

No Fly Zone



di **Silvia Ciancarella**

Laureata in Giurisprudenza, specializzata in Diritto penale internazionale e Diritti umani

L'espressione No Fly Zone (NFZ), letteralmente "zona di non volo", è una locuzione del gergo militare aeronautico che indica il divieto di volo per tutti i velivoli non autorizzati nello spazio aereo che si trova sopra una porzione definita di territorio, per un periodo di tempo determinato. Per spazio aereo si intende generalmente la colonna d'aria che si trova sopra un territorio e si estende fino allo spazio cosmico, il cui confine è convenzionalmente marcato dallo strato di ozono che circonda l'atmosfera terrestre. Secondo il diritto internazionale, «ogni Stato ha la completa ed esclusiva sovranità sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio» (*Convenzione di Chicago sull'Aviazione Civile Internazionale*, 1944, art. 1). Tale sovranità permette agli Stati di regolare e limitare il traffico aereo come meglio credono. Ad esempio, lo spazio aereo di Cuba è totalmente interdetto al volo degli aerei stranieri non autorizzati dal Governo, mentre in Italia esso è controllato dall'Aeronautica militare italiana e la gestione del traffico aereo è demandata all'ENAC (Ente nazionale aviazione civile).

A seconda delle circostanze, delle giustificazioni e delle motivazioni della restrizione, la NFZ ha caratteristiche, obiettivi e modalità di attuazione differenti.

NFZ in pace e in guerra

Sebbene recentemente si sia parlato di NFZ soltanto in relazione a operazioni militari, è bene ricordare che in tutto il mondo esistono innumerevoli NFZ permanenti, segnate su tutte le carte di navigazione aerea e predisposte dalle singole autorità nazionali a tutela di edifici e luoghi sensibili quali palazzi pubblici, monumenti, centrali energetiche.

Allo stesso modo, l'istituzione di una NFZ temporanea avviene molto più frequentemente di quanto si pensi, spesso per una breve durata o addirittura per poche ore, con l'obiettivo di garantire, ad esempio, il tranquillo svolgimento di una manifestazione o di un evento. In questo caso si tratta di una misura preventiva che permette un miglior monitoraggio dei cieli, per aumentare la sicurezza pubblica in circostanze delicate che richiedono maggiore controllo. In Italia sono state istituite NFZ in numerose occasioni: si pensi alle

dimostrazioni di acrobazie aeree (nel caso, ad esempio, delle Frecce Tricolori) oppure alle grandi manifestazioni sportive e religiose (le Olimpiadi di Torino nel 2006, i funerali di Papa Giovanni Paolo II nel 2005) o ancora ai summit internazionali (i G8 di Genova nel 2001 e dell'Aquila nel 2010).

L'istituzione di NFZ avviene però anche in contesti di guerra. Si tratta di una misura tattica che garantisce il controllo di tutti i movimenti aerei e l'intercettazione di quelli non desiderati, con l'obiettivo di prevenire bombardamenti e attacchi.

Per controllare l'effettività del divieto di volo istituito con una NFZ, in un contesto sia pacifico sia belligerante, è necessario che l'area sia sottoposta a sorveglianza radar e che siano possibili il pattugliamento e l'intercettazione dei velivoli. Si tratta di un'operazione complessa, soprattutto se la zona di interdizione al volo è molto estesa e lontana da basi aeree. In questi casi si devono impiegare anche mezzi altamente sofisticati: aerei radar, caccia intercettori, aerei rifornitori, elicotteri per la ricerca e il soccorso.

NFZ nei conflitti internazionali

Il ricorso a una NFZ in ambito militare, in particolar modo nei conflitti internazionali, ha implicazioni estremamente complesse, specie riguardo alla legittimazione della sua istituzione nello spazio aereo di uno Stato terzo e alle regole volte a garantirne l'effettività, nonché alla verifica dell'efficacia e alla valutazione di utilità rispetto ai costi e ai risultati. Se infatti l'istituzione di una NFZ di per sé non è un atto di guerra, l'imposizione del divieto di volo crea le precondizioni di un attacco: la sua violazione rende infatti legittimo l'intervento militare volto al ripristino della zona di interdizione al volo.

La NFZ imposta nello spazio aereo di uno Stato sovrano costituisce, secondo la

dottrina e le interpretazioni ufficiali, una minaccia dell'uso della forza, pertanto è legittima solo se autorizzata dal Consiglio di Sicurezza ONU, tenuto a valutare l'opportunità e la legalità di tale intervento a seconda delle circostanze nel caso specifico (da questo discorso va escluso il diritto di autodifesa di ogni Stato, che in caso di aggressione può reagire nel rispetto dei criteri di necessità e proporzionalità). Quindi, in mancanza dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, l'imposizione di una NFZ nello spazio aereo di un altro Stato costituisce un uso illecito della minaccia della forza.

Lo Statuto delle Nazioni Unite (1945) proibisce la «minaccia o l'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato» (art. 2.4) e attribuisce al Consiglio di Sicurezza il monopolio sull'uso della forza, stabilendo che gli Stati «conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, [...] agisce in loro nome» (art. 24.1). Dalla lettura congiunta di questi due articoli derivano il divieto dell'uso della forza da parte degli Stati e l'attribuzione esclusiva al Consiglio di Sicurezza ONU del potere di autorizzare l'uso legittimo della forza, entro i limiti e gli scopi previsti dallo Statuto.

Le circostanze eccezionali che possono giustificare e legittimare l'adozione di misure preventive, quali la NFZ, possono essere riassunte in due gruppi:

– Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale. In questi casi, il Consiglio di Sicurezza ONU può decidere «quali misure [adottare] per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale» (art. 39).

– Protezione dei diritti umani fondamentali. Tale diritto/dovere sorge in capo agli Stati (e quindi al Consiglio di Sicurezza ONU, che li rappresenta) qualora sia

accertata una grave e profonda violazione dei diritti umani fondamentali da parte di uno Stato nei confronti della propria popolazione. Secondo alcune interpretazioni del diritto internazionale da parte di studiosi di diritti umani, la loro violazione da parte di uno Stato va ad annientarne una parte della sovranità, rendendo legittimi gli interventi volti a porvi fine.

Iraq, ex Jugoslavia e Libia

Dal 1945 in poi sono state imposte restrizioni della NFZ nell'ambito di un conflitto internazionale in tre sole circostanze, due delle quali con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ONU.

Il primo caso è quello della guerra in Iraq, durante la quale furono istituite due NFZ, una a nord e una a sud del Paese, denominate rispettivamente Operation Northern Watch (ONW), istituita nel 1991, e Operation Southern Watch (OSW), istituita nel 1992, per difendere le popolazioni curde del nord e quelle sciite del sud dalla violenta repressione del dittatore iracheno Saddam Hussein, che nell'aprile 1991 aveva impiegato aerei militari per fermare la ribellione curda contro il regime. Il Consiglio di Sicurezza condannò l'accaduto e impose all'Iraq di fermare le ostilità con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 688 del 5 aprile 1991, ma non autorizzò esplicitamente alcun intervento militare da parte della comunità internazionale. Stati Uniti, Regno Unito e Francia decisero comunque di istituire una NFZ, sostenendo che tale intervento fosse in linea con la risoluzione delle Nazioni Unite che auspicava l'immediata cessazione delle ostilità. La NFZ fu considerata quindi necessaria per fermare la crisi umanitaria in corso, nonostante lo stesso Segretario delle Nazioni Unite dell'epoca, Boutros Boutros-Ghali, avesse manifestato più volte la sua contrarietà all'intervento, la cui legalità è stata ed è tuttora argomento controverso. Le

due NFZ sono state violate a più riprese dalle milizie di Saddam, che riuscirono a bombardare gli oppositori curdi grazie all'uso di elicotteri e altri velivoli, sfuggiti al controllo. La NFZ nel nord dell'Iraq fu revocata nel 1996, quella nel sud invece è rimasta effettiva fino al 2003.

Il secondo caso si è verificato durante la guerra nei territori dell'ex Jugoslavia. La NFZ venne istituita a tutela della popolazione civile della Bosnia ed Erzegovina con la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 781 del 9 ottobre 1992, volta a interdire qualsiasi tipo di attività nello spazio aereo del Paese, con l'obiettivo di interrompere i continui attacchi della milizia serba contro la popolazione civile, che rivendicava la propria indipendenza dal regime del presidente serbo Slobodan Milošević. La decisione del Consiglio di Sicurezza fondava la legalità di tale operazione sulla necessità di interrompere la crisi umanitaria in atto e, in subordine, sull'opportunità di garantire un corridoio umanitario sicuro per portare gli aiuti necessari alla popolazione. Le forze della NATO resero operativa la NFZ con l'operazione Deny Flight. La legittimità di quella NFZ fu rafforzata l'anno successivo da una nuova Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, che invitava gli Stati ad attivarsi con qualsiasi misura utile a rendere effettivo il divieto di volo imposto sullo spazio aereo della Bosnia ed Erzegovina (Risoluzione n. 816 del 31 marzo 1993). Le operazioni militari a difesa dello spazio aereo continuarono fino al 1995, anno dei bombardamenti NATO, della resa di Milošević e degli accordi di Dayton che formalmente sancirono la fine della guerra. L'azione militare di controllo dello spazio aereo e di molti territori da parte delle forze internazionali non riuscì però a impedire numerosi massacri. In particolare, nel luglio 1995, quando a Srebrenica furono massacrate più di 7.000

persone in pochi giorni, l'intervento delle forze aeree fu tardivo e non evitò il compimento dell'eccidio.

Infine, il terzo e più recente caso si è verificato in Libia all'inizio del 2011. Dopo oltre 40 anni, la popolazione libica ha dato il via a forti proteste contro il regime di Mu'ammār Gheddafi, che nel febbraio 2011 sono state represses impiegando i militari contro la popolazione civile. Il Consiglio di Sicurezza ONU è stato sollecitato a intervenire e il 17 marzo 2011 ha adottato la Risoluzione n. 1974 con la quale ha autorizzato la comunità internazionale a impiegare tutte le misure necessarie per impedire il protrarsi delle violazioni nei confronti della popolazione. La risoluzione del Consiglio di Sicurezza fondeva la legittimità dell'intervento internazionale sulla necessità di tutelare i diritti umani della popolazione libica, violati dalle cruente repressioni. L'epilogo è noto: Gheddafi è stato catturato e ucciso dai ribelli e la Libia si avvia verso un nuovo sistema politico. L'operazione della NATO a tutela del divieto di volo sul territorio libico è terminata il 31 ottobre 2011.

Valutazioni

Si possono avanzare varie considerazioni e valutazioni circa l'opportunità delle NFZ in conflitti internazionali, e molti dubbi sorgono rispetto all'efficacia nonché alla loro reale necessità.

Bisogna considerare che l'attuazione di una NFZ non è operazione semplice: non lo è dal punto di vista tattico, per la necessità di avere basi aeree vicine al territorio sopra al quale è impedito il volo; non lo è dal punto di vista logistico, in quanto richiede la disponibilità di rifornimenti e munizioni e la possibilità di sottoporre i velivoli a manutenzione; non lo è neppure dal punto di vista organizzativo e di gestione, poiché esige l'istituzione della catena di comando, la definizio-

ne di regole di ingaggio e l'integrazione e il coordinamento tra varie forze militari.

Inoltre, come fin qui osservato, tali misure possono essere legittimate dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU che le dispone a tutela formale dei diritti umani delle popolazioni civili e della sicurezza e della pace internazionale. Resta da verificare quanto le considerazioni di natura geopolitica relative agli equilibri economico-politici internazionali possano influenzare le decisioni del Consiglio di Sicurezza e le valutazioni relative alla necessità di tutelare i diritti umani (violati) di una popolazione piuttosto che di un'altra: si pensi ad esempio alla paralisi decisionale del Consiglio di Sicurezza ONU rispetto alla situazione in Siria, simile a quella libica, dove invece si è ritenuto opportuno intervenire.

Un altro aspetto da non trascurare sono i cosiddetti "danni collaterali": gli interventi di pattuglia aerea e protezione non sono immuni da imprevisti, errori e imprecisioni che possono causare enormi danni soprattutto alla popolazione civile.

Infine, alcune valutazioni sulle spese economiche: il costo di un'ora di volo di un aereo militare F-15 o F-16 è di circa 13mila dollari; un missile Tomahawk costa 1 milione e 400mila dollari (nella prima settimana di NFZ in Libia ne sono stati lanciati 178). Durante la prima settimana di NFZ l'Italia ha speso quasi 12 milioni di euro ed è stato stimato che l'operazione, durata per oltre 8 mesi, sia costata circa 3 miliardi di dollari alla coalizione che l'ha messa in atto.

Sono cifre sostenibili in tempo di crisi economica? Ammettendo che affrontare una simile spesa per tutelare i diritti violati della popolazione libica sia accettabile, rimane un grande interrogativo: perché le violazioni dei diritti umani perpetrate ogni giorno in numerose altre zone del mondo non meritano attenzioni simili a quelle dedicate ai pochi casi citati?