumenti difensivi sono in grado di paralizzare sostanzialmente tutte le attività su cui si basano ormai le nostre società con possibilità di enormi danni alle persone, alle cose e ai tessuti sociali.

È un settore nuovo, con sue caratteristiche soprattutto per quanto riguarda l'imputabilità, in merito al quale sarei interessato a conoscere da chi ne sa più di me se si è cominciato a riflettere in termini di prospettive di controllo concordato di tale tipo di strumenti offensivi.

Stefano Ronca: da qualche tempo si parla con crescente disinvoltura di impiego dell'armamento nucleare e ben diversamente da come se ne parlava negli anni '60/70, quelli del terrore nucleare. L'argomento lo trattava già con faciloneria Trump. È nota la sua battuta "se abbiamo tutte queste armi nucleari e non le usiamo che ce le abbiamo a fare?". O quando si rivolgeva al presidente coreano affermando "di avere un bottone nucleare più grosso del suo". Putin, in maniera appena più sottile, minaccia i paesi che intendono interferire con la sua invasione dell'Ucraina "di conseguenze che mai hanno conosciuto nella loro storia". A Washington nel corso di una riunione ristretta della Munich Security Conference, il Consigliere per la sicurezza di Biden ha affermato che vari gruppi stanno studiando come reagire se i russi dovessero mettere in atto una strategia di "escalate to de-escalate". La strategia che potrebbe ipotizzare Mosca è quella di un colpo nucleare tattico per terrorizzare la popolazione ucraina, dividere gli alleati, e giungere a negoziati in posizioni di forza. Qualcuno afferma che è proprio il timore suscitato dalle velate minacce russe all'impiego del nucleare che avrebbe indotto gli alleati, soprattutto gli americani, alla prudenza nel loro sostegno all'Ucraina inducendoli a fornire ai combattenti ucraini solo armi di gittata ridotta affinché non potessero colpire il territorio russo. Mi sembra che il Ministro Franchetti Pardo non sia d'accordo su

questa narrativa. Ma se essa contenesse almeno una parte di verità, le minacce russe proverebbero la loro efficacia deterrente. Ciò potrebbe indurre altri paesi ad ampliare e/o modernizzare i loro arsenali nucleari ancor più di quanto già stessero facendo. Penso alla Corea, all'Iran, al Pakistan e alla Cina. Se l'Ucraina dovesse essere completamente sconfitta in questa guerra, alcuni paesi potrebbero dedurre che le minacce russe di impiegare l'arma nucleare sono state efficaci.

Stiamo inoltre assistendo ad un pericoloso fenomeno di riduzione del timore e della riprovazione verso le armi nucleari sia a livello politico che di opinione pubblica. Probabilmente ciò dipende da due ragioni. La prima è la distanza temporale dagli attacchi nucleari su Hiroshima e Nagasaki: non esiste più nessuno, fra le classi dirigenti, che abbia vissuto quegli anni. Stiamo quindi perdendo la memoria dell'orrore provocato dalle bombe atomiche sul Giappone. L'altra ragione è il perfezionamento e la diffusione delle armi nucleari tattiche che ne fa prendere in considerazione con leggerezza l'impiego sottovalutando il pericolo di spiralizzazione verso ordigni strategici. Ma secondo gli esperti varcare la "soglia qualitativa" del nucleare giustificando l'impiego di un'arma nucleare tattica in ragione delle sue limitate capacità distruttive, che l'assimilerebbero a un'arma convenzionale, è altamente rischioso. Anche nelle dichiarazioni pubbliche sembra superato il ritegno che aveva fatto rimuovere per tanti anni l'opzione nucleare dall'immaginario collettivo. Per questo concordo con l'Ammiraglio Sanfelice quando parla dell'importanza dei media per informare e sensibilizzare l'opinione pubblica sui pericoli derivanti dalla corsa al riarmo nucleare.

Il primo maggio il più noto presentatore del canale tv Russia 1 ha minacciato Boris Johnson con la seguente frase: "Hey Boris, basta un colpo solo di un nostro siluro termonucleare e l'Inghilterra sparisce. Vi creiamo uno tsunami capace di inondare le isole britanniche e di farne un deserto radioattivo".

Secondo Bondarev, il diplomatico che ha defezionato dalla delegazione russa a Ginevra, i suoi colleghi, esperti nel campo del disarmo, parlano con leggerezza di guerra nucleare. Nella stampa si dibatte su chi oggi vincerebbe uno scontro atomico. Al di là del fatto che le armi nucleari vengano impiegate o meno nel conflitto in Ucraina, esiste il rischio che la facilità con la quale si parla di questa opzione, riduca la prudenza con la quale finora essa è stata considerata possibile. La Russia da tempo propaganda il perfezionamento del suo arsenale nucleare (già nel 2017 Putin nel suo discorso alla Duma magnificava le prestazioni di una dozzina di nuovi sistemi d'arma). Sembra dimenticata la convinzione, instauratasi dopo la guerra fredda, che una guerra nucleare non possa avere vincitori e che quindi non dovrà mai essere combattuta come Reagan e Gorbaciov avevano convenuto negli anni '90.

In un recente sondaggio il Dartmouth College ha chiesto agli intervistati se, a loro giudizio, gli Stati Uniti avrebbero dovuto colpire la città iraniana di Mashhad con un'arma nucleare qualora a seguito dell'affondamento di una portaerei americana l'invasione dell'Iran non riuscisse a compiersi e la vita di 20.000 soldati statunitensi sul territorio iraniano fosse in pericolo.

La metà degli intervistati americani hanno risposto che per prevenire la morte dei soldati del contingente sarebbe stato legittimo uccidere 2 milioni di civili della città di Mashhad con un'arma nucleare.

Ai summenzionati rischi di un ipotetico impiego dell'arma nucleare vanno aggiunti quelli derivanti dal pessimo stato delle forze convenzionali russe, e dell'impreparazione dei combattenti, di cui Mosca ha fatto prova negli scontri con le forze ucraine.

Vorrei concludere con una considerazione sull'attuale precarietà degli accordi di controllo degli armamenti.

Alle note difficoltà derivanti dai pessimi rapporti fra Russia ed Occidente si aggiunge il fatto che intere categorie di nuove armi: missili ipersonici, siluri guidati a grande distanza, droni ecc. non sono regolate da alcun regime di controllo.

Giacomo Sanfelice di Monteforte: vorrei innanzitutto ringraziare i nostri due Relatori per le loro interessanti introduzioni ad un tema così vasto e complesso.

In particolare vorrei condividere con il Ministro Franchetti Pardo una riflessione sull'esauriente e

dettagliato quadro generale da lui tratteggiato, in cui si trovano attualmente i negoziati sull'architettura globale di sicurezza e disarmo, giustamente, a mio avviso, definito complessivamente negativo, ma che allo stesso tempo offrirebbe qualche prospettiva, pur incerta, di un possibile punto di ripartenza.

In questo contesto, mi hanno colpito soprattutto i riferimenti fatti, da un lato, alle “menzogne plateali” espresse di recente dalla Russia (aggressione militare all'Ucraina *docet*) che squalificano Mosca come partner di futuri negoziati ma, dall'altro, alla percezione della importanza e interesse che Mosca continuerebbe comunque ad attribuire ai negoziati per una “nuova cornice di sicurezza” (ad esempio, per coinvolgere la Cina nel processo di disarmo).

Ho avuto occasione di occuparmi di Disarmo alla fine degli anni '80, alla Direzione Generale Affari Politici, nel periodo più felice dei negoziati tra Est ed Ovest, che culminarono nel 1987 nello storico Accordo tra USA e URSS per la eliminazione delle FNI (Forze Nucleari Intermedie, o a medio raggio), che rappresentavano la minaccia nucleare più diretta e meno facile da intercettare, rispetto ai missili balistici a testata nucleare, a lunga gittata.

Come noto, quell'Accordo (oggi abbandonato dagli Stati Uniti per sospette violazioni russe e per la non inclusione in esso della Cina) fu il punto di arrivo dei negoziati iniziati negli anni '70 e la firma del Trattato sulle FNI segnò, oltre alla fine della “crisi degli Euromissili”, anche la fine della “guerra fredda”.

Ma, soprattutto, vorrei ricordare, che la tela di fondo dell'Accordo sulle FNI, vedeva una Russia “in pezzi”, indebolita da una profonda crisi politica (passaggio del potere da Chernenko a Gorbaciov, latore di un ambizioso, quanto tormentato, programma di riforme, con “perestrojka” e “glasnost”) ma, soprattutto, attanagliata da una crisi economica gravissima, segnata da una profonda recessione, in assenza di crescita del Pil russo che aveva connotato gli anni precedenti.

Ora, al momento, al contrario rispetto alla fine degli anni '80, vedo una Russia aggressiva (caso Ucraina), guidata, con pugno di ferro, dalla forte leadership di Putin e di chi gli sta intorno e, tutto sommato, ancora in grado di disporre di notevoli risorse finanziarie (malgrado le dure sanzioni internazionali): insomma, uno scenario che mi rende scettico (salvo sviluppi imprevedibili della crisi ucraina) su di una effettiva disponibilità russa a partecipare attivamente ad un rilancio dei negoziati per una nuova architettura di sicurezza e, quindi, sulla possibile ripartenza del processo globale di disarmo.

Maria Assunta Accili: ringrazio molto l'Amm. Sanfelice e il Min. Franchetti Pardo per le loro stimolanti presentazioni e propongo alcune riflessioni sul tema dello spazio che presenta sfide ed opportunità particolari rispetto al grande tema del controllo degli armamenti.

La storia ci insegna che la colonizzazione è stata sempre accompagnata dalla militarizzazione dei territori conquistati. E la nuova frontiera extra-atmosferica non sfugge a questa regola. Il processo di antropizzazione dello spazio sta infatti riproducendo, anche in ambito militare, modelli comportamentali ed organizzativi tradizionali ed è evidente che il posizionamento delle principali potenze nella nuova dimensione costituisce una proiezione, con l'obiettivo tendenziale di un'amplificazione, del loro ruolo sulla terra.

Tra i caratteri distintivi delle attività umane in ambiente extra-atmosferico alcuni appaiono particolarmente rilevanti ai fini del nostro dibattito:

- le tecnologie spaziali sono strettamente legate all'industria della difesa e il know-how spaziale è intrinsecamente dual-use;
- gli interventi nello spazio producono effetti non del tutto controllabili e potenzialmente pericolosi anche per gli interessi di chi li promuove;
- alla luce delle attuali conoscenze e dei mezzi disponibili è improbabile che si possa ricostituire al di fuori dell'atmosfera terrestre la situazione esistente prima dell'avvio della colonizzazione umana e questo pone un serio problema di sostenibilità a lungo termine sul quale da

tempo si dibatte senza trovare un'intesa nel foro del COPUOS (Comitato delle NU per l'Uso Pacifico dello Spazio Extra-Atmosferico).

Al momento, l'unico vero limite all'uso di armi nello spazio o dallo spazio sembra essere l'impossibilità di controllarne con precisione gli effetti. I test svolti sinora non danno certezze, anzi la distruzione dei propri satelliti obsoleti da parte di cinesi, russi e indiani per mezzo di missili lanciati da terra ha prodotto migliaia di frammenti che si aggiungono ai rottami vaganti e mettono in pericolo le strumentazioni orbitanti ormai fondamentali in moltissimi settori. In sostanza, cioè, a causa delle altissime velocità che i detriti dispersi possono raggiungere, i rischi connessi alle collisioni o al rientro in atmosfera sono comunque troppo rilevanti per la terra oltre che per i dispositivi satellitari. Qualche successo è stato registrato per l'avvicinamento e l'aggancio di vecchi apparati in via di esaurimento o in disuso che implica, da un lato, la possibilità di rimuovere la cosiddetta "spazzatura spaziale" ma, dall'altro, la capacità di agire con obiettivi dissuasivi o offensivi su apparati strategici attivi.

Non è facile definire l'uso di tutti gli oggetti messi in orbita, del cui numero abbiamo peraltro una ragionevole evidenza grazie a due strumenti: la Convenzione del 1974 sull'Immatricolazione degli Oggetti lanciati nello Spazio Extra-atmosferico, che obbliga gli Stati alla tenuta di un registro da condividere con le NU, e la sorveglianza assicurata dai satelliti. Di certo, nelle guerre ibride attuali, lo spazio riveste un ruolo fondamentale con particolare riferimento all'osservazione del globo terrestre, alle comunicazioni, ai servizi di posizionamento, navigazione e tempistica o alla captazione dei segnali elettromagnetici per attività di ricognizione e intelligence. A tali assetti, precipuamente difensivi, si aggiungono sistemi d'arma suscettibili di alterare il fragile equilibrio militare su terra, quali ad esempio i missili ipersonici o le cosiddette Armi Anti Satellitari, che rendono lo spazio sempre più cruciale per il controllo del mondo. La capacità di deterrenza nello spazio poggia in pratica sul contenimento delle minacce derivanti dallo sviluppo di tali tecnologie, sul contrasto a sofisticati dispositivi di intrusione e spionaggio e sul rafforzamento della cyber security legata all'utilizzo dei satelliti. Il lato positivo della medaglia è che tutto ciò stimola le ricerche in tema di sicurezza di cui beneficiano le politiche per l'uso pacifico dello spazio che concorrono al miglioramento delle condizioni di vita e al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile collegati a salute, clima, ambiente, industria, agricoltura, gestione dei rischi e dei disastri, ecc. ecc.

In estrema sintesi, secondo la definizione della NATO, lo spazio è un dominio strategico operativo e quasi tutti i membri dell'Alleanza si sono dotati di organismi dedicati alla gestione del settore. Gli Stati Uniti hanno guidato gli sforzi tesi a limitare posizioni egemoniche da parte dei principali concorrenti, con particolare, ma non esclusivo, riferimento a russi e cinesi sin dalla costituzione della Strategic Defense Initiative (meglio nota come Scudo Spaziale) ed hanno creato con la Space Force un articolato meccanismo di coordinamento, controllo ed intervento. Analoghe strutture sono state istituite - per citare solo le più rilevanti - in Gran Bretagna, in Germania, in Francia e, non ultima, in Italia dove opera presso lo Stato Maggiore della Difesa l'Ufficio Generale dello Spazio. Del resto il nostro Paese detiene un profilo scientifico ed industriale di eccellenza in ambito spaziale che ne fanno un partner fondamentale della cooperazione europea avviata anche in questo settore.

Non esistono attualmente specifici accordi di non proliferazione nello spazio. Tuttavia, il Trattato sullo Spazio Extra-atmosferico risalente al 1967 stabilisce le basi del diritto applicabile alle operazioni spaziali e introduce, oltre ad impegni vincolanti su registrazione, responsabilità e non-contaminazione, il divieto di lanciare e installare nell'orbita terrestre, sulla luna o su altri corpi celesti considerati patrimonio dell'intera umanità, armi nucleari o di distruzione di massa. Si possono inoltre citare: il Codice di Condotta dell'Aja contro la non-proliferazione dei missili balistici, che impegna gli Stati parte a notificare il lancio di veicoli spaziali imponendo rigorose misure di trasparenza, e la Convenzione sul Divieto dell'Uso di Tecniche di Modifica dell'Ambiente a fini Militari che riguarda marginalmente anche lo spazio.

I principali progetti di accordo in materia di non-proliferazione in ambito spaziale finora presentati riflettono il confronto strategico-militare sulla terra:

- nel 2008 Cina e Russia hanno proposto la firma del trattato PPWT (Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space and of the Threat or Use of Force against Outer Space Objects) su cui gli USA e l'occidente non concordano per motivi connessi all'ambigua definizione di armamenti spaziali ed al carattere cogente di certe clausole;

- da parte europea è stato proposto un codice di condotta non vincolante teso ad evitare l'accelerazione del processo di militarizzazione dello spazio e a garantirne l'accessibilità a tutti, ivi inclusi gli attori commerciali e scientifici privati che naturalmente non incontra il gradimento delle controparti.

Come si è constatato nel 2020, in occasione del dibattito e del successivo voto in seno al primo Comitato delle Nazioni Unite sulle risoluzioni relative alla prevenzione della corsa agli armamenti oltre l'atmosfera, sarà arduo trovare una sintesi tra impostazioni tendenzialmente inconciliabili e forse il momento non è dei più favorevoli, ma l'incertezza che ancora caratterizza il tentativo di dominare lo spazio può forse consentire di intavolare un negoziato sulla non proliferazione in tale ambiente più facilmente di quanto non accada nel contesto terrestre.

Carlo Trezza: questa è la prima volta che prendo la parola in questo consesso e desidero anzitutto ringraziare i due Co-presidenti del Circolo di Studi Diplomatici per aver proposto la mia candidatura e tutti i membri del Circolo per aver dato il loro consenso alla mia ammissione.

Ho ascoltato con interesse le due ottime presentazioni introduttive a questo dibattito e condivido in larghissima parte il loro contenuto.

Credo anche io che vi sia stata negli ultimi anni una significativa battuta d'arresto nel promuovere la sicurezza internazionale attraverso il controllo degli armamenti, assistiamo invece alla ripresa "alla grande" di una corsa agli armamenti sia sul piano quantitativo che qualitativo. Più che di una battuta di arresto parlerei ormai di veri e propri passi indietro. I quattro anni di presidenza Trump negli Stati Uniti sono stati disastrosi se si pensa al numero di accordi laboriosamente costruiti negli ultimi decenni che sono stati mandati all'aria durante tale periodo. Mi riferisco in particolare il trattato INF che proibiva un'intera categoria di sistemi missilistici a raggio intermedio dislocati principalmente in Europa e che potranno ora esservi ricollocati. Ricordo inoltre il Trattato Open Skies che permetteva l'osservazione ed ispezione aerea dei territori dall'Atlantico agli Urali, l'Accordo JCPOA che aveva posto un freno alle possibilità dell'Iran di dotarsi dell'arma nucleare e allo stesso tempo riapriva il mercato ed il sistema industriale dell'Iran alla cooperazione internazionale (una "win-win situation" persa per tutti). Trump aveva ostacolato sino all'ultimo giorno della sua presidenza anche il rinnovo del Trattato strategico New Start miracolosamente salvato nei primissimi giorni dell'amministrazione Biden. A causa della sua inesperienza e all'ostilità dei suoi stessi collaboratori l'ex presidente, non è riuscito a condurre in porto l'occasione offertagli di un'intesa con la Corea del Nord nel quadro del processo di riavvicinamento che i due stati coreani erano riusciti ad avviare tra loro.

Anche la Russia ha le sue responsabilità avendo abbandonato l'applicazione del trattato CFE sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa e violando sin dal 2014 l'impegno assunto a Budapest nel 1994 di garantire l'integrità territoriale dell'Ucraina a condizione che quest'ultima rinunciava (cosa che ha fatto) alle armi nucleari che essa deteneva sul proprio territorio. Ma nella maggioranza dei casi Mosca ha approfittato della furia distruttrice di Trump per liberarsi comodamente e senza perdere la faccia da accordi di cui anch'essa preferiva sbarazzarsi.

Questo quadro desolante può essere compensato solo in parte dal fatto che l'anno scorso è entrato in vigore un nuovo Trattato che proibisce totalmente le armi nucleari, il cosiddetto TPNW. Sulla carta si dovrebbe trattare di un evento storico poiché per la prima si proibisce totalmente e senza eccezioni il possesso, l'uso e lo stazionamento delle armi nucleari. Il problema è che non lo hanno né firmato né ratificato proprio i paesi cui esso dovrebbe essere rivolto e cioè i paesi militarmente nucleari ed i loro alleati. Questi lo hanno rigettato totalmente e si sono persino rifiutati

di partecipare al negoziato e quindi non hanno potuto far tener conto e far recepire nel testo loro interessi e le loro preoccupazioni. A mio giudizio questo è stato un errore anche perché uno dei pochi obblighi vigenti in questo campo è quello, sancito dal TNP e confermato dalla Corte Internazionale di Giustizia, di partecipare alle trattative sul disarmo nucleare.

Nelle prossime settimane si aprirà una nuova occasione per compensare questo errore. Dal 21 al 23 giugno si terrà a Vienna la prima conferenza degli Stati parte al TPNW. Ad essa possono partecipare come osservatori anche gli Stati che non hanno aderito al Trattato ai quali verrà comunque offerta la possibilità di prendere la parola. Sarebbe un'occasione per lanciare un messaggio di attenzione verso un'iniziativa che molti paesi dell'Unione Europea e tutti quelli della Nato (con l'eccezione dei Paesi Bassi) hanno osteggiato a mio giudizio troppo disinvoltamente. La Germania e la Norvegia, paesi Nato, hanno annunciato che invieranno un osservatore. Molti paesi dell'UE che non sono membri della Nato vi parteciperanno o come osservatori o anche come Stati parte. Una recente Risoluzione della nostra Commissione Esteri della Camera ha invitato il governo italiano a considerare l'invio di un osservatore alla conferenza di Vienna. Personalmente riterei opportuno che il governo rispondesse positivamente a tale indicazione parlamentare. Il nostro collega Luca Franchetti Pardo che è qui con noi e che certamente conosce la situazione meglio di me ci potrà indicare quali sono gli orientamenti della nostra amministrazione nei confronti di tale iniziativa parlamentare.

Giuseppe Morabito: in primo luogo vorrei ringraziare i nostri due relatori: Luca Franchetti Pardo, e l'Ammiraglio Ferdinando Sanfelice per i loro stimolanti e oserei dire "accattivanti" interventi.

Non ho molto da aggiungere a quanto è stato detto, tranne alcune brevi osservazioni.

La prima è che emerge con forza un bisogno di nuovi negoziati sul disarmo. Con la fine del confronto Est - Ovest il problema del disarmo è rimasto appannaggio dei pochi esperti del settore, mentre la politica se ne è di fatto disinteressata. La guerra in Ucraina ci ha riportati alla realtà. Evocare il rischio di un conflitto nucleare o all'opposto ribadire che bisogna fare di tutto per evitare l'uso dell'arma atomica, anche tattica, ci ha ricordato che le armi nucleari ci sono e sono in possesso di Stati che spesso si fronteggiano. Se poi andiamo a guardare bene le cose vediamo che le spese militari sono circa dodici volte quelle per l'aiuto pubblico allo sviluppo e sono in aumento, con il rischio di riavviare una corsa agli armamenti che i negoziati in corso durante la guerra fredda avevano almeno in parte congelato.

La seconda osservazione riguarda il fatto che l'oggetto di una auspicabile ripresa dei negoziati sul disarmo non concerne più solo gli armamenti nucleari o i sistemi di arma in generale, ma riguarda sia ambiti sia tipologie nuove. Innanzitutto lo spazio, come ha ben spiegato Assunta Accili, è emerso come una nuova area di confronto tra gli Stati più ricchi e più evoluti tecnologicamente della terra; poi l'impiego crescente, sempre più articolato ed in continua evoluzione dei droni; infine la cibernetica (permettetemi di usare questa parola in voga anni fa, come tante altre oggi sostituita dalla sua traduzione in inglese). La sicurezza cibernetica, oltre ad essere sempre più rilevante sia per il settore militare e più in generale statale, sia per quello dell'economia, potrebbe essere un campo nel quale varrebbe la pena coinvolgere la Russia, in particolare attraverso la ricerca di un canale di dialogo con questo Paese. Quando parliamo degli attacchi degli "hacker" pensiamo infatti alla Russia e ad altri (pochi) Stati esteri. In realtà gli attacchi cibernetici sono in gran parte opera della criminalità organizzata che li utilizza per estorcere somme di denaro (ricordo, solo per fare un esempio, che neanche due anni fa alla società italiana Campari sono stati chiesti 15.000.000 di dollari in seguito ad un attacco di un virus informatico). Si tratta di un problema la cui soluzione, o più realisticamente il cui contrasto, richiede un quadro giuridico internazionale ad hoc adeguato ai tempi ed uno stretto coordinamento tra gli Stati e tra gli organi di questi preposti alla lotta contro il furto di dati o contro l'intromissione illegittima in banche dati altrui. Coinvolgere la Russia in un'iniziativa di questo genere potrebbe non dico disinnescare del tutto, ma ridurre gli attacchi cibernetici che provengono da quel Paese, oltre a dargli un sia pure minimo riconoscimento

internazionale (non voglio spingermi a dire che una futura ipotetica agenzia per la lotta alla pirateria informatica potrebbe, perché no, aver sede a Mosca o a San Pietroburgo...).

Inoltre, i nuovi negoziati sul disarmo non dovranno riguardare soltanto nuovi settori di intervento, come quelli evidenziati, ma anche nuovi attori rispetto a quelli tradizionali del passato. In effetti, numerosi sono gli Stati che negli ultimi trenta anni hanno investito massicciamente nelle proprie Forze Armate, ricorrendo a tecnologie che erano rimaste a lungo appannaggio esclusivo dell'Occidente (ed allora anche dell'Unione Sovietica). Mi riferisco, ad esempio, alla Cina, all'India, alla Corea del Nord, all'Iran.

Una terza osservazione riguarda le opportunità che nuovi negoziati sul disarmo offrono, non solo sul piano della distensione internazionale, ma anche per cercare di aprire insperate vie d'uscita al conflitto tra Russia ed Ucraina che rischia di cronicizzarsi in una spirale foriera solo di conseguenze negative (stagflazione, aumento dei prezzi dei generi alimentari e dell'energia, instabilità negli Stati maggiormente colpiti dal rincaro dei prezzi dei generi alimentari, spinta alle migrazioni). Anche se certi toni, a mio parere del tutto fuori luogo, farebbero pensare al contrario, oggi non siamo nel clima della Seconda Guerra Mondiale, quando l'unica via di uscita dal conflitto era rappresentata dalla "debellatio" del nemico. Bisogna però avere fantasia, diplomatica intendo, e il coraggio di scindere (se vogliamo usare questa volta una parola inglese: "decoupling") il conflitto in Ucraina dall'apertura di negoziati sul disarmo. Se si legano i due è ingenuo pensare che la Russia accetterà di sedersi ad un tavolo negoziale. In altri termini, non ha senso offrire a Mosca negoziati sul disarmo in cambio della cessazione dell'aggressione all'Ucraina o addirittura del ritiro dai territori occupati. Bisognerebbe piuttosto dimostrarsi disponibili ad un negoziato sul disarmo a prescindere dal conflitto. L'obiettivo è duplice: disinnescare il rischio sempre presente dell'uso di armi nucleari; spingere la Russia, grazie al riconoscimento internazionale che le verrebbe dal partecipare a negoziati internazionali sul disarmo, nei quali l'attore principale dovranno essere gli Stati Uniti, a più miti consigli sull'Ucraina. In effetti, in questo Paese, a quasi quattro mesi dall'inizio delle ostilità, nessuno dei due contendenti sembra prevalere, con costi crescenti in termini di vite umane (che oltretutto minano il consenso interno) e di recessione economica. Più in generale, l'apertura di un canale di dialogo in un settore che non ha nulla a che vedere con la guerra in corso potrebbe aprire nuovi primi spiragli di negoziato per porre fine alla guerra.

Una quarta ed ultima osservazione riguarda la "memoria storica" della guerra. Tutti hanno visto la foto agghiacciante del bambino di Nagasaki con il fratellino morto sulle spalle che aspetta impassibile in fila il suo turno per il forno crematorio. Sono d'accordo con Stefano Ronca quando dice che non c'è più una memoria storica di Hiroshima e Nagasaki. La realtà per me è però più complessa: il problema è che si è persa, o si sta perdendo, la memoria storica della guerra tout court. Quando il Segretario Generale della NATO, Jens Stoltenberg, non proprio l'avventore tipo che troviamo in un bar di periferia, dice, fra l'altro non richiesto, come ha fatto all'inizio del conflitto in Ucraina: "difenderemo a caro prezzo ogni centimetro quadrato di territorio NATO" (cito a memoria), l'osservazione più benevola che mi viene in mente è che suo padre non ha combattuto a Stalingrado e i suoi nonni non hanno combattuto sulla Somme o sul Piave.

Luca Franchetti Pardo: grazie molte per i vostri interventi che offrono molti spunti di riflessione e alcuni di particolare interesse riguardano la non-proliferazione. Mi sento di dire che questa guerra in Ucraina sta avendo anche un altro effetto secondario: in alcuni paesi si sta facendo strada la narrativa che l'America non è intervenuta direttamente nel conflitto in Ucraina per timore di una risposta nucleare russa. Vi è anche il corollario di tale lettura, ovvero che se l'Ucraina nel 1994 non si fosse liberata del suo arsenale nucleare forse la Russia non la avrebbe attaccata. Detenere l'arma nucleare diventa quindi, in questa narrativa, uno strumento di deterrenza vantaggioso: da qui l'esigenza di una contro narrativa che illustri come non sia il timore della dura risposta nucleare Russa ad avere prevenuto un intervento diretto della NATO ma ci sono mille altre ragioni, prima fra tutte quella legata al fatto che non essendo l'Ucraina Membro della NATO non scattano gli obblighi legati all'art. 5. Bisogna dunque evitare che paesi medio-piccoli possano essere indotti ad accelerare

un eventuale programma nucleare militare, quale strumento di sicurezza preventiva. Il rischio che uno degli effetti secondari del conflitto in Ucraina sia la proliferazione nucleare è una “lesson learned” di cui occorrerà tenere conto, anche a fronte di una narrativa pubblica da parte della dirigenza russa che, a differenza del passato, non ha esitato a fare riferimento esplicito al possibile ricorso all’arma nucleare tattica. Ciò di cui veramente non sentiamo oggi il bisogno è una “banalizzazione” del dibattito sull’impiego dell’arma nucleare.

Per rispondere alle domande riguardanti il “cyber” mi sento di dire che è un mondo nuovo perché è uno strumento che può essere dirompente. Ma soprattutto, e qui mi rivolgo allo studioso di strategia Ammiraglio Sanfelice, è ormai assodato che a certe condizioni l’attacco cyber può corrispondere ad un atto di guerra. Il punto è quale sia la soglia in cui tu decidi che un attacco cyber è o non è un attacco armato quindi hai diritto alla autodifesa? Questo è complicatissimo, è un atto di guerra far saltare tutte le ferrovie dello Stato? Forse sì, o forse no. È un atto di guerra mettere in difficoltà gli ospedali o la Regione Lazio, tanto per fare un esempio casuale? Il cosiddetto “sotto soglia” è uno dei grandi temi di cui si discute, soprattutto se associato al discorso degli attacchi ibridi. Possiamo avere contemporaneamente un attacco sotto soglia di natura cyber e un attacco sotto soglia di natura terroristica e bisogna essere ragionevolmente in grado di metterli in sistema per affermare che tutto questo nel suo insieme, pur non essendo ciascuno di essi un attacco armato, diventa un attacco armato e dimostrare che dietro c’è un paese piuttosto che un altro, cosa che nel cyber è difficilissimo. Nel cyber tu puoi arrivare a dei patterns comportamentali per cui hai il cosiddetto “fingerprint” di un attacco cibernetico. Ma considerando che l’attacco informatico di norma rimbalza da mille indirizzi in paesi diversi, si può soltanto capire la tipologia di virus o di Trojan che, messa in sistema, ti fa dedurre che viene da un certo aggressore. Ma non è sempre così evidente e questo è uno dei grandi problemi.

Il Cyber crime è una dimensione di natura ben diversa dall’uso militare del cyber. Gli attacchi di natura ransomware sono condotti solitamente da attori non statali e si configurano quindi piuttosto come atti di criminalità transnazionale. Altri tipi di attacchi sono fatti o da strutture statali o da strutture o organismi statali che si appoggiano a strutture non convenzionali. Anche per questo è difficilissimo individuare quale è un attacco armato e quale no e dov’è la soglia. Come dicevo prima la difficoltà è dimostrare che dietro quell’attacco c’è un paese: in passato si è assistito a casi in cui a fronte di attacchi apparentemente di natura criminale un Paese ne ha messo in guardia un altro e gli attacchi a certe infrastrutture sono cessati. Ognuno ne può trarre le proprie conseguenze.

Passando all’argomento del TPNW o non TPNW. Una cosa è l’abrogazione progressiva e verificabile degli armamenti nucleari: questo è il TNP. Il TPNW prevede invece, solo per i Paesi firmatari, il divieto e l’immediata abolizione delle armi nucleari. Quindi qual è la grande differenza? È che la proibizione immediata, se non comprende i Paesi che hanno già le armi nucleari, è inefficace, se non controproducente. A ben vedere, l’obiettivo finale è lo stesso ovvero la prospettiva di un mondo libero delle armi nucleari. Ma la differenza risiede nel processo per arrivarci: il TNP è graduale e verificabile, il TPNW di fatto congela una situazione di differenza tra chi possiede, e intende continuare a possedere, l’arma nucleare e chi no.

Il discorso dello status di Osservatore al TPNW, di cui è stato fatto cenno da chi di voi ha ricordato la recente Risoluzione approvata dalla Commissione Esteri della Camera, si può certamente approfondire. Considerate che in aggiunta al dato politico c’è però la circostanza che se uno Stato decide di andare come osservatore ha degli obblighi connessi, fra cui anche di metterci dei soldi. Non sta a me giudicare nel merito una risoluzione della Camera. Il funzionario può, e deve, offrire delle valutazioni, ma trattandosi di scelte politiche è naturalmente poi il governo a decidere.

Quanto all’importanza dello Spazio, indubbiamente c’è una consapevolezza crescente anche in ambito europeo e la UE sta iniziando a lavorare a una sua strategia di sicurezza e difesa nello spazio. L’Italia è un attore importante e la nostra industria nazionale ha aspetti vera eccellenza. Se mi passate il gioco di parole, è però il caso di dire che c’è uno spazio infinito in cui bisognerà lavorare ed operare. Ma certamente la militarizzazione dello spazio e lo sviluppo di tecnologie dual

use e al contempo la crescita invece dell'uso civile dello spazio stanno facendo grandi passi in avanti. Ci troviamo di fronte a questo grande bivio, da un lato di limitare l'uso indebito dello spazio, dall'altro non limitarne le potenzialità. Quindi questa è un po' la difficoltà.

Per quanto riguarda l'Iran ciò che è stato detto è vero, ma non mi risulta che sia stato poi conclusivo. Che la Russia sia intervenuta in corso di negoziato per cercare di inserire l'eliminazione delle proprie sanzioni nel negoziato, è un dato di fatto. Che gli iraniani si siano irritati tanto che il ministro è volato a Mosca gli ha detto "No way" anche questo è un dato di fatto. Oggi quindi non siamo fermi su quello, ma ci troviamo in difficoltà essenzialmente sulla richiesta avanzata dall'Iran di eliminare le sanzioni delle Guardie rivoluzionarie.

Per rispondere all'ultima domanda, le sanzioni indeboliscono la Russia tecnologicamente? La mia risposta è sì, ma non per forza nell'immediato. Le sanzioni per loro natura, soprattutto quelle tecnologiche, fanno sentire il loro effetto con un ritardo rispetto a quando vengono imposte. Possiamo ad esempio già notare che la Russia sta usando armamenti sofisticati però con tecniche "vecchie" perché evidentemente non riesce a sfruttare appieno la capacità innovativa di certi armamenti. A ciò si aggiunge una certa arretratezza in materia di addestramento, manutenzione e aggiornamento nelle conoscenze di tecnologie occidentali.

Diverso rispetto al trasferimento di tecnologie avanzate è ovviamente il discorso relativo all'embargo su beni di consumo, semi lavorati, o materie prime.

Ci vorrà quindi un po' di tempo, anche se non per forza moltissimo a seconda dei settori produttivi, per vedere un indebolimento tangibile della Russia come conseguenza delle sanzioni sulla tecnologia. Anche perché vi è sempre la variabile rappresentata da Paesi che potrebbero subentrare, seppure con tecnologie magari di ultimissima generazione ma pur sempre capace di supplire parzialmente all'embargo occidentale. Proprio per questo è importante l'azione di "reach out" indirizzata ad una ampia platea di Paesi.

Ferdinando Sanfelice di Monteforte: voglio rinnovare i miei ringraziamenti a tutti voi, parliamo di Tecnologia. L'ambasciatore Ortona ha sollevato quello che, a mio parere è il problema dei problemi, la perdita di interdipendenza fra l'Occidente e la Russia. Perché se è vero quello che ha detto Luca Franchetti Pardo e cioè che, in campo tecnologico, gli effetti delle sanzioni contro la Russia non sono immediatamente visibili, ci sono delle eccezioni. Infatti, i carri armati moderni della Russia sono fermi perché la ditta tedesca non fornisce più le parti di ricambio. La Marina Russa, poi, riesce a dispiegare solo una parte delle navi perché non avendo più i pezzi rispetto dei motori diesel dagli occidentali se li fa dare dai cinesi, ma queste parti di ricambio sono una schifezza. Quindi c'è già un effetto immediato.

Quello che però è preoccupante non sono tanto le sanzioni quanto la fuga delle imprese occidentali dalla Russia. Non dimentichiamo quel che diceva John Fitzgerald Kennedy poco prima di morire, quando lui propose agli Europei la dichiarazione di interdipendenza. Dichiarazione di interdipendenza che nessuno si filò, che però avrebbe dovuto essere il sigillo di una perenne amicizia fra l'Europa e gli Stati Uniti. Noi, soprattutto noi italiani ma anche i tedeschi, abbiamo creato un elevato livello di interdipendenza con la Russia, a partire da Togliattigrad, che si sta smontando rapidamente. Non è solo McDonald che va via. E questo è un fenomeno che avrà delle conseguenze nel futuro drammatiche, perché non ci parleremo più.

Passando all'argomento "Cyber", io me ne occupo da dodici anni e ho ascoltato con interesse quello che avete detto. In effetti non è stato detto nulla di sbagliato, se non per il fatto che se è facile attaccare i privati, sia i singoli individui sia industrie, non lo è altrettanto nei confronti di sistemi informatici militari.

A proposito della vulnerabilità dei privati e delle industrie, voglio raccontarvi una mia esperienza. Io ho partecipato all'esperimento in cui da fuori con un laptop si riusciva a regolare i livelli di output della centrale elettrica di Civitavecchia, a dispetto del personale addetto che impazziva. Quindi è piuttosto facile colpire infrastrutture sensibili appartenenti ai privati, se uno ha il know-how sufficiente. Più difficile è attaccare i mega sistemi, soprattutto i mega sistemi militari,

che sono nati con maggiori protezioni, tant'è vero che vi ricorderete si parlò degli hacker russi recuperati nel sistema informatico di una portaerei americana, si erano semplicemente rubati le e-mail dei marinai e basta.

Un attacco massiccio richiede molte risorse, ma gli effetti possibili di un tal tipo di attacco possono anche essere devastanti. Una centrale nucleare può essere fatta esplodere da fuori. E allora in questo caso non si tratta più di un atto ostile che merita solamente una “response in kind”, come è la regola non scritta valida in campo internazionale, ma si arriva al “casus belli”.

Un'ultima nota sulla proliferazione. Io volevo raccontare le mie esperienze che vanno in un senso piuttosto diverso, divergente, da quello che avete detto qui. Io sono stato da giovane allievo a Poona, il centro di esperienze nucleari indiano, nel 1964, dovendo fare da interprete all'Ammiraglio Paladini, che comandava la Divisione Navi Scuola.

Lì ho appreso che l'India si stava facendo la bomba nucleare per paura che la Cina le sottraesse le fonti dell'acqua indiane, nell'Himalaya, cosa che, come vediamo piano piano sta facendo. La Cina a sua volta si era fatta il nucleare e lo ha potenziato dopo la minaccia sovietica, in conseguenza degli scontri armati sull'Ussuri del 1969. Stanno uscendo finalmente dei documenti, declassificati dal governo USA, che dicono che Mao dovette ordinare il decentramento di tutte le attività, compreso l'invio dei leader in diverse città, perché l'attacco era imminente e furono gli americani a fermare la guerra nucleare. È stato forse il momento in cui si è arrivati più vicini alla Guerra Nucleare.

Parlando del Pakistan, il Pakistan ha perso metà del suo territorio. Quale sarebbe la nostra sensazione se qualcuno ci fregasse metà dell'Italia? E quindi si è fatto la bomba nucleare. L'Iran? L'Iran parla di minaccia nucleare israeliana che non esiste. Ma ha ad est un certo Pakistan che le bombe nucleari ce le ha e fra Iran e Pakistan i rapporti non sono dei migliori, a causa, tra l'altro, del Belucistan. Ecco, quindi si ritorna al discorso che vi facevo sulla linea rossa da non superare, nelle trattative sul disarmo. Prima di affrontare queste questioni dolorose dobbiamo cominciare a pensare come la pensano gli altri, e fare in modo che tutte le parti interessate tornino in Patria con un piccolo successo da vantare. In particolare per l'Iran, qual è la piccola vittoria che noi stiamo offrendo al governo di Teheran? L'Iran deve tornare a casa con una piccola vittoria, ad esempio, una garanzia di sicurezza. Ma l'Iran, a prescindere da tutti i negoziati, continuerà a svilupparsi lo strumento nucleare perché ha paura della bomba sunnita e non di quella israeliana.

Non tratto di politica, mi sono limitato a presentarvi solo gli aspetti della Strategia, intesa come metodologia. Infatti, molto spesso dimentichiamo le più elementari avvertenze che ci fornisce la strategia proprio su questo argomento. Grazie.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

Conto corrente bancario: UniCredit S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso “A”

Via del Corso, 307 - 00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051