

# TRA PERCEZIONE PUBBLICA E LEGITTIMITÀ GIURIDICA: IL 'VALORE' UMANITARIO NEL CASO DEL MUNIZIONAMENTO A GRAPPOLO.

Valentina Borgatti

# TRA PERCEZIONE PUBBLICA E LEGITTIMITÀ GIURIDICA: IL 'VALORE' UMANITARIO NEL CASO DEL MUNIZIONAMENTO A GRAPPOLO.

Valentina Borgatti

## Nota informativa

Il presente manoscritto risente della sensibilità culturale dell'autore. Le fonti selezionate, collezionate ed elaborate per il presente elaborato sono condivisibili, qualora richiesto, contattando direttamente l'autore o Analytica for Intelligence and Security studies.

**ANALYTICA FOR INTELLIGENCE AND SECURITY STUDIES**

- **DIPARTIMENTO D SICUREZZA&DIFESA**

**TRA PERCEZIONE PUBBLICA E LEGITTIMITÀ  
GIURIDICA: IL 'VALORE' UMANITARIO NEL CASO  
DEL MUNIZIONAMENTO A GRAPPOLO.**

**Valentina Borgatti**

**TORINO, LUGLIO 2023**

## Introduzione

Venerdì 7 luglio 2023, a seguito di insistenti richieste da parte del Presidente Volodymyr Zelensky, l'amministrazione Biden ha approvato l'invio di munizioni a grappolo all'alleato[1] ucraino.

L'accordo rientra in un più ampio pacchetto di aiuti militari dal valore di 800 milioni di dollari e riguarda diverse migliaia di unità di munizioni a grappolo oltre che munizioni per i sistemi di difesa aerea Patriot e sistemi missilistici HIMARS (High Mobility Artillery Rocket System)[2].

Le controversie relative all'uso del munizionamento a grappolo hanno fatto sì che la notizia, che ha goduto di un'ampia risonanza mediatica, suscitasse reazioni di dissenso tra gli alleati occidentali sia a livello di pubblico che di leadership. Per comprendere circostanze e conseguenze della decisione è necessario innanzitutto chiarire la natura di queste armi da un punto di vista tecnico e di diritto internazionale umanitario, per procedere ad analizzare le conseguenze di questa decisione a livello strategico.

[1] Gardner, F. What are cluster bombs and why is US sending them to Ukraine?. BBC News. July 10, 2023.

[2] Clark, J. DOD Announces \$800M Security Assistance Package for Ukraine. US Department of Defence. July 7, 2023.

## Bombe a grappolo tra diritto internazionale umanitario e necessità militari.

L'invenzione e lo sviluppo, a partire dalla Seconda Guerra mondiale, del così detto munizionamento a grappolo - che ha trovato largo uso nella maggior parte dei conflitti sia interstatali che intrastatali degli ultimi sette decenni- è il risultato di un tentativo da parte delle grandi potenze economiche e militari di trovare strumenti sempre nuovi per sopraffare il nemico ottenendo un vantaggio tattico risolutivo. Tuttavia, dopo gli orrori e le sofferenze patite con le due guerre mondiali, tanto dai militari quanto dai civili, la comunità internazionale si è impegnata per far sì che la guerra fosse uno strumento dalla portata sempre più limitata nella politica estera di uno Stato. Se anche non fosse stato possibile eliminare il fenomeno della guerra dalle relazioni internazionali, era nata l'urgenza di porvi dei limiti attraverso l'introduzione di severe regole, disciplinate a livello internazionale e nazionale, al fine di rendere il conflitto un fenomeno più umano. Con questa premessa, ad oggi più chiara che mai, secondo cui la guerra non è un fattore totalmente eliminabile dalla Storia ma solo mitigabile, il diritto internazionale umanitario, ovvero il corpo giuridico che regola il *ius in bello* si è posto il quesito in merito alla natura degli ordigni a grappolo ed alla loro legittimità d'uso.

Le munizioni a grappolo (in inglese cluster munitions) sono colpi di artiglieria dalla reputazione controversa progettati per poter essere sparati da fonti diverse (sistemi di artiglieria; lanciarazzi, lanciamissili), il proiettile esplode a pochi metri dal terreno rilasciando a pioggia una quantità variabile di submunizioni più piccole che una volta impattate al terreno esplodono provocando danni di diversa entità a persone e cose. Le munizioni inesplose all'impatto<sup>[3]</sup> perdurano sul territorio con effetti assimilabili a quelli delle mine antiuomo perché il funzionamento delle submunizioni è pressoché il medesimo.

Nel caso specifico in analisi, l'accordo tra Washington e Kiev riguarderebbe munizioni DPICMs (dual-purpose improved conventional munitions) di tipologia M864, in produzione dal 1987. Compatibili con l'artiglieria Howitzer calibro 155mm già fornita all'Ucraina in precedenza, le munizioni M864 contengono 72 submunizioni in grado di colpire indiscriminatamente un'area di circa 23 chilometri quadrati, l'equivalente di quattro campi da calcio e mezzo<sup>[4]</sup>.

Proprio questa caratteristica dell'indiscriminazione, unita al problema della fallibilità delle submunizioni (ovvero della percentuale di proiettili la cui esplosione all'impatto fallisce) è alla base del rifiuto di molti paesi per questo genere di munizionamento a causa della eccessiva ripercussione che esse hanno sulla sicurezza dei civili e del territorio.

[3] Attestata dal Pentagono intorno al 2,35%.

[4] DeYoung, K; Horton, A; Ryan, M. Biden approves cluster munition supply to Ukraine. The Washington Post. July 6, 2023.

Questo elevato fattore di rischio ha promosso l'adesione da parte di 111 Paesi, tra cui la maggior parte dei membri NATO, alla convenzione di Oslo per la proibizione delle munizioni a grappolo del 2008. Non risultando tra i firmatari della convenzione, gli Stati Uniti, l'Ucraina e la Federazione Russa non hanno contratto obblighi internazionali a riguardo; pertanto, l'utilizzo delle munizioni a grappolo sul teatro ucraino risulta legale fintanto che esso sia conforme al diritto di guerra. Da questo deriva che come per quasi ogni arma convenzionale, finché i criteri di distinzione, umanità, proporzionalità e necessità militare sono rispettati, l'uso da parte di entrambe le parti di munizioni a grappolo durante le ostilità è di fatto legale.

È inoltre necessario considerare che tra i firmatari della convenzione non si trovano né le principali potenze militari globali, né paesi con contenziosi in corso[5], e che le munizioni a grappolo sono state ampiamente utilizzate da innumerevoli paesi in tutti i principali conflitti armati degli ultimi decenni.

Sebbene l'invio di queste munizioni da parte degli Stati Uniti sia una novità, il loro impiego da parte di entrambe le parti durante il conflitto russo ucraino è stato ampiamente accertato[6]. Si tratterebbe infatti del rifornimento di un munizionamento già in uso all'esercito ucraino e già fornito dalla Turchia nel 2022, passando fondamentalmente inosservato al tempo [7]. La differenza sostanziale nel livello di copertura mediatica e attenzione da parte del pubblico per la stessa azione è riconducibile al fatto che nel caso degli Stati Uniti l'episodio si inserisca in narrative già esistenti e diffuse tra il pubblico occidentale: da un lato gli USA – complice anche la produzione cinematografica pop- sono comunemente associati a una politica estera interventista ed incline all'export di armi. Nel caso della Turchia l'assenza di una così forte narrativa pubblica preesistente, nonostante il paese sia un importante esportatore di armi, ha ridotto la risonanza della notizia. Dall'altro lato, nella percezione del pubblico occidentale l'approccio fortemente militarizzato statunitense è in qualche modo giustificato dalla superiorità morale dei valori tipici delle democrazie liberali che lo motivano e caratterizzano, non attribuiti invece alla Turchia. Quest'ottica occidento-centrica porta a considerare la scelta di inviare munizioni a grappolo un azzardo morale più grave per gli Stati Uniti che per la Turchia.

[5] Li Gobbi, A. Quante ipocrisie sulle munizioni a grappolo fornite all'Ucraina. Analisi Difesa. July 10, 2023.

[6] A\_HRC\_52\_62\_AUV\_EN Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine

[7] Detsch, J; Gramer, R. Turkey Is Sending Cold War-Era Cluster Bombs to Ukraine. Foreign Policy. January 10, 2023

## Dalla dimensione tattica a quella strategica.

Non trattandosi dell'introduzione di un nuovo tipo di munizionamento ma semplicemente del rifornimento di uno già in uso, da un punto di vista di dimensioni di impiego le munizioni a grappolo non comportano sostanziali novità per l'esercito ucraino; pertanto, esse non possono essere considerate pivotali nel conflitto sulla base delle proprie caratteristiche intrinseche. La ratio dietro l'invio di queste armi risulta quindi dipendere dal ruolo strategico che esse possono assumere nel contesto della prossima controffensiva ucraina e del particolare momento internazionale.

Con il protrarsi della guerra ben oltre le aspettative della diplomazia europea ed internazionale e con la prossima controffensiva ucraina, il conflitto si trova ancora in un momento di grande slancio che rende necessario un numero sempre maggiore o quanto meno costante di armi e munizioni. Nel contesto ucraino le artiglierie sono una componente fondamentale ed il rifornimento del relativo munizionamento è di conseguenza essenziale.

Nonostante la necessità si presenti più forte che mai, a più di 500 giorni dall'inizio del conflitto lo sforzo bellico prolungato ha eroso la disponibilità di mezzi e materiali tanto dell'esercito ucraino quanto di quello russo oltre dei rispettivi alleati. A causa dei costi economici elevati e del ritmo di produzione delle industrie pesanti, viziato dalla domanda ridotta che caratterizza i tempi di pace, mantenere sul lungo periodo un afflusso di artiglieria di precisione come quella fornita finora - la cui produzione necessita di risorse scarse come terre rare e mano d'opera altamente specializzata - diventa sempre meno realistica per gli alleati occidentali. L'invio di munizioni a grappolo - inutilizzate dal 2003 e disponibili in grande numero[8]- da parte degli Stati Uniti all'Ucraina risulterebbe quindi una strategia ponte per mantenere il sostegno verso l'alleato durante una fase critica della guerra riducendo la pressione sul proprio complesso industriale militare. Una diminuzione nell'afflusso di munizioni - e di qualunque altro aiuto militare - durante questa fase tattica critica sfocerebbe in una probabile debacle strategica per l'Ucraina.

Tuttavia, questo è un rischio esistente, lo scoppio di un conflitto armato interstatale in Europa ha evidenziato le problematiche relative al progressivo adattamento a ribasso delle industrie pesanti che ad oggi operano secondo la logica del tempo di pace rifornendo un paese in guerra che utilizza logica di economie di guerra, come affermato dal Segretario Generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti, Generale Luciano Portolano[9].

[8] Portolano: scorte e produzione di munizioni inadeguate a sostenere l'Ucraina. Analisi Difesa. July 6, 2023.

[9] Ukraine/ What are cluster munitions? Is using them a war crime?. Al Jazeera. July 7, 2023.

Per garantire l'adeguato sostegno in termini di munizionamenti di cui l'Ucraina ha bisogno è necessaria una maggiore disponibilità e un inferiore costo per facilitarne l'impiego massiccio.

Alla luce di alcune dichiarazioni provenienti da rappresentanti del Pentagono[10], risulta che la decisione di inviare munizioni a grappolo sia quindi il risultato di una riponderazione tra il fine di sostenere l'alleato e i mezzi con cui questo avviene. Se durante le prime fasi del conflitto il principio guida nella scelta dei mezzi era principalmente ideologico (in assenza di particolari restrizioni materiali come la scarsità di munizioni di precisione) la scelta della tipologia di aiuti dipendeva unicamente dalla volontà politica dei due paesi), ad oggi l'incertezza rispetto alla durata della guerra e i costi materiali relativi ad alcuni tipi di munizionamenti, rendono necessario rivalutare quali mezzi sia opportuno impiegare per il raggiungimento del fine, ovvero mantenere il supporto militare all'Ucraina.

In generale, l'impiego tattico delle munizioni a grappolo offre il vantaggio militare principale di poter colpire ampie aree con un numero ridotto di munizioni, rendendole particolarmente utili in un'ottica di economizzazione delle riserve disponibili. Inoltre, le munizioni possono essere utilizzate per coprire obiettivi singoli dispersi in un'area definita, di cui però non si conosce la localizzazione precisa o obiettivi in movimento, fornendo vantaggi tattici contro un'ampia gamma di minacce[11].

Nonostante sia improbabile che una singola tipologia di munizionamento determini le sorti del conflitto, da un punto di vista strategico le caratteristiche delle munizioni a grappolo possono potenzialmente contribuire alla controffensiva ucraina, cooperando al successo della fanteria fornendo supporto al combattimento con un numero ridotto di munizioni. Per le truppe ucraine queste caratteristiche generano vantaggi sia offensivi, facilitando il movimento della fanteria con azioni di appoggio massicce, che difensivi, in quanto possono essere sfruttate nelle azioni di sbarramento e interdizione d'area volte ad arrestare l'aggressore e impedire ad esso di sviluppare la propria capacità di fuoco[12].

[10] Rajvanshi, A. U.S. to Arm Ukraine With Highly Controversial Cluster Bombs. Time. July 6, 2023

[11] Memorandum from the Deputy Secretary of Defense, Subject: DOD Policy on Cluster Munitions, November 30, 2017.

[12] Norme di impiego dell'artiglieria. Regio Esercito.



Tra le criticità associate all'uso di munizioni a grappolo la principale rimane il rischio per la popolazione civile; secondo il gruppo di advocacy Landmine and Cluster Munition Monitor, infatti, oltre al fatto di infliggere colpi indiscriminati tra obiettivi civili e militari, le sub-munizioni inesplose causerebbero vittime per molti anni a seguito del conflitto, soprattutto tra i bambini essendo facilmente confondibili con oggetti innocui[13].

Il problema dei resti esplosivi interessa anche la fase della ricostruzione post-bellica, complicando il ritorno degli abitanti e ponendo un rischio per eventuali peacekeepers coinvolti. Inoltre, a causa delle condizioni climatiche che caratterizzano le pianure ucraine – abbondanti piogge tra maggio ed agosto, e neve (e conseguente disgelo) nei mesi invernali- il terreno si presenta particolarmente umido e morbido aumentando la percentuale di sub-munizioni che permangono inesplose.

Queste complicazioni ad oggi sono già presenti a causa dell'uso già confermato di munizioni a grappolo nel conflitto; il rischio principale consiste in un aggravamento di esse.

## Conclusioni.

Tra le problematiche relative all'invio e all'uso di questo munizionamento figurano anche significativi costi politici che possono finire con l'influenzare il bilancio finale. Come già evidenziato, la discordia relativa alle munizioni a grappolo si lega a una dimensione fortemente morale e ideologica, comportando per gli Stati Uniti una perdita di status morale nelle proprie relazioni internazionali con potenziali ripercussioni negative sulla capacità del paese di proiettare soft power all'estero. Da questo punto di vista, il rischio principale per i piani strategici ucraini risulta essere il potenziale indebolimento dell'alleanza atlantica a seguito delle diverse posizioni - alcune apertamente avverse[14] - dei paesi membri rispetto alle munizioni a grappolo, nonché una percezione pubblica negativa generale. La diffusione del dissenso rispetto alla legittimità degli aiuti militari forniti all'Ucraina rischierebbe di indebolire il supporto complessivo all'alleato ucraino, inficiandone gli sforzi per la vittoria.

Allo stesso tempo, proprio questa esposizione mediatica potrebbe sortire l'effetto opposto e, come affermato dal presidente Zelensky, il morale dell'esercito beneficerebbe della forte volontà politica di sostenere l'Ucraina dimostrata da Washington nonostante i rischi associati alla manovra. Il fatto che l'annuncio sia sopraggiunto pochi giorni prima del NATO Summit di Vilnius potrebbe indicare proprio una volontà di minimizzare le fratture all'interno dell'alleanza - derivanti da quella che per i motivi già citati è vista come una scelta strategica - approfittando del momento di particolare coesione tra i suoi membri mostrata durante il Summit.

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione sono i potenziali effetti di spillover del conflitto in Ucraina sul fronte politico interno statunitense. Con le elezioni presidenziali alle porte, la linea dura adottata dal Presidente Joe Biden - esemplificata dall'invio di munizioni tanto controverse all'Ucraina - potrebbe spingere l'elettorato fiaccato dal coinvolgimento in una guerra oltreoceano, nelle braccia di un candidato più vicino allo storico concetto statunitense di disentanglement, con sostanziali danni a lungo termine per l'Ucraina, specialmente nel contesto della ricostruzione. Anche da un punto di vista di ordine internazionale la spinta verso un approccio che prioritizzi la dimensione interna agli Stati Uniti piuttosto che la proiezione in politica estera comporta alcuni aspetti problematici in quanto rappresenta una forte componente ideologica per l'ultradestra nordamericana.

[14] Cluster bombs: Biden defends decision to send Ukraine controversial weapons. BBC News. July 8, 2023.

Alcune frange repubblicane appartenenti a questo spettro politico, capitanate dalla Rappresentante per lo stato della Georgia Marjorie Taylor Greene, hanno infatti mostrato aperta opposizione all'invio di aiuti militari in Ucraina presentando un disegno di legge per fermare le forniture sostenendo che "l'Ucraina non è il cinquantunesimo Stato degli Stati Uniti"[15].

Se a seguito delle elezioni presidenziali previste per il 2024 la polarizzazione pubblica sul tema degli aiuti militari dovesse portare queste frange ad acquisire maggiore peso politico all'interno del congresso le ripercussioni si presenterebbero su scala globale in termini di engagement all'interno dell'Alleanza Atlantica ma anche da un punto di vista di diffusione di valori tipicamente conservatori su alcune tematiche relative ai diritti civili quali diritti riproduttivi, libera espressione di genere e politiche razziali e migratorie.

Infine, la decisione di fornire munizioni a grappolo da parte di una grande potenza come gli Stati Uniti potrebbe generare effetti di natura normativa legittimando a livello internazionale il ricorso ad altre tipologie di armi dagli effetti internazionalmente, come nel caso delle mine antiuomo. Come le munizioni a grappolo, anche le mine antiuomo sono proibite per i 164 Paesi parte nella Convenzione internazionale per la proibizione dell'uso, stoccaggio, produzione, vendita di mine antiuomo e relativa distruzione del 1997, tra cui l'Ucraina; Federazione Russa e Stati Uniti ad oggi non sono firmatari della convenzione.

Sebbene il Trattato sopracitato sia tra i più universalizzati in materia di disarmo, non-proliferazione e controllo delle armi, il progressivo degrado delle condizioni di sicurezza internazionale sta dettando un graduale abbandono dell'idealismo che ha caratterizzato le relazioni internazionali durante i due decenni che hanno costituito il momento unipolare nordamericano, in favore di un ritorno al realismo tipicamente machiavellico per il quale un fine nobile (come il supporto a una democrazia aggredita) giustifica i mezzi, anche quando questi comportano profonda sofferenza umana.

[15] Demirjian, K. G.O.P.'s Far Right Seeks to Use Defense Bill to Defund Ukraine War Effort. New York Times