



N° 2 anno 2019

INDICE

ASIA

PENA DI MORTE A NEVER ENDING STORY	3
IL GRANDE GIOCO	7
LE DISPUTE DEL MAR CINESE	10

EUROPA

LA GESTIONE DEI MIGRANTI CLIMATICI ALL'INTERNO DELL'UE	14
GLI ACCORDI DI VARSAVIA E LO SVILUPPO DELLA NATO	20
I NUOVI SCENARI CRIMINALI	36

MEDIO ORIENTE

HEZBOLLAH DA MILIZIA A DECISION-MAKER DELLA POLITICA LIBANESE	52
LEGGE ANTI TERRORISMO GIORDANA VERSIONE ITA	56
THE ANTI-TERRORISM LAW IN JORDAN SECURITY OR HUMAN RIGHTS' VIOLATION	60

PENA DI MORTE: A NEVER ENDING STORY. IL CASO DELL'INDIA.

In India, il 52,9% di bambini, e il 47% bambine che hanno partecipato ad uno studio governativo (Child Abuse Report), ha dichiarato di avere subito una forma di violenza sessuale .

I casi denunciati di stupro su minori è salito da 8.541 nel 2012, a 10.854 nel 2015, fino a 19.765 nel 2016 . Il 44% di questi ha riguardato ragazze sotto i 18 anni. 46 casi al giorno. Il 22% delle vittime, aveva meno di 16 anni.

Di Magdalena Greco

L'India: ieri e oggi

Il 17 Dicembre 2018 la BBC ha reso noto il caso di presunto stupro commesso ai danni di una bambina di tre anni, da parte di un vicino di casa, quarantenne guardia di sicurezza, a Delhi. La violenza è caduta il giorno del sesto anniversario dallo stupro di gruppo, avvenuto su un autobus in movimento, nella stessa Delhi, che portò alla morte Jyoti Singh, ventitreenne studentessa di fisioterapia.

Da quel giorno, più che mai, un'onda di indignazione travolse il Paese.

Sulla scia delle proteste, il Governo introdusse nel 2012 il *Protection of Children from Sexual Offences Act* (POCSO). Le prime denunce arrivarono dopo due anni, il tasso di condanne sotto tale Atto si arrestò al 2,4%. Rajeev Chandrasekhar, Parlamentare, sponsor nel 2015

¹Rilevante esempio è lo sciopero della fame portato avanti da Swati Maliwal, capo della *Delhi's Commission for Women*, autrice di una lettera indirizzata a Modi, in

di una Roadmap per la fine degli abusi sessuali sui minori, e promotore della *National Coalition to Protect our Children* (NCPOC), definì tre anni fa il Governo indiano come lontano dall'essere *child – friendly*. Si denunciava scarsa sensibilità della polizia, l'assenza di magistrati specializzati, un settore giudiziario ingolfato, ed un generale sistema ostile ed intimidatorio per i minori.

L'iniziativa legislativa volta a *prevenire* e *sanzionare* la violenza sessuale sui bambini è tornata pochi mesi fa, ancora una volta sotto lo stimolo dell'opinione pubblica¹. Nuovo *casus offensiois*: stupro di gruppo e omicidio di una bambina di otto anni, nel distretto del Kashmir.

Nell'Aprile 2018, infatti, Modi ha convocato una riunione di emergenza al fine di approvare una ordinanza di emendamento della sezione 376 (*Rape section*) del Codice Penale Indiano (IPC). Il cambiamento, che ha ricevuto approvazione parlamentare nell'Agosto 2018, non è di poco conto. Si prevede un aumento della pena minima per il reato di stupro da sette, a dieci anni. Se la vittima è di sesso femminile, e minore di sedici anni, la pena va dai sedici anni di reclusione all'ergastolo, con una multa. Se la violenza è stata il risultato di uno stupro di gruppo, la sentenza sarà di ergastolo, accompagnato da una multa. Chi, invece, risulterà responsabile di violenza sessuale nei confronti di bambina minore di dodici anni, sarà condannato alla reclusione dai venti anni all'ergastolo, con una multa. O alla pena di morte. Se gli autori della violenza avranno agito in gruppo, la sentenza sarà di ergastolo con una multa. O morte.

Il problema è: ***la pena di morte sarà una efficace misura preventiva?***

Molte sono le voci che ritengono di no. Karuna Nundy, avvocato presso la Corte Suprema Indiana, ha definito i primi passi nei confronti della pena di morte come risposta a reati di violenza sessuale: *"a easy political candy"*. Una caramella a basso tasso di zuccheri che addolcisce le bocche inasprite di un elettorato stremato dal leggere di stupri nei confronti dei minori sui giornali, ma che non agisce effettivamente sulla diabetica gestione del sistema Giustizia in relazione a tali reati.

cui si richiede l'introduzione della pena di morte per lo stupro.

L'avvocato e attivista Vrinda Grover, ha parlato di "Legal Populism". Voci contrarie arrivano anche da Swagatha Rala, ricercatrice presso il *Center for Child and the Law* alla *National Law School of India University* di Bangalore², e da AP Shah, ex *chief justice* all'Alta Corte di Delhi. Ciò che più fa riflettere i critici, è l'identità degli autori dei reati oggetto di dibattito. Secondo il report "Crimes in India" del 2016, elaborato dal *National Crimes Records Bureau*, il 94,6% degli autori di reati sessuali sono conosciuti dalle proprie vittime. Spesso, sono padri, nonni, fratelli, parenti stretti, e vicini³. I minori che denunciano le violenze si trovano di frequente ad essere isolati, accusati a loro volta, non creduti. Di certo, sapere che la reazione alla propria denuncia potrebbe essere la morte del soggetto ritenuto colpevole, sarebbe secondo molti di disincentivo all'azione penale. Inoltre, nella cultura indiana, la pena di morte è sempre stata legata ai cosiddetti "rarest of rare cases". Tale qualifica certamente non si addice alla percentualmente elevatissima frequenza dei casi di violenza sessuale. Di conseguenza, si scontrerebbe con una tradizionale concezione culturale di ciò che deve essere pagato con il prezzo della vita. Infine, ciò che viene considerato come conseguenza negativa di tale inasprimento di sanzioni, è che l'autore di violenza sessuale potrebbe essere più spinto a non volere lasciare alcun testimone dietro di sé, per non correre il rischio di perdere la propria vita.

La funzione della pena:

Dal Paese del Gange e del Taj Mahal ci torna dunque oggi la dimostrazione della bruciante attualità che pongono gli interrogativi relativi

all'inasprimento delle sanzioni penali, e della loro auspicata, benché talvolta insperata, abilità, di codicisticamente schiaffeggiare i consociati nelle loro deplorabili abitudini. Certo, il dilemma non è nuovo: la funzione della pena è una delle più discusse, analizzate, scandagliate, questioni attorno alle quali si sono avviluppate le menti dei più illustri giuristi di ieri e di oggi. Un tema che dal tempo delle esecuzioni pubbliche ha annodato le viscere e fatto urlare i popoli nelle piazze. Da sempre dottrina e non si domandano con quale fine, *a che pro*, possano essere - lecitamente - violati dallo Stato, due tra i più importanti abiti che siano stati cuciti addosso all'uomo: la libertà personale, e, in alcuni casi più estremi, il diritto alla vita. E' evidente che il diritto è uno strano strumento. Hans Kelsen lo definisce scienza sociale - normativa. A suo parere, questo, accostandosi concettualmente al principio di causalità, Signore delle leggi della natura, connette la sanzione all'illecito, con un umano, storicamente condizionato, non sempre moralmente accettabile, *law making act*⁴. Creato dall'uomo per sanzionare, per dare un giudizio di valore alle azioni dell'uomo⁵. Pare a tutti che, pur controversamente, il ruolo della sanzione penale debba allontanarsi a gambe levate dal primitivo principio retributivo origine di tutte le regole (*Occhio per occhio, dente per dente*), nonché da una teoria assoluta della pena, totalmente svincolata da qualsivoglia tipo di finalità sociale. E esso, invece, deve ancorarsi alla generale prevenzione degli atti ritenuti non conformi alla pubblica approvazione. Per fare questo, come si insegna in ogni corso base di Diritto Penale, utilizzerà la bipede figura dell'intimidazione della generalità dei consociati, da un lato, e del tentativo di un

²https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/india-institutes-death-penalty-for-child-rape-in-wake-of-8-year-olds-brutal-death/2018/04/21/0d5c0ba2-4578-11e8-b2dc-b0a403e4720a_story.html?noredirect=on&utm_term=.e1736f593ca3

³Dati del 2016 su autori di violenza sessuale su minori: Conoscenti: 34650; Nonno/fratello/figlio/padre: 572; Altri familiari: 950; Parenti lontani: 1976; Vicini di casa: 10081.

⁴H. Kelsen, *Che cos'è la giustizia?*

⁵. "La pena giusta è la pena capitale o la reclusione? Per rispondere a questa domanda il legislatore deve conoscere l'effetto che la minaccia di ciascuna di queste due pene esercita sulla mente delle persone che

hanno l'inclinazione a commettere i reati che il legislatore intende prevenire. Sfortunatamente, però, noi non abbiamo una conoscenza esatta di questo effetto, e non siamo nella condizione di poter acquisire questa conoscenza, dato che l'acquisizione di questa [...] sarebbe possibile soltanto per via sperimentale, e l'esperimento, nel campo della vita sociale, è possibile soltanto in misura molto limitata. Pertanto, anche quando si restringa il problema della giustizia alla domanda relativa a quali siano i mezzi appropriati per un fine presupposto, non sempre si può rispondere in modo razionale. Ed anche se fosse possibile rispondere in modo razionale a questa domanda, la risposta non potrebbe costituire quella piena giustificazione del nostro comportamento che è richiesta dalla nostra conoscenza".

loro orientamento verso la legalità, dall'altro.

Tornando all'India. Paese particolare, con una storia giuridica fitta di intrecci e di particolarismi, ove il diritto statale cerca di contenere, come una grande e ambiziosa cisterna, litri di liquide tradizioni, che si fanno largo negli involontari fori lasciati dalla sua imponente, benché fragile, edificazione. Ad oggi, soltanto il 28% dei casi di violenza su minori si è concluso con una condanna. I procedimenti pendenti nel 2016 erano intorno al 36%. Certo, qualcosa si muove anche in tal senso. La sezione 166° del Codice Penale Indiano prevede 2 anni di reclusione per il poliziotto che non registra le denunce a lui date. Inoltre, la nuova ordinanza vede giudizi più brevi: 2 mesi per ogni investigazione di polizia e completamento del processo per tutti i casi di stupro. Un buon inizio, ma non è abbastanza. Forse, come sostengono i più critici delle nuove misure legislative, spingere sull'intimidazione, assicurando certezza ed effettività all'azione penale, sarebbe ben più efficace, piuttosto che introdurre la pena di morte. E non dimentichiamo il caso con cui si è esordito. Anche chi, come l'Avvocato Abha Singh, è favorevole all'introduzione della pena di morte, sostenendone una sua qualche funzione preventiva, invoca la necessità di accelerare i tempi per assicurare alla giustizia i colpevoli, ponendo un limite agli impressionanti ritardi della giustizia indiana, che oggi vedono più di 30 milioni di casi pendenti.

Conclusioni:

L'India è il quattordicesimo Stato al mondo a prevedere la pena di morte per gli abusi nei confronti di minori, dopo Qatar, Bahrain, Giordania, Kuwait, Emirati Arabi Uniti, Cina, Cuba, Mauritania, Sudan, Tajikistan, Thailandia, Tunisia e Vietnam. Soltanto il tempo saprà dare ragione a chi supporta un inasprimento delle pene, o a chi invece sostiene che rendere più certi i rimedi già esistenti potrebbe avere una maggiore efficacia dissuasiva.

Sembra, in questa sempre verde diatriba, risuonare Beccaria, “*Non è l'intensione della pena che fa il maggior effetto sull'animo umano, ma l'estensione di essa; perché la nostra sensibilità è più facilmente e stabilmente mossa da minime ma replicate impressioni, che da un forte ma passeggero movimento*”⁶.

<https://www.theguardian.com/global-development/2018/apr/24/india-death-penalty-rapists-young-girls-murder-avoid-detection>

Bibliografia:

H. Kelsen, *Che cos'è la giustizia?*, Quodlibet, Milano, 2015.

National Commission for Protection of Child Rights, ChildFund India, *Handbook for Ending Violence Against Children*, Settembre 2018.

Ministry of Women and Child Development, Government of India, *Study on Child Abuse: India 2007*, Nuova Delhi, 2007.

National Crime Records Bureau, *NCRB Journal*, Nuova Delhi, Ottobre 2018.

<https://indianexpress.com/article/explained/why-death-penalty-for-child-rape-or-why-not-kathua-minor-murder-rape-5156458/>

<https://www.dailyo.in/voices/child-rapes-child-sexual-abuse-death-penalty-capital-punishment-rape-laws/story/1/25833.html>

<https://www.indiatoday.in/education-today/gk-current-affairs/story/centre-approves-death-penalty-for-rape-of-children-below-12-years-under-pocso-amendment-1217116-2018-04-21>

<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/former-delhi-chief-minister-and-bjp-leader-madan-lal-khurana-passes-away/articleshow/66396353.cms>

<https://www.hindustantimes.com/analysis/why-i-don-t-support-death-penalty-for-child-rapists/story-VD7F4PmDbRZdxtTijzEuuJ.html>

<https://deathpenaltyinfo.org/study-88-criminologists-do-not-believe-death-penalty-effective-deterrent>

<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-42193533>

<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-44922084>

⁶C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*.

<https://www.bbc.com/news/world-asia-43850476>
<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-43782471>
<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-21950197>
<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-34971791>
<https://www.bbc.com/news/world-asia-india-42869010>
<https://www.bbc.com/news/world-asia-35115974>
<https://thediplomat.com/2018/04/will-the-death-penalty-protect-indias-daughters-from-rape/>
<https://thediplomat.com/2017/02/indian-lawmakers-take-key-steps-toward-recognizing-the-importance-of-consent/>
<https://thediplomat.com/2017/01/time-for-india-to-get-serious-about-sexual-assault/>
<https://www.theguardian.com/world/2017/nov/08/indian-women-still-unprotected-five-years-after-gang-rape-that-rocked-nation>
<https://www.theguardian.com/world/2017/nov/22/delhi-police-female-motorbike-squad-crime-against-women>
<https://www.mprnews.org/story/2018/04/21/india-approves-death-penalty-for-rape-of-young-children>
<https://www.smh.com.au/world/asia/india-introduces-death-penalty-for-rape-of-young-children-20180422-p4zb0i.html>
<https://eu.usatoday.com/story/news/world/2018/04/21/india-approves-death-penalty-child-rapists/538932002/>
<https://www.theguardian.com/world/2018/apr/21/india-poised-to-introduce-death-penalty-for-child-rapists>
<https://www.independent.co.uk/news/world/asia/india-death-penalty-child-rape-sentencing-rapists-a8315716.html>
<https://indianexpress.com/article/india/activists-parents-of-minor-rape-victims-say-against-death-penalty-urge-government-to-strengthen-judiciary-5148777/>
<https://www.thehindu.com/news/national/death-penalty-will-deter-reporting/article23631087.ece>
<https://edition.cnn.com/2018/04/19/asia/modi-rape-politicized-india-intl/index.html>
<https://edition.cnn.com/2018/04/18/asia/india-bjp-rape-law-hunger-strike-intl/index.html>

<https://timesofindia.indiatimes.com/india/was-there-scientific-assessment-that-death-penalty-is-deterrent-to-rape-delhi-hc-asks-centre/articleshow/63883570.cms>
<http://ohrh.law.ox.ac.uk/the-union-government-of-india-introduces-the-death-penalty-for-child-rape/>
<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/is-death-penalty-for-child-rape-deterrent-enough/articleshow/63920251.cms>

IL GRANDE GIOCO

A partire dal XIX secolo fino al 1907, il Grande Gioco segnò la rivalità tra l'Impero britannico e quello russo in Asia Centrale, territorio oggetto di contesa tra le due grandi potenze.

di Federica Fanuli

La Gran Bretagna temeva che un'altra forza europea potesse avanzare sul territorio e, soprattutto, sul gioiello della Corona, l'India britannica, rischiando peraltro di innescare un'escalation di rabbia delle popolazioni locali contro il proprio dominio. Di fatto, sull'Asia centrale convergevano due correnti aggressive. Mentre, infatti, da una parte, la Gran Bretagna consolidava la sua presa sull'India; dall'altra, l'Impero zarista conquistava i *khanati* e le tribù dell'Asia centrale.

La Russia, terminata la minaccia napoleonica aveva ripreso la sua politica espansionistica nelle steppe dell'Asia centrale e da qui, come obiettivo ultimo, puntava all'altopiano del Tibet e dell'Himalaya, area di importanza strategica tra il decadente impero cinese e l'India britannica, e al tanto atteso sbocco sull'Oceano Indiano.

Spie e trafficanti, intrecci e intrighi, doppiogiochisti e scortesia diplomatica tra il Caspio e Kabul furono catalogati sotto la voce de "il Grande Gioco". L'epoca classica è generalmente circoscritta al periodo compreso tra il Trattato Russo-Persiano del 1813 e la Convenzione Anglo-Russa del 1907. Una fase meno intensa seguì la Rivoluzione Bolscevica del 1917.

Successivamente la Seconda Guerra Mondiale, il termine continuò ad essere in uso per descrivere le macchinazioni geopolitiche delle grandi potenze e delle potenze regionali che si

contendono il potere e l'influenza geopolitica dell'Asia centrale, proseguendo fino all'invasione dell'Afghanistan da parte dell'URSS che inaugurò la fase de "il nuovo Grande Gioco".

Fu l'Ufficiale della British East India Company, Arthur Conolly, ad essere considerato il padre ideatore del Grande Gioco; sebbene, nel 1903, fu lo scrittore Rudyard Kipling nel romanzo "Kim" ad introdurre tale definizione. Il Grande Gioco, la rivalità coloniale e strategica, la divergenza di interessi regionali e globali tra l'impero russo e quello britannico per la supremazia in Asia centrale, si sviluppò in tre fasi principali.

La prima, nel 1837, ebbe inizio con il conflitto russo-persiano per una disputa territoriale tra lo Zar Alessandro I e il re persiano Fath Ali Shah, entrambi diretti a consolidare il controllo della sponda sud occidentale del Caspio e la Transcaucasia. L'espansione dell'Impero russo nel Caucaso e in Asia centrale generò segnali di allarme nella Compagnia delle Indie Orientali, potere de facto in India.

Tale rivalità ebbe inizio intorno al 1830, quando Lord Ellenborough promulgò un editto con il quale fu tracciata una nuova rotta commerciale dall'India a Bukhara, attraverso la Turchia, la Persia e l'Afghanistan⁷. Punto centrale dello scacchiere asiatico fu proprio l'Afghanistan.

All'inizio del 1869, infatti, il governo liberale della Gran Bretagna guidato da Gladstone propose al governo zarista la creazione di una zona neutrale tra i possedimenti territoriali della Gran Bretagna e della Russia in Asia centrale, per impedire che i loro territori avessero una frontiera comune⁸.

L'Afghanistan era strategico per una Russia in espansione alla conquista dell'India; così come per la Gran Bretagna, al fine di contenere i piani russi di estendere il controllo sui porti del Golfo Persico e assicurarsi lo sbocco sul mare. Una contrapposizione che provocò una serie di scontri senza successo per gli inglesi, diretti a ottenere il controllo dell'Afghanistan⁹.

La prima guerra anglo-afghana (1839-1842) fu uno dei più importanti conflitti del Grande

⁷Cfr.

https://dspace5.zcu.cz/bitstream/11025/11389/1/Kar_nik.pdf

⁸Cfr. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-asia/1980-03-01/great-game-asia>;

https://www.globalsecurity.org/military/world/war/p_enjdeh-incident.htm;

⁹Cfr. D. Fromkin, *The Great Game in Asia*, Foreign Affairs, Vol 58, No 4, 1980, pp 936–952;

Gioco e, contemporaneamente, una sconfitta per gli inglesi che non riuscirono a stabilire un regime favorevole ai loro interessi politici in Afghanistan, scatenando al contrario una rivolta delle tribù Pashtun. Dopo il ritiro delle truppe da Kabul, le ambizioni britanniche non si raffreddarono.

L'Afghanistan continuò a essere un elemento chiave nella strategia di contenimento dell'espansionismo russo fino alla seconda guerra anglo-afghana, che ebbe inizio nel 1878 e si concluse nel 1880.

In questo caso, l'incursione inglese terminò con la firma da parte dei due paesi rivali del Trattato di Gandomak, che affidava la gestione degli affari interni all'emiro afgano Abdur Rahman Khan e la politica estera in mano all'Impero britannico.

Dopo la seconda guerra anglo-afghana, gli inglesi chiesero che i russi fermassero qualsiasi ulteriore avanzata meridionale, accettando di costituire un comitato di delimitazione che tracciasse il netto confine tra Afghanistan e Russia. Tuttavia, prima che la commissione fosse opportunamente rimandata, le forze russe avevano già cominciato ad avanzare fino allo scontro con una guarnigione afgana sulla riva occidentale del fiume Kushk, il 30 marzo 1885, determinando così l'occupazione del Panjdeh¹⁰.

Questa crisi aprì la fase del Grande Gioco nella quale lo scontro diplomatico tra gli imperi britannico e russo per la supremazia in Asia centrale si avvicinò ad un conflitto armato diretto. Il Panjdeh era una terra fertile, vicino i laghi salati di Er-Oilan da cui dipendevano la sopravvivenza della popolazione afgana, turca e persiana. Un territorio di tale portata avrebbe consentito alla Russia di anettere gradualmente anche la provincia persiana di Khorassan, avamposto di possibili operazioni militari alla conquista dell'India. Allo scoppio del conflitto la Gran Bretagna preferì mantenere un profilo basso e, in seguito all'incidente di Panjdeh, fu istituita la Commissione di confine anglo-russa per delineare la frontiera settentrionale dell'Afghanistan. Si potrebbe, dunque, sostenere

che le origini delle frontiere dell'Afghanistan siano il risultato del Grande Gioco tra i due imperi¹¹.

Questa competizione di manovre e intrighi tra i due imperi si concluse nel 1907, quando entrambe le nazioni furono costrette a concentrare le proprie risorse per contenere l'ascesa di una Germania assertiva in Europa. Inoltre i russi furono bloccati in una feroce lotta con i giapponesi in Manciuria.

Alla vigilia della Prima Guerra mondiale, entrambi gli imperi erano allarmati dalla crescente attività dell'Impero unificato tedesco in Medio Oriente, in particolare per il progetto tedesco della ferrovia di Baghdad, che avrebbe inglobato la Mesopotamia e la Persia.

I ministri degli Esteri Alexander Izvolsky ed Edward Gray concordarono, quindi, di risolvere i loro conflitti di vecchia data in Asia, al fine di prendere una posizione efficace contro l'avanzata tedesca nella regione. In questa direzione, fu sottoscritta da entrambe le parti la Convenzione che divideva la Persia in tre aree: una zona settentrionale controllata dai russi, una zona centrale nominalmente indipendente e una zona meridionale controllata dagli inglesi.

Nella Convenzione fu tracciato anche il confine tra i due Imperi, dal punto orientale della Persia all'Afghanistan, e si stabilì che l'Afghanistan fosse assegnato al protettorato ufficiale della Gran Bretagna¹². Infine, la terza fase del Grande Gioco si aprì in seguito alla Rivoluzione Russa del 1917, caratterizzata dalla terza guerra anglo-afghana del 1919, scatenata dall'omicidio del re Habibullah Khan. Suo figlio e successore, il re afgano Ghazi Amir Amanullah Khan, dichiarò la piena indipendenza ed in seguito attaccò la frontiera settentrionale dell'India britannica a Peshawar.

¹⁰Cfr.

<https://www.globalsecurity.org/military/world/war/penjdej-incident.htm>;

¹¹Cfr. Anwar Khan, *England, Russia and Central Asia, A Study in Diplomacy* (Peshawar University Book Agency, 1962) pp. 305 – 308;

<https://www.globalsecurity.org/military/world/war/penjdej-incident.htm>;

¹²Cfr.

<https://www.globalsecurity.org/military/world/war/great-game.htm>;

Lo stallo fu risolto con la firma del Trattato di Rawalpindi del 1919, con cui venne formalmente abolito il protettorato britannico sull'Afghanistan. Gli interessi britannici e sovietici continuarono ad allinearsi in vista anche della Seconda Guerra mondiale¹³. L'eredità del Grande Gioco avrebbe gettato i semi di un nuovo status di tensione politica e militare tra le potenze del mondo occidentale – guidate dagli Stati Uniti e dai suoi alleati della NATO – e il mondo comunista, guidato dall'Unione Sovietica insieme ai suoi stati satelliti e alleati.

Dopo la fine della Guerra Fredda, l'espressione "Nuovo Grande Gioco" ritornò ad essere utilizzata per descrivere la moderna geopolitica in Asia centrale, caratterizzata da una competizione che questa volta vide schierati diversi attori.

L'Asia centrale, questa vasta parte del mondo che confina a ovest con il Caspio, a est con la Cina, a nord con la Russia e a sud con il Pakistan, Afghanistan e Iran, continuò ad essere teatro di significative manovre. Per gli Stati Uniti e i suoi alleati, la regione è un prezioso centro di rifornimento per gli sforzi bellici in Afghanistan, centro nevralgico del Nuovo Grande Gioco.

Per la Russia, è un'arena in cui esercitare influenza politica. Per la Cina, una fonte di energia e un partner fondamentale per stabilizzare e sviluppare la provincia dello Xinjiang. Il nuovo Grande Gioco non è però un ritorno al passato, ma l'ascesa di nuovi *player* e il declino dell'influenza occidentale in un mondo multipolare. La partita è particolarmente intensa a Kabul, Islamabad e Teheran, ma il Grande Gioco coinvolse i cinque *stans* - Kazakistan, Uzbekistan, Turkmenistan, Tagikistan e Kirghizistan - nati dalla caduta dell'Unione Sovietica, che insieme all'Azerbaigian, altra ex repubblica sovietica, che costituiscono il cuore della regione dell'Asia centrale. L'Asia centrale è anche un bacino di attività terroristiche lungo la

dorsale afgghano-pakistana e di influenza degli ayatollah iraniani.

L'Asia centrale oggi è lo scenario principale su cui oggi si muovono molteplici attori internazionali; così come restano tali gli obiettivi di influenza, potere e egemonia sulla regione. Tuttavia, nel Nuovo Grande Gioco, la competizione non si concentra sul controllo territoriale dell'area geografica, ma su ciò che molti analisti chiamano la politica regionale del petrolio, che presenta diverse caratteristiche. In primo luogo, analizzando il contesto storico, per diversi decenni, parte dell'Asia centrale era integrata nell'Unione Sovietica.

Non sorprende quindi che poco prima che questi paesi diventassero indipendenti, tutti gli oleodotti del Mar Caspio fossero sotto il controllo di Mosca. Da qui, la spinta dei paesi che si affacciano sul Mar Caspio a ottenere l'indipendenza politica ed economica dal gigante russo. In terzo luogo, gli interessi geopolitici hanno svolto un ruolo chiave nella scelta delle rotte dei gasdotti al fine di indebolire l'influenza russa nella regione, nonché privare Teheran di qualsiasi vantaggio politico o finanziario. In effetti, l'Iran rappresenta un'opzione per le esportazioni di petrolio dal Mar Caspio ai mercati asiatici.

Se lo scopo del Grande gioco era basato sul dominio geopolitico ed imperiale del territorio, attraverso la amministrazione diretta, influenza egemonica o alleanza ideologica favorevole, gioco di alta politica, di colonizzazione e competizione militare tra i due imperi, l'obiettivo del Nuovo Grande Gioco è più vario e complesso e comprende l'istituzione di un'egemonia neo-imperialista, la formazione di un'alleanza culturale, influenze regionali e l'importanza della sicurezza¹⁴.

¹³Cfr.

<http://pr.hec.gov.pk/jspui/bitstream/123456789/2883/1/2279S.pdf>;

¹⁴Cfr.

http://www.qurtuba.edu.pk/thedialogue/The%20Dialogue/12_3/Dialogue_July_September2017_229-246.pdf;
http://pu.edu.pk/images/journal/csas/PDF/18._Qamar_Fatima_v29_no2_2014.pdf.

LE DISPUTE DEL MAR CINESE, TRA TENSIONI ED ISOLE CONTESE

Le rivendicazioni cinesi e l'opposizione degli Stati confinanti rappresentano un rischio concreto per la stabilità della zona, così come per i rapporti bilaterali tra Cina e Stati Uniti, alleati di quasi tutti i Paesi coinvolti.

Di Fabrizia Candido

Il Mar Cinese

Il Mar Cinese, diviso in Mar Cinese Meridionale e Mar cinese Orientale, rappresenta un complesso mosaico di dispute territoriali e mire energetiche che coinvolgono Cina, Giappone, Corea del Sud, Vietnam, Filippine, Brunei, Taiwan e Malaysia.

Il Mar Cinese Meridionale

L'origine del conflitto è riconducibile a una cartina pubblicata nel 1947 dal KMT (*Kuomintang*), il governo nazionalista cinese che, attraverso "11 linee tratteggiate", definì quelle che erano le rivendicazioni cinesi nelle acque tra il Vietnam, le Filippine e la Malesia. I comunisti, che presero il potere due anni dopo, mantennero le medesime mire territoriali. Negli anni Settanta Zhou Enlai ridusse i tratteggi della mappa a nove¹⁵, ma ciò non contribuì a diminuire la vaghezza dei confini designati, lasciando la questione in sospeso. Il tema è tornato in auge negli ultimi anni data la posizione di preminenza rivestita dalla Cina, che fa sì che anche le sue minacce appaiano più concrete.

Dopo un ricorso presentato dalle Filippine nel 2013, nel luglio 2016 il Tribunale Permanente di Arbitrato dell'Aja ha stabilito che la «linea a nove

tratti» rappresenta una violazione del diritto internazionale. La Convenzione sul Diritto del Mare - firmata anche da Pechino - fissa a 200 miglia dalla linea della costa la Zona Economica Esclusiva (EEZ) all'interno della quale un paese gode di pieni diritti di esplorazione. Secondo il tribunale ONU, che comunque non ha mezzi per far rispettare il verdetto, in base alla Convenzione Onu sui diritti del mare, sottoscritta da Pechino nel 1996, le isole e gli scogli rivendicati dalla Cina non possono essere la base per una EEZ.¹⁶ Pechino ha ribattuto definendo il verdetto "è carta straccia" che non sarà "mai riconosciuto né accettato". Per il ministero degli Esteri "la sentenza è nulla e non vincolante". Assieme alle Filippine hanno esultato invece Giappone, Vietnam, Malesia, Taiwan, Brunei e tutti i Paesi asiatici che hanno controversie territoriali con la seconda economia del mondo. Soddisfatti anche gli Stati Uniti, sponsor del ricorso di Manila e alleati dei nuovi avversari dell'espansione cinese nel Pacifico.¹⁷

Nello specifico, nello spazio di mare compreso entro le "9 linee tratteggiate" si incrociano le "zone economiche esclusive" di Filippine, Malesia, Brunei, Vietnam, Cina e Taiwan. L'interesse per quest'area deriva essenzialmente dalla disponibilità di risorse: in primis la pesca, a seguire petrolio, gas (le riserve verificate di petrolio presenti nel Mar Cinese Meridionale oscillerebbero tra i 7 e gli 11 miliardi di barili con previsioni finali di 130 miliardi, mentre le riserve di gas si attesterebbero a più di 25mila miliardi di metri cubi)¹⁸ e altre risorse energetiche strategiche per soddisfare la sete di energia che alimenta la crescita economica regionale. Tuttavia il Mar Cinese Meridionale è cruciale anche per la sua posizione strategica. Per le sue acque, infatti, transitano ogni anno circa 5mila miliardi di dollari di merci, delle quali circa un quarto sono statunitensi, facendone così uno dei mari più trafficati al mondo il cui blocco, a causa di un eventuale conflitto, sarebbe motivo di seria preoccupazione per tutte le maggiori economie al mondo e in particolare per gli USA.

¹⁵ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cina-e-usa-si-sfidano-nelle-acque-del-mar-cinese-meridionale-1345116>

<https://www.lastampa.it/2018/09/07/cultura/petrolio-pesca-e-commerci-perch-il-mar-cinese-meridionale-una-priorit-strategica-di-pechino-XDKgurIWFUDqmfu0Ub7GpO/pagina.html>

¹⁷

https://www.repubblica.it/esteri/2016/07/12/news/la_corte_dell_aja_isole_contese_torto_alla_cina-143892493/

¹⁸ <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cina-e-usa-si-sfidano-nelle-acque-del-mar-cinese-meridionale-13451>

Dal punto di vista giuridico, secondo gli Stati Uniti, l'UNCLOS (la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare) garantisce a navi e aerei stranieri il libero accesso al di là di un limite territoriale di 12 miglia, mentre secondo la Cina i voli militari non possono attraversare la zona economica di 200 miglia senza autorizzazione. Se la Cina rivendicasse questo limite per ogni area dei siti che occupa, precluderebbe l'accesso a quasi tutto il Mar Cinese Meridionale. Ad ogni modo a causa della mancata ratifica dell'UNCLOS da parte del Senato americano, gli Stati Uniti non possono richiamare la Cina al rispetto dell'ITLOS (International Tribunal for the Law of the Sea), di cui appunto la Cina rifiuta la giurisdizione.¹⁹

In un primo momento, alle pretese della Cina gli Stati più piccoli della regione hanno reagito cercando il sostegno americano. Gli Stati Uniti si sono però mossi con cautela, attenti a non farsi coinvolgere nelle rivendicazioni incrociate sulla sovranità. Washington ha però cambiato strategia dopo l'avvio, da parte della Cina, di un'intensa attività di costruzione di isole artificiali, basata sul deposito di ingenti quantitativi di sabbia sopra la barriera corallina, con l'obiettivo di realizzare strutture permanenti che consentano di dichiarare con maggior forza le rivendicazioni di sovranità nelle acque in questione. Su queste isole sorgono imponenti installazioni militari: batterie anti-nave e piste di atterraggio per jet.

Di fatto, il controllo delle isole e delle zone economiche esclusive è stato definito da Pechino *interesse fondamentale* (core interest). In precedenza, il concetto di interesse fondamentale era stato utilizzato solo per il Tibet, lo Xinjiang e Taiwan, territori strategici per la retorica della sovranità e dell'indivisibilità territoriale. Per quanto riguarda i *core interests*, inoltre, Pechino considera ogni ingerenza straniera un'intromissione nei propri affari interni.²⁰ La Cina basa infatti le sue forze

soprattutto sulle capacità "A2/AA", una sigla che sta per "Anti-Access/Area Denial", "impedire l'accesso – negare l'utilizzo di un'area". È la capacità non tanto di controllare direttamente una certa area geografica, quanto di impedirne l'accesso alle forze nemiche. Il principale strumento che la Cina ha per questo scopo sono i missili balistici anti-nave, i cosiddetti "carrier killer", "ammazza portaerei". La Cina ha al momento in servizio due modelli principali, il DF-21D e il DF-26, che hanno un raggio che arriva fino a 4 mila chilometri. Inoltre, la Cina può schierare un arsenale molto vasto per proteggere le sue acque. Circa 80 sottomarini, aerei invisibili ai radar, bombardieri strategici e missili da crociera (che a differenza di quelli balistici viaggiano con traiettorie orizzontali, spesso a pochi metri dalla superficie dell'acqua).²¹

Le ambizioni cinesi, quindi, sono soprattutto difensive: agire liberamente in quella che il governo considera la sua sfera di influenza. «Gli americani la vedono come una competizione», ha detto al *New York Times* Li Jie, un'analista dell'Istituto ricerche navali di Pechino: «Ma per noi la Cina sta semplicemente proteggendo i suoi interessi e i suoi diritti nel Pacifico».²²

Isole Spratly/Nansha: si tratta di un arcipelago di isole molto piccole a circa mille chilometri a sud delle coste cinesi, ricco di risorse naturali – fra cui petrolio e gas naturale – in una posizione strategica per il trasporto militare e commerciale. Le Spratly, oltre che dalla Cina, sono attualmente reclamate da altri cinque Paesi: le Filippine, la Malesia, Taiwan, Brunei e il Vietnam. Tutti, tranne il Brunei, vi hanno costruito delle basi artificiali (il Vietnam ne ha 25)²³. Dall'inizio del 2015 la Cina ha intensificato le sue attività nella zona, accelerando la costruzione di "masse di terra". Ad aprile 2018, una serie di foto satellitari ha individuato nuovi hangar cinesi per missili e installazioni radar a Fiery Cross, Mischief Reef e Subi Reef.²⁴

19 <https://www.lastampa.it/2018/09/13/cultura/mar-cinese-meridionale-leterna-contesa-washingtonpechino-4m8JN6OsjQsi54O1TtFLOM/pagina.html>

20 <http://www.limesonline.com/il-grande-gioco-del-mar-cinese/26070>

21 <https://www.ilpost.it/2018/09/02/marina-militare-cinese/>

22 <https://www.ilpost.it/2018/09/02/marina-militare-cinese/>

23 <https://www.ilpost.it/2018/05/03/missili-cina-spratly/>

24 https://www.corriere.it/foto-gallery/esteri/17_luglio_01/pechino-costruisce-basi-

Isole Paracelso/Xisha: reclamate dal Giappone, ma non incluse nel Trattato di San Francisco (1951), sono pretese anche da Vietnam, Cina e Taiwan. A suo favore, Pechino cita documenti dell'epoca Song (secolo XI) e Yuan (secolo XIII), mentre Hanoi si rifà al controllo esercitativi durante l'Impero del Vietnam del XV secolo ed il periodo coloniale francese²⁵ Attualmente foto satellitari avrebbero individuato sull'Isola di Woody (in cinese isola di Yongxing), installazioni militari quali una pista per aerei, alcune batterie missilistiche anti-aeree e anti-nave, e una base di elicotteri che schiera velivoli ad ala rotante Z-18F, elicotteri per la lotta anti-sommergibile con un range operativo di 500 chilometri. Nel gennaio 2019, infine, il cacciatorpediniere lanciamissili Uss McCampbell ha condotto un'esercitazione in prossimità delle isole Paracelso. Uno sconfinamento da parte statunitense che arriva durante la tregua di 90 giorni accordata da Cina e USA e che inasprisce ancor più i rapporti tra le due superpotenze.²⁶

La secca di Scarborough: si tratta di una formazione triangolare di sabbia e rocce appena affioranti - meno di 2 metri sul livello del mare con la marea alta - a 250 km dalle coste di Manila, rivendicata dalla Cina, da cui dista quasi 900 km. In pratica, sono pochi metri di sabbia e rocce deserti, una zuffa in sé marginale ma cruciale per gli interessi energetici e commerciali del pianeta. Il ricorso di Manila del 2013 si concentrava proprio su tale secca.²⁷

Il Mar Cinese Orientale

Questa **disputa** riguarda direttamente solo tre Paesi, ovvero Cina, Giappone e Corea del Sud. Le dinamiche sono in qualche modo simili a quelle per il Mare cinese meridionale.

Isole Senkaku/Diaoyu: anche in questo caso, il controllo esclusivo delle isole comporta anche lo sfruttamento delle acque territoriali circostanti (circa 40mila km² di mare) dove sono presenti notevoli quantità di gas naturali. Per comprendere le dinamiche della contesa, bisogna

tornare indietro al secolo scorso: al termine della Seconda Guerra Mondiale, i giapponesi rifiutano di riconoscere i diritti cinesi sulle isole, poiché, secondo quanto scriveva il Ministero degli affari esteri nipponico, le isole sarebbero entrate a far parte del territorio giapponese nel gennaio 1895 dopo un decennio di esplorazioni giapponesi. Secondo Tokyo, queste esplorazioni avevano dimostrato che le isole erano disabitate e non erano state sotto il controllo di nessun altro paese. Dunque, a detta dei giapponesi, quelle isolette erano *terra nullius* ("terra di nessuno") e non facevano parte del territorio ceduto dai cinesi al Giappone al termine della Prima guerra sino-giapponese con il Trattato di Shimonoseki (aprile 1895). Non sarebbero quindi potute tornare ai cinesi dopo la Seconda guerra mondiale. Con il Trattato di San Francisco inoltre – che però non venne firmato né dalla Cina popolare né da quella nazionale – Washington continuò ad occupare militarmente, fino al 1972, alcune isole tra cui le Senkaku.²⁸ Secondo Pechino e Taipei (le isole infatti vengono reclamate sia dalla Repubblica popolare cinese che dalla Repubblica di Cina) le Diaoyu erano conosciute dai cinesi fin dalla dinastia Ming, l'ultima dinastia nazionale cinese che aveva regnato sul Paese dalla caduta dei mongoli Yuan nel 1368 all'arrivo dei mancesi Qing nel 1644. Quando Taiwan, nel 1683, entrò a far parte dell'impero, anche le isole Diaoyu divennero cinesi. Dunque nel 1895 vennero cedute formalmente ai giapponesi con il Trattato di Shimonoseki e sarebbero dovute tornare alla Cina dopo la Seconda guerra mondiale.²⁹ **Il cosiddetto "incidente delle Senkaku"** del settembre 2010 (una collisione tra un peschereccio cinese e una nave della Guardia costiera giapponese) ha riportato la questione in auge ed ha indotto gli Stati Uniti a prendere posizione nella disputa, dichiarando che le isole vengono considerate parte del territorio giapponese, ricadendo quindi sotto il Trattato di alleanza tra Stati Uniti e Giappone.

missilistiche-isole-artificiali-contese-ab4862f4-5e63-11e7-a166-a251b30d0494.shtml

25 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/cina-vietnam-terre-e-risorse-contese-nei-mari-caldi-dasia-10431>

26 <http://www.occhidellaguerra.it/la-marina-americana-invia-un-segnale-alla-cina-esercitazioni-a-largo-delle-paracelso/>

27

https://www.repubblica.it/esteri/2016/07/12/news/la_corte_dell_aja_isole_contese_torto_alla_cina-143892493/

28 <https://www.ilpost.it/2012/09/05/isole-senkaku/>

29 <https://www.ilpost.it/2012/08/19/la-storia-delle-isole-contese-tra-cina-e-giappone/>

Isola Ieodo: si tratta di un'isola del Mar Giallo situata diverse centinaia di chilometri a sud della penisola coreana e che viene rivendicata anche dalla Cina. Non solo Ieodo è disabitata, ma non affiora nemmeno dal pelo dell'acqua. Il suo punto più alto si trova 4,6 metri sotto la superficie del mare. Le nuove tensioni nel mar Giallo tra Pechino e Seul sono cominciate il 23 novembre 2013, quando la Cina ha annunciato di aver ingrandito la sua zona di controllo aereo di svariate migliaia di chilometri quadrati.³⁰

Conclusioni

A determinare le dinamiche che animano il Mar Cinese vi sono non soltanto le aspirazioni nazionaliste e espansioniste della Cina, ma anche giacimenti di gas naturale e minerali e rotte di passaggio di importanti rotte commerciali che fanno sì che altri attori, in primis gli Stati Uniti, abbiano interesse che le acque in questione rimangano internazionali e la loro sovranità non venga assegnata ad alcun paese costiero che la rivendica. Nel frattempo, la Cina spinge verso una collaborazione con i Paesi ASEAN tramite un codice di condotta, mettendo così alle porte gli USA nella gestione dell'affare interno alla regione. Di fatto, la richiesta di un codice di condotta è venuta fuori nel 1995, quando la Cina occupò Mischief Reef, già rivendicata dalle Filippine. La Cina ha accettato di avviare i colloqui solo nel 1999, e i successivi negoziati hanno portato a una dichiarazione di condotta non vincolante nel 2002. La Cina, stando alle dichiarazioni del novembre 2018 del premier cinese Li Keqiang, mira a completare i negoziati su un codice di condotta per la controversa regione del Mar Cinese Meridionale entro tre anni, viste le buone relazioni di Pechino con i suoi vicini.³¹

30 <https://www.ilpost.it/2013/12/08/mar-giallo-cina-corea-del-sud-isola-sommersa/>

31 <https://www.agcnews.eu/mar-cinese-meridionale-il-codice-di-condotta-sara-pronto-in-tre-anni/>

LA GESTIONE DEI MIGRANTI CLIMATICI ALL'INTERNO DELL' UE

Di Ugo Maria Gaudino

1. In uno studio del 2011, realizzato per il Parlamento Europeo si legge che il cambiamento climatico influirà negativamente sulla pressione migratoria, sotto forma sia di eventi improvvisi sia di quelli a insorgenza lenta, nonostante i legami siano empiricamente difficili da rintracciare³². Partendo da questa premessa, viene riconosciuta l'assenza di meccanismi di protezione specifici per i migranti ambientali, ma allo stesso tempo si sottolinea che tanto l'estensione degli scopi della Convenzione di Ginevra del 1951, quanto l'allargamento dei *Guiding Principles* per gli IDP del 1998 non rappresentano scenari realisticamente percorribili. Nel documento vengono analizzati tre modi per alternativi per rispondere alla sfida³³:

- la creazione di un *framework* normativo specifico per la migrazione ambientale o climatica. Il progetto più onnicomprensivo è quello di una

convenzione internazionale sullo sfollamento ambientale, abbozzata dall'Università di Limoges e giunta ormai ad una terza versione nel 2013³⁴. La bozza fornisce definizioni accurate di "gradual" e "sudden disaster"; include i migranti trans-frontalieri e stabilisce il principio di *non-refoulement* (art.8)³⁵; si attiene ai principi di solidarietà, responsabilità comuni ma differenziate, di protezione effettiva e del consenso necessario del migrante per effettuare lo sfollamento. La Convenzione garantirebbe una serie molto ampia di diritti ai migranti, tra cui: assistenza, viveri, cure mediche, personalità giuridica, diritti civili e politici, alloggio, lavoro, cura e trasporto degli animali domestici e infine il diritto a ritornare in patria o a rifiutare il ritorno. Si tratta quindi di un programma fin troppo ambizioso per questo momento storico e politico.

- L'aggiunta di un Protocollo sulle migrazioni climatiche alla *Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico* (UNFCCC). Si tratterebbe di un regime di protezione *sui generis* basato su³⁶: ricollocamento pianificato in via

³² {European Parliament, 'Climate Refugees': legal and policy responses to environmentally induced migration, Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, pp. 10-11}.

³³ {Ivi, pp. 43-47}.

³⁴ {CRIDEAU, CRDP, *Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced*

Persons, Faculty of Law and Economic Science, University of Limoges, 2013

³⁵ {Simonelli A., *Governing Climate Induced Migration and Displacement*, Palgrave MacMillan, New York, p. 133}.

³⁶ {Biermann, F., Boas I., *Preparing for a warmer world. Towards a global governance system to protect climate refugees*, Global Environmental Politics, Vol. 10, pp. 60-88}.

preventiva; riconoscimento internazionale di diritti collettivi (e non individuali, come per i rifugiati) per le popolazioni locali più colpite dai disastri; responsabilità comuni ma differenziate. Anche in questo caso le misure suggerite sono poco realistiche al giorno d'oggi, così come pare altrettanto velleitario ipotizzare la creazione di un'apposita agenzia che si occupi in modo specifico di migrazioni ambientali³⁷. A livello internazionale, sarebbe forse più percorribile proporre meccanismi di *soft law* modellati sull'esempio dei *Guiding Principles* per gli IDP, cercando di calibrare la risposta in base alle esigenze specifiche del disastro e prendendo esempio dai provvedimenti più progressisti di alcuni Stati³⁸.

- La terza opzione, più plausibile, propone l'utilizzo di varie forme di strumenti di protezione temporanea, a cui ricorrere con la finalità di dare rifugio agli sfollati ambientali. In questa ipotesi rientrano le soluzioni elaborate dalle istituzioni comunitarie e dagli Stati Uniti, in cui lo *United States Immigration Act* del 1990

prevede lo status di protezione temporanea in circostanze come siccità, inondazioni, epidemie o terremoti, se lo Stato d'origine non può assicurare il ritorno a condizioni di vita sicure per i cittadini³⁹.

2. Stante la quasi impossibilità di applicare Ginevra alla fattispecie di migrante ambientale, le forme di protezione sussidiaria menzionate fin qui vengono reputate da alcuni esperti come le più adeguate a colmare il gap in materia. Di fatto, essa potrebbe essere garantita sulla scorta del diritto internazionale dei diritti umani: esso prevede la concessione di protezione temporanea, unita a standard minimi di trattamento, in caso di violazione grave dei diritti umani, che avverrebbe anche in seguito alle conseguenze più acute del cambiamento ambientale e climatico⁴⁰.

A livello europeo si è molto discusso nel corso degli ultimi dieci anni sulla questione, esprimendo timore per i possibili arrivi di cospicui flussi migratori. La prospettiva securitaria ha evidenziato il nesso tra migrazione, sicurezza e sviluppo, incentivando gli aiuti economici *in loco* e preferendo agire al di fuori dei confini del continente⁴¹. In termini giuridici, il

³⁷ {Simonelli A., *Governing Climate Induced Migration and Displacement*, op.cit., p. 113}.

³⁸ {IOM, *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, 2014, pp. 31-33}.

³⁹ {McAdam J., *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 100}.

⁴⁰ {Kolmannskog V., Trebbi L., *Climate change, natural disasters and displacement: a multi-track approach to filling the protection gaps*, International Review of the Red

Cross (IRRC), Vol. 92. N.879, September, p. 52; Humphreys S. (eds.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010}.

⁴¹ {Ammer M. et al., *Time to Act. How the EU can lead on climate change and migration*, Heinrich Böll Stiftung – European Union, Brussels, June 2014, p. 20 e 27; Petrillo E., *Environmental Migrations from Conflict-Affected Countries: Focus on EU policy response*, The Hague Institute for Global Justice, Working Paper 6. March 2015, p. 9}.

diritto comunitario presenta una cornice giudicata ancora lacunosa riguardo alle migrazioni ambientali, sebbene l'UE detenga una *leadership* indiscutibile nella lotta al cambiamento climatico⁴². Le politiche migratorie restano competenza degli Stati sovrani, mai come ora così restii ad accogliere stranieri. Esistono, comunque, due strumenti principali che potrebbero fornire una cornice per le migrazioni ambientali e climatiche: la *Temporary Protection Directive* (TPS) e la *Qualification Directive*, che concede l'asilo in base a determinate condizioni.

La TPS⁴³ fu designata come un meccanismo da innescare solo negli stati d'eccezione, come flussi ingenti di migranti che fuggono da conflitti armati, violenza endemica o violazioni generalizzate dei diritti umani. La redistribuzione dei migranti sarebbe dovuta avvenire promuovendo sforzi equilibrati tra gli Stati membri. Peraltro, l'art.2(C) contiene una lista non esaustiva, per la quale coloro che richiedono la protezione non devono necessariamente rientrare tra gli scopi previsti dalla normativa sui rifugiati, ma da altri strumenti di protezione nazionali o internazionali. Esiste dunque la possibilità che queste disposizioni vengano

interpretate in modo non restrittivo, includendo eventualmente anche i profili di chi è stato indotto a emigrare per via dei disastri ambientali o climatici⁴⁴. Tuttavia, l'evidente assenza della volontà politica di implementare la direttiva rende velleitario pensare ad un aggiustamento in corso. Di fatto, essa non è stata mai applicata neppure per i profili individuati nell'art.2(C), essendo un provvedimento da applicare in via emergenziale. Tale natura eccezionale non è stata neppure riconosciuta dopo le Primavere arabe del 2011 per i flussi provenienti dalla sponda meridionale del Mediterraneo.

L'UE dispone poi anche di un meccanismo d'asilo che potrebbe essere adattato alle esigenze specifiche dei migranti ambientali, cioè la *Qualification Directive* del 2004, modificata nel 2011. Essa ha lo scopo di fornire standard minimi di protezione a cittadini di stati terzi (*Third Country Nationals*), ad apolidi, a rifugiati o ad altri individui richiedenti protezione internazionale⁴⁵. La finalità iniziale risiedeva nell'armonizzazione dei differenti parametri legislativi degli Stati membri in materia di diritto d'asilo. Analizzandone l'eventuale applicazione per le migrazioni trans-frontaliere, l'art.8 prevede

⁴² {Wurzel R., Connelly J., *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*, Routledge, New York}.

⁴³ {Council of the European Union, *Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for living temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, OJ L 212, Brussels, 2001}.

⁴⁴ {European Parliament, *'Climate Refugees': legal and policy responses to environmentally induced migration*, Study requested by the European

Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, p. 54}.

⁴⁵ {Council of the European Union, European Parliament (2011). *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, OJ L 337/9, Brussels}.

che la protezione sussidiaria possa essere garantita soltanto se nel paese d'origine non esiste alcuna *internal flight alternative*, cioè una zona in cui possa trovare un rifugio sicuro, al riparo «dal timore di essere perseguitato, da rischi reali e da gravi danni»⁴⁶. Nella circostanza in cui l'intero paese non rappresentasse un luogo sicuro, la QD potrebbe allora essere applicata. Ci si domanda, quindi, se la regola possa valere anche nel caso di migrazioni indotte da disastri naturali. Il nodo gordiano va ricercato nell'art.15 e nella definizione di «danno grave» (*serious harm*), che comprende: a) *pena di morte o esecuzione*; b) *tortura, trattamento disumano o degradante, punizione*; c) *minaccia grave individuale alla vita civile della persona a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato internazionale o interno*. Apparentemente, sembra palese che nessuna delle fattispecie possa comprendere l'oggetto del nostro dibattito. L'assenza di riferimenti non esclude, comunque, che a livello potenziale qualsiasi altra violazione dei diritti umani possa essere compresa nell'art.15(b) e considerata alla stregua di «trattamento disumano o degradante». Il dibattito non è stato preso seriamente in considerazione, per via dei risvolti politici e

⁴⁶{European Parliament, *'Climate Refugees': legal and policy responses to environmentally induced migration*, op.cit., p 51}.

⁴⁷{Una sentenza interpretata come possibile dimostrazione di come la protezione sussidiaria possa essere garantita su basi umanitarie è *Budayeva v Russia* del 2009. Rifacendosi all'art.2 della ECHR sul «diritto alla vita», la CEDU ha stabilito che il dovere dello Stato di proteggere la vita dei cittadini comprende pure la protezione dai disastri ambientali provocati dall'uomo, quando il rischio è conosciuto in precedenza. Viene lasciata molta discrezione allo Stato riguardo ai disastri attribuibili al cambiamento

sociali che un'interpretazione del genere avrebbe. Di fatto, l'allargamento di significato degli aggettivi «disumano e degradante» avrebbe l'effetto, giudicato controproducente, di includere la povertà e l'indigenza economica tra gli aspetti per cui un migrante potrebbe chiedere tali forme di protezione. Se è vero che ci sono state alcune sentenze più orientate verso tale direzione⁴⁷, la giurisprudenza europea è tuttavia ancora tiepida nell'esprimersi positivamente a favore dell'equiparazione tra la fattispecie dell'art.15(b) e le privazioni dovute alle migrazioni ambientali. L'impianto giuridico dell'UE e la posizione della Commissione del 2013 sono stati criticati da chi sottolinea che la minaccia di «trattamento disumano o degradante» è insita nel ritorno forzato del migrante nel suo paese d'origine, nel caso in cui questo fosse invivibile per motivazioni legate all'ambiente⁴⁸.

3. Per quanto riguarda gli Stati membri, esistono degli esempi virtuosi come la Svezia e la Finlandia⁴⁹, che hanno previsto meccanismi di protezione più avanzati, almeno fino al recente passato. Il diritto d'asilo svedese (*Swedish Aliens*

climatico. In McAdam J., *Climate Change, Forced Migration and International Law*, op.cit., pp. 58-60}.

⁴⁸{European Commission, *Commission Staff Working Document (CSWD): Climate change, environmental degradation, and migration, accompanying the document 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions'*, SWD (2013) 138 final, Brussels, 2013, criticato in Ammer M. et al., *Time to Act*, op.cit., p. 30}.

⁴⁹{Hush E., *Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden*, Columbia Law School, September 2017}.

Act 2005/716) contiene una norma che offre una «protezione alternativa» alle persone che sono impossibilitate a far ritorno in patria a causa di un «disastro ambientale». Gli individui e le loro famiglie potevano fare richiesta per un permesso di soggiorno, ma soltanto in situazioni catastrofiche alla Chernobyl: gli effetti dei cambiamenti climatici a insorgenza lenta non sono menzionati. Analogamente, il diritto d'asilo finlandese (*Finnish Aliens Act 2004/301*) concede la protezione sussidiaria a chiunque rischi, in caso di ritorno nel paese di provenienza, di essere sottoposto ad un «danno grave», di cui i disastri ambientali però non fanno parte. Un permesso di soggiorno «umanitario» può essere comunque garantito a chi non potrebbe ritornare per via di «catastrofi naturali o situazioni di sicurezza insufficiente dovute a conflitti armati interni o internazionali o a mancanza di diritti umani, come ribadito dalla sezione 109 dell'Atto, che prevede specificamente la protezione almeno temporanea per gli *environmentally displaced persons* e per chi non può rimpatriare per via di un conflitto. Entrambe le normative non sono ancora state sperimentate per una situazione di

migrazione ambientale. L'emergenza migratoria del 2015 inoltre ha spinto la Finlandia a mantenere in vita solo la sez. 109 dell'Atto (la possibilità di ottenere la protezione temporanea) e la Svezia a revocare per tre anni (2016-2019) la «protezione alternativa». In Italia, si sta cominciando a discutere di migrazioni ambientali e climatiche, non solo a livello mediatico ma anche in sede giurisprudenziale. Una coraggiosa sentenza del Tribunale di L'Aquila⁵⁰ del 18 febbraio 2018 riconosce il diritto di un cittadino del Bangladesh alla protezione umanitaria in quanto vittima di disastro ambientale che gli avrebbero fatto perdere il terreno agricolo, ossia le alluvioni, un evento catastrofico improvviso che rappresenta nel contempo anche un effetto graduale del cambiamento climatico⁵¹. Il giudice ha sottolineato che i danni sono stati acuiti sia da tali cambiamenti sia dalla deforestazione forzata degli ultimi 40 anni e dalle pratiche di *land grabbing*, attribuendo quindi la fattispecie a chiare cause antropogeniche⁵². La sentenza ha segnato un passo in avanti storico nel contesto italiano, evocando per la prima volta un caso di

⁵⁰ {Tribunale di L'Aquila (2018). *Ordinanza RG 1522/17*, 18 febbraio 2018}.

⁵¹ {Diversi studi hanno riscontrato delle evidenze empiriche sull'innalzamento del livello del mare e sul pericolo crescente di inondazioni. Cfr. McAdam J., *Climate Change, Forced Migration and International Law*, op.cit., pp. 161-185; Uddin T. A., *Which Household Characteristics Help Mitigate the Effects of Extreme Weather Events? Evidence from the 1998 Floods in Bangladesh*. In: Faist, T., Schade, J. (eds), *Disentangling Migration and Climate Change. Methodologies, Political Discourses and Human Rights*,

Springer Publishing, Dordrecht, 2013, pp. 101-141}.

⁵² {Peraltro, ella si è ispirata alla circolare del 30 luglio 2015 adottata dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo del ministero dell'Interno, che menziona le «gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi a un rimpatrio in dignità e sicurezza» tra le ragioni di concessione della protezione umanitaria. Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale per il diritto dell'asilo (2015). *Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari*. Circ. Prot. 00003716 del 30 luglio 2015}.

migrazione ambientale. Ciononostante, se n'è parlato solo tra gli esperti in materia e in pochi giornali che hanno interpretato l'episodio usando una retorica securitaria.

4. Questo è dunque il quadro europeo, caratterizzato da falle che potrebbero essere colmate solo in presenza di una forte e comune volontà politica di riforma degli strumenti giuridici adeguati. L'art.78 del TFEU, del resto, fornisce all'UE un mandato abbastanza ampio per emendarli e per sviluppare un sistema comune di asilo, di protezione sussidiaria e temporanea. Al momento i propositi di riforma in tal senso si sono arenati, a causa dell'ondata populista che ha affossato la modifica del regolamento di Dublino⁵³. La quale, a sua volta, non ha mai citato la parola "clima", accostata ancora faticosamente alla questione migratoria. Più che concentrarsi sui rimedi per affrontare le migrazioni dirette verso l'Europa, l'approccio dominante continua ad essere incentrato sull'esternalizzazione dei controlli di sicurezza e delle politiche di cooperazione allo sviluppo, concepite per risolvere alla radice le criticità che spingono all'emigrazione extra-continentale. Ciò vale sia per le migrazioni economiche, sia per quelle indotte da disastri e cambiamenti ambientali. Oltre alle forme di protezione giuridica, lo studio realizzato per il Parlamento Europeo nel 2011 si sofferma sulla necessità di affrontare la questione in via preventiva, dal

punto di vista economico, sociale e logistico. Da cui, la centralità della cooperazione internazionale e degli aiuti allo sviluppo per aumentare la resilienza delle zone più vulnerabili⁵⁴.

⁵³{European Parliament, *The Reform of the Dublin III Regulation*, Study requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, 2016}.

⁵⁴{European Parliament, *'Climate Refugees': legal and policy responses to environmentally induced migration*, op.cit., pp. 47-49}.

GLI ACCORDI DI VARSAVIA E LO SVILUPPO DELLA NATO

Di Marika Esposito Langella e Francesco Gaudiosi

§I. Introduzione - §II. La nascita del progetto NATO – §III. Lo sviluppo della NATO dalla sua istituzione ad oggi – §IV. Le circostanze determinanti gli Accordi di Varsavia

Gli Accordi di Varsavia del 2016 segnano un momento di transizione della NATO che viene considerato da numerosi storici e accademici un segnale di svolta definitiva col passato ed un ridimensionamento effettivo dell'organizzazione in questione. Gli avvenimenti politici del secondo millennio, unitamente a dinamiche geopolitiche che hanno intrinsecamente modificato le priorità e gli equilibri di paesi membri NATO e non solo, hanno determinato l'urgenza di nuovi assetti politici che vadano ad interessare gli Stati membri dell'organizzazione, ma che riguardino, ovviamente, anche i territori nei quali la NATO interviene tuttora o quelli dove deciderà di inviare dei contingenti militari al fine di realizzare potenziali missioni.

§I. Introduzione

Gli accordi di Varsavia costituiscono un punto di svolta fondamentale nello studio

delle relazioni internazionali poiché rappresentano un elemento chiave che ha voluto simboleggiare il rilancio del progetto del Trattato Nord Atlantico proprio nel luogo che storicamente vide nel 1955 siglare il Patto di Varsavia che determinava l'egemonia del potere sovietico su tutta l'area dell'Europa orientale. Un'area geografica che tuttora si trova di fronte ad un' evidente contraddizione. Da un lato, infatti, i Paesi dell'Est Europa sentono il bisogno di maggiore sicurezza, dovuta per grossa parte agli interessi storici dei russi sull'area, mai sopiti nel tempo. Dall'altro, di pari importanza, è la preoccupazione di questi Paesi a contingentare (se non ostruire radicalmente) il flusso di migranti che essi si vedono arrivare dal vicino Medio-Oriente e dal territorio dei Balcani. Tentati a chiudersi a riccio all'interno delle loro frontiere, si trovano però a constatare la necessità di un dialogo con le due organizzazioni internazionali che garantiscono sicurezza e pace – anche se più concretamente contingenti militari e forze inter-alleate – sul loro territorio. Per queste ragioni, nel seguente lavoro verranno esaminati tali Accordi, in particolar modo i prerequisiti sostanziali che sono alla base di Varsavia, che funge da spartiacque tra la NATO, nata in seguito all'avvento della Guerra Fredda e quella dei nostri giorni. Varsavia, inoltre, costituisce un punto di svolta

fondamentale per un continente come quello europeo, dominato da interrogativi e riflessioni che oscillano tra il futuro dell'Europa in bilico tra una crisi di identità ed il rilancio dei suoi valori fondativi, e la partnership con i vicini americani, alla luce della politica nazionalista e dai toni duri del presidente repubblicano Donald Trump.

§II. La nascita del progetto NATO

Si dice spesso che l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico è stata fondata in risposta alla minaccia posta dall'Unione Sovietica in seguito alla fine del Secondo dopoguerra. Questo è solo parzialmente vero. Se andiamo a considerare la sua nascita in una dinamica ben più ampia e complessa, la creazione dell'Alleanza faceva parte di uno sforzo più ampio per servire tre scopi: in primo luogo, l'appena menzionato obiettivo di costituire un deterrente efficace per l'espansione sovietica sul territorio europeo, in secondo luogo, col fine di proibire la possibile

ripresa del militarismo nazionalista in Europa attraverso una forte presenza nordamericana sul continente, ed infine, incoraggiare l'integrazione politica europea.

Le conseguenze della seconda guerra mondiale hanno visto che gran parte dell'Europa è stata devastata in un modo che mai si era visto o lontanamente potuto considerare prima d'allora. Circa 36,5 milioni di europei erano morti nel conflitto, di cui 19 milioni solamente costituito da vittime civili. In alcune aree, i tassi di mortalità infantile erano uno su quattro. Nella sola città tedesca di Amburgo, mezzo milione di persone erano senza tetto.

A questi fattori, va aggiunta la constatazione dei comunisti che, aiutati dall'Unione Sovietica, stavano minacciando di essere eletti nei governi di tutta Europa. Nel febbraio del 1948, il Partito Comunista della Cecoslovacchia, con il sostegno segreto dell'Unione Sovietica, rovesciò il governo democraticamente eletto in quel paese⁵⁵. Poi, in reazione al consolidamento democratico

⁵⁵ In Cecoslovacchia tutto ebbe inizio il 12 febbraio 1948, quando il ministro degli interni Vaclav Nosek, comunista, decise improvvisamente di sostituire 8 funzionari di Pubblica sicurezza di Praga, non comunisti, con persone di fiducia. Il primo ministro era sì il comunista Klement Gottwald, fedelissimo a Stalin, ma 17 ministri sui ventisei del suo governo appartenevano ad altri partiti. Nel Parlamento, eletto con libere elezioni il 26 maggio 1946, il Pccs (Partito comunista cecoslovacco) disponeva di 114 seggi su 300. Tuttavia i comunisti avevano inserito uomini di loro fiducia in tutti i gangli della vita pubblica: forze armate, polizia, economia, informazione. Avevano organizzato la "Lidová milice", la milizia popolare, una forza armata semilegale, pronta a obbedire a

qualsiasi ordine del Pccs. Era l'inizio di un'epurazione drammatica. Il giorno successivo alcuni ministri non comunisti chiesero all'esecutivo il ritiro di questa disposizione. I più colpiti da quella decisione furono proprio i parlamentari socialisti. Il 20 febbraio rimisero il proprio mandato al presidente della repubblica i ministri del Partito socialista nazionale (P. Zenkl, Hubert Ripka, P. Drtina, J. Stransky), del Partito popolare (monsignor J. Sramek, monsignor F. Hala, J. Prochazka, Vaclav Kopecky) e del Partito democratico slovacco (Kocvara, Pietor, Franek, Lichner), sperando che la situazione creatasi potesse risolversi per vie democratiche e che i comunisti rispettassero il normale iter politico democratico. La leadership comunista guidata da

della Germania occidentale, i sovietici bloccarono Berlino Ovest – in mano alle forze alleate - nell’ottica di consolidare la loro posizione sulla capitale tedesca.

Nello stesso periodo, gli Stati Uniti decidevano finalmente di abbandonare quella politica di protezionismo ad oltranza e di isolazionismo diplomatico. Il Piano Marshall riuscì a fornire nuovi aiuti ai Paesi europei grazie al finanziamento degli Stati Uniti che permisero nel continente un discreto superamento della crisi sociale ed economica scatenata dal secondo conflitto mondiale.

Gli Stati europei avvertivano ancora il

pressante bisogno di aumentare nel breve tempo la propria sicurezza interna, prima di ricucire un eventuale tessuto diplomatico tra gli Stati presenti sul continente. La cooperazione militare e la sicurezza che avrebbe sviluppato, dovevano svilupparsi in parallelo con il progresso economico e politico. A tal fine, molte democrazie dell'Europa occidentale si riunirono per attuare diversi progetti per una maggiore cooperazione militare e collettiva nel settore della difesa, compresa la creazione della *Western Union* nel 1948⁵⁶, per poi diventare

Gottwald, A. Zapotocky, Rudolf Slansky e Vaclav Kopecky sfruttò invece la situazione suscitando una campagna contro i ministri dimissionari definiti “reazionari sovversivi”, chiedendo a Benes di accoglierne le dimissioni suggerendo nomi alternativi fiancheggiatori del Partito comunista cecoslovacco. Il 21 febbraio vennero mobilitati i comunisti di Praga, poi toccò ai comitati di fabbrica, venne indetta un'ora di sciopero generale e, agitando la minaccia della guerra civile e dell'intervento sovietico i comunisti costrinsero Eduard Benes a nominare un nuovo governo. Il dramma si concluse il 25 febbraio del 1948 quando una manifestazione di piazza comunista, dopo alcuni giorni di violenze, appoggiò il presidente del Consiglio, lo stalinista Klement Gottwald. Meriterebbero un capitolo a parte tutte le epurazioni successive. La prima vittima illustre del “febbraio vittorioso” fu Jan Masaryk, figlio di Tomas, ministro degli Esteri nel governo di coalizione. Morì nella notte tra il 9 e il 10 marzo, cadendo da una finestra del suo ufficio. Secondo le autorità fu un suicidio. Nessuno ci credette. Il terrore continuò fino alla morte di Stalin. Si calcola che le vittime furono 150 mila e tra queste lo stesso Rudolf Slanski, onnipotente segretario del Pcc caduto improvvisamente in disgrazia e impiccato dopo un processo farsa nel 1952. In quei giorni dell’inverno del 1948 si accelerò il processo di sovietizzazione delle istituzioni. Alcuni partiti della sinistra democratica vennero assorbiti dal Pccs in un “Fronte Nazionale”, fu elaborata una nuova Costituzione (9 maggio 1948) che prevedeva elezioni sulla base della presentazione di una lista unica, unica lista (Fronte

Nazionale, appunto) che si votò nelle elezioni indette per il 30 maggio 1948. I giochi erano fatti. Il 7 Giugno 1948 il presidente della Repubblica Beneš si dimise, dopo essersi rifiutato di firmare la Costituzione del 9 Maggio. Morì il settembre successivo di crepacuore. Gli esponenti del Partito comunista italiano erano galvanizzati da quella vittoria. Nel corso di un colloquio con un funzionario sovietico, l'esponente comunista Paolo Robotti disse: “La vittoria darà al Partito comunista la possibilità di passare legalmente a una tattica molto più risoluta, come è stato in Cecoslovacchia”. Nonostante ciò, De Gasperi rimase saldamente alla guida del paese senza che nessuno lo spingesse giù dalla finestra.

⁵⁶L' Organizzazione di difesa di Western Union (*WUDO*) era il braccio della difesa dell'Unione occidentale, il precursore dell'Unione dell'Europa Occidentale (*WEU*). Il WUDO è stato anche un precursore dell'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico e la sua sede, personale e piani hanno fornito il nucleo della struttura militare di comando militare della NATO. Dopo la messa in piedi della suprema sede della *NATO Allied Powers Europe* , il WUDO è stato eliminato dopo tre anni di esistenza. Il trattato di Bruxelles è stato firmato il 17 marzo 1948 tra il Belgio , la Francia , il Lussemburgo , i Paesi Bassi e il Regno Unito ed è stata un'espansione all'impegno di difesa dell'anno precedente, il trattato di Dunkirk firmato tra la Gran Bretagna e la Francia. Il Trattato di Bruxelles conteneva una clausola di reciproca difesa di cui all'articolo IV:

“Se una delle Alte Parti contraenti dovrebbe essere oggetto di un attacco armato in Europa, le altre Alte Parti Contraenti,

l'Unione Europea Occidentale nel 1954⁵⁷. Alla fine, fu constatato che solo un accordo di sicurezza veramente transatlantico avrebbe potuto ostacolare l'aggressione sovietica impedendo simultaneamente la ripresa del militarismo europeo e l'affermarsi dell'integrazione politica sul continente.

In seguito a numerose discussioni e dibattiti, il trattato del Nord Atlantico fu ufficialmente siglato il 4 aprile 1949. Nel rinomato articolo 5 del trattato, i nuovi alleati accettano che *“un attacco armato contro uno o più di essi ... sarà considerato un attacco contro tutti”* e che dopo un tale attacco, sarebbe gravato in capo ad ogni alleato la necessità di determinare *“l'azione che ritenga necessaria, incluso l'uso della forza armata”* in risposta all'atto di aggressione. Significativamente, gli articoli 2 e 3 del trattato avevano scopi importanti anche se non direttamente collegati alla minaccia di attacco e quindi all'eventuale aggressione dello Stato alleato. L'articolo 3 stabilisce le basi per la cooperazione nella preparazione militare tra gli alleati e l'articolo 2 consentiva ad essi un certo margine di manovra per impegnarsi in una cooperazione non militare.

conformemente alle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, consentono alla Parte di attaccare tutti i militari e Altri aiuti e assistenza nel loro potere.”

L'articolo V stabilisce gli obblighi dei membri del Patto di Bruxelles di cooperare con il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per mantenere la pace e la sicurezza internazionali e l'articolo VI stabilisce gli obblighi dei membri del Patto di Bruxelles di non entrare in trattati di terze parti contrari al trattato Bruxelles. A partire da aprile, le parti del Patto di Bruxelles hanno deciso di creare un'agenzia militare sotto il nome dell'Organizzazione di difesa

Se quindi la firma del Trattato aveva creato alleati, non aveva creato una struttura militare che avrebbe potuto coordinare efficacemente le proprie azioni. Ciò è andato a modificarsi allorquando la crescente preoccupazione sulle intenzioni sovietiche culminò nella detonazione sovietica di una bomba atomica nel 1949 e nello scoppio della guerra di Corea nel 1950. L'effetto sull'alleanza era drammatico. La NATO riuscì ad acquisire ben presto una consolidata struttura di comando con una sede militare situata nel sobborgo parigino di Rocquencourt, vicino a Versailles. Era la *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* o SHAPE, con il generale Dwight D. Eisenhower come Primo Supremo Allied Commander per l'Europa, o SACEUR. Poco dopo, gli Alleati stabilirono una segreteria civile permanente a Parigi, e nominarono il primo segretario generale della NATO, Lord Ismay del Regno Unito.

Con il vantaggio di un aiuto e di un ombrello di sicurezza, la stabilità politica è stata gradualmente restaurata in Europa occidentale unitamente al miracolo economico postbellico. Nuovi alleati hanno

dell'Occidente. Il WUDO è stato formalmente costituito il 27-28 settembre 1948.

⁵⁷PHILIP M. COUPLAND, *Western Union, “Spiritual Union,” and European Integration, 1948–1951*, Cambridge University Press, Volume 43, Luglio 2004, pp. 366-394 <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-british-studies/article/western-union-spiritual-union-and-european-integration>

aderito all'alleanza: la Grecia e la Turchia nel 1952 e la Germania occidentale nel 1955. L'integrazione politica europea, a partire da questo momento, ha preso le sue prime azioni che faranno poi decollare il progetto di creare una vera e propria Comunità Europea. In reazione all'adesione della Germania occidentale alla NATO, l'Unione Sovietica e l'Europa orientale costituirono per tutta risposta il Patto di Varsavia nel 1955. Fino al 1961, l'Europa si è stabilizzata in una situazione di *stand-off*, culminata poi nella costruzione del muro di Berlino nello stesso anno.

A partire da questo momento, la NATO adottò la dottrina strategica del "*Massive Retaliation*": se l'Unione Sovietica avesse attaccato, la NATO avrebbe risposto con armi nucleari. Il sottinteso effetto previsto da questa dottrina era quello di dissuadere i due fronti dall'assunzione di rischi da qualsiasi rischio di attacco che, per quanto piccolo, avrebbe potuto condurre ad uno scambio nucleare completo ed inevitabile. Contemporaneamente, "*Massive Retaliation*" ha permesso ai membri dell'Alleanza di concentrare le loro energie sull'economia incentrata sull'obiettivo della crescita piuttosto che sul mantenimento di grandi eserciti convenzionali.

§III. Lo sviluppo della NATO dalla sua istituzione ad oggi

L'Alleanza ha intrapreso i primi passi verso un ruolo politico e militare nella sua

fase di sviluppo cruciale, collocabile nel periodo a cavallo tra la fine degli anni '50 e l'inizio dei '60. Sin dalla nascita, gli alleati più piccoli avevano sostenuto l'avvento di una maggiore cooperazione non-militare, e la crisi di Suez nell'autunno del 1956 ha messo a nudo la mancanza di politiche consultive comuni in seno all'organizzazione. Inoltre, il lancio dell'Unione Sovietica del satellite Sputnik nel 1956 sconvolse gli alleati che da allora premettero anche per una maggiore cooperazione scientifica: una relazione presentata al Consiglio nord Atlantico dai ministri degli esteri della Norvegia, Italia e Canada - i "tre uomini saggi" - raccomandava una consultazione più robusta ed una cooperazione scientifica all'interno dell'Alleanza e le conclusioni del rapporto condotte, inter alia, alla creazione del programma scientifico della NATO.

In seguito a un periodo che gli storici considerano di *détente*, ossia di distensione tra i due blocchi, grazie alle carismatiche figure di Kennedy e di Khrushchev, la Guerra Fredda tornò violentemente a mostrarsi cruenta con l'invasione sovietica dell'Afghanistan del 1979 e l'allestimento sovietico dei missili balistici Sabre SS-20 in Europa, eventi che portarono alla sospensione della *détente*. Per contrastare il dislocamento sovietico, gli alleati optarono per la decisione del "*dual track*" per dispiegare il nucleare *Pershing II* ed i missili

da crociera lanciati da terra nell'Europa occidentale mentre avrebbero proseguito i negoziati con i sovietici.

Alla metà degli anni '80, la maggior parte degli osservatori internazionali credeva che il comunismo sovietico avesse perso la battaglia intellettuale con l'Occidente. I dissidenti avevano smantellato il supporto ideologico dei regimi comunisti, processo aiutato in retrospettiva anche da parte dell'adesione esplicita dell'Unione Sovietica ai principi dei diritti umani delineati dall'Atto finale di Helsinki⁵⁸. Tale Atto, proprio della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, noto anche come Atto Finale di Helsinki, è stato l'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa svoltasi a Helsinki nel luglio e agosto del 1975. La dichiarazione venne firmata da trentacinque stati, tra cui gli USA, l'URSS, il Canada e tutti gli stati europei tranne Albania e Andorra, e costituì un tentativo di miglioramento delle relazioni tra il blocco comunista e l'occidente.

Gli accordi di Helsinki costituirono la base per la successiva creazione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

Alla fine degli anni '80, il governo comunista della Polonia si trovò costretto a negoziare con l'ex sindacato indipendente "Solidarietà" e il suo leader, Lech Wałęsa. Presto altri attivisti democratici in Europa orientale nell'Unione Sovietica avrebbero cominciato a chiedere nuovi diritti civili e politici in netto disaccordo con i principi fondanti l'ideologia comunista. Era evidente che, a questo punto, le economie di comando del Patto di Varsavia, si stavano disintegrando. L'Unione Sovietica spendeva tre volte la spesa degli Stati Uniti nell'ambito della difesa con un'economia che era un terzo delle dimensioni.

La caduta del Muro di Berlino il 9 novembre 1989 sembrava proclamare una nuova era di mercati aperti, democrazia e pace, e gli alleati reagirono con incredibile gioia così come i dimostranti e le forze politiche che erano riuscite a rovesciare i governi comunisti dell'Europa orientale. Ma c'erano anche incertezze spaventose. Una Germania unita sarebbe neutrale? Cosa sarebbe stato delle armi nucleari nelle ex repubbliche sovietiche? Per la NATO, la questione era esistenziale: c'era

⁵⁸La "Dichiarazione sui principi che guidano le relazioni tra gli stati partecipanti" inserita nell'Atto finale (nota anche come "il decalogo") elencava i dieci punti seguenti:

1. Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità
2. Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza
3. Inviolabilità delle frontiere
4. Integrità territoriale degli stati

5. Risoluzione pacifica delle controversie
6. Non intervento negli affari interni
7. Rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo
8. Eguaglianza dei diritti ed autodeterminazione dei popoli
9. Cooperazione fra gli stati
10. Adempimento in buona fede degli obblighi di diritto internazionale

ancora necessità di sopravvivenza per l'Alleanza Atlantica?

La NATO proseguì il suo operato perché, nonostante l'Unione Sovietica si fosse ormai disintegrata, l'Alleanza si poneva altri due mandati che necessitavano una loro concreta attuazione: dissuadere l'aumento del militante nazionalismo e fornire la base della sicurezza collettiva che sarebbe andata ad incoraggiare la democratizzazione e l'integrazione politica in Europa. La definizione di "Europa" si era finalmente estesa verso est. Nel 1991, così come nel 1949, la NATO doveva essere la pietra fondamentale per un più grande e paneuropeo progetto di sicurezza e di pace. Nel dicembre 1991, gli Alleati stabilirono il *Consiglio di cooperazione nord-orientale*, poi ribattezzato il *Consiglio di partenariato euro-atlantico* nel 1997. Questo forum ha portato gli Alleati insieme ai loro dell'Europa centrale, orientale e i vicini dell'Asia centrale per le consultazioni congiunte. Molti di questi paesi appena liberati - o *partners*, come sono stati chiamati presto - hanno visto nel rapporto con la NATO un fondamento essenziale per le proprie aspirazioni di stabilità, democrazia e integrazione europea. Nel 1994, l'Alleanza fondò il *Dialogo*

Mediterraneo con sei Paesi non membri del Mediterraneo: Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia, con l'adesione di Algeria nel 2000. Il dialogo cerca di contribuire alla sicurezza e alla stabilità nel Mediterraneo attraverso una migliore comprensione reciproca.

Questa coinvolgente collaborazione fu presto messa in prova. Il crollo del comunismo aveva lasciato il posto all'ascesa del nazionalismo e della violenza etnica, in particolare nella ex Jugoslavia. All'inizio, gli alleati esitavano ad intervenire in quello che era percepita come guerra civile jugoslava.

Successivamente, il conflitto fu visto come una guerra di aggressione e di pulizia etnica, portando l'Alleanza alla decisione di intervenire. Inizialmente, la NATO offrì il suo pieno sostegno agli sforzi delle Nazioni Unite per porre fine ai crimini di guerra, inclusi quelli militari sotto forma di embargo navale. Nel dicembre dello stesso anno, la NATO ha dispiegato un mandato UN, forza multinazionale di 60.000 soldati per contribuire all'attuazione della pace sulla base degli Accordi di Dayton⁵⁹ e creare le condizioni per una pace autosufficiente. Nel 2004, la Nato ha consegnato questo ruolo all'UE.

Il conflitto jugoslavo - e altri conflitti contemporanei in Nagorno Karabakh, Georgia e altrove - ha reso chiaro che il potere post-guerra fredda e che il vuoto istituzionale è una fonte di instabilità pericolosa. I meccanismi per il partenariato

⁵⁹Il *General Framework Agreement for Peace*, più comunemente noto come Accordi di Dayton, è un'intesa politica che mise fine a quello che è stato considerato il conflitto più sanguinoso dalla fine della Seconda guerra mondiale in Europa. Gli accordi di pace, firmati nella base americana di Wright-Patterson, in Ohio (Usa), furono stipulati,

sotto l'egida della comunità internazionale, il 21 novembre del 1995 dai rappresentanti delle tre etnie principali del paese: Slobodan Milošević, presidente della Serbia, Franjo Tuđman, presidente della Croazia e Alija Izetbegović, presidente della Bosnia Erzegovina.

dovevano essere rafforzati in modo da permettere ai paesi non NATO di collaborare di comune accordo con l'Alleanza per riformare le istituzioni democratiche e militari in continua evoluzione e per rivivere il loro isolamento strategico. Nell'ambito di questo sforzo in continua evoluzione, gli alleati hanno creato il *Partenariato per il programma per la Pace* o PFP, nel 1994. Il partenariato per la Pace ha permesso ai Paesi non NATO, o "partner", per condividere informazioni con gli alleati della NATO e di modernizzare i loro militari in linea con le moderne norme democratiche. I partner erano incoraggiati a scegliere il proprio livello di coinvolgimento con l'Alleanza. Il cammino verso l'adesione piena sarebbe rimasto aperto solo a coloro che avrebbero eventualmente deciso di perseguirlo.

Questo processo ha raggiunto un'importante tappa nel vertice di Washington del 1999 quando tre ex partner - Polonia, Repubblica ceca e Ungheria - hanno preso i loro seggi come membri a pieno titolo dell'Alleanza dopo il loro completamento di una transizione politica ed un programma di riforma militare. Attraverso l'ampliamento, la NATO aveva svolto un ruolo cruciale nel consolidamento della democrazia e della stabilità in Europa.

Ma nuove sfide alla pace erano ancora da raggiungere. Alla fine del 1998, oltre 300.000 albanesi kosovari erano fuggiti

dalle loro case durante il conflitto tra separatisti albanesi in Kosovo, militari e funzionari di polizia serbi.

A seguito del fallimento di intensi sforzi internazionali per risolvere la crisi, l'Alleanza ha condotto attacchi aerei per 78 giorni con l'obiettivo di consentire ad una forza multinazionale il mantenimento della pace per entrare nel Kosovo e cessare la pulizia etnica nella regione. Il 4 giugno 1999 la NATO sospese la sua campagna aerea dopo aver confermato che era stato avviato un ritiro dell'esercito serbo dal Kosovo, a cui seguì dispiegamento della Forza del Kosovo guidato dalla NATO (KFOR). Ad oggi, le truppe di KFOR sono ancora schierate in Kosovo per contribuire a mantenere sicuro e protetto il territorio e per permettere la libera circolazione di tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro origine etnica.

§IV. Le circostanze determinanti gli Accordi di Varsavia

In Afghanistan, come in Bosnia e in Kosovo, gli alleati hanno scoperto che il potere militare non è più sufficiente a garantire una vittoria tangibile. Il peacekeeping è diventata operazione altrettanto difficile quanto la pace. Durante gli anni della guerra fredda, la sicurezza alleata implicava un sistema di difesa proveniente perlopiù dagli alleati

nordamericani; ora la definizione di "sicurezza" si è radicalmente ampliata per includere la libertà dell'individuo dai nuovi estremismi venuti fuori dall'instabilità e dal fallimento del degli Stati-Nazione. Per esempio, gran parte dell'attenzione del mondo nel 2011 è stata incentrata sulla crisi in Libia dove la NATO ha giocato un ruolo cruciale per aiutare a proteggere i civili sotto attacco da parte del proprio governo. Il livello di violenza utilizzato dalle forze libiche di sicurezza contro la democrazia ed i manifestanti erano tali che la comunità internazionale accettasse di prendere un'azione collettiva. Si può dire che l'operazione della NATO ha aiutato a porre fine alla crisi libica e a dare la speranza che la ricostruzione e la riconciliazione siano possibili.

Il successo delle operazioni di mantenimento della pace ha comportato non solo una linea di base di sicurezza, ma ha aiutato nella costruzione della stessa modernità. Questo obiettivo va oltre la NATO, e gli Alleati lo sanno. L'Alleanza non è e non può essere un'agenzia di ricostruzione civile, ma può dare un contributo significativo che fa parte di una coerente risposta internazionale. In questo modo, l'Alleanza ed i suoi sforzi sono altrettanto efficaci quanto la sua capacità di lavorare con gli altri, dovendo la NATO intervenire con paesi e organizzazioni che possano fornire risorse e competenze per la ricostruzione civile. Per raggiungere una

pace duratura a Kabul, Pristina o Sarajevo, la NATO ha bisogno della cooperazione di altre organizzazioni internazionali che possano attuare la loro ricostruzione e le capacità di costruzione della società civile. Nel nuovo concetto strategico concordato nel 2010, l'Alleanza si è impegnata affinché si occupi di "*tutte le fasi di una crisi - prima, durante e dopo*", un *all-embracing*, che implica un maggior ruolo della sicurezza cooperativa. Questa idea è il nucleo essenziale del nuovo "approccio globale". L'instabilità geopolitica richiede rimedi complessi che combinano forza militare, diplomazia e stabilizzazione post-conflitto.

Solo la più ampia possibile coalizione di attori internazionali può fornire elementi di comprensione dei tre fenomeni. Di conseguenza, l'Alleanza non è solo lo sviluppo di partenariati di sicurezza con i paesi del Mediterraneo, della regione del Golfo e persino del Pacifico, ma è anche in contatto con altre organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative che dispongono di mandati in settori quali la costruzione di istituti, governance, sviluppo e riforma della giustizia. Ad esempio, UNNATO, la cooperazione durante la crisi 2011 in Libia, ha dimostrato un dialogo ed un coordinamento inter istituzionale in settori chiave. Durante l'operazione, la NATO ha avuto contatti senza precedenti con la Lega araba, il cui sostegno per il

tutto in tale frangente risultava essenziale. Una volta ripercorso in breve l'exkursus storico della NATO, pare adesso doveroso cercare di soffermare l'attenzione sui prerequisiti essenziali che hanno portato tale organizzazione a concentrarsi sempre più sulla tematica centrale di tale lavoro, ossia il raggiungimento degli Accordi di Varsavia nel 2015. Il vertice NATO è stato istituito con le principali preoccupazioni per una divisione nell'Alleanza e per conciliare gli interessi degli Stati membri dell'Europa orientale e del Sud Europa in vista di diverse minacce regionali. Cinque questioni hanno funto da prerequisiti sostanziali andando a determinare la necessità di tale vertice: la situazione in Europa orientale, i rischi che provengono dal Medio Oriente, una riforma della politica di partenariato della NATO, la questione dell'allargamento e il dibattito sulla futura strategia nucleare dell'Alleanza.

La NATO presentava infatti un'immagine ibrida sette mesi prima del vertice di luglio 2016 a Varsavia. Da una parte, l'aggressione neo imperialista della Russia nell'Europa orientale ha unito l'Alleanza e ha riattivato la sua funzione fondamentale come alleanza di difesa. I suoi membri ritengono ancora una volta di trovarsi di fronte alle realtà di un "mondo dell'articolo 5" in cui si attribuisce la priorità alla solidarietà dell'Alleanza ai sensi dell'articolo 5 del trattato Nord

Atlantico. Come risultato, gli Stati membri hanno accettato un pacchetto completo di misure durante il vertice della NATO in Galles al fine di rafforzare la propria capacità di difesa e hanno dimostrato l'impegno per l'attuazione di questo pacchetto – situazione alquanto significativa e piuttosto rara in sede di summit NATO.

D'altra parte, la NATO è divisa sulla questione di dove e come dovrebbe migliorare la sua capacità di difesa: la corrente revisionista della Russia all'est e la continua violenza islamista nel sud sono due problemi completamente differenti tra loro. Di conseguenza, si presentavano circa quattro priorità diverse che la NATO poneva come obiettivi primari da discutere in sede di Varsavia:

Per i membri dell'Europa dell'Est, il summit di Varsavia si basa sull'attuazione del rafforzamento delle capacità militari, concordato nel summit in Galles del 2014, al fine di migliorare le capacità di dissuasione e di difesa della NATO rispetto alla Russia.

⁽⁹⁾ I paesi del sud della NATO desideravano assicurarsi che l'obiettivo principale dell'Alleanza non fosse del tutto mirato in Europa Orientale e chiedevano, ad esempio, che la nuova Joint Task Force (Very High Readiness Joint Task Force - VJTF) fosse stata adatta anche per la difesa dell'Europa meridionale.

(10) I tre grandi Stati membri europei della NATO - Germania, Francia e Gran Bretagna - avrebbero tentato di istituire un compromesso diplomatico per entrambe le posizioni al fine di ridurre le tensioni tra "sud" e "est".

(11) Con il suo ruolo guida, gli Stati Uniti erano inoltre in forte ricerca di mantenere un consenso nell'Alleanza ma con la prerogativa che l'intera Europa effettuasse un maggiore sforzo militare verso la propria difesa.

Emergeva inoltre prepotentemente anche una linea di guerra transatlantica. Reclami da parte degli stati europei della NATO circa la mancanza di una chiara leadership americana dell'Alleanza erano in quel periodo più forti di quanto non lo fossero mai stati di recente e contraddicevano una pubblica credenza proveniente dallo Stato tedesco che, a seguito delle attività legate all'NSA e delle preoccupazioni per il TTIP, riteneva che l'Europa fosse presumibilmente dominata dal governo statunitense. In vista di questa complessa situazione, le cinque questioni appena menzionate si ponevano come alla base dell'agenda di Varsavia.

Negli ultimi anni il problema dei tagli alle spese militari nei paesi europei ha suscitato non poche preoccupazioni all'interno della comunità internazionale. Nello specifico, il rischio di avere in Europa eserciti "bonsai", troppo limitati nelle dimensioni

per essere impiegati in robuste operazioni di combattimento, significava minare gli sforzi fatti per lo sviluppo di un meccanismo di risposta rapida ed efficace alle minacce alla sicurezza europea. Sebbene all'interno dell'Ue fosse stato già in atto un processo di condivisione delle risorse, con risultati apprezzabili soprattutto nell'ambito del settore del trasporto aereo, la Nato ha rafforzato interoperabilità e capacità attraverso due importanti iniziative: la *Smart Defence* e il *Framework Nation Concept*. La *Smart Defence*, inizialmente concepita al vertice Nato di Chicago nel maggio 2012, ha il compito di incoraggiare gli alleati ad operare congiuntamente con l'obiettivo di sviluppare, acquisire e sostenere capacità militari. Più precisamente, questo processo avviene attraverso una serie di progetti riguardanti aree cruciali quali: munizioni di precisione, cyber defence, difesa antibalistica e Jisr (Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance). Il *Framework Nation Concept* introdotto nel 2013 ha invece l'obiettivo di accrescere la sostenibilità e preservare capacità chiave in ambito militare attraverso lo sviluppo di unità multinazionali guidate da una "framework nation" (i.e. Germania, Italia e Regno Unito).

Le minacce ad est e a sud dei confini europei ponevano comunque ulteriori sfide alla NATO, esponendo i limiti delle attuali iniziative e rendendo necessari

immediati aggiustamenti. L'annessione illegale della Crimea e la crisi in Ucraina hanno costretto la NATO ad elaborare una strategia sia per assicurare gli alleati maggiormente intimoriti dall'azione della Federazione Russa, sia per difendere il confine orientale dalla minaccia proveniente da Mosca. Durante il conflitto in Georgia del 2008 la Russia aveva già iniziato un processo di modernizzazione e miglioramento rivolto all'organizzazione, addestramento e logistica delle proprie forze armate. Ciononostante la rapida escalation dell'azione russa in Ucraina ha colto di sorpresa la NATO. La crisi in Ucraina ha trasformato radicalmente la percezione reciproca di NATO e Russia: da un lato la Russia si considera in conflitto con l'Occidente, dall'altro l'Alleanza ha smesso di vedere la Russia come partner affidabile.

A tal proposito, è stata suggerita l'ipotesi di una normalizzazione delle relazioni tra Nato e Russia, almeno in termini economici. A titolo di esempio si ricorda la partnership esistente tra alcuni dei partner europei (es. Italia e Francia) e la Federazione Russa. Un ritorno alla normalità nei rapporti tra Nato e Russia a seguito della crisi ucraina non sembrava tuttavia possibile nelle circostanze allora in atto. Dal 1 aprile 2014 i membri Nato all'interno del Consiglio Nato-Russia hanno sospeso tutti i progetti di cooperazione esistenti con Mosca, sia in

ambito civile che militare.

Nonostante vari aspetti dello scenario orientale europeo richiama alla mente la Guerra fredda, si possono evidenziare varie differenze con l'era pre-1989.

La prima grande differenza riguarda la posizione della linea di divisione. Invece di Berlino, il nuovo fronte di tensione è adesso rappresentato dal confine con le repubbliche baltiche. Questa nuova condizione costituisce un vantaggio operativo per la Russia. Nonostante le capacità Nato prevalgano ancora su quelle russe, il vantaggio di Mosca si regge sulla rapidità di schieramento delle sue forze, come dimostrato dalla mobilitazione lungo il confine con l'Ucraina di decine di migliaia di soldati nell'arco di 72 ore. D'altro canto, data la mancanza di profondità strategica delle repubbliche baltiche, la Nato ha grandi difficoltà nell'elaborare nell'area meccanismi di risposta rapidi ed efficaci, che siano in grado di prevenire e respingere un'eventuale aggressione da parte di Mosca.

La seconda grande differenza risiede nel ruolo giocato dall'Unione europea (Ue) nella crisi ucraina, soprattutto considerando che l'Unione non disponeva degli attuali strumenti durante la Guerra fredda. L'Ue possedeva a sua disposizione strumenti legali, politici ed economici che potrebbero essere utilizzati per influenzare i calcoli strategici della Russia nelle fasi

iniziali di un'eventuale ostilità. Di conseguenza, aggiungendo gli strumenti europei di soft power a quelli militari della Nato, i due attori avrebbero potuto condividere l'onere di garantire la sicurezza dei confini dell'Europa orientale. Nello specifico, il contributo dell'Ue si rivelava utile in scenari di guerra ibrida, quando i confini tra sicurezza interna ed esterna risultano particolarmente sfumati. Un'altra importante differenza evidenziata durante il dibattito riguarda proprio il carattere ibrido della guerra in Ucraina. Alcuni interventi hanno sottolineato i metodi innovativi e l'inusuale entità delle operazioni di intelligence condotte dalla Russia, così come il suo interferire con i media degli stati limitrofi. Altri hanno invece posto l'accento sugli elementi di continuità con la Guerra fredda, facendo riferimento alle caratteristiche della propaganda estremamente aggressiva messa in atto dai russi negli anni Settanta. Ciononostante, la guerra ibrida in Ucraina ha rivelato come la Nato non disponga di strumenti di soft power per fronteggiare situazioni di questo genere. Nel solco di tale analisi, si deve rimarcare come la guerra ibrida non ricada direttamente sotto il mandato dell'Alleanza atlantica in termini di difesa collettiva. In realtà nella prima fase delle ostilità in Ucraina il conflitto ibrido fu considerato come una questione di sicurezza interna e la NATO fu chiamata

in causa nel momento in cui gli alleati confinanti con la Russia ne richiesero l'intervento.

Infine, un'altra differenza rispetto alla Guerra Fredda è rappresentata dalla presenza di minoranze russe nei territori di alcuni stati membri della Nato, come conseguenza dell'allargamento ad Est compiuto dall'Alleanza nel 2004. A tal proposito la discussione non ha mancato di evidenziare come una più profonda integrazione delle minoranze in questi paesi possa contribuire a stabilizzare le relazioni tra Nato e Russia, così come ad accrescere la resilienza degli alleati orientali rispetto a "minacce ibride". A parte le considerazioni riguardanti differenze e similitudini con la Guerra fredda, è stato unanimemente riconosciuto che le relazioni con la Russia rappresentano al momento la maggiore preoccupazione per la Nato. Mettendo a nudo le sottovalutate debolezze dell'Alleanza, la crisi in Ucraina ha costretto la Nato a supportare i suoi alleati orientali in termini operativi, tecnici e politici. In particolare, la crisi ha evidenziato le difficoltà della Nato nell'impiegare capacità operative di risposta rapida. Di conseguenza, per preparare la Nato rispetto a queste minacce alla propria sicurezza, in occasione del vertice del 2014 in Galles gli alleati hanno concordato sulla redazione del Readiness Action Plan (Rap). Le

misure adottate nel Rap includono: l'aumento del numero di velivoli impegnati nel pattugliamento dello spazio aereo degli Stati baltici; lo schieramento di caccia in Romania e Polonia e di velivoli per attività di addestramento in Romania; l'intensificazione del pattugliamento nel Mar Baltico, nel Mar Nero e nel Mediterraneo attraverso gli Standing NATO Maritime Group e gli Standing NATO Mine Counter-Measures Group; infine, il dispiegamento di forze di terra lungo i confini orientali dell'Alleanza con l'obiettivo di condurre a rotazione addestramenti ed esercitazioni¹. In generale, il Rap è uno strumento che ha lo scopo di rendere le forze Nato maggiormente pronte ad operare sia sul fianco sud che sul fianco est.

Nel complesso la crisi ucraina ha evidenziato i limiti delle forze e della struttura di comando della Nato, limiti che rendono difficile attuare una risposta rapida a crisi improvvise. Proprio per questo il Rap prevede delle misure di adattamento a lungo termine, quali il rafforzamento della NATO Response Force (Nrf), così come l'istituzione della Very High Readiness Joint Task Force (Vjtf), delle NATO Force Integration Unit (Nfiu) e di quartieri generali multinazionali. In aggiunta, il recente intervento russo in Siria ha attirato l'attenzione della comunità internazionale prevalentemente su due aspetti.

Innanzitutto, date le difficoltà logistiche e la mancanza di sostegno da parte dell'opinione pubblica per un intervento di terra in Siria, sono stati sollevati dubbi circa le capacità di Mosca di impiegare un considerevole numero di uomini nella regione per un periodo prolungato, a differenza del caso ucraino. In secondo luogo, si è discusso sulla mancanza di una reazione da parte Nato all'iniziativa russa. A tal proposito, la differenza di visioni tra gli alleati all'interno di un processo di decision-making basato sul consenso può aver costituito un ostacolo nell'affrontare queste situazioni.

Mentre lungo i confini orientali la sicurezza dell'Alleanza è messa alla prova da una minaccia già nota e rappresentata da un attore unitario, il fianco sud è colpito da minacce inusuali e molteplici (es. il terrorismo e un massiccio flusso di rifugiati). Proprio riguardo alla sfida proveniente da sud, sono state poste numerose domande durante il dibattito. Le risposte riguardanti il coinvolgimento della Nato in questo scenario hanno sottolineato come l'Alleanza debba chiarire alcuni punti fondamentali prima di definire una strategia guida per il Sud.

In primo luogo dovrebbero essere identificate le minacce e individuato il quadro giuridico di riferimento adatto per affrontarle. Nello specifico, alcune questioni rimangono irrisolte e va chiarito se l'obiettivo debba essere la lotta allo

Stato islamico o anche ad altri gruppi terroristici, e se la situazione attuale rappresenti una questione di difesa o piuttosto di sicurezza interna. Gli alleati sono quindi chiamati a definire le loro ambizioni nella regione meridionale, storicamente non al centro delle attenzioni dell'Alleanza. Al riguardo, risulta difficile chiarire quale attore, Nato o Unione europea, debba essere coinvolto, se l'articolo 5 della Carta atlantica sia applicabile o meno in questo contesto e infine quali siano le necessità degli alleati. Ad esempio, attualmente il mandato della Nato non include attività di contrasto al terrorismo in termini di intelligence, in quanto questa è spesso considerata una questione di sicurezza interna. Pertanto, qualora i membri Nato del fianco sud (es. Italia, Spagna e Portogallo) incoraggiassero un maggiore coinvolgimento dell'Alleanza in questo scenario, questo potrebbe richiedere importanti cambiamenti nel mandato dell'organizzazione.

Gli alleati meridionali, ad ogni modo, si sarebbero trovati nell'evenienza di chiarire le proprie intenzioni prima di chiedere un adattamento della struttura istituzionale dell'Alleanza. Inoltre, dato che il processo di adattamento dipende interamente dalla volontà politica dei membri della Nato, una leadership forte statunitense avrebbe potuto facilitare questa operazione. A tal proposito, sfortunatamente, gli Stati Uniti

scelsero di tenere un profilo basso in Medio Oriente e nel Nord Africa, con la Nato priva di una leadership ferma in grado di gestire la questione relativa ai suoi confini meridionali. Tuttavia, eventuali cambiamenti nel mandato dell'Alleanza Atlantica potrebbero essere cruciali al fine di affrontare le minacce emergenti.

L'Alleanza si trovava quindi nell'evidente bisogno di attuare cambiamenti importanti orientati al rafforzamento di interoperabilità, prontezza e adattamento, al fine di fronteggiare le attuali sfide a livello internazionale. Il vertice in Galles promosse riforme istituzionali e operative in risposta alla crisi in Ucraina (es. il Rap) e diverse iniziative allora in via di realizzazione. Il vertice di Varsavia del 2016 è risultato quindi chiaramente un momento cruciale per verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal vertice in Galles e per continuare nel loro perseguimento. Non erano però state ancora adottate misure atte a rispondere alle crescenti minacce provenienti dal fianco sud.

Catalizzando la volontà politica degli alleati di affrontare le sfide alla sicurezza dell'Alleanza, il vertice di Varsavia rappresenta dunque il punto di partenza per un rafforzamento delle capacità Nato di rispondere a simili minacce. Al tal fine, è stato innanzitutto necessario accrescere la consapevolezza riguardo alla sfida del fianco Sud e chiarire il possibile ruolo della

Nato a riguardo. In generale, la natura sfaccettata dello scenario che la Nato si trovava ad affrontare sarebbe potuta essere considerata anche come un'opportunità per riformare il sistema decisionale e la struttura delle forze dell'Alleanza, alla luce dei cambiamenti all'interno dell'ambiente di sicurezza internazionale. A tal proposito, la Nato prese in considerazione un adattamento comprensivo di lungo periodo che implicasse il rafforzamento dell'unità politica e militare degli alleati e la promozione di una maggiore reattività ai confini est e sud dell'Alleanza. Le iniziative della Nato rimanevano inoltre orientate verso una più stretta collaborazione con l'Ue e lo sviluppo di strategie e strumenti efficaci per contrastare la guerra ibrida, e infine verso un adattamento politico.

Come si è potuto notare, il vertice di Varsavia del 2016 sorgeva su una base di prerequisiti sostanziali che risultavano determinanti per sancire una politica dell'Alleanza al tempo stesso innovativa ed in linea con le prerogative del Trattato, un passo importante in questo percorso di modernizzazione sia per le istituzioni Nato che per i suoi alleati.

Fin dalla sua fondazione nel 1949, la flessibilità dell'Alleanza transatlantica, incorporata nel suo Trattato originale, ha permesso di soddisfare le differenti esigenze ogni volta di diversa natura. Negli anni '50 l'Alleanza era un'organizzazione

puramente difensiva. Negli anni '60, la NATO è diventata uno strumento politico per la détente. Negli anni '90, l'Alleanza era uno strumento per la stabilizzazione dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale attraverso l'incorporazione di nuovi Partner e Alleati. Ora la NATO ha una nuova missione: estendere la pace attraverso la proiezione strategica della sicurezza.

Questa non è una missione di scelta, ma di necessità. Gli Alleati non l'hanno inventata né lo desideravano. Gli eventi stessi hanno costretto questa missione su di loro. Il fallimento degli Stati-Nazione e l'estremismo violento potrebbero essere le definitive minacce della prima metà del XXI secolo. Solo una risposta internazionale fortemente coordinata può affrontarli. Questa è la sfida comune della NATO. Come pietra fondamentale di una pace transatlantica, la NATO deve essere pronta a soddisfarla.

I NUOVI SCENARI CRIMINALI:

INTRODUZIONE AL FENOMENO DEL CYBERCRIME

SOMMARIO: §I. Introduzione - §II. Information Age: orientarsi nella nuova era - §III. La rivoluzione informatica e i suoi profili problematici - §IV. Cyberspace: la quinta dimensione della conflittualità - §IV.I. Profili problematici dello spazio cibernetico - §V. Dalla rivoluzione digitale alla rivoluzione criminale - §VI. Il fenomeno del cybercrime - §VII. Il cybercrime quale nuovo volto del crimine organizzato - §VIII. La dimensione transnazionale della criminalità informatica - §IX. Basso rischio, alto guadagno - §X. Conclusioni.

Di Antonio Fabio Vigneri

§I. Introduzione

L'incessante sviluppo, negli ultimi decenni, della tecnologia informatica ha comportato dei cambiamenti epocali in ogni settore della vita umana. Tale tecnologia offre molteplici opportunità di sviluppo sul piano sociale, culturale ed economico, ma rappresenta altresì un terreno fertile per nuove metodologie di aggressione a beni giuridici, aventi rilievo penale, e, dunque, una nuova frontiera di lotta alla criminalità, che può offrire innovativi strumenti e mezzi per la ricerca delle prove e, in generale, per il contrasto a gravi fenomeni criminosi.

Il contraltare della fisiologia dell'*Information and Communication Technology* è costituito dalla patologia del *cybercrime*, inteso come il complesso delle azioni con finalità criminali, che si perpetuano nel *cyberspace* (si pensi alle frodi informatiche, ai furti d'identità, alle estorsioni da *ransomware*, al riciclaggio *online*, etc.).

La criminalità informatica può considerarsi,

dunque, un fenomeno che rappresenta il risultato dell'evoluzione della tecnologia informatica, che, come ogni innovazione tecnologica, ha portato con sé problemi di sicurezza, i quali, nel contesto delle tecnologie, si identificano come problemi ontologici, poiché connaturati nella natura stessa della tecnologia.

La transnazionalità di fenomeni criminosi, aventi anche natura *cyber*, rappresenta una grande sfida degli Stati, per l'evoluzione delle politiche criminali, e comporta l'esigenza di dare impulso a un nuovo approccio ideologico e metodologico di portata globale. Tale esigenza è avvertita maggiormente nel contesto dei reati informatici, dal momento che lo spostamento da un ambiente tangibile e materiale verso un ambiente intangibile e dematerializzato comporta che gli illeciti commessi e gli strumenti e i metodi adoperati per investigarli non siano più soggetti alle regole tradizionali e precostituite. A questo riguardo, le norme che disciplinano i mezzi di comunicazione tradizionali risultano oggi, a fronte del nuovo dominio virtuale coincidente con lo spazio cibernetico, inadeguate, se non obsolete, in quanto costruite facendo riferimento a uno spazio fisico e territoriale. In un contesto siffatto, chiaramente, risulta difficile estenderle sino a ricomprendervi le azioni effettuate nell'ambiente cibernetico, avendo questo una natura delocalizzata e aterritoriale.

Fino ad oggi, ogni organizzazione criminale, anche quelle in grado di ramificarsi a livello extraterritoriale, nasceva da e su di un territorio specifico. Queste organizzazioni s'identificavano proprio con il loro territorio d'origine, sul quale erano radicate con i loro codici culturali, con le loro tradizioni. Tali organizzazioni si caratterizzavano per uno stretto legame e per la conoscenza diretta tra i membri. Il *cybercrime*,

invece, si distingue, ad es., per la connotazione transnazionale del reato, che è *borderless*, cioè privo di confini o *a-spaziale*, caratteristica inedita tra tutti i crimini, che non trova precedenti nella storia nelle tradizionali attività delittuose e che lo rende il reato per antonomasia del terzo millennio.

A ciò si aggiunga, quale caratteristica peculiare della minaccia criminale nel *cyberspace*, la distanza tra i criminali informatici e le loro potenziali vittime. La condotta illecita *cyber* può concretizzarsi in più azioni, svolte in tempi diversi o contemporaneamente da più soggetti agenti o da uno solo in una molteplicità di luoghi o in uno spazio virtuale. La condotta suddetta innesta più processi elaborativi e di trasferimento di informazioni, che passano in tempi lunghi o in tempo reale attraverso spazi indeterminati. Una o più vittime possono essere colpite dall'aggressione informatica, immediatamente o a distanza di tempo⁶⁰.

Preso atto delle caratteristiche della minaccia criminale informatica, è chiaro che il cibercriminale si trovi in una posizione di vantaggio rispetto al criminale tradizionale.

§II. *Information Age: orientarsi nella nuova era*

L'epoca odierna corrisponde all'Era dell'Informazione⁶¹, perché ogni individuo ha la facoltà di trasferire liberamente le informazioni e può avere accesso immediato a quella

conoscenza, che in precedenza, nel migliore dei casi, avrebbe trovato con difficoltà.

Siamo approdati, pertanto, a un sistema di “comunicazione aperta”, che elimina qualsiasi tipo di demarcazione tra “informazione protetta” e “informazione spalancata”. L'uomo del terzo millennio ha, quindi, la necessità impellente di poter contare sulla continua fruizione di dati e informazioni, quasi a voler dimostrare e giustificare la sua stessa esistenza⁶².

Lo sviluppo delle tecnologie digitali, volte a funzioni quali la produzione, il trattamento, la disseminazione, la trasmissione e l'utilizzo delle informazioni, ha indubbiamente comportato un'accelerazione della vita quotidiana e del *lifestyle* dell'individuo, favorendo comunicazioni, collegamenti veloci e globali, che stanno plasmando la società moderna, rendendola digitale⁶³.

Le suddette tecnologie hanno definito nuove e maggiori opportunità su scala planetaria, comportando, dunque, una migliore qualità della vita per fasce sempre più ampie di popolazione.

In un lasso di tempo assai breve, la maggior parte delle attività umane, svolte manualmente o attraverso apparecchiature meccaniche, hanno lasciato il passo a ben più efficienti implementazioni digitali. Nell'ambito della vita commerciale e di relazione, atti e negozi giuridici di genere disparato sono regolati e celebrati attraverso ordini, impartiti a elaboratori elettronici, che provvedono a modificare sfere

⁶⁰ PANSÀ A., in *Cybercrime: conferenza internazionale. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità Informatica*, ILARDA G., MARULLO G., (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004, p. 100.

⁶¹ Per un'analisi dettagliata sull'ampio concetto di *Information Age* si rinvia a FLORIDI L., *La rivoluzione dell'informazione*, Codice Edizioni, Torino, 2012. Nella seguente opera, l'Autore analizza l'ambiente nel quale si diffonde l'interazione tra individui e l'informazione dimostrando come «*sotto molti profili non siamo entità isolate, quanto piuttosto organismi informativi interconnessi, o inforg, che condividono con agenti biologici e artefatti ingegnerizzati un ambiente globale costituito in ultima analisi dalle informazioni, l'infosfera*».

⁶² A questo riguardo, secondo Teti, «*la Rete, considerata il “sistema nervoso” del mondo, ha consentito a ogni individuo di rendersi protagonista*

dell'informazione, eliminando quella separazione iniziale tra chi produceva le informazioni (quotidiani, radio, tv) e chi ne era fruitore. L'interazione virtuale tra individui ha condotto alla crescita rapida e inarrestabile delle relazioni interpersonali permettendo di trasformare la comunicazione da locale a globale». Sul punto si veda TETI A., *Open Source Intelligence & cyberspace. La nuova frontiera della conoscenza*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2015, p. 131.

⁶³ BALSANO A. M., DEL MONTE L., *Il diritto internazionale di fronte al cyberspace*, in OSSERVATORIO PER LA SICUREZZA NAZIONALE (a cura di), *Cyberworld. Capire, proteggersi e capire gli attacchi in rete*, Hoepli, Milano, 2013, p. 219.

giuridiche e a eseguire trasferimenti di capitali in forma immateriale.

Il processo evolutivo, determinato dall'avvento delle sofisticate tecnologie di elaborazione e di comunicazione, non ha comportato soltanto mutamenti relativi alla natura dell'informazione, ma ha determinato sostanziali cambiamenti in ordine alla sua diffusione. In primo luogo è variata l'ampiezza: l'informazione ha progressivamente raggiunto contemporaneamente un sempre maggior numero di soggetti distanti tra loro anche centinaia di migliaia di chilometri. In secondo luogo è cambiata radicalmente la velocità, divenuta iperbolica: l'informazione, un tempo successiva ai fatti cui si riferiva, è diventata prima immediatamente conseguente, poi addirittura simultanea⁶⁴.

Le *Information and Communications Technologies* (I.C.T.) sono oramai pervasive e stanno penetrando trasversalmente in tutti i settori produttivi e nei sistemi, che regolano le dinamiche sociali: servizi pubblici, conoscenza, convergenza dei *media*, reti sociali, gestione ambientale, problemi energetici, agricoltura e mondo lavorativo. Le società organizzate, dunque, si stanno evolvendo verso un modello di interazione abilitato da I.C.T. *anytime, anywhere, for anybody*.

È necessario rapportarsi con l'entità della popolazione internauta, per comprendere meglio questo scenario fortemente digitalizzato.

⁶⁴ DI NUNZIO R., RAPETTO U., *Le nuove guerre. Dalla Cyberwar ai Black Bloc, dal sabotaggio mediatico a Bin Laden*, Rizzoli, Milano, 2001, p. 9.

⁶⁵ Report visionabile presso: <https://www.slideshare.net/wearesocial/digital-in-2018-global-overview-86860338>, ultimo accesso il 23 novembre 2018.

⁶⁶ Risulta interessante la considerazione di Teti secondo il quale «nell'ecosistema digitale l'individuo viene messo nelle condizioni di poter dare libero sfogo alle pulsioni più represses, ad esempio esprimendo le critiche più dure e violente sugli estranei, oppure scagliandosi senza alcun timore in discussioni animate e inutilmente durature». Il *cyberspace* può, pertanto, considerarsi un amplificatore di sentimenti negativi. Circa la relazione tra *cyberspace* e modifiche comportamentali

Secondo il report *Global Digital 2018* di We Are Social, su 7,6 miliardi di abitanti nel pianeta, gli utenti connessi a Internet sono 4 miliardi (il 53% della popolazione mondiale), e di questi, 3,2 miliardi (il 42%) sono attivi sui *social media*⁶⁵. Questi dati possono permetterci di comprendere quanto grande possa essere l'impatto criminale sulla c.d. galassia Internet.

In particolare, per i giovani l'esposizione al digitale supera di gran lunga quella della frequentazione scolastica e, addirittura, quella dedicata al riposo notturno, per cui i *media* si possono tramutare in "armi di distrazione di massa", con evidenti ripercussioni sulla preparazione scolastica, sui rapporti sociali e anche sulla psiche⁶⁶.

In ultima analisi può rilevarsi che l'*Information Age* presenta grandi opportunità per l'umanità nel suo complesso, ma che ha anche aperto la strada a rischi, minacce di ogni tipo, eventi dalla difficile previsione e a conflitti tra interessi individuali, collettivi, statali o di sicurezza.

§III. *La rivoluzione informatica e i suoi profili problematici*

Fruizione, influenza e innovazione sono i tre concetti chiave della rivoluzione informatica, che a livello globale, dal 1995, la società sta vivendo e non accenna a spegnersi⁶⁷.

dell'individuo si rinvia a TETI A., *Cyber espionage e cybercounterintelligence. Spionaggio e controspionaggio cibernetico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018, p. 31.

⁶⁷ CASTELLS M., *The rise of the network society*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 73.

In merito all'importanza riconosciuta al fenomeno in esame, si può menzionare il pensiero di Michael Heim, definito il filosofo del *cyberspace* il quale, nell'ambito della sua "teoria della trasformazione", ritiene che la rivoluzione informatica sia da considerare tanto grande quanto il passaggio dall'oralità alla scrittura. Per un'interpretazione in chiave ontologica della nostra realtà alla luce del virtuale e del *cyberspace* si rimanda a HEIM M., *Metafisica della realtà virtuale*, ed. it. a cura di ROSSI D., Guida,

Questa, determinata dal passaggio dalla società industriale alla società dell'Informazione o informazionale, ha comportato un susseguirsi di profonde conseguenze incidenti, oltre che sul patrimonio normativo nazionale e sopranazionale, anche sulle relazioni sociali e politiche, sul tipo e sulla qualità di relazioni interpersonali, sul tempo libero, sulla distribuzione della conoscenza, sull'istruzione, sul commercio, sulla sanità, sul linguaggio utilizzato all'interno del corpo sociale e così via. In un contesto siffatto, gli strumenti informatici incidono sulla disposizione delle attività appena menzionate, conformandole a strutture algoritmiche e digitali, senza snaturarne l'essenza ma modificandone la forma.

Questo passaggio ha influito sui paradigmi sociali, introducendo, secondo il sociologo Castells, un nuovo paradigma socio-tecnologico, caratterizzato da alcuni aspetti: la materia prima delle nuove tecnologie è l'informazione; gli effetti delle nuove tecnologie possiedono una grande pervasività; le nuove tecnologie consentono e favoriscono l'interconnessione tra i sistemi tecnologici, sono flessibili e tendono alla convergenza⁶⁸.

Tale rivoluzione, tuttavia, è molto difficile da controllare, giacché ha reso l'uomo medio improvvisamente padrone di un nuovo e immenso universo, per il quale le istituzioni non assumono più un'indiscussa posizione dominante, trovandosi invece alla pari, se non a volte in svantaggio, rispetto al numero indeterminato di soggetti coinvolti.

Nonostante i vantaggi e i benefici apportati dal c.d. "tsunami informatico" siano davvero

molteplici, al punto che oggi sarebbe impossibile pensare di vivere in un mondo non connesso, Internet è ancora un universo indeterminato, aperto, decentralizzato e neutrale.

L'avanzamento tecnologico ha reso disponibili a una moltitudine di soggetti mezzi, che ampliano enormemente il ventaglio delle potenzialità dell'essere umano, ma senza i necessari adeguamenti al quadro etico e normativo. Nel contesto delineatosi la crescita esponenziale delle tecnologie informatiche, non bilanciata da una adeguata regolamentazione giuridica, ha generato uno spazio grigio, dove è possibile agire impunemente per fini antisociali, che vanno dal *cybercrime* alla *cyberwar*.

Le norme nazionali e internazionali, che disciplinano i mezzi di comunicazione tradizionali (radio, stampa, televisione, editoria) risultano, a fronte della nuova dimensione dello spazio cibernetico, profondamente inadeguate, in quanto sono state congegnate pensando a uno spazio territoriale e, chiaramente, risulta complesso estenderle fino a ricomprendervi anche le operazioni effettuate attraverso la Rete poiché, quest'ultima, crea uno spazio virtuale costituito da siti e pagine *web*, che non si trovano in un determinato luogo fisico. Il rapporto diritto-*cyberspace* produce, dunque, una serie di rilevanti profili problematici, tra cui quelli relativi all'individuazione dell'azione criminosa e alla localizzazione dell'autore del crimine informatico.

L'incessante evoluzione, ma anche le nuove esigenze di globalizzazione, nonché la nascita di nuovi beni giuridici, finora sconosciuti, con le conseguenti nuove minacce ai medesimi

Napoli, 2015. Secondo Alvin e Heidi Toffler, inoltre, l'attuale "era dell'informazione" altro non è che il prodotto della "terza rivoluzione industriale". Infatti, la loro tesi futuristica, poggia sulla concezione che la storia dell'umanità non è altro che il frutto di un'evoluzione a "ondate", di cui la "terza ondata" è il risultato del passaggio dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione

digitale. Tale rivoluzione, attraverso le moderne tecnologie interattive, è riuscita a plasmarsi velocemente a livello planetario, abbattendo così i limiti dello spazio e del tempo. Vedi TOFFLER A., TOFFLER H., *Creating a new civilization: the politics of the third wave*, Turner Publishing, Nashville, 1995.

⁶⁸ CASTELLS M., *op. cit.*, p. 73.

costituiscono fattori di rapido invecchiamento delle norme e pongono al giurista il problema di una costante ricerca di regole nuove che meglio contemperino i diversi interessi.

All'evoluzione digitale dovrebbe, pertanto, corrispondere un'evoluzione etico-normativa, atta a rendere la rivoluzione 2.0 fruibile in sicurezza. Il ciberindividuo deve farsi carico consapevolmente del compito di controllo dell'avanzamento tecnologico, dirigendolo verso un auspicato miglioramento delle proprie e altrui condizioni di vita, fornendo una cornice normativa adeguata allo scopo. E si tratta di un compito di non facile realizzazione, poiché comporta un controllo cosciente della tecnologia in oggetto e delle sue evoluzioni.

§IV. *Cyberspace: la quinta dimensione della conflittualità*

Qualche considerazione più approfondita merita il concetto di *cyberspace*⁶⁹: il sostrato tecnologico dove si perpetua una delle nuove manifestazioni della criminalità odierna, nonché elemento cruciale per le dinamiche politiche, sociali, finanziarie e umane del XXI secolo.

Si può ben affermare, infatti, che oggi la vita quotidiana scorre su migliaia e migliaia di chilometri di cavi e di fibre ottiche che in

un'intricatissima, fitta e capillare rete collegano i nodi più remoti del globo. Dati, informazioni, immagini e disposizioni economiche corrono fulminei nella dimensione intangibile, immateriale e senza tempo dello spazio cibernetico: una sorta di "non-luogo", in cui si muove e alimenta tutto il sistema sociale, economico, politico e militare dell'intero pianeta.

Questo termine, apparentemente futuristico, racchiude in realtà in modo succinto, ma efficace, un universo nuovo e complesso, affascinante e pericoloso, virtuale e al contempo drammaticamente concreto, sul quale scorre gran parte della vitalità del mondo moderno⁷⁰.

Tale nuova dimensione "aspaziale" si presenta, per sua stessa natura, come "deterritorializzata", "decentralizzata"⁷¹ e contraddistinta dalla simultaneità, dall'anonimato, dalla "spersonalizzazione" e dalla "detemporalizzazione" delle attività⁷².

Prima di porre l'attenzione sulle caratteristiche del *cyberspace* dobbiamo, anzitutto, dare una definizione. Si tratta di un'operazione di non facile compimento, a causa della particolare natura che lo connota.

La "peculiarità" del *cyberspace*, infatti, è essenzialmente dovuta alla concorrenza nella sua formulazione sia di elementi naturali che virtuali, la cui natura "ibrida" riflette l'incertezza e

⁶⁹ Volendo rinvenire la prima definizione storica di "cyberspace", si possono riportare le parole del romanziere di fantascienza William Gibson tratte da *Neuromancer* (1984), dove l'autore descrive lo spazio cibernetico come «una rappresentazione grafica di dati ricavati dai banchi di ogni computer del sistema umano. Impensabile complessità. Linee di luce allineate nel non-spazio della mente, ammassi e costellazioni di dati. Come luci di una città che si allontanano». Gibson aveva iniziato a delineare uno dei più importanti sviluppi del ventunesimo secolo: l'interconnessione globale di dati e sistemi.

⁷⁰ LUCHENA G., *La cyber dimension*, in *Informazioni della Difesa*, 3/2013, p. 18.

⁷¹ Questi concetti sono stati introdotti nel 1997 dal filosofo Pierre Levy, fra i primi a sostenere che lo spazio tradizionale è stato via via soppiantato da uno spazio assolutamente inedito, che ha determinato un nuovo nomadismo, modificando in maniera sensibile non l'economia di mercato, ma anche, e soprattutto, le relazioni fra gli individui e i singoli Stati. Vedi LEVY P. *Il virtuale*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 1997, pp. 9-14.

⁷² Si tratta di uno spazio che, a causa della sua particolare natura, non è soggetto – né tanto meno assoggettabile – a quegli stessi dettami giuridici che, di norma, trovano applicazione entro i canonici, regolamentari e regolamentabili confini statali. Fra gli elementi costitutivi dell'ambiente cibernetico si rammentano, inoltre, l'efemeralizzazione e la natura dromologica. Il concetto filosofico di "efemeralizzazione", coniato da Richard Buckminster Fuller, può intendersi come il "fare di più con meno", dunque, in riferimento allo spazio cibernetico, tale termine indica lo svolgere più attività con il minor sforzo possibile. La natura dromologica del *cyberspace* fa riferimento al dinamismo che lo caratterizza e che muta ininterrottamente la sua geografia. Per una accurata disamina degli elementi costitutivi del *cyberspace* si rimanda a MARTINO L., *La quinta dimensione della conflittualità. L'ascesa del cyberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *Politica & Società*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2018, Il Mulino, pp. 63-69.

l'incapacità di raggiungere una condivisione onnicomprensiva della descrizione cognitiva del termine in esame⁷³.

Ai fini della nostra trattazione, tuttavia, possiamo, in questa sede, fare riferimento al “Quadro Strategico Nazionale per la Sicurezza dello Spazio Cibernetico” che definisce lo spazio cibernetico come «l'insieme delle infrastrutture informatiche interconnesse, comprensivo di hardware, software, dati e utenti, nonché delle relazioni logiche, comunque stabilite, tra di essi. Esso, dunque, comprende Internet, le reti di comunicazione, i sistemi su cui poggiano i processi informatici di elaborazione dati e le apparecchiature mobili dotate di connessione di rete. [...] Esso costituisce un dominio virtuale di importanza strategica per lo sviluppo economico, sociale e culturale delle nazioni»⁷⁴.

Definito come la “quinta dimensione della conflittualità”⁷⁵, lo spazio cibernetico si presta a essere il nuovo campo di battaglia e di competizione geopolitica nel XXI secolo; teatro artificiale di guerra supplementare ai quattro teatri naturali di terra, mare, aria e spazio extra-atmosferico; dominio affascinante, che rappresenta uno dei campi più critici della politica internazionale di oggi e potenzialmente di domani, nonché minaccia concreta alla sicurezza nazionale e internazionale.

Lo spazio cibernetico, ambiente virtuale e frutto per eccellenza dell'attività umana, si presenta diversamente rispetto ai quattro domini tradizionali. Più che una dimensione aggiuntiva, si identifica come un ambiente, che avvolge le altre aree dell'azione umana. Difatti, data la pervasività che lo connota, penetra

trasversalmente in tutti i settori produttivi e nei sistemi che regolano le dinamiche sociali: servizi pubblici, conoscenza, reti sociali, gestione ambientale, controllo del traffico aereo, marittimo e ferroviario, gestione di apparecchi domestici o dispositivi medici personali e mondo lavorativo.

Una dimensione ricca di incognite, ma non del tutto oscura. Esistono, infatti, alcune considerazioni che si possono effettuare in merito alle caratteristiche di questo nuovo *cyberworld*:

♣ È in costante evoluzione: la pervasività della Rete corre di pari passo con lo sviluppo delle infrastrutture informatiche e con l'ampiamiento dei rapporti politici, commerciali ed economici tra Stati;

♣ Accanto ai quattro domini tradizionali il *cyberspace* può essere utilizzato come uno strumento strategico dagli Stati. Il potere cibernetico si può adoperare, infatti, in pace e in guerra; è coperto, relativamente economico e consente sia l'offesa che la difesa. Esso garantisce, inoltre, risultati tanto efficaci quanto quelli degli strumenti militari convenzionali, ma a una frazione dei costi;

♣ Il *cyberspace* è l'ultima evoluzione di un percorso tecnologico iniziato secoli fa. La macchina da stampa, il telegrafo, il telefono e le tecnologie di comunicazione senza fili hanno altrettanto rivoluzionato le società e le economie. A differenza di tutti i suoi predecessori, lo spazio cibernetico non è solo uno strumento di comunicazione ma un mezzo per creare,

⁷³ MARTINO L., *op. cit.*, p. 64.

⁷⁴ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico*, dicembre 2013. Testo consultato presso: <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/quadro-strategico-nazionale-cyber.pdf>, ultimo accesso il 14 novembre 2018, p. 10.

⁷⁵ LYNN III W. J., *Defending a new domain: the Pentagon's cyber strategy*, in *Foreign Affairs*, September/October 2010, articolo consultato presso: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2010-09-01/defending-new-domain>, ultimo accesso il 14 novembre 2018.

accumulare, manipolare e distruggere informazioni⁷⁶.

Lo spazio cibernetico è una *terra nullius*. È esattamente l'assenza di regole che lo rende appetibile per perseguire scopi criminali o aggressivi in termini politici, economici, sociali e religiosi. Non è stato disegnato o ingegnerizzato, inoltre, per essere un posto sicuro ma, al contrario, per trasmettere informazioni. Da ciò ne consegue un deficit intrinseco di sicurezza, che lo rende un ambiente a offesa persistente⁷⁷.

Il *cyberspace* è, in ultima analisi, un oceano di informazioni, che non ha confini definiti, ma solamente “spazi” con estremità particolarmente mobili; una prospettiva nuova, priva di qualsiasi riferimento e caratterizzato dall'informazione istantanea e mondializzata.

§IV.I. *Profili problematici dello spazio cibernetico*

Il *cyberspace* è il nuovo campo di battaglia e di competizione geopolitica del XXI secolo. Tale nuova dimensione ha la capacità (unica) di rendere uniformi gli squilibri politici, che dominano le relazioni internazionali, ponendo sullo scacchiere soggetti della più diversa natura: singoli individui, attori non-statali e Stati. Questi agiscono su un piano di gioco quasi paritario, venendo meno, così, ogni forma di asimmetria. In ogni atto di guerra, infatti, la fisicità di chi agisce per terra, per mare, in aria o nello spazio rende facilmente identificabili gli attori, così

come facilmente individuabili sono anche i confini dello Stato belligerante.

Lo stesso non avviene nello spazio cibernetico, dove, a causa della sua intrinseca natura digitalizzata, risulta molto complesso non solo imputare l'azione in tempi utili a uno o più determinati soggetti e/o a uno Stato, ma anche comprendere la ragione dell'attacco e i suoi obiettivi, quanto, soprattutto, evitare che chi ha realmente agito possa agevolmente sottrarsi da ogni responsabilità giuridica, politica, diplomatica, economica e militare⁷⁸.

Lo “spazio” suddetto, se per un verso contiene in sé le potenzialità per permettere uno sviluppo senza precedenti delle attività economiche e produttive dei commerci, dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e l'esercizio dei diritti delle persone in forme inedite, dall'altro costituisce l'occasione affinché le nuove forme di minaccia alle attività produttive, al godimento delle libertà dei cittadini, all'azione dei poteri pubblici e degli stessi Stati si manifestino. La minaccia⁷⁹, sebbene riferita al mondo intangibile dello spazio cibernetico, si presenta con tratti di estrema concretezza e sta assumendo un rilievo sempre maggiore nelle preoccupazioni dei governi.

Lo spazio cibernetico è, oltretutto, un terreno d'azione simile al mitico “Ovest Selvaggio”, nel quale si confrontano uomini di legge e malviventi. Se l'assenza di barriere fisiche rende lo spazio cibernetico il terreno ideale in cui “scagliare la pietra”, l'anonimato, garantito dalla

⁷⁶ ANSALONE G., *Cyberspazio e nuove sfide*, in *GNOSIS – Rivista italiana di intelligence*, 3/2012, p. 39.

⁷⁷ Se le interconnessioni sono di grande utilità in tempo di pace, in tempo di guerra “interconnettività” significa che tutto ciò che ha un'interfaccia in Internet può divenire oggetto di aggressione da qualsiasi parte del mondo.

⁷⁸ MELE S., *Privacy ed equilibri strategici nel cyber-spazio*, in *Diritto, economia e tecnologie della privacy*, anno I, numero unico, 2010, p. 68.

⁷⁹ La minaccia cibernetica, definita dal Quadro Strategico Nazionale per la Sicurezza dello Spazio Cibernetico come

«l'insieme delle condotte controindicate che possono essere realizzate nel o attraverso il cyberspace, o in danno di quest'ultimo e dei suoi elementi costitutivi», sta assumendo, in ragione delle sue intrinseche caratteristiche e degli effetti prodotti, crescente rilievo nel novero delle minacce non convenzionali. Per gli aspetti di dettaglio circa la definizione anzidetta, si rimanda a PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico*, dicembre 2013. Testo consultato presso: <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/quadro-strategico-nazionale-cyber.pdf>, ultimo accesso il 24 novembre 2018, p. 11.

Rete, ne fa anche il contesto perfetto in cui “nascondere la mano”.

In ultima analisi, la sicurezza dello spazio cibernetico ha raggiunto una connotazione strategica assolutamente comparabile con quella della protezione dello spazio fisico, tanto da rappresentare una delle maggiori preoccupazioni e fonti di investimento da parte dei principali attori mondiali, considerato che Internet è ormai inteso come l'infrastruttura critica per eccellenza. Gli Stati non possono, dunque, disinteressarsi di quanto avviene nel *cyberspace* e, anzi, devono provvedere ad attrezzarsi, anche in questa nuova dimensione, di strumenti di protezione da attacchi che possono cagionare danno o pregiudizio al libero e ordinato svolgersi delle attività umane e all'esercizio dei primari diritti di cittadinanza. In ultima analisi, gli Stati sono oggi chiamati ad ideare, pianificare e implementare misure di difesa, così come hanno sempre fatto per difendere gli spazi reali.

§V. Dalla rivoluzione digitale alla rivoluzione criminale

Sarebbe superficiale trascurare il potenziale *dark side* della rivoluzione informatica, che si sta compiendo. Come ogni tecnologia, non avendo connotazione morale intrinseca, può essere usata sia per il bene che per il male.

Il processo di neovascolarizzazione informatica e le nuove frontiere della comunicazione, aperte dalla Rete, hanno interessato già da tempo ogni settore dell'attività umana, divenendo un aspetto onnipresente nella quotidianità degli ambienti lavorativi e privati. È inevitabile, in questa larga scia, l'effetto di potenziale espansione delle attività illecite e la

dilatazione delle capacità diffusive dei comportamenti criminali. La diffusione di queste due realtà, appena dette, ha determinato l'aumento esponenziale delle informazioni, create, comunicate e archiviate in forma digitale. I computer e le apparecchiature elettroniche divengono così, sempre con maggiore frequenza, protagonisti e fedeli testimoni del delitto⁸⁰.

Se è vero che il crimine accompagna l'umanità dagli albori della sua storia evolutiva, adattandosi nelle forme come nei contenuti alla mutevole realtà sociale, allora, in tal senso, la rivoluzione digitale ha rappresentato anche una sorta di rivoluzione criminale: dopo i primi istanti d'incertezza, le tecnologie informatiche si sono confermate terreno fertile, in cui le nuove espressioni del crimine organizzato occupano uno spazio sempre maggiore, direttamente proporzionale al processo d'informatizzazione, che si sta vivendo⁸¹.

La velocità di Internet, capace di spostare grandi masse di informazioni da una parte all'altra del mondo in frazioni di secondo, è stata riconosciuta come arma vincente da parte delle organizzazioni criminali, che non hanno tardato a impiegare le autostrade elettroniche per far correre il proprio denaro, proveniente dalle più disparate operazioni illecite. È vitale per le organizzazioni criminali l'assicurazione di un flusso di risorse finanziarie, che devono successivamente essere necessariamente reinvestite. Tali risorse sono funzionali alla corruzione di pubblici funzionari. In un contesto siffatto, Internet si presta ottimamente a tali scopi, sia consentendo la perpetrazione di frodi informatiche e favorendo il riciclaggio di denaro

⁸⁰ STILO L., *Computer forensics: il volto digitale della scena criminis necessita di protocolli operativi omogenei*, in *Il Nuovo Diritto*, articolo consultato presso:

<http://www.crimine.info/public/crimineinfo/articoli/computer.htm>, ultimo accesso il 21 novembre 2018.

⁸¹ LORUSSO P., *L'insicurezza dell'era digitale. Tra cybercrimes e nuove frontiere dell'investigazione*, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 15.

sporco *online*, c.d. *cyberlaundering*⁸², sia agevolando lo scambio di informazioni, evitando dinamiche comunicative pericolose, rappresentate dal contatto diretto.

Nella c.d. società della tecnologia “totalizzante” la criminalità organizzata si sta conformando alla rivoluzione digitale, alla continua espansione del commercio elettronico, alla sempre più incentivata diffusione di servizi bancari *online* e all'utilizzo diffuso degli strumenti elettronici di pagamento. Se, dunque, tutti gli interessi e le attività propositive della società si spostano in Rete, di conseguenza, anche l'insieme delle condotte illecite ne seguirà l'evoluzione nelle forme e nelle pratiche.

Al progresso tecnologico ha, dunque, corrisposto una crescita costante e inarrestabile delle attività compiute dai criminali informatici, il cui obiettivo non è più la notorietà, ma l'implementazione di un vero e proprio modello di *business* differente rispetto al passato, in quanto organizzato, il più possibile stabile e in grado di sopravvivere nel tempo. Oggigiorno si è, infatti, in presenza di vere e proprie organizzazioni criminali, gestite da soggetti motivati da profitti importanti e duraturi, derivanti, ad. es, dalla vendita di dati personali e di carte di credito clonate o dalle ciberestorsioni da *ransomware*⁸³.

Con il Web 2.0, la realizzazione, la diffusione e l'utilizzo del *malware* cessano di essere operazioni artigianali, svolte da una persona singola o da piccoli gruppi, che agiscono in maniera “informale”. Si sviluppa una vera e propria divisione dei compiti e del lavoro, che trasforma il mondo dei *virus writer* nel settore terziario avanzato della criminalità informatica organizzata⁸⁴.

Nasce, inoltre, la divisione del lavoro di esperti informatici, che studiano le vulnerabilità dei sistemi operativi e dei *software*, e piuttosto che rendere noti i loro risultati agli sviluppatori dei *software* in questione, scrivono degli *exploit*⁸⁵, vendendoli *online* in appositi *forum*.

Sullo sfondo di tale nuovo panorama criminale, personaggi d'antologia della criminalità e del terrorismo nostrano possono, a buon diritto, essere sostituiti nell'immaginario collettivo da intraprendenti cultori dell'informatica, raffinate menti e meri prestatori d'opera criminale, che si presentano con le medesime velleità e determinazione a delinquere dei predecessori⁸⁶.

Tale considerazione non si discosta, poi così tanto, da quanto rilevato dall'ex Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso, secondo il quale «la criminalità “classica” sta modificando

⁸² Il *cyberlaundering* rappresenta solo un'evoluzione di un fenomeno antico, per la realizzazione del quale Internet costituisce una sorta di acceleratore. Obiettivo del riciclaggio è, da sempre, quello di “allontanare” il denaro dalle relative origini illecite, ostacolando la tracciabilità delle origini dei proventi. E alcuni delitti, quali estorsioni informatiche, furti d'identità, *phishing* e *spamming* vengono, a loro volta, adoperati per concretizzare e agevolare il riciclaggio *online*.

⁸³ L'estorsione è uno dei fondamenti del *cybercrime*. Con allarmante frequenza, i criminali informatici richiedono, a vario titolo e mediante l'infezione con *ransomware* (letteralmente *software* a riscatto), somme di denaro alle vittime, da versare entro una scadenza decisa dai cibercriminali, per la restituzione della disponibilità di un particolare risorsa, presa in ostaggio, quale può essere, ad es., il disco rigido con al suo interno i dati della vittima crittografati. L'estorsione perpetrata mediante *ransomware* ha un impatto notevole sulle vittime, che oltre a essere private di risorse ed interrotte nell'esercizio delle funzioni, sono penalizzate sotto il profilo dell'immagine, specie nel caso in cui siano le aziende a

cadere nella rete criminale. Queste, nella quasi totalità dei casi, sono costrette ad affrontare ingenti costi, per ripristinare una condizione di normale funzionamento. Si tratta di un c.d. *malware-for-profit* che fa dell'ingiusto profitto la propria ragion d'essere.

⁸⁴ BERRETTI A., *L'impero del malware*, Antonio Tombolini Editore, Loreto, 2016, p. 57.

⁸⁵ Con il termine “*exploit*”, nel contesto della sicurezza informatica, si fa riferimento a una tipologia di *software* maligno che, sfruttando una specifica vulnerabilità, presente in un sistema informatico, permette l'esecuzione, in locale o da remoto, di codice malevolo sullo stesso sistema, con lo scopo di far ottenere all'attaccante l'acquisizione di privilegi amministrativi, utili al controllo o all'infezione del sistema medesimo. Ciò avviene senza che l'utente se ne renda conto.

⁸⁶ VULPIANI D., *La nuova criminalità informatica. Evoluzione del fenomeno e strategie di contrasto*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol. I - n. 1 - gennaio-aprile 2007, p. 4.

l'approccio alle nuove tecnologie, anche grazie alle nuove generazioni, passando sempre più spesso dai "pizzini cartacei" a quelli "telematici", affidando i propri segreti alle "macchine infernali" e quasi magiche del mondo dell'informatica, fino a vivere addirittura la propria latitanza su Facebook»⁸⁷.

§VI. Il fenomeno del cybercrime

L'espansione capillare del c.d. settimo continente, coincidente con Internet, ha incentrato l'attenzione dei criminali verso nuove forme di *crimes*, permettendo di disegnare un nuovo scenario criminale, il *cybercrime*, fenomeno criminale, in cui la commissione dell'illecito informatico penalmente rilevante avviene nel *cyberspace* mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche o telematiche.

Dalle tradizionali forme di espressione della criminalità, mirate ad attingere a valori intrinsecamente riconducibili alla persona, sia come individuo sia come parte di una collettività (quali ad esempio l'integrità fisica o la sfera patrimoniale), si è giunti, pertanto, al concetto di *cybercrime*, quale fenomeno in cui la tecnologia dell'informazione assume, di per sé, un ruolo di primo piano nell'ambito dell'ordinamento giuridico sia come obiettivo dell'azione illecita, giuridicamente riconosciuto e tutelato, sia come strumento di consumazione del reato, al tempo stesso qualificato e qualificante rispetto a specifiche fattispecie⁸⁸.

La complessità dello scenario e la natura intrinsecamente anonima della Rete non consentono una facile attribuzione di specifiche responsabilità giuridiche. Di tale situazione

hanno approfittato soprattutto i criminali, che, per compiere determinate azioni, si possono trovare in qualunque parte del mondo e da lì riescono ad agire indisturbati. In aggiunta, questi, per perpetrare le loro operazioni illegali in Rete, possono interporre un numero variabile d'intermediatori tra la vittima e il malfattore, in modo da rendere difficile e complesso il rilevamento dell'illecito e l'attribuzione di responsabilità. La maggior parte delle volte, inoltre, tali intermediatori sono soggetti ignari del loro ruolo all'interno della rete criminosa.

Il *cybercrime* ha assunto i contorni di una vera e propria economia sommersa (fenomeno che comprende non solamente attività illecite, ma anche il reddito non dichiarato, derivante dalla produzione e vendita di beni e servizi e transazioni monetarie e tutte le attività economiche legali, ma non dichiarate, alle quali le autorità fiscali potrebbero applicare un'imponibile), globalizzata ed efficiente, dove beni sottratti illegalmente e servizi fraudolenti sono venduti e acquistati e dove il giro d'affari stimato è misurabile in milioni di dollari⁸⁹.

§VII. Il cybercrime quale nuovo volto del crimine organizzato

La difficile tematica del *cybercrime* ha subito pesanti e determinanti evoluzioni in questo ultimo ventennio, sino a trasformarsi da tematica a problematica di serio spessore.

Il *cybercrime* non è altro che la naturale evoluzione della criminalità verso nuove azioni illegali: se è vero che ogni nuova tecnologia apre le porte a nuove tipologie di azioni criminose,

⁸⁷ Parole tratte dalla prefazione all'opera di AA.VV., *Computer forensics e indagini digitali. Manuale tecnico-giuridico e casi pratici*, Experta, Forlì, 2011.

⁸⁸ VULPIANI D., *op.cit.*, p. 4.

⁸⁹ EUROPOL PRESS RELEASE, *Cybercrime as business: The digital underground economy*, January 2011, articolo consultato presso: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/cybercrime-business-digital-underground-economy>, ultimo accesso il 2 dicembre 2018.

risulta evidente come l'applicazione delle moderne tecnologie informatiche e telematiche ad azioni dichiaratamente illegali sia a tutti gli effetti inevitabile. Con lo sviluppo delle tecnologie informatiche si è assistito, dunque, ad una digitalizzazione della criminalità organizzata.

Per fare qualche esempio, si pensi all'invenzione dell'automobile agli inizi del secolo. Si trattava, ovviamente, di una nuova tecnologia, che permetteva di spostarsi con un numero limitato di passeggeri da un capo all'altro del Paese. Ma questa ebbe un effetto di riflesso: i ladri di auto fecero la loro comparsa. Successivamente, venne introdotto l'obbligo delle targhe, per permettere una più facile identificazione dei veicoli rubati; come conseguenza, i ladri iniziarono a rubare le targhe e a falsificarle.

Allo stesso modo, l'introduzione del cellulare, quasi cento anni più tardi, ha permesso, di fatto, la nascita del c.d. *run & steal*, ovvero il furto del cellulare in strada, mentre il proprietario lo sta utilizzando. La successiva esplosione del mercato delle *mobile communications*, nella grande distribuzione di massa, ha comportato la nascita di fenomeni quali il *cyberstalking*. Si pensi, inoltre, alle fotocamere e alle videocamere digitali, sfruttate dalla pedopornografia, ai servizi bancari elettronici e alle vendite *online*, che offrono terreno fertile per le frodi informatiche.

È quindi normale, se non inevitabile, che ogni tecnologia apra la strada a nuove azioni criminali.

La criminalità è continuamente alla ricerca di luoghi privi di controllo in cui condurre con tranquillità i propri affari criminosi. La Rete rappresenta, indubbiamente, una "zona franca", in quanto in grado di fornire sufficienti garanzie di sicurezza e anonimato. La pluridimensionalità spaziale di questa si attaglia, infatti, perfettamente a questo modello di attività e allo sforzo di elevare i profitti illeciti all'interno di un grado accettabile di rischio⁹⁰.

§ VIII. *La dimensione transnazionale del cybercrime*

La globalizzazione dell'informazione, generata dall'avvento delle nuove tecnologie, ha permesso la realizzazione di un libero mercato senza confini, in cui il *cybercrime* assume sfondi e riflessi di tipo transnazionale e prolifera alla velocità di scambio dei dati nella Rete, sotto l'effetto catalizzatore del difficile controllo, esercitabile sui traffici di informazioni, transitanti in Internet⁹¹.

La criminalità informatica si è, dunque, globalizzata. A questo riguardo si deve prendere in considerazione un problema rilevante nella comunità internazionale, coincidente con il rapporto intercorrente tra il processo di globalizzazione e il fenomeno della criminalità transnazionale⁹².

Se, infatti, il processo di globalizzazione, da una parte, ha contribuito a potenziare le opportunità per le attività meritevoli di tutela,

⁹⁰ SANTORO F., *Cooperazione internazionale in materia di criminalità informatica*, ARACNE Editrice, Roma, 2011, p. 65.

⁹¹ FOGGETTI N., *Ipotesi di criminalità informatica transnazionale: profili di diritto applicabile al caso concreto. Problematiche attuali ed eventuali prospettive future*, in AA. VV., *Diritto e società dell'informazione. Riflessioni su informatica giuridica e diritto dell'informazione*, Nyberg Edizioni, Milano, 2004, p. 61.

⁹² È bene chiarire, seppur per sommi capi, cosa si intende per "criminalità transnazionale". Per fini definitivi, possiamo prendere in considerazione la previsione dell'art. 3 paragrafo 2 della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, siglata a Palermo nel 2000, che ha una funzione

di orientare l'interprete nella qualificazione di una determinata condotta criminosa quale "transnazionale". In particolare, si definisce transnazionale ogni crimine che «(a) è commesso in più di uno Stato; (b) è commesso in uno Stato, ma una parte sostanziale della sua preparazione, pianificazione, direzione o controllo avviene in un altro Stato; (c) è commesso in uno Stato, ma in esso è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; o (d) è commesso in uno Stato ma ha effetti sostanziali in un altro Stato». Testo della Convenzione in esame consultato presso: <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/convenzioni/conv-palermo.pdf>, ultimo accesso il 2 dicembre 2018.

dall'altra ha facilitato lo sviluppo e la sofisticazione dei gruppi criminali, che operano sui mercati transnazionali. Le numerose opportunità, create dalla globalizzazione, quali l'abolizione delle frontiere, la creazione di nuovi affari nuovi mercati e la fornitura di nuovi mezzi più potenti e sofisticati di comunicazione e di scambio, sono state sfruttate appieno dai gruppi criminali, rappresentando le precondizioni ideali per la realizzazione di attività delittuose su vasta scala.

Si assiste, dunque, alla nascita di una criminalità nuova, che sfugge ai modelli tradizionali e che aspira a controllare i traffici economici globali, destinando parte dei lucrosi proventi di tale attività al finanziamento di ulteriori traffici illeciti, in una spirale crescente e negativa per l'economia contemporanea⁹³.

La nuova economia moderna della globalizzazione e della Rete si basa sostanzialmente su cinque pilastri della criminalità: le transazioni finanziarie, che rappresentano il riciclo di tutte le altre forme di criminalità, il commercio di armi e materiali tossici-nocivi, il commercio di organi viventi sezionati per i trapianti, il commercio delle droghe naturali e sintetiche, l'inquinamento e il saccheggio dell'ambiente e la criminalità informatica. Tutte le forme di criminalità enumerate hanno un unico collante, che le unifica e le fonde con i circuiti dell'economia: la finanza⁹⁴.

La criminalità transnazionale rappresenta, così, una grave minaccia ai sistemi economici e finanziari di tutti gli Stati, soprattutto in conseguenza dell'attuale incapacità della società contemporanea di fronteggiare i nuovi fenomeni criminali, dovuta non tanto alle nuove forme di

criminalità, quanto più alla inefficacia dei rimedi, proposti da talune parti.

La Rete, intesa quale mezzo di comunicazione simbolo della globalizzazione, rappresenta in sé qualcosa di immediatamente percepibile da tutti come transnazionale. Si tratta di una transnazionalità, per così dire, in *re ipsa* per i crimini informatici, o per lo meno, per quelli afferenti all'utilizzo del mezzo informatico o telematico in quanto tale, come ad es. l'utilizzo di sistemi informatici e internet per il trasferimento transfrontaliero di dati (si pensi al *cyberterrorism*, all'utilizzo illecito di dati finanziari, o la turbativa dei mercati finanziari).

La caratteristica più rilevante della criminalità informatica è, ormai, divenuta non tanto quella dell'innovazione del mezzo, utilizzato per porre in essere l'illecito penale, quanto più quella di essere ramificata in una dimensione transnazionale, essendo dotata di strutture di supporto e di collegamento, che consentono collegamenti e solidarietà fra i soggetti criminali di diversi Paesi.

I crimini informatici, intesi quali *species* del *genus* crimini transnazionali, per caratteristiche strutturali, presuppongono una mobilità di merci, servizi, cose o persone, tra più Stati, o l'utilizzo di Internet, strumento di comunicazione in grado di abbattere contemporaneamente le distanze spazio-temporali e delocalizzare e stravolgere i paradigmi penalistici del *tempus* e *locus commissi delicti*, luogo fisico in cui può essersi consumata, o tentata l'azione criminosa.

In ultima analisi, non può lasciare indifferenti che tale enorme ricchezza sfugga a ogni forma di prelievo fiscale cagionando, tra gli altri danni, anche quello di un'evasione su vasta scala con una cospicua perdita per la finanza pubblica. Tali

⁹³ SANTORO F., *op. cit.*, p. 19.

⁹⁴ *Ivi*, p. 20.

attività criminose transfrontaliere devono, pertanto, essere contrastate efficacemente a livello internazionale, affinché il processo di globalizzazione possa proseguire tranquillamente⁹⁵.

§IX. *Basso rischio, alto guadagno*

Il *cybercrime* è sempre più oggetto d'interesse e mezzo di finanziamento di grandi organizzazioni criminali. Ciò è dovuto ad una serie di ragioni, che presto verranno presentate.

Rispetto ai reati, che si consumano nel mondo reale, quelli di matrice virtuale, che vengono commessi nel *cyberspace*, constano di attività più facilmente realizzabili, che richiedono poche risorse rispetto al potenziale profitto o nocimento causato. Tra le caratteristiche dell'illecito virtuale è, inoltre, possibile enumerare: l'immaterialità, l'aterritorialità e l'alta potenzialità offensiva della condotta, l'elevata rapidità, la spiccata astrattezza e l'agevole occultamento dei dati informatici, la depersonalizzazione e il conseguente anonimato del confronto reo-vittima, la possibilità per l'autore del reato di scomparire e ricomparire sotto altre vesti nel mondo virtuale, lasciando tracce decodificabili solo a seguito di intense attività d'indagine e cooperazione internazionale.

I cibergruppi, che operano nella Rete transnazionale per eccellenza, presentano delle caratteristiche peculiari, quali la flessibilità e l'alto livello di organizzazione, che contribuiscono a complicare il lavoro delle autorità d'investigazione e di tutti quegli organi e istituzioni, che cercano di prevenire e contrastare gli illeciti informatici. I suddetti gruppi tendono

a massimizzare le opportunità, offerte dalle nuove tecnologie di comunicazione, e di gestione dell'informazione e i profitti (possibilità di delinquere e occasioni di arricchimento) e a minimizzare il rischio di essere identificati, arrestati, condannati e avere sequestrati i proventi delle loro attività criminali. Questi due fattori mutano con estrema rapidità in funzione di variabili difficilmente gestibili, specialmente se la loro valutazione deve essere effettuata su ampi e complessi scenari internazionali⁹⁶.

Se i risvolti economici possono essere estremamente significativi, non sono certo di poco conto gli ostacoli al perseguimento giudiziario, legati all'anonimato, in cui si svolgono le comunicazioni e, soprattutto, alla separazione tra mondo fisico e mondo virtuale. A rendere ancora più complessa la reale perseguibilità della criminalità informatica contribuisce anche la scarsa omogeneità delle legislazioni penali, a causa della quale la stessa condotta può assumere, a seconda dell'ordinamento giuridico considerato, qualificazioni diverse.

Con la deterritorializzazione, quale dimensione caratterizzante il *cyberspace*, le attività non sempre sono localizzabili con precisione. Individui, gruppi e comunità occupano, per i più diversi fini, virtualmente un punto della Rete e, d'altra parte, ogni terminale è in grado di raggiungerlo, tramite l'indirizzo, che consente l'accesso. Detto in altri termini, la Rete non conosce confini, neppure quei confini territoriali, delimitanti gli ordinamenti giuridici. La natura non territoriale della Rete è dimostrata, come rilevato dalla Suprema Corte di Cassazione (Cass. Pen., Sez. V, 17 novembre 2000, n. 4741), dall'analogia con il mare, che l'espressione *net-*

⁹⁵ SANTORO F., *op. cit.* p. 21.

⁹⁶ SAVONA U., *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, in *Transcrime, working paper* n. 29, dicembre 1998,

articolo reperibile presso http://eprints.biblio.unitn.it/197/1/Globalizzazione_e_criminalit%C3%A0.pdf, ultimo accesso l'1 dicembre 2018, p. 2.

surfers veicola.

§X. Conclusioni

La pervasività delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle società moderne, se da un lato ha contribuito a migliorare le prestazioni dei sistemi economici e civili, dall'altro ha esposto le democrazie a un tipo di criminalità relativamente nuova, il *cybercrime*, che negli ultimi anni ha colpito aziende, pubbliche amministrazioni, infrastrutture critiche e utenti privati, cagionando danni di grande entità. Tale nuova forma criminale è nata, cresciuta e radicata contestualmente allo sviluppo della Rete.

Si tratta di una manifestazione criminosa, che non si limita ai confini nazionali, ma assume, come dimostrato, una connotazione transnazionale, che garantisce ai soggetti agenti un contesto di impunità virtuale. Considerato il quadro giuridico internazionale contraddittorio e disomogeneo, la preoccupazione è che molti Stati diventino delle potenziali zone grigie, dalle quali i criminali informatici potrebbero operare senza un'adeguata risposta statale in termini di prevenzione, sanzione, contenimento e contrasto.

Combattere un fenomeno siffatto diventa un'operazione particolarmente complessa, a causa dei problemi di giurisdizione, che sorgono a livello nazionale e internazionale. Le forme tradizionali di giurisdizione, infatti, si basano sul concetto di "confine" e le leggi su quello di sovranità territoriale. Nei casi di un crimine informatico, avente portata transnazionale, l'individuazione del *locus commissi delicti* risulta assai difficoltosa. Ciò comporta il venir meno di un tassello fondamentale dell'impianto penalistico della maggior parte degli ordinamenti

giuridici, che si fondano sul principio di territorialità come criterio principe nella definizione del giudice competente a conoscere il fatto illecito.

Considerando che il *cybercrime* si è ramificato in una dimensione transnazionale, si comprende come sia necessario che la lotta per contrastare questo fenomeno assuma lo stesso carattere; ciò impone innanzitutto la circolazione delle informazioni e una maggiore cooperazione tra le autorità investigative dei singoli Paesi. Occorre, dunque, a un fenomeno caratterizzato da una ramificazione transnazionale una risposta transnazionale, affinché il processo di globalizzazione possa procedere tranquillamente. Diventa, pertanto, imperativo approntare strategie, quali la collaborazione giudiziaria e dotarsi di un sistema normativo comune come presupposti necessari per contrastare tale tipo di manifestazione delittuosa. In un contesto così complesso, bisogna abbandonare la prospettiva prettamente nazionalistica della repressione al *cybercrime*, in favore di un approccio universalistico, che superi i limiti nazionali nell'attuazione del diritto. La sovranità degli Stati, nel contesto della repressione al *cybercrime*, si identifica, infatti, quale ostacolo insormontabile nella realizzazione di un'unione sovranazionale di diritto.

La c.d. "globalizzazione della criminalità" richiede, pertanto, una "globalizzazione della giustizia", per venire incontro a ragioni di sicurezza pubblica interna e internazionale e con il fine specifico di mettere gli operatori del diritto nelle reali condizioni di reprimere la criminalità informatica transnazionale.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Computer forensics e indagini digitali. Manuale tecnico-giuridico e casi pratici*, Experta, Forlì, 2011;

AA. VV., *Diritto e società dell'informazione. Riflessioni su informatica giuridica e diritto dell'informatica*, Nyberg Edizioni, Milano, 2004;

ANSALONE G., *Cyberspazio e nuove sfide*, in *GNOSIS – Rivista italiana di intelligence*, 3/2012;

BERRETTI A., *L'impero del malware*, Antonio Tombolini Editore, Loreto, 2016;

CASTELLS M., *The rise of the network society*, Oxford University Press, Oxford, 2001;

DI NUNZIO R., RAPETTO U., *Le nuove guerre. Dalla Cyberwar ai Black Bloc, dal sabotaggio mediatico a Bin Laden*, Rizzoli, Milano, 2001;

FLORIDI L., *La rivoluzione dell'informazione*, Codice Edizioni, Torino, 2012;

HEIM M., *Metafisica della realtà virtuale*, ed. it. a cura di ROSSI D., Guida, Napoli, 2015;

ILARDA G., MARULLO G., (a cura di), *Cybercrime: conferenza internazionale. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Criminalità Informatica*, Giuffrè, Milano, 2004;

LEVY P., *Il virtuale*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 1997;

LORUSSO P., *L'insicurezza dell'era digitale. Tra cybercrimes e nuove frontiere dell'investigazione*, FrancoAngeli, Milano, 2011;

LUCHENA G., *La cyber dimension*, in *Informazioni della Difesa*, 3/2013;

MARTINO L., *La quinta dimensione della conflittualità. L'ascesa del cyberspazio e i suoi effetti sulla politica internazionale*, in *Politica & Società*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2018, Il Mulino;

MELE S., *Privacy ed equilibri strategici nel cyberspazio*, in *Diritto, economia e tecnologie della privacy*, anno I, numero unico, 2010;

OSSERVATORIO PER LA SICUREZZA NAZIONALE (a cura di), *Cyberworld. Capire, proteggersi e capire gli attacchi in rete*, Hoepli, Milano, 2013;

SANTORO F., *Cooperazione internazionale in materia di criminalità informatica*, ARACNE Editrice, Roma, 2011;

SAVONA U., *Processi di globalizzazione e criminalità organizzata transnazionale*, in *Transcrime, working paper* n. 29, dicembre 1998.

TETI A., *Cyber espionage e cybercounterintelligence. Spionaggio e controspionaggio cibernetico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2018;

TETI A., *Open Source Intelligence & cyberspace. La nuova frontiera della conoscenza*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2015;

TOFFLER A., TOFFLER H., *Creating a new civilization: the politics of the third wave*, Turner Publishing, Nashville, 1995;

VULPIANI D., *La nuova criminalità informatica. Evoluzione del fenomeno e strategie di contrasto*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol. I - n. 1 - gennaio-aprile 2007.

DOCUMENTI CONSULTATI

Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo 2000: <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/convenzioni/conv-palermo.pdf>.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico*, dicembre 2013: <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/quadro-strategico-nazionale-cyber.pdf>.

SITOGRAFIA

EUROPOL PRESS RELEASE, *Cybercrime as business: The digital underground economy*, January 2011;

<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/cybercrime-business-digital-underground-economy>;

LYNN III W. J., *Defending a new domain: the Pentagon's cyber strategy*, in *Foreign Affairs*, September/October 2010: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2010-09-01/defending-new-domain>;

STILO L., *Computer forensics: il volto digitale della scena criminis necessita di protocolli operativi omogenei*, in *Il Nuovo Diritto*: <http://www.crimine.info/public/crimineinfo/articoli/computer.htm>.

WE ARE SOCIAL, *Global Digital 2018*: <https://www.slideshare.net/wearesocial/digital-in-2018-global-overview-86860338>;

HEZBOLLAH, DA MILIZIA A DECISION-MAKER DELLA POLITICA LIBANESE.

A partire dagli Accordi di Ta'if, le sorti di Hezbollah si sono trasformate radicalmente. Alla fine della guerra civile, al Partito di Dio è stato concesso di conservare il proprio arsenale militare a discapito delle altre milizie libanesi. Con il passare degli anni, Hezbollah è riuscito a capire come e quando usare le proprie armi per influenzare sia la politica estera che quella interna libanese.

Di Emanuele Mainetti

La nascita di Hezbollah risale ai primi anni 80, quando un cospicuo numero di ex membri del movimento sciita Amal decide di formare la propria milizia e combattere l'invasione israeliana in Libano, finalizzata ad espellere l'OLP da Beirut ed avvenuta nell'estate del 1982.⁹⁷ Nello stesso anno, un contingente di circa 1500 Pasdaran iraniani (Guardiani della Rivoluzione) giunge in Libano e, una volta stabilitisi nella Valle della Bekaa, inizia ad addestrare i primi adepti del Partito di Dio (Hezbollah in arabo), che ufficializzerà la sua nascita solo nel 1984.⁹⁸ Alla base dell'ideologia di

Hezbollah, almeno fino alla fine della guerra civile libanese, vi era la teoria Khomeinista del "Vilayat-e-Faqih" che aveva ispirato la rivoluzione iraniana del 1979. L'obiettivo iniziale del partito sciita filo-iraniano era quello di esportare la rivoluzione islamica del 1979 in altre aree del medio oriente e di istituire uno stato islamico in Libano.⁹⁹

Come accaduto per molte milizie durante la guerra civile, la disfunzionalità dello stato libanese permise a questi gruppi armati di prendere il suo posto nelle zone del paese che erano ormai al di fuori del controllo dello stato. Hezbollah fu abile a sfruttare l'occasione e cominciò a svolgere tutte quelle funzioni che avrebbero dovuto essere prerogativa dell'apparato statale; dalla tassazione, alla sicurezza fino alla messa a disposizione di servizi basilari agli abitanti di quelle aree in cui la milizia sciita era più attiva e presente (Sud del Libano, Valle della Bekaa e periferia sud di Beirut).¹⁰⁰ Hezbollah si dimostrò molto efficiente sotto questo punto di vista e presto cominciò ad assumere le fattezze di un vero e proprio "stato nello stato".

Quando la guerra civile libanese volse al termine nel 1990, gli Accordi di Ta'if, firmati sotto l'egida di Stati Uniti, Siria ed Arabia Saudita, posero il Partito di Dio in una posizione privilegiata rispetto alle altre milizie che avevano dominato

⁹⁷Augustus Richard Norton, "The Role of Hezbollah in Lebanese Domestic Politics," *The International Spectator*, 42:4, 475-491, 2007, p. 476. Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/03932720701722852>

⁹⁸Nizar A. Hamzeh, "Lebanon's Hizbullah: From Islamic revolution to parliamentary accommodation," *Third World Quarterly*, 14:2, (1993), p. 322

⁹⁹*Ibidem*, p. 323

¹⁰⁰Steven Heydemann ed., *War, Institutions, and Social Change in the Middle East* (Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 2000), p. 292

lo scenario politico-militare libanese per quindici anni. A Ta'if, infatti, si decise che Hezbollah avrebbe potuto mantenere il suo ingente arsenale militare (le altre milizie, invece, vennero tutte obbligate a restituire le proprie armi), poiché esso venne considerato un legittimo movimento di resistenza all'occupazione israeliana nel sud del paese.¹⁰¹ All'indomani della fine della guerra civile, il Partito elegge un nuovo Segretario Generale, Hassan Nasrallah, il quale si farà promotore di un cambio ideologico radicale, non più focalizzato sull'instaurazione di uno stato islamico in Libano, ma maggiormente interessato alle dinamiche interne libanesi, senza per questo abbandonare la resistenza contro Israele.¹⁰² Il nuovo leader dunque, guidato da principi più strettamente legati alla *realpolitik*, avvia il cosiddetto processo di "lebanizzazione"¹⁰³ del Partito di Dio e, nelle elezioni parlamentari del 1992, Hezbollah fa il suo ingresso in politica ottenendo ben 8 seggi nel nuovo parlamento libanese.¹⁰⁴

Durante il corso degli anni novanta, il partito di Nasrallah riesce con grande abilità a giostrarsi tra il parlamento e la guerriglia armata contro le forze israeliane nel sud del paese finché, nel 2000, il primo ministro di Israele annuncia il

ritiro delle proprie truppe oltre la Blue Line che separa i due stati. Con il ritiro delle forze israeliane nel 2000, Hezbollah si trova di fronte ad un bivio: considerare la missione della resistenza conclusa e per questo rinunciare alle proprie armi così come avevano fatto tutte le ex milizie, oppure aprire un altro fronte nella lotta contro Israele in modo tale da mantenere il suo arsenale militare intatto. A seguito delle pressioni ricevute da Siria ed Iran, il Partito di Dio decide di continuare la lotta armata, dichiarando che la liberazione del Libano era incompleta, dato che Israele occupava ancora le cosiddette Fattorie di Shebaa, una striscia di terra tra il libano e le Alture del Golan.¹⁰⁵

Nel 2005, quando le truppe siriane si vedono costrette a lasciare il Libano dopo un'occupazione che durava da quasi 30 anni, Hezbollah e l'altro principale partito sciita libanese Amal diventano i partiti cardine del blocco parlamentare filo-siriano detto "8 Marzo". La risoluzione ONU 1559 che costrinse la Siria a porre fine alla sua occupazione in Libano, contemplava anche il disarmo di Hezbollah, che però non aveva alcuna intenzione di rinunciare a portare avanti la causa della resistenza.¹⁰⁶ Infatti, nell'estate del 2006, le

¹⁰¹Leonhardt van Efferink, "How Hezbollah affects Lebanon's sovereignty," PSA Graduate Network Conference 2010, p. 7

¹⁰²Adham Saouli, "Lebanon's Hizbullah: The Quest for Survival," *World Affairs*, Vol. 166, No.2, (Fall 2003), pp. 73-74

¹⁰³Il termine è la versione italiana della parola inglese "Lebanonization", Vedi: Tony Badran, "Hezbollah's 'Lebanonization,'" *Foundation for Defense of Democracies*, 26 Dicembre, 2009, Disponibile su: <https://www.fdd.org/analysis/2009/12/26/hezbollahs-lebanonization/>

¹⁰⁴Farid el-Khazen, *Lebanon's First Postwar Parliamentary Election: An Imposed Choice* (Oxford: Centre for Lebanese Studies, 1998), p. 56

¹⁰⁵Augustus Richard Norton, "The Role of Hezbollah in Lebanese Domestic Politics," *The International Spectator*, 42:4, 475-491, 2007, p. 479. Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/03932720701722852>

¹⁰⁶Bryan R. Early, "'Larger than a Party, Yet Smaller than a State': Locating Hezbollah's Place within Lebanon's State and Society," *World Affairs* 168, no. 3 (2006), p. 126

tensioni tra il partito di Nasrallah e Israele degenerano in un conflitto che dura 33 giorni, durante il quale i raid aerei israeliani distruggono gran parte delle infrastrutture dello stato libanese, causando anche un altissimo numero di vittime tra i civili. Malgrado l'obiettivo di Israele fosse quello di sbarazzarsi di Hezbollah una volta per tutte, il Partito di Dio non solo è sopravvissuto alla guerra, ma la sua popolarità è anche cresciuta in Libano, soprattutto a causa della decisione dell'esercito libanese di non prendere alcuna iniziativa durante quel drammatico mese di Luglio del 2006 e lasciare ad Hezbollah gli oneri e gli onori di resistere ad Israele.¹⁰⁷

L'anno forse più cruciale nella storia di Hezbollah è il 2008, quando, per la prima volta, il partito sciita usa le sue armi contro i connazionali libanesi. A seguito di un'escalation di tensioni tra Hezbollah e il Primo Ministro dell'epoca Fouad Siniora, il 7 Maggio, membri del Partito di Dio imbracciano i fucili ed occupano Beirut Ovest.¹⁰⁸ Gli scontri avvenuti a Beirut e nella zona dello Chouf, oltre a causare la morte di una ventina di persone, hanno scavato un solco ancora più profondo tra quei partiti che sostenevano Hezbollah e gli altri che ritenevano necessario disarmare il partito di Nasrallah. Le armi che erano sempre state

utilizzate per proteggere il Libano e i libanesi dal nemico israeliano, per la prima volta venivano usate per risolvere una questione di mera politica interna, trasformando Hezbollah nell'ago della bilancia della politica libanese.¹⁰⁹

La rilevanza politica che Hezbollah ha assunto negli anni successivi al 2008 è balzata agli occhi di tutti in occasione dell'elezione dell'attuale presidente della repubblica, Michel Aoun. Nonostante il predecessore di quest'ultimo, Michel Suleiman, avesse terminato il suo mandato nel 2014, l'elezione di Aoun ha avuto luogo solamente nel 2016, dopo uno stallo politico senza precedenti. Una delle cause principali dietro questo stallo era appunto la strategia adottata da Hezbollah ed i suoi alleati di boicottare le sessioni parlamentari per l'elezione del presidente¹¹⁰ finché non si è arrivati al nome di Aoun, alleato del Partito di Dio dal 2006.

L'ultimo episodio in ordine di tempo che denota la centralità di Hezbollah in ogni aspetto della politica libanese riguarda i tentativi di formare un governo a seguito delle elezioni tenutesi nel maggio del 2018.

Hassan Nasrallah, ha più volte fatto intendere che avrebbe continuato la sua azione di ostruzionismo di fronte alla formazione del governo finché un gruppo di deputati sunniti vicini ad Hezbollah non fosse stato rappresentato con un dicastero.¹¹¹

¹⁰⁷Ohannes Geukjian, "Political Instability and Conflict after the Syrian Withdrawal from Lebanon," *Middle East Journal* 68, no. 4 (2014), p. 531

¹⁰⁸"Lebanon: Hizbollah's Weapons Turn Inward," *Crisis Group Middle East Briefing*, No. 23, 15 May 2008

¹⁰⁹Robert F. Worth, "Hezbollah's Rise Amid Chaos," *New York Times*, 15 Gennaio, 2011, Disponibile su: <https://www.nytimes.com/2011/01/16/weekinreview/16worth.html>

¹¹⁰Mario Abou Zeid, "Lebanese Presidential Elections," *Carnegie Endowment*, 4 Febbraio, 2015, Disponibile su: <http://carnegie-mec.org/2015/02/04/lebanese-presidential-elections-pub-58965>

¹¹¹"Pro-Hezbollah MPs: 'No life' in govt proposal without us," *The Daily Star*, 17 Dicembre, 2018, Disponibile su: <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2018/Dec-17/472012-hezbollah-backed-mps->

Fattispecie che si verificata lo scorso 31 gennaio, quando è stato raggiunto l'accordo per la formazione di un nuovo esecutivo. Il premier uscente Saad Hariri è riuscito così a confermarsi alla testa del Governo, dopo trattative estenuanti. A sbloccare la situazione è stato il sì del leader delle Forze libanesi Samir Geagea alla concessione del ministero della Salute ad Hezbollah, incarico affidato a Jamil Jabak¹¹².

Hezbollah è riuscito così ad ottenere il ministero della Salute, che ha il quarto budget per importanza fra tutti i dicasteri, è considerato strategico dal Partito di Dio per consolidare i consensi fra le fasce popolari.

Ciò che ha contraddistinto la politica interna libanese a partire dal 2005, quando le truppe siriane hanno abbandonato il paese, è stata una fortissima polarizzazione partitica e anche sociale. Da una parte vi sono Hezbollah ed i suoi alleati che continuano a considerare le armi del Partito di Dio come legittime, mentre dall'altra, una serie di partiti che si oppone fortemente al mantenimento dell'arsenale militare di Hezbollah, che essi descrivono come uno "stato nello stato" e che, grazie al suo potere di veto in parlamento, è libero di plasmare la politica interna ed estera libanese a suo piacimento. È sicuramente innegabile che, nelle zone sotto il controllo di Hezbollah, la fornitura di servizi da parte del partito permette alla popolazione di sopravvivere, ma d'altro canto, è altrettanto evidente che il processo di democratizzazione in Libano deve passare dalla demilitarizzazione di uno dei suoi partiti più importanti.

signal-failure-of-aouns-govt-formation-initiative.ashx;
Vedi anche: "نصر الله يسقط نيزك العرقلة محملاً بعقدة" «النواب الستة» *Future Tv*, 10 Novembre, 2018, Disponibile

su: https://www.youtube.com/watch?v=DRWc_Han56Q
¹¹²<http://www.arabnews.com/node/1445046/middle-east>

LA LEGGE ANTITERRORISMO IN GIORDANIA: VIOLAZIONE DELLA SICUREZZA O DEI DIRITTI UMANI?

Il 9 novembre 2005 è la data del peggior attacco terroristico ad oggi subito dal Regno Hashemita di Giordania. Poco dopo, il re attivò un apparato ad hoc incaricato di creare una legislazione specifica per contrastare il terrorismo. Nel 2014, a causa delle sempre più vicine minacce incarnate da IS e da al-Qa'ida, questa legge è stata aspramente rinforzata.

Di Giulia Macario

Contesto della legge antiterrorismo in Giordania

L'attacco del 2005 ad Amman rappresenta l'episodio terroristico più memorabile nell'intera storia del paese, per questo infatti è denominato anche "Jordanian 9/11" ed è inoltre il primo attacco completamente riuscito nonostante i numerosi tentativi. La sera del 9 Novembre 2005 tre lussuosi hotel, solitamente frequentati da stranieri, furono colpiti da tre esplosioni suicide coordinate. Le vittime si rivelarono essere per lo più giordane nonostante l'obiettivo fosse colpire "gli occidentali". Coinvolti nell'esplosione infatti vi erano i partecipanti ad una festa di matrimonio.

Al Qa'ida in Iraq rivendicò la responsabilità, mentre il governo dichiarò un giorno di lutto nazionale. Gli attacchi provocarono

un'incredibile shock tra la popolazione: la Giordania, uno dei paesi arabi più stabili e un alleato chiave degli Stati Uniti – dove il governo si era impegnato a lanciare una "guerra preventiva contro il terrorismo" – era stata colpita nel suo centro nevralgico.

Abu Musab al-Zarqawi¹¹³ leader di AQI e responsabile del coordinamento dell'attacco, era già stato condannato a morte in Giordania per l'omicidio di un diplomatico statunitense nel 2002 ed era l'uomo più ricercato in Iraq, dove su di lui pendeva una taglia di 25 milioni di dollari per la sua morte o cattura¹¹⁴. Zarqawi, fu rilasciato dal carcere nel 1999 durante la sanatoria portata avanti durante l'insediamento dell'attuale Re Abdallah subito dopo la morte del padre Hussein.

Nel novembre 2005, il governo giordano propose dunque una legislazione antiterrorismo durissima che tutt'ora comprende sanzioni economiche, di detenzione e di lavori forzati per chiunque supporti atti o non riferisca informazioni relative a complotti terroristici. La legge antiterrorismo n. 55 del 2006 ha scatenato però un sentimento di delusione tra la società civile e molte critiche sono state avanzate da ONG e associazioni per i diritti umani. L'ampia definizione di terrorismo utilizzata, ha permesso infatti alle autorità di violare i diritti delle persone perseguite con l'accusa di "disturbo dell'ordine pubblico", includendo anche coloro che esercitavano il loro diritto alla libertà di espressione e di riunione in modo pacifico¹¹⁵.

Il 1 ° giugno 2014 venne apportata una modifica alla legge tramite un emendamento che amplia ulteriormente la definizione di "atto terroristico" e afferma che anche l'uso di media o la pubblicazione di materiale che "facilita la commissione e la promozione di atti terroristici" può essere definito come un atto di terrorismo¹¹⁶. La vaghezza dei termini

¹¹³Abu Musab al-Zarqawi, (30 ottobre 1966, al-Zarqa Giordania - 7 giugno 2006, Hibhib, Iraq) ritenuto uno dei principali autori di attacchi terroristici in Giordania, sua patria, e fondatore del movimento conosciuto come Al-Qa'ida in Iraq (AQI). Inizialmente affiliato alla cellula madre di Al-Zawahiri, si staccò in seguito ponendo le basi per la scissione tra Al-Qa'ida e Daesh.

¹¹⁴Fred Burton, "Terror in Amman: Studying the Tactical Text", *Stradford Worldview*, Novembre 2005.

Link: <https://worldview.stratfor.com/article/terror-amman-studying-tactical-text>

¹¹⁵Alkarama Foundation, "Jordan Shadow report. Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan", 18 Settembre 2017, Ginevra.

¹¹⁶Articolo 3(e) della legge Anti-Terrorismo. Nel loro report le autorità affermano: "da questo momento è una violazione utilizzare i sistemi di informazione come internet e siti web per facilitare la riuscita e la

appositamente usata all'interno dell'emendamento ha purtroppo consentito alle autorità di reprimere giornalisti e studenti che portavano avanti pacifiche proteste e campagne di informazione riguardanti questioni non legate al terrorismo¹¹⁷. Il portavoce del governo, Mohammed al-Momani, al tempo dichiarò gli emendamenti una riforma necessaria per permettere alle autorità di far fronte ad un flusso di combattenti giordani di ritorno dalla guerra in Siria¹¹⁸.

Senza alcun dubbio, IS e al-Qa'ida rimangono una delle principali preoccupazioni per i professionisti dell'anti-terrorismo nel paese¹¹⁹. Nonostante i funzionari militari giordani dichiarino che non esista spazio per le cellule terroristiche esterne di operare in Giordania, rimangono però dubbiosi e turbati dalla capacità delle organizzazioni di diffondere l'ideologia a lungo termine e di ispirare, specialmente i giovani, a compiere attentati: "Daesh [IS] è fuori da Mosul ma ha lasciato le sue idee a questa generazione", così ha asserito un membro delle forze di sicurezza¹²⁰. La principale preoccupazione dei funzionari di sicurezza statunitensi sul suolo giordano al momento è rivolta in particolare ai gruppi allineati ad IS come Khalid ibn al-Walid, attivo nella Siria meridionale vicino ai confini giordani. Nonostante IS sia al centro dell'attenzione dal 2014, le forze armate giordane si sono di recente concentrate sulle nuove minacce di al-Qa'ida. Un alto funzionario militare ha affermato che, in futuro, AQ: "sarà più letale rispetto allo Stato Islamico [...] Sono sopravvissuti, hanno esperienza, capacità e comandanti altamente formati. Alcuni di loro si mimetizzeranno all'interno della comunità siriana e si

trasformeranno in gruppi locali. Beneficeranno della sconfitta di IS e compiranno nuove operazioni per dimostrare a se stessi e all'organizzazione [al-Qa'ida] la valenza della sua leadership"¹²¹.

Seguendo i parametri di sicurezza, il lavoro svolto dal governo e dalla Direzione Generale dell'Intelligence (GID) è (quasi) ineccepibile. Se dunque a livello di intelligence e militare la Giordania è posizionata al primo posto a livello regionale per la sua capacità di far fronte a sfide impegnative, ciò non può essere affermato per la prevenzione e il recupero di estremisti e terroristi. Tuttavia, il punto principale di questo articolo è: qual è il prezzo che la società civile sta pagando in nome della sicurezza?

Sicurezza o libertà di parola?

Le conseguenze riguardanti la legge anti-terrorismo in Giordania sulla popolazione sono dunque accettabili?

La definizione ampliata di terrorismo, sta minacciando la libertà di espressione considerando come atti terroristici quelli che "disturbano i rapporti [della Giordania] con uno stato straniero"¹²². Mentre tale reato è già presente nel codice penale giordano ed è regolarmente applicato per punire le critiche inappropriate ai paesi stranieri o ai loro governanti, gli emendamenti rafforzerebbero le pene¹²³. Giusto per essere chiari: non si sta mettendo in discussione la necessità di un quadro giuridico in base al quale gli atti di terrorismo vengono perseguiti, a maggior ragione in uno Stato che sta facendo un grande sforzo per prevenire qualsiasi effetto collaterale dai paesi vicini. Tuttavia, in nome della sicurezza,

promozione di attacchi terroristici" (p. 4). In Alkarama Foundation, "Jordan Shadow report. Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan", 18 Settembre 2017, Ginevra

¹¹⁷Sara Obeidat, Jordan's Anti-Terrorism Law: Another Step Against Reform, *7iber*, Giugno 2014. Link: <https://www.7iber.com/2014/06/jordans-anti-terrorism-law-another-step-against-reform/>

¹¹⁸*Human Rights Watch*, "Jordan: Terrorism Amendments Threaten Rights Greatly Expand Categories of Terrorist Acts", 17 Maggio, 2014. Link: <https://www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights>

¹¹⁹Hardin Lang, William Wechsler and Alia Awadallah, "The Future of U.S.-Jordanian Counterterrorism Cooperation", *Center for American Progress*, Novembre 2017 (pp. 12).

¹²⁰*Ibidem*.

¹²¹*Ibidem*.

¹²²*Human Rights Watch*, "Jordan: Terrorism Amendments Threaten Rights Greatly Expand Categories of Terrorist Acts", 17 Maggio, 2014. Link:

<https://www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights>

¹²³*Ibidem*.

la Giordania è stata furbescamente in grado di soffocare la libertà di espressione riducendo anche le opposizioni in nome del terrorismo¹²⁴.

Il problema principale della legge antiterrorismo n. 55 del 2006 - detta anche Legge sulla prevenzione del terrorismo - consiste nella definizione ampia di terrorismo utilizzata che viene estesa ulteriormente con l'emendamento del 2014. La legge ha ampliato la definizione di terrorismo come segue: l'articolo 2 considera un atto terroristico tra le altre cose, ogni atto che "causerebbe disordine disturbando l'ordine pubblico"; l'articolo 3, criminalizza gli atti ai sensi del codice penale, compresi i "rapporti disturbanti con un paese straniero". Queste misure lasciano vasto spazio all'interpretazione e non sono indirizzate a minacce precise e a specifici tipi di comportamento violento. Il testo modificato include inoltre l'uso dei media o del materiale editoriale finalizzato a "facilitare la divulgazione e la promozione di atti terroristici" che possono essere concepiti come veri e propri atti di terrorismo¹²⁵. Anche in questo caso la formulazione è vaga a sufficienza da consentire alle autorità di ritenere che i media che riferiscono di attacchi terroristici stiano di per sé stessi promuovendo il terrorismo¹²⁶.

Infine, la legge penalizza attraverso l'uso di pratiche raccapriccianti come il lavoro forzato, l'ergastolo e la pena di morte in caso di atti violenti¹²⁷. La condanna delineata nell'art. 2 ("disturbo dell'ordine pubblico") è di "almeno cinque anni di lavori forzati"¹²⁸, per altri reati come "disturbo dei rapporti con un paese straniero" o "l'uso dei media per promuovere atti

terroristici", vi è un vago riferimento ai "lavori forzati"¹²⁹.

In risposta agli attentati del 2005 vi sono state diverse violazioni per mano delle autorità, la maggior parte sono state perpetrate principalmente dalla GID (General Intelligence Directorate), l'agenzia di intelligence del paese controllata direttamente dal re, e dalla "State Security Court" (SSC), un tribunale straordinario *ad hoc* i cui membri sono nominati dall'esecutivo¹³⁰. La natura esistenziale stessa della corte è fallace, poiché essa è direttamente subordinata all'esecutivo, e i suoi membri sono nominati dal primo ministro e possono essere sostituiti in qualsiasi momento con una decisione dell'esecutivo. È dunque un organo privo delle caratteristiche fondamentali di una Corte: imparzialità e indipendenza¹³¹. Inoltre, nonostante i ripetuti avvertimenti del Comitato per i Diritti Umani e del Comitato Contro la Tortura, le autorità giordane non hanno mostrato alcuna intenzione nell'abolire la tortura dalle procedure standard¹³². La SSC è stata spesso criticata dalle organizzazioni per i diritti umani per aver violato le garanzie fondamentali di un processo equo per i civili¹³³.

La Fondazione Alkarama ha supervisionato parecchie testimonianze di vittime che illustrano abbastanza bene la dinamica tra il GID e la SSC. I casi presentati da Alkarama dinnanzi al United Nations Working Group on Arbitrary Detention (WGAD) seguono in gran parte lo stesso schema: le vittime vengono arrestate dal GID senza alcun mandato, portate nel loro quartier

¹²⁴ Reem AlMasri, "Jordan's Anti-Terrorism Law: A Choice between Security or Speech", 7iber, 30 Aprile, 2014. Link: <https://www.7iber.com/2014/04/anti-terrorism-draft-law-a-choice-between-security-or-speech/>

¹²⁵ Refworld "Country Reports on Terrorism 2014 – Jordan", UNHCR, Link: <https://www.refworld.org/docid/5587c74d53.html>

¹²⁶ Alkarama Foundation, "JORDAN Shadow report Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan", 18 Settembre, 2017. Link: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/JOR/INT_CCPR_NGO_JOR_28931_E.pdf

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Human Rights Watch, "Jordan: Terrorism Amendments Threaten Rights Greatly Expand

Categories of Terrorist Acts", May 17, 2014. Link: <https://www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights>

¹³⁰ Alkarama Foundation, "JORDAN Shadow report, Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan", September 18, 2017. Link: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/JOR/INT_CCPR_NGO_JOR_28931_E.pdf

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

¹³³ Reem AlMasri, "Jordan's Anti-Terrorism Law: A Choice between Security or Speech", 7iber, April 30, 2014. Link: <https://www.7iber.com/2014/04/anti-terrorism-draft-law-a-choice-between-security-or-speech/>

generale dove sono detenute in isolamento per diverse settimane e torturate aspramente al fine di estrarre confessioni ovviamente forzate¹³⁴. Successivamente i testimoni hanno affermato di essere stati costretti a firmare dichiarazioni autoincriminanti poi utilizzate dal procuratore della SSC per condannarli¹³⁵. Le dichiarazioni autoincriminanti spesso, non sono solamente estorte con la coercizione violenta ma sono anche firmate “al buio”, ovvero non è permesso al firmatario di leggerle e inoltre sono successivamente utilizzate come *unica* prova per l'accusa¹³⁶.

Le pratiche di tortura principalmente usate dal GID sono: percosse - anche con cavi, tubi di plastica e fruste - su tutto il corpo, comprese le piante dei piedi, posizioni di stress, privazione di sonno e del cibo, iniezioni che causano stati di ansia estrema, umiliazioni, minacce di stupro contro la vittima e i membri della sua famiglia e scosse elettriche¹³⁷. Per finire le vittime sono sistematicamente isolate per periodi di tempo prolungati, una pratica che equivale alla tortura di per sé¹³⁸.

È evidente che l'uso della legge antiterrorismo è stato inappropriato e spesso volto a limitare le critiche pubbliche mascherando le accuse con la dicitura “comportamento terroristico”. Come ha dichiarato Joe Stork di Human Rights Watch: “Le responsabilità che la Giordania ha di salvaguardare i suoi cittadini e i loro diritti non sono in conflitto [...] La Giordania non ha bisogno di ridurre la libertà di espressione e di parola per fermare il terrorismo”.

¹³⁴Jordan: Investigate Alleged Torture 56 Days in Incommunicado Detention, Human Rights Watch, Novembre 3, 2015. Link:

<https://www.hrw.org/news/2015/11/03/jordan-investigate-alleged-torture>

¹³⁵Alkarama Foundation, “JORDAN Shadow report, Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of

Jordan”, September 18, 2017. Link: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/JOR/INT_CCPR_NGO_JOR_28931_E.pdf

¹³⁶Ibidem.

¹³⁷Ibidem.

¹³⁸Ibidem.

THE ANTI-TERRORISM LAW IN JORDAN: SECURITY OR HUMAN RIGHTS' VIOLATION?

November 9, 2005 Amman hotels' attack represents the worst terrorist strike to date received by the Hashemite Kingdom of Jordan. Soon after, the King activated an ad hoc apparatus in charge of creating a specific legislation to counter terrorism. In 2014, due to the close threats embodied by IS and al-Qa'ida this law was harshly reinforced.

Di Giulia Macario

The Anti-Terrorism Law in Jordan: an overview

The 2005 Amman hotel attack is the most memorable in the whole Jordanian history of terrorist attacks and the first completely successful despite the many previous attempts. It consisted in a coordinated suicide bombings at three luxury hotel usually packed with foreigners. The casualties were mostly Jordanians, failing in targeting “westerns”, since also a wedding party was involved in one of the explosions. Al-Qa'ida in Iraq claimed the responsibility, while the government declared a day of mourning. The

¹³⁹ Abu Musab al-Zarqawi, (October 30,1966, al-Zarqa Jordan - June 7, 2006, Hibhib, Iraq) thought to be one of the main authors of terroristic plots in Jordan, his homeland, and the founder of the movement known as Al-Qa'ida in Iraq (AQI). Initially following the directions of Al-Zawahiri he later detached posing the basis for the split in between al-Qa'ida and Daesh.

¹⁴⁰ Fred Burton, “Terror in Amman: Studying the Tactical Text”, *Stradford Worldview*, November 2005. Link: <https://worldview.stratfor.com/article/terror-amman-studying-tactical-text>

attacks triggered shock in Jordan, one of the most stable Arab countries and a key US ally, where the government had pledged to launch a “preventive war against terrorism”. Al-Zarqawi¹³⁹ was already sentenced to death in Jordan over the 2002 murder of a US diplomat and was the most wanted man in Iraq, where there was a \$25 million bounty for his death or capture.¹⁴⁰ He was released from jail in 1999 as part of a royal pardon when the monarch took office after the death of his father King Hussein. In November 2005 in the aftermath, the Jordanian Government proposed very strict and pervasive counterterrorism legislation comprehending economic, detention and hard labour penalties for anyone who condones or supports acts or doesn't report information related to any terroristic plot. The Anti-Terrorism Law no. 55 of 2006 created a lot of disappointment among the civil society and many critics were advanced by human rights NGOs and groups in general. The broad definition of terrorism used, has allowed the authorities to violate the rights of individuals prosecuted for “disturbing public order”, including those who have exercised their right to freedom of expression and peaceful assembly.¹⁴¹

On June the 1st 2014 an amendment to the law was implemented but it only further broaden the definition of terrorist act, and also stated that the usage of media or publication of material that “facilitate the commission and promotion of terrorist acts” can be characterised as an act of terrorism.¹⁴² The vagueness of the Article unfortunately allowed the authorities to repress

¹⁴¹Alkarama Foundation, “*Jordan Shadow report. Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan*”, September 18 2017, Geneva.

¹⁴²Article 3(e) of the Anti-Terrorism Law. In its State report, the authorities affirm: “it is now an offence to use information systems, the Internet and websites to facilitate the commission and promotion of terrorist acts.” (p. 4). In Alkarama Foundation, “*Jordan Shadow report. Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan*”, September 18 2017, Geneva

journalists and students pursuing peaceful campaign of protests and information concerning broader issues not related to real terrorist attacks.¹⁴³ The government spokesman, Mohammed al-Momani, stated that the amendments are necessary to help authorities cope with an influx of Jordanian fighters returning from the war in Syria.¹⁴⁴

Without any doubts IS and al-Qa'ida remain a top-concern for Jordan's counterterrorism professionals.¹⁴⁵ While Jordanian military officials believe that "there is no framework for external terrorist cells to operate in Jordan,"¹⁴⁶ they remain troubled by the group's long-term capacity to spread its ideology and inspire attacks, especially among youth. One interlocutor shared the popular view that "Daesh [IS] is out of Mosul but left its ideas with this generation."¹⁴⁷ The main concern among U.S. security officials on Jordanian soil is especially addressed to IS-aligned groups such as Khalid ibn al-Walid Army, active in southern Syria close to the Jordanian borders. While IS has taken centre stage since 2014, Jordanian security officials have recently refocused on renewed threats from al-Qa'ida. One senior Jordanian military official opined that, in the future, AQ: "will be more lethal than the Islamic State. They have survived, have experience and capabilities and key commanders. Some of them will melt into the Syrian community and rebrand under local groups. They will benefit from defeating IS and will carry out new operations to prove itself and its leadership."¹⁴⁸

¹⁴³ Sara Obeidat, *Jordan's Anti-Terrorism Law: Another Step Against Reform*, *7iber*, June 2014.

Link: <https://www.7iber.com/2014/06/jordans-anti-terrorism-law-another-step-against-reform/>

¹⁴⁴ *Human Rights Watch*, "Jordan: Terrorism Amendments Threaten Rights Greatly Expand Categories of Terrorist Acts", May 17, 2014. Link:

<https://www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights>

¹⁴⁵ Hardin Lang, William Wechsler and Alia Awadallah, "The Future of U.S.-Jordanian Counterterrorism Cooperation", *Center for American Progress*, November 2017 (pp. 12).

Following security parameters, the work done by the government and the General Intelligence Directorate (GID) is (almost) irreproachable. If on the intelligence and military level Jordan is positioned as one, if not the best, country in region able to tackle challenging tasks, this could not be completely asserted for the prevention and recovery of extremists and terrorists. However the main point is: what's the price the civil society is paying in the name of security?

Security or freedom of speech?

Here it comes with the "hot topics" concerning the anti-terrorism law in Jordan. The broadened definition of terrorism, is widely threatening freedom of expression by considering as terroristic acts the ones "disturbing [Jordan's] relations with a foreign state."¹⁴⁹ While that offense is already in Jordan's penal code and is regularly used to punish peaceful criticism of foreign countries or their rulers, the amendments would stiffen penalties.¹⁵⁰ Just to be unambiguous, this is not to debate the necessity for a legal framework under which acts of terrorism should be prosecuted, a fortiori in a state that is making a great effort to prevent any side effect from neighbouring countries. However, in the name of security, the state has been good at stifling freedoms that will also curtail any oppositional voices.¹⁵¹

The first main problem of the Jordan's Anti-Terrorism Law No. 55 of 2006 – also called the Prevention of Terrorism Act – consists in the broad definition of terrorism becoming further inclusive with the 2014's amendment. The law did not just enlarge the definition of terrorism but specifically: Article 2 considers a terrorist act

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ *Human Rights Watch*, "Jordan: Terrorism Amendments Threaten Rights Greatly Expand Categories of Terrorist Acts", May 17, 2014. Link:

<https://www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights>

¹⁵⁰ Ibidem

¹⁵¹ Reem AlMasri, "Jordan's Anti-Terrorism Law: A Choice between Security or Speech", *7iber*, April 30, 2014. Link:

<https://www.7iber.com/2014/04/anti-terrorism-draft-law-a-choice-between-security-or-speech/>

as, among other things, any act that would “cause disorder by disturbing the public order”; article 3, criminalises acts under the Penal Code including “disturbing relations with a foreign country”. These measures leave room for interpretation which do not address precise threats and specific kinds of violent behaviour or attacks. The amended text additionally includes media usage or publishing material aimed at “facilitating the commission and promotion of terrorist acts” which can be characterised as acts of terrorism.¹⁵² Such wording is vague enough for the authorities to consider that media outlets reporting on terrorist attacks are themselves promoting terrorism.¹⁵³

Finally, the law penalises through the usage of despicable practices such as hard labour to life in prison and the death penalty in cases of violent acts.¹⁵⁴ The punishment delineated in art. 2 (“disturbing public order”) states a “minimum of five years of hard labour”,¹⁵⁵ for other crimes such as “disturbing relations with a foreign country” or using the media to promote terrorist acts, a mere reference to “temporary hard labour” is made.¹⁵⁶ In other words, individuals are generally sentenced to one to five years imprisonment.¹⁵⁷

The response to the hotel bombings in 2005 saw many violations committed by different authorities under the pretext of counterterrorism. These violations have been perpetrated primarily by the General Intelligence Directorate (GID), the country’s intelligence agency that is controlled directly by the king, and

by the State Security Court, an *exceptional jurisdiction* whose members are appointed by *the executive*.¹⁵⁸ This body is altered from its roots, since it is directly subordinated to the executive branch, and its members are appointed by the prime minister and can be replaced anytime by executive decision, lacking of the fundamental characteristics of a Court: impartiality and independence.¹⁵⁹ In addition, despite the recurring warnings by the Human Rights Committee and the Committee against Torture, the Jordanian authorities have not shown any willingness to abolish torture in the procedures.¹⁶⁰ Jordan’s State Security Court was often criticized by Human Rights organizations for violating basic guarantees of fair trial for civilians.¹⁶¹

Alkarama Foundation has received testimonies of victims in great number which illustrate quite well the dynamic between the GID and the State Security Court (SSC). The cases submitted by Alkarama before the United Nations Working Group on Arbitrary Detention (WGAD) largely follow the same pattern: victims were arrested by the GID without any warrant, brought to their headquarters where they were detained *incommunicado*¹⁶² for several weeks, and severely tortured in order to extract confessions. Self-incriminating statements were then used by the SSC Prosecutor to charge the victims and were later admitted as the *sole source of evidence* during heavily flawed trials.¹⁶³ The GID has been torturing mainly through the following practices: beatings – including with cables, plastic pipes

¹⁵² Refworld “Country Reports on Terrorism 2014 – Jordan”, UNHCR, Link: <https://www.refworld.org/docid/5587c74d53.html>

¹⁵³ Alkarama Foundation, “JORDAN Shadow report Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan”, September 18, 2017. Link: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/JOR/INT_CCPR_NGO_JOR_28931_E.pdf

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ *Human Rights Watch*, “Jordan: Terrorism Amendments Threaten Rights Greatly Expand Categories of Terrorist Acts”, May 17, 2014. Link: <https://www.hrw.org/news/2014/05/17/jordan-terrorism-amendments-threaten-rights>

¹⁵⁷ Alkarama Foundation, “JORDAN Shadow report, Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of

Jordan”, September 18, 2017. Link:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/JOR/INT_CCPR_NGO_JOR_28931_E.pdf

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Reem AlMasri, “Jordan’s Anti-Terrorism Law: A Choice between Security or Speech”, *Tiber*, April 30, 2014. Link:

<https://www.7iber.com/2014/04/anti-terrorism-draft-law-a-choice-between-security-or-speech/>

¹⁶² Incommunicado: without means of communication : in a situation or state not allowing communication (Merriam-Webster)

¹⁶³ Jordan: Investigate Alleged Torture 56 Days in Incommunicado Detention, *Human Rights Watch*, November 3, 2015. Link:

<https://www.hrw.org/news/2015/11/03/jordan-investigate-alleged-torture>

and whips – all over the body including the soles of the feet, stress positions, sleep and food deprivation, injections that cause states of extreme anxiety, humiliation, threats of rape against the victim and members of his family, and electric shocks.¹⁶⁴ In addition, the GID systematically places detainees in solitary confinement for prolonged periods of time, a practice that amounts to torture per se.¹⁶⁵

What seems to be evident is that the usage of the ant-terrorism law has been inappropriate and aimed at limiting public criticism disguised in a broader “terroristic behaviour”. As Joe Stork from Human Rights Watch stated: “Jordan’s responsibilities to safeguard its citizens and their rights are not in conflict [...] Jordan does not need to curtail speech in order to stop terrorism.”

¹⁶⁴ Alkarama Foundation, “JORDAN Shadow report, Report submitted to the Human Rights Committee in the context of the review of the fifth periodic report of Jordan”, September 18, 2017. Link:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/JOR/INT_CCPR_NGO_JOR_28931_E.pdf

¹⁶⁵ Ibidem.