

10783/
8

Luiss
Libera Università
Internazionale
degli Studi Sociali
Guido Carli

Collana di studi giuridici

NATO, CONFLITTO IN KOSOVO E COSTITUZIONE ITALIANA

a cura di NATALINO RONZITTI



37

GIUFFRÈ EDITORE 2000

III.

LA NUOVA DOTTRINA STRATEGICA DELLA NATO E L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE SULL'USO DELLA FORZA

ENZO CANNIZZARO

Considerazioni introduttive

Benché l'intervento in Kosovo abbia preceduto l'adozione formale della Nuova dottrina strategica, avvenuta nel corso del vertice di Washington dell'aprile 1999, non vi sono dubbi che esso sia stato concepito come un'attuazione anticipata di tale strumento. In varie occasioni, sia organi dell'Alleanza che alcuni Stati membri si sono espressi in questo senso ⁽¹⁾. Peraltro, i problemi giuridici che sorgono dai due fenomeni sono parzialmente diversi. Mentre l'azione della NATO in Kosovo costituisce un comportamento di

⁽¹⁾ Cfr. il testo del discorso del Segretario Generale della NATO Solana del 20 maggio 1999 innanzi all'assemblea del *Senior Civil Emergency Planning Committee*, nel quale si legge: "The principles underlying the New Strategic Concept are already being put into practice in NATO's involvement in the Kosovo crisis" (<http://www.nato.int/docu/speech/1999/s990520a.htm>). Questa sembra altresì la posizione degli Stati Uniti. Cfr. la dichiarazione del Presidente Clinton, nel corso di una conferenza stampa tenuta il 24 aprile 1999: "NATO's new strategic concept specifically endorses actions such as those NATO is now undertaking in Kosovo" (<http://www.nato.int/usa/president/s9900424a.htm>). Cfr. inoltre la posizione dell'Assistant Secretary of State for European Affairs Grossman, espressa nel corso di un'audizione al Senate Foreign Relations Committee del 21 aprile 1999: "The Kosovo crisis shows the need for a Strategic Concept to prepare the Alliance for the full spectrum of possible missions" (<http://www.senate.gov/>), nonché del Deputy Secretary of State Talbott, resa alla riunione dei Ministri degli esteri della NATO a Bruxelles del 15 dicembre 1999: "Kosovo is clearly one type of missions envisioned under the Strategic Concept" (<http://state.gov/www/policy-remarks/1999/99/215.talbott.html>). Una concezione analoga sembra espressa nella dichiarazione del Ministro degli esteri del Regno Unito, Cook al vertice di Washington, secondo il quale, (the) "new strategic concept... reflects NATO's role in the modern world, appropriate against the background of Kosovo which has been happening as a crisis at the same time as this summit" (<http://www.nato.int/docu/>).

fatto, la Nuova dottrina strategica è innanzi tutto un atto contenente la predeterminazione, su un piano generale e astratto, di possibili futuri comportamenti dell'Alleanza.

La Nuova dottrina strategica innova profondamente il sistema normativo della NATO in tema di utilizzazione della struttura militare integrata.

Il documento sembra infatti innanzitutto allargare le ipotesi di intervento della NATO, al di là dei presupposti di intervento fissati nel Trattato istitutivo. Esso, in secondo luogo, sembra prefigurare la possibilità di un intervento implicante l'uso della forza deliberato autonomamente dalla NATO. Nel prospettare delle forme di intervento autonomo dell'organizzazione, e nell'innovare il sistema di competenze, la Nuova dottrina strategica sembra altresì presupporre una corrispondente modifica del sistema normativo generale concernente l'uso della forza.

Nelle pagine seguenti ci chiederemo quali siano gli effetti che derivano dalla sua adozione sia sul piano dell'ordinamento interno della NATO che sul piano del diritto internazionale generale. Rimane invece escluso dalla presente analisi il problema degli effetti della Nuova dottrina strategica nell'ordinamento costituzionale italiano.

Gli effetti dell'adozione della Dottrina. I presupposti di intervento dell'Alleanza e i rapporti con il sistema delle Nazioni Unite

È da tempo acquisita in letteratura l'idea che il sistema di competenze e attribuzioni della NATO abbia subito un processo di tacita revisione che ha trasformato in profondità la natura dell'organizzazione. Da organismo di autodifesa collettiva, essa è divenuta una organizzazione dotata di una struttura militare integrata che possa operare in situazioni di crisi suscettibili di porre in pericolo la sicurezza dell'area regionale ⁽²⁾.

⁽²⁾ Sul processo evolutivo della NATO cfr. GAJA, *Sul ruolo delle organizzazioni regionali nel sistema attuale delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, in *Panorami*, 1995, p. 1 ss.; CANNIZZARO, *NATO*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1995, vol. X, p. 52 ss.

Questo processo, attuato senza una revisione formale del Trattato istitutivo, è dovuto in buona parte alle varie dottrine strategiche succedutesi nel tempo. Un allargamento dei presupposti di intervento dell'organizzazione si era già verificato con la dottrina strategica approvata al vertice di Roma del 1991, e con gli atti successivi che ne avevano svolto le indicazioni. In conseguenza di tale allargamento, la NATO aveva assunto competenze sia ad intraprendere operazioni di *peacekeeping*, sotto il controllo e la direzione dell'OSCE, che attività di *peace-enforcement* su delega delle Nazioni Unite (3). Nella prassi successiva, la NATO ha quindi effettuato varie azioni coercitive sul territorio della *ex* Jugoslavia sotto il controllo e la direzione del CdS delle Nazioni Unite. Successivamente ha assunto rilevanti funzioni di *peacekeeping*, rispetto alle quali, peraltro, il controllo del CdS ha assunto un carattere pressoché solo formale (4).

L'allargamento della sfera delle competenze e delle attività dell'organizzazione, fondato sul presupposto che la NATO costituisse una organizzazione regionale ai sensi della Carta delle Nazioni Unite, potrebbe suscitare perplessità anche su un piano più generale. Per la verità, negli anni immediatamente successivi, la NATO ha cercato di sopperire a tali dubbi attraverso l'istituzione di nuovi organismi collegati ad essa, nei quali consentire l'adesione di Stati dell'Europa orientale, pur esclusi dalle strutture militari dell'Alleanza.

La dottrina strategica del 1999 sembra allargare ulteriormente la sfera di competenze ed attribuzioni dell'Organizzazione. Questa potrebbe deliberare un intervento armato allorché vi siano delle condizioni tali da pregiudicare la sicurezza degli Stati parte nel-

(3) Cfr. il comunicato finale dei Ministri del Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del nord dell'11 giugno 1993 che ha approvato le conclusioni dell'*ad hoc group on Cooperation in Peacekeeping*, nella quale si traccia la distinzione fra attività di *peacekeeping*, che possono essere intraprese su autorizzazione dell'OSCE, e attività di *peace-enforcing*, che esigono una forma di autorizzazione delle Nazioni Unite.

(4) Per indicazioni complete sulle varie operazioni intraprese dalla NATO sul territorio della *ex* Jugoslavia, cfr. il rapporto del Segretariato generale dell'organizzazione, *NATO's Role in Bringing Peace to the Former Yugoslavia*, in *NATO Basic Fact Sheet*, n. 4, 1997. Su questo profilo cfr. JOVANE, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in *La comunità internazionale*, 1998, p. 65 ss.

l'area euro-atlantica. La dottrina indica alcune condizioni: esse comprendono le classiche situazioni di conflitti armati, ma vanno al di là di queste; un intervento armato della NATO si potrebbe giustificare anche in ipotesi di violazioni sistematiche di diritti umani, di esodi massicci di profughi, di conflitti interni, di ricorso al terrorismo e così via ⁽⁵⁾.

Il documento non definisce in maniera precisa i presupposti di intervento della NATO. L'ambiguità della formulazione sembra peraltro dovuta alla volontà di non predeterminare esattamente le circostanze che potrebbero giustificare un'azione dell'Alleanza e di lasciare un margine di discrezionalità alla valutazione caso per caso ⁽⁶⁾.

L'estensione dei presupposti di intervento dell'Alleanza pone il problema dei rapporti con il sistema delle Nazioni Unite. Sul punto la Nuova dottrina strategica appare formulata in maniera partico-

⁽⁵⁾ L'allargamento della sfera di competenza dell'organizzazione si manifesta attraverso l'attribuzione alla NATO di poteri coercitivi autonomi a tutela della tutela della pace e della sicurezza. L'esigenza di individuare un fondamento operativo per attività non contemplate nel trattato istitutivo si esprime, figurativamente, in una indicazione di carattere « negativo »: queste operazioni NATO vengono indicate come « non Art. 5 operations »; quasi a sottolineare l'assenza di una disposizione del Trattato che possa fornire una base giuridica. Peraltro, secondo una interpretazione, tali operazioni ricadrebbero nell'ambito dell'art. 4 del Trattato, il quale invero si limita a prescrivere un obbligo di consultazione qualora una delle Parti ritenga minacciata la propria sicurezza. Cfr. da ultimo, in questa direzione, la dichiarazione del Sottosegretario di Stato alla difesa degli Stati Uniti Slocumbe davanti al *Senate armed services committee* all'audizione del 28 ottobre 1999 relativa alle *military implications of Nato's strategic concept* (<http://www.senate.gov/>). Peraltro è discutibile pensare che l'art. 4 costituisca il fondamento di un tale potere dell'Organizzazione. L'art. 4 infatti sembra fondare innanzitutto un obbligo « negativo », teso ad escludere che una Parte possa adottare misure ritenute necessarie per la propria sicurezza senza avviare un previo meccanismo di consultazione con le altre Parti. È difficile pensare che esso abbia anche un contenuto « positivo », che cioè la consultazione possa avere l'effetto di dotare l'Organizzazione di poteri nuovi di azione non previsti dal Trattato. Se così fosse, infatti, la sfera delle competenze dell'Organizzazione sarebbe allargabile a dismisura in base ad un semplice procedimento di consultazione fra gli Stati parte.

⁽⁶⁾ Come si legge nel Memorandum *The future of NATO* presentato dal Ministero degli esteri britannico al *Defence Committee della House of Commons*, "NATO will avoid ... any attempt to define ... a particular size or nature of a conflict which will automatically call for or rule out a NATO response. I think it will include a lot of generic language about the sort of situations, challenges to regional securities, threats to stability, humanitarian situations, which could promote a NATO response" (<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmdefence/459/45903.htm>).

larmente ambigua. Da un lato essa richiama, al par. 10, l'art. 7 del Trattato istitutivo, il quale riconosce al CdS un ruolo primario nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. D'altro lato, essa non esclude la possibilità di azioni unilaterali della NATO, ed anzi, richiama espressamente l'azione operata nel Kosovo, la quale, come è noto, è stata disposta in assenza di una forma di autorizzazione del CdS.

L'ambiguità della formulazione riflette le difficoltà del negoziato che ha portato all'elaborazione del documento. Come è noto, al vertice di Washington i Paesi membri della NATO hanno espresso posizioni diversificate sulla possibilità di operare interventi deliberati autonomamente dall'Organizzazione. Alcuni Stati, in particolare la Francia, intendevano includere nel documento un riferimento espresso alla necessità che azioni NATO implicanti l'uso della forza dovessero trovare fondamento in una risoluzione del CdS delle Nazioni Unite (7). Una posizione del tutto opposta era stata sostenuta dagli Stati Uniti, i quali non intendevano includere nel documento una formula che espressamente facesse dipendere un intervento dell'Alleanza da una risoluzione del CdS e ritenevano, anzi, maturi i tempi per prospettare in termini generali una autonomia dei due sistemi normativi (8).

(7) Cfr. ad esempio l'intervento del Ministro degli esteri francese Vedrine al Consiglio atlantico dell'8 e 9 dicembre 1998: "s'agissant de la base sur laquelle doivent être menées les missions non-article 5 impliquant le recours à la force, il existe une formule agréée au niveau des chefs d'Etats selon laquelle ces missions doivent être 'placées sous l'autorité du Conseil de sécurité'. Il s'agit là d'un point fondamental de notre politique étrangère" (<http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981208d.htm>). Cfr. inoltre la dichiarazione del Ministro della difesa Richard nel corso di una audizione alla Commissione difesa dell'Assemblea nazionale del 26 gennaio 1998 (<http://www.assemblee-nat.fr/9/9recherche.html>). L'idea che il testo della Nuova dottrina strategica avrebbe integrato un riferimento espresso alla necessità di una risoluzione del CdS come condizione di legittimità di operazioni « fuori area » della NATO è stata sostenuta dal Presidente francese Chirac nella conferenza stampa tenuta il 24 aprile 1999, all'indomani dell'approvazione del testo da parte del Consiglio atlantico: "en réalité, l'OTAN ne pourra et ne devra pas agir sans avoir l'assentiment de l'Organisation internationale" (<http://www.elysee.fr>). Cfr. inoltre l'intervento del Primo Ministro francese Jospin all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 settembre scorso (<http://www.premier-ministre.gouv.fr/PM/D200999.HTM>).

(8) Cfr. l'affermazione dell'*Assistant Secretary of State for European Affairs* Grosman nella menzionata audizione di fronte al *Subcommittee on European affairs of the Senate Foreign Relations Committee* del 21 aprile 1999, secondo il quale "there is nothing in the

Dalle dichiarazioni degli Stati successive all'adozione della dottrina sembra emergere un certo consenso intorno ad una interpretazione mediana fra le due opposte prospettate al vertice di Washington. Da un lato, le attività implicanti l'uso della forza andrebbero, di regola, ricondotte al quadro dei principi delle Nazioni Unite. Tuttavia non sarebbe esclusa la possibilità da parte dell'Alleanza di operare autonomamente, specialmente allorché le particolari modalità decisionali del CdS impedissero l'adozione di una delibera. La Nuova dottrina si limiterebbe quindi a precostituire il quadro giuridico nel quale gli interventi « fuori area » della NATO potrebbero avere luogo. La necessità di realizzare un consenso unanime degli Stati membri consentirebbe comunque a ciascuno Stato di far dipendere un intervento dell'Alleanza da un proprio accertamento circa la sua legittimità ⁽⁹⁾.

Questa posizione è stata espressamente sostenuta dal governo del Regno Unito. Nella replica al *Third Special Report on the future of NATO* approvato nel maggio 1999 dalla Commissione difesa della *House of Commons*, il Ministro della Difesa affermava: "(t)he Government agrees with the Committee's assessment of the commitment of all NATO members to the UN and to upholding international law, which is reflected in the new Strategic Concept and in the Washington Summit Communiqué. ... the Communiqué makes clear that NATO wants to act with United Nations support, but we cannot say that those are the only circumstances in which we shall ever act. The Government agrees with the Committee's view that insistence on a UN Security Council mandate for non-Article 5 operations would be unnecessary and that giving Russia a veto

Strategic Concept that will require NATO to have a United Nations mandate for it to act. We would not accept that. ... while it is obvious preferable to have a United Nations endorsement of NATO actions, the alliance must retain the flexibility to act on its own".

⁽⁹⁾ Cfr. la dichiarazione del Sottosegretario alla difesa Spellar innanzi all'*Atlantic council of the United Kingdom* del 19 maggio 1999: "(t)here was debate about the legal basis under which NATO can carry out non-Article 5 tasks, for example if there is no supporting UN Security Council Resolution. This was resolved at the Summit by confirming that NATO's action would be consistent with international law. The point is that NATO operates by consensus; that is to say that all 19 nations have to agree to a particular course of action; and no NATO government would agree to an action if it thought it did not have an adequate legal basis" (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cmselect/cmdefence/index-htm>).

over such action would be both unwise and inconsistent with the NATO/Russia Founding Act" ⁽¹⁰⁾.

Sembra allora possibile far confluire le posizioni espresse dai vari Stati nel corso del negoziato su una ricostruzione unitaria del documento. Mentre, in sostanza, gli Stati membri sembrano riconoscere l'opportunità di una forma di raccordo fra interventi della NATO e quadro normativo delle Nazioni Unite, essi rivendicano la possibilità di poter determinare, di volta in volta, sulla base di una valutazione unanime, le condizioni che legittimerebbero un intervento unilaterale ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Il rapporto e la replica del governo possono essere letti in <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmdefence/459/45902.htm>. In altre occasioni, il *Parliamentary Under-Secretary of State, Foreign and Commonwealth Office*, ebbe ad osservare che, perlomeno in caso di inattività del CdS dovuta ad un veto di uno dei membri permanenti, la NATO avrebbe riacquisito piena libertà di azione. Cfr. l'intervento alla Camera dei Lords del 9 marzo 1999: "(a) number of cases could probably be adduced where particular members of the Security Council have, for reasons of their own, sought to block what believed to be a perfectly sensible Security Council resolution by other members of that body. For that reason it is important that we pursue some flexibility"; nonché l'intervento del 20 ottobre 1999 nel corso di un dibattito alla Camera dei Lords relativo ai rapporti fra NATO e Nazioni Unite: "NATO and United Nations are not competing organisations; nor are they part of an international hierarchy" (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/99697/ldhansard/pdvn/lds99/text/91020-01.htm> - 91020-01-star0). Una posizione analoga è stata espressa dal Sottosegretario di Stato per gli affari esteri della Repubblica italiana Ranieri nel corso della menzionata audizione innanzi alle Commissioni esteri e difesa della Camera del 20 aprile 1999, il quale sosteneva la necessità di mantenere "un ancoraggio al quadro degli orientamenti e degli indirizzi forniti dalle stesse Nazioni Unite", pur avvertendo "la necessità ... di fare i conti con il meccanismo paralizzante del veto".

⁽¹¹⁾ Già all'indomani del vertice di Washington questa lettura del documento era contenuta nella dichiarazione del primo ministro Blair: "(a) 19 members act in accordance with the principles of international law and we are secure in our assertion that the necessity of unanimous agreement for any action will ensure its legality" (<http://www.publications-parliament.uk/amselect/amdefence/index.html>). Questa soluzione può apparire singolare, in quanto essa sembrerebbe far dipendere la liceità di un intervento rispetto a Stati terzi da un requisito procedurale meramente interno quale quello dell'adozione all'unanimità. È verosimile allora pensare che l'acquisizione del consenso unanime degli Stati membri sia visto in effetti come l'accertamento di una regola generale. In altri termini, la Nuova dottrina strategica sancirebbe una sorta di diritto collettivo di intervento che gli Stati membri si attribuirebbero in via di principio, salvo determinare di volta in volta, e sulla base di un procedimento all'unanimità, la sussistenza delle condizioni che ne giustificerebbero l'esercizio. Come si vede, allora, il contenuto obbligatorio del documento è particolarmente tenue rispetto a comportamenti di tipo materiale, e si apprezza soprattutto sul piano dell'innovazione che esso comporta rispetto al diritto internazionale generale.

La Nuova dottrina strategica è assai chiara nell'attribuzione all'Alleanza della competenza ad attuare azioni coercitive « fuori area ». In altri termini, attività di questo tipo, una volta decise dagli organi politici dell'Alleanza, sono attività tipiche dell'Alleanza e potranno essere attuate dalla struttura militare di questa. Nella concezione dell'Alleanza, la Nuova dottrina strategica costituirebbe allora il fondamento di operazioni di ingerenza umanitaria e di eventuali reazioni a rischi di altra natura per la sicurezza dell'area.

In corrispondenza all'adozione della Nuova dottrina strategica, gli organi dell'Alleanza e gli Stati membri della NATO si sono espressi nel senso che essa corrisponderebbe ad una evoluzione normativa in atto nella disciplina dell'uso della forza. Come si è espresso il Segretario Generale dell'organizzazione: "the strategic concept makes clear that the Alliance' approach to crisis management will include tackling humanitarian emergencies" ⁽¹²⁾.

L'ampliamento dell'area geografica di intervento

La Nuova dottrina strategica sembra ampliare decisamente l'area geografica di intervento dell'Organizzazione.

Nel Trattato istitutivo, tale area era definita con una certa precisione. Il preambolo del Trattato indicava bensì l'area di interesse dell'organizzazione identificandola, con formula non certo precisa, con quella dell'Atlantico del nord. L'art. 5 tuttavia delimitava sensibilmente tale indicazione, prevedendo che l'uso della forza potesse essere operato solo in seguito ad un attacco

⁽¹²⁾ Dichiarazione del 20 maggio 1999, citata *supra*. L'idea che l'uso unilaterale della forza sia legittimo al fine di "avert an immediate and overwhelming humanitarian catastrophe" è stata sostenuta dal Regno Unito. Cfr. la posizione espressa dall'*Under-Secretary of State, Foreign and Commonwealth Office*, davanti alla *House of Lords* nel menzionato intervento alla seduta del 9 marzo 1999. Questa posizione è stata affermata anche dal Cancelliere della Repubblica federale di Germania, Schröder, in una dichiarazione del 6 febbraio 1999, resa innanzi alla Conferenza di Monaco per la politica di sicurezza. Secondo il Cancelliere, una deroga al divieto di impiego della forza "kann nur in Ausnahmefällen geben: zur Verhinderung humanitärer Katastrophen und schwerster Menschenrechtsverletzungen – wenn unmittelbares Eingreifen aus Gründen dringend und unabweisbar ist" (<http://www.bundesregierung.de/01/pressf.html>).

armato contro una delle parti. In relazione alle operazioni necessarie per la reiezione dell'attacco sarebbe rimasta automaticamente definita l'area spaziale nella quale l'uso della forza sarebbe stato consentito. L'art. 5 era quindi precisato dal successivo art. 6, il quale definiva in termini assai rigorosi l'area geografica nella quale un attacco armato avrebbe fatto scattare i meccanismi di autodifesa del Trattato.

La dottrina strategica del 1991 — e gli atti del Consiglio atlantico che ne hanno sviluppato le indicazioni — hanno alterato la determinazione dell'area geografica di intervento contenuta nel Trattato istitutivo. Un intervento NATO, in attuazione di delibere dell'OSCE o delle Nazioni Unite, sarebbe legittimo anche al di fuori dei presupposti spaziali di intervento fissati dal Trattato istitutivo se funzionale ad attività di tutela della pace decise nell'ambito di tali organizzazioni. Da tali atti, peraltro, si potrebbe dedurre una certa limitazione, seppure imprecisa, alla competenza dell'Alleanza. Infatti, essi qualificavano un eventuale intervento NATO alla stregua di un intervento da parte di un organismo regionale incardinato nel sistema delle Nazioni Unite. Di conseguenza, l'ambito spaziale di competenza dell'Alleanza sarebbe stato limitato sulla base del requisito di regionalità; alle situazioni cioè nelle quali sarebbe lecito da parte del CdS delegare la condotta delle operazioni in capo ad un organismo regionale.

L'indebolimento del raccordo con il sistema delle NU accentua la difficoltà di delimitare spazialmente la sfera di intervento dell'Alleanza. Il documento indica genericamente l'area euro-atlantica come ambito di intervento della NATO. Peraltro, la possibilità di intraprendere operazioni a carattere coercitivo viene prospettata come corollario dell'esigenza di mantenere condizioni di pace e sicurezza nell'area, esigenza che corrisponde ad un interesse proprio della NATO, e soggetto quindi ad un suo apprezzamento autonomo. Ne risulta l'adozione di un approccio funzionale, che pare allargare in maniera significativa l'area spaziale di riferimento per le operazioni dell'Alleanza ⁽¹³⁾. Attività di reazione a situazioni

(13) Cfr. l'intervento del Segretario di Stato Cook, espressa nel corso di una conferenza stampa in margine ai lavori del Consiglio atlantico dell'8 dicembre 1998: "we do need

di crisi o conflitti sono infatti correlate unicamente ad un criterio di pericolosità per la sicurezza dell'area euro-atlantica e, in ultima istanza, per gli Stati parte. Di conseguenza, anche azioni condotte al di fuori di tale area sarebbero giustificabili se sorrette da un nesso di tipo funzionale rispetto allo scopo del mantenimento della pace e della sicurezza nell'area euro-atlantica ⁽¹⁴⁾. Ne risulta l'adozione di un approccio funzionale, solo tenuemente corretto da limitazioni geografiche. In sostanza, benché la Nuova dottrina non accolga le posizioni funzionaliste pure — secondo le quali un intervento NATO sarebbe giustificato rispetto a crisi occorse in qualsiasi area geografica, suscettibili di minacciare gli interessi essenziali degli Stati membri ⁽¹⁵⁾ — nondimeno da essa sembra conseguire un

to have the flexibility to respond when we feel that Europe's security is directly involved, but we also have to understand that that will require us to make a judgment on a case by case basis. I don't see that in the case of Central Africa, but equally I would not wish to artificially limit what future Foreign Secretaries may think appropriate to Europe's security in the future" (<http://www.fco.gov.uk/news>). Cfr. inoltre la dichiarazione del Sottosegretario di Stato britannico Spellar al Consiglio atlantico del 19 maggio 1999, secondo il quale "(t)he strategic concept focuses on European and Euro-Atlantic security but recognizes that risks to our collective security can arise from further afield. This means that the exact geographical scope of NATO interests cannot be precisely defined, but it is clear that NATO does not see itself as having a role as a global policeman" (<http://www.fco.gov.uk>).

⁽¹⁴⁾ Nel punto 6 del documento si legge: "NATO's essential and enduring purpose, set out in the Washington Treaty, is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has striven since its inception to secure a just and lasting peaceful order in Europe. It will continue to do so. The achievement of this aim can be put at risk by crisis and conflict affecting the security of the Euro-Atlantic area. The Alliance therefore not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region". Come si vede, la determinazione dell'area di intervento si ottiene attraverso un duplice passaggio di ordine funzionale. L'esigenza di salvaguardare minacce rivolte contro il territorio dei Paesi membri giustifica attività tese a mantenere condizioni di sicurezza nell'area adiacente. A sua volta, tale esigenza potrebbe giustificare azioni tese a fronteggiare situazioni di crisi che si producono all'esterno ma sono nondimeno suscettibili di produrre effetti interni a tale area.

⁽¹⁵⁾ Una prospettiva di questo tipo è stata, come è noto, sostenuta dal Segretario di Stato degli Stati Uniti Albright, la quale prospettava la NATO come organismo capace di operare dal Medio Oriente all'Africa centrale (cfr. il resoconto del *Washington Post* del 22 febbraio 1998). Una impostazione puramente funzionalista, svincolata da ogni riferimento di carattere territoriale, è stata sostenuta dagli Stati Uniti per tutto il 1998; cfr. la dichiarazione del Segretario di Stato Albright del 28 maggio 1998 resa in margine al Consiglio atlantico di Bruxelles, secondo la quale "we have also always had the opinion to use NATO's strenght

ampliamento ulteriore dell'area di intervento delle forze NATO, al di là del territorio degli Stati parte dell'Alleanza ⁽¹⁶⁾. In una prospettiva funzionalista, anche un intervento al di là del continente europeo non sarebbe quindi impensabile allorché cioè si verificasse una situazione di crisi tale da pensare ad una minaccia per la sicurezza in Europa ⁽¹⁷⁾.

beyond its borders to protect our security interests" (<http://www.state.gov/>), nonché la dichiarazione dell'8 dicembre 1998 al Consiglio atlantico di Bruxelles, secondo la quale "we must be prepared because we know that events beyond NATO's immediate borders can affect vital Alliance interests" (<http://secretary.state.gov/www/1998/981208a.html>).

⁽¹⁶⁾ Cfr. il punto 52 del documento, che espressamente ammette la possibilità di attuare "crisis response operations ... beyond the Allies territory". Taluni Stati europei hanno interpretato tale indicazione come limitata alla « periferia » del territorio degli Stati parte, come un limite cioè alla configurazione della NATO come istituzione globale. In questo senso si è espresso il Presidente francese Chirac nella menzionata conferenza stampa del 24 aprile scorso, secondo il quale: "(a) partir du moment où l'on est sorti de la zone européenne, le ailleurs c'est tout le reste. Sur cette affaire de zone, je rappelle que naturellement, quand je dis « ailleurs », pour définir le « ailleurs », la compétence de l'Alliance atlantique reste limitée géographiquement à la zone euro-atlantique bien entendu. C'est cela le « ailleurs »". Cfr. inoltre la lettera inviata al parlamento dei Paesi Bassi dal Ministro degli esteri van Aartsen il 19 aprile: "Regarding the geographical reach of possible peace operations: these will in principle cover crisis management operations in the periphery of NATO territory. Not a single NATO ally, including the US, is arguing for a NATO role as 'worldwide policeman'. There is a basic agreement on the formulation that crisis management operations can in principle take place wherever 'the security of the Euro-Atlantic area' is at issue" (testo diffuso in traduzione inglese a cura del governo dei Paesi Bassi). La necessità di mantenere una certa flessibilità nella definizione dell'area di intervento dell'Organizzazione è stata sostenuta dal Ministro degli esteri italiano Dini nel corso dell'audizione alla Camera dei deputati del 20 aprile 1999 (<http://www.esteri.it/archivi/arch-stampa/discorsi/aprile99/d20499.htm>).

⁽¹⁷⁾ Cfr. la risposta dal Presidente degli Stati Uniti nel corso della menzionata conferenza stampa tenuta il 24 aprile 1999. Alla questione di determinare l'estensione dell'area di intervento di una possibile azione NATO si rispondeva: "I don't think it's a geographical issue. I think that what we tried to do was to say that there are some things which can occur in Europe, in non-member nations, that can affect the security and stability of all of Europe, including NATO members" (<http://www.nato.int/usa/president/S000121a.htm>). Nell'ambito della stessa conferenza, poi si affermava che la Nuova dottrina strategica avrebbe consentito "in appropriate circumstances, to address regional and ethnic conflicts beyond the territory of NATO members". Peraltro, dato che l'apprezzamento delle circostanze che giustificerebbero un intervento NATO è rimesso alla discrezionalità degli Stati parte, questi potrebbero comunque giustificare un intervento fuori area con l'esigenza di tutelare condizioni di sicurezza interne. Questo sembra il senso della formula consueta utilizzata dall'amministrazione degli Stati Uniti, secondo la quale "NATO is not a global organization, it's a Euro-Atlantic institution. However it has to be able to defend the interests of its members and to defend peace and stability for

Le modalità operative delle azioni « fuori area »

La Nuova dottrina strategica non indica tuttavia in maniera esaustiva le situazioni che possano giustificare un'azione militare della NATO. Le indicazioni contenute nel documento hanno valore solo esemplificativo. L'individuazione di una situazione come suscettibile di minacciare la sicurezza nell'area, e l'individuazione delle misure da adottare, eventualmente di carattere militare è affidata allora ad un ulteriore accertamento di carattere politico degli organi dell'Alleanza.

Questa considerazione serve a definire in maniera più precisa gli obblighi che derivano per gli Stati parte dall'adozione della Nuova dottrina strategica.

Possiamo intanto tranquillamente escludere che siamo in presenza di obblighi di intervento automatico. La Nuova dottrina strategica indica anzi, espressamente, che una delibera implicante l'uso della forza da parte dell'Alleanza sarà presa *case by case*. Essa rinvia quindi per l'accertamento delle condizioni che consentono un intervento coercitivo, ad una ulteriore decisione dell'Organizzazione, la quale quindi, come sempre, esige per la sua adozione un consenso unanime degli Stati parte.

L'allargamento delle competenze dell'organizzazione, e l'attribuzione di poteri coercitivi per garantire la sicurezza dell'area, non ha peraltro solo un valore teorico. Essa infatti serve a giustificare attività di finanziamento, pianificazione, addestramento, destinate a mutare in profondità i caratteri della struttura militare integrata NATO. Questa esigenza si è espressa nell'adozione, nel corso del vertice di Washington dell'aprile 1999, di un programma di orientamento delle attività di difesa (*Defence capabilities initiative*), il quale costituisce proprio la prima conseguenza, sul piano operativo, dell'adozione della Nuova dottrina strategica.

the Euro-Atlantic area. NATO is an Alliance which acts by consensus; that acts on a case-by-case basis; and NATO will not go anywhere that its members do not want it to go" (testo diffuso da U.S.I.A.). Peraltro, l'esigenza di un consenso, prospettata nel documento come una garanzia contro un eccessivo allargamento dell'area di intervento, può essere utilizzata in senso inverso, al fine cioè di giustificare interventi fuori area ritenuti unanimemente necessari al fine di garantire la sicurezza degli Stati parte.

In secondo luogo, la partecipazione di uno Stato ad interventi « fuori area » è espressamente subordinata ad un ulteriore consenso: "participation in any such operation or mission will remain subject to decision of member States in accordance with national Constitutions". In altri termini, la decisione unanime da parte del Consiglio è richiesta solo per far partire l'operazione, alla quale, tuttavia, parteciperanno solo gli Stati che intendono espressamente farvi parte. Il meccanismo che ne deriva appare quindi un meccanismo tipico di un'organizzazione « a più velocità »; il consenso di tutti gli Stati è richiesto affinché solo alcuni possano realizzare le finalità istituzionali dell'ente.

Questo fenomeno non è certo nuovo per le dinamiche istituzionali della NATO. È prassi costante dell'Organizzazione richiedere, per attuare sul piano operativo le delibere dell'Alleanza, una sorta di consenso aggiuntivo rispetto a quello necessario per la loro adozione; in sostanza, mentre alcuni Stati ritengono di attuare delle forme rafforzate di cooperazione, altri Stati possono preferire, per le ragioni più varie, restarne al di fuori pur non impedendo l'adozione della delibera. Si tratta di un fenomeno che, se guardato alla luce delle regole di formazione del consenso, potrebbe essere con eguale efficacia descritto in termini di *opting out*. Nell'evoluzione più recente della NATO, questa ricostruzione è accentuata dall'esistenza di organismi collegati con la NATO, dei quali fanno parte Stati che non sono parte del Trattato, e quindi dell'Alleanza militare. La loro istituzione sembra dovuta essenzialmente al fine di consentire forme di associazione alla NATO di Stati sorti sul territorio degli Stati già parte del Patto di Varsavia. Essa può essere valorizzata al fine di accentuare la natura regionale del sistema convenzionale NATO, articolato su almeno tre stadi di integrazione: quello dei Paesi che aderiscono alle forme di partenariato istituite nell'ambito della NATO; quello che si esprime nell'alleanza militare, e quello dei Paesi che intraprendono, su base consensuale, azioni coercitive.

Sorge peraltro il problema di vedere come tali indicazioni, che presuppongono il consenso come condizione per la partecipazione ad azioni coercitive, si coordinano con l'esistenza di una struttura militare integrata. In particolare, si tratta di vedere se la Nuova

dottrina strategica preveda delle forme di reazione automatica da parte delle forze assegnate all'Alleanza, se esista comunque un obbligo da parte degli Stati parte di consentire l'utilizzo di infrastrutture comuni, e quale sia, in caso di delibere operative, il margine di discrezionalità lasciato ai comandi militari unificati. La necessità di utilizzare infrastrutture comuni e forze assegnate all'Alleanza potrebbe infatti attenuare il carattere volontaristico della partecipazione degli Stati parte ed imporre una volta avviata una determinata azione, delle forme minime di collaborazione, consistenti in particolare nel consentire l'impiego della struttura integrata, e delle infrastrutture logistiche e operative stanziare sul territorio degli Stati parte, per finalità istituzionali.

Nessuno dei due problemi trova una risposta in termini definitivi nell'ambito del documento reso pubblico. Questa circostanza peraltro lascia pensare che esso vada integrato, sul piano della strategia militare vera e propria, da una serie di atti non pubblici, i quali determinano le modalità effettive di funzionamento della struttura integrata dell'Alleanza.

Sulle modalità operative delle operazioni, la Nuova dottrina strategica si limita a definire un quadro generale di riferimento. Essa prevede, da un lato, la necessità di subordinare l'azione militare ad uno stretto controllo politico (cfr. soprattutto il punto 32). D'altro lato, il documento prevede espressamente un comando multinazionale, assicurato dalla catena di comando della struttura integrata dell'Alleanza. Ciò comporta peraltro la possibilità di una divergenza di valutazioni fra il comando militare dell'Alleanza, e alcuni Stati che partecipano alle operazioni ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Di ciò si è avuta una conferma nel corso delle operazioni militari in Kosovo. Si ricorderà che alcuni Stati membri hanno contestato la scelta dei comandi militari dell'Alleanza di qualificare come obiettivi militari taluni edifici utilizzati a scopo civile, e farne quindi oggetto di azioni. Cfr., ad esempio, la dichiarazione del Ministro degli esteri italiano Dini: "in realtà non sappiamo chi decise gli obiettivi di alcuni bombardamenti. Se il Comandante Supremo della NATO o il Pentagono. Non si riusciva a capirlo ... Dovremmo avere un diverso sistema di consultazioni tra gli Alleati direttamente impegnati in un conflitto: un sistema più trasparente" (<http://www.esteri.it/arch-stampa/interviste/agosto99/in14ago99i.htm>). Sulla difficoltà di conciliare la discrezionalità riconosciuta ai comandi militari con l'esigenza di controllo politico nell'identificazione degli obiettivi delle azioni

Le conseguenze dell'adozione della Nuova dottrina strategica sul piano generale: profili metodologici

Se la Nuova dottrina strategica comporta una significativa revisione del sistema normativo interno all'Organizzazione dell'Atlantico del nord, più complesso è analizzarne le implicazioni in una prospettiva di diritto internazionale generale.

Per esaminare tali implicazioni, conviene partire da una questione metodologica e chiedersi quale sia la differenza fra un comportamento operativo, quale quello che si è concretato con l'intervento NATO in Kosovo, e la previsione in termini generali di azioni unilaterali della NATO implicanti l'uso della forza. Per risolvere la questione occorre considerare la profonda differenza concettuale che passa fra un comportamento singolo, che potrebbe essere di natura occasionale, e un documento normativo che contiene una predeterminazione generale e astratta delle condizioni che lo consentono (19).

La differenza fra queste due ipotesi emerge se si pensa alla valutazione giuridica dell'intervento in Kosovo. Alcuni Stati hanno rinunciato a giustificare l'intervento alla luce di una delle eccezioni legali al divieto di uso della forza (20); essi hanno bensì riconosciuto la mancata conformità di esso rispetto al modello contenuto nella Carta delle Nazioni Unite, ma hanno in pari tempo escluso di volervi connettere valore di precedente (21).

militari, cfr. la menzionata conferenza stampa del Presidente francese Chirac del 24 aprile 1999.

(19) Cfr. HENKIN, *Kosovo and the Law of « Humanitarian Intervention »*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 824 ss.; FRANCK, *Lessons of Kosovo*, ivi, p. 857 ss.

(20) L'idea che l'intervento in Kosovo possa trovare giustificazione nella figura dell'intervento umanitario è stata sostenuta in particolare dal Regno Unito (cfr. le posizioni di esponenti britannici riportate *supra*, nota 11). È singolare notare che proprio questo Stato aveva, in occasione di precedenti episodi della prassi, negato in termini assai netti l'esistenza di una eccezione al divieto di uso della forza fondata sulla figura dell'intervento umanitario. Cfr. in argomento lo scritto di RONZITTI, in questo volume.

(21) Cfr. per tutti la dichiarazione del Cancelliere della Repubblica federale di Germania Schröder resa nel corso di una conferenza stampa congiunta con il Presidente francese Chirac nell'ambito del 72° incontro al vertice franco-tedesco, del 1° dicembre 1998, il quale, riferendosi ad eventuali azioni fuori area della NATO senza mandato del CdS ha affermato: "il s'agirait d'exceptions qui doivent rester exceptions" (<http://www.elysee.fr>).

Queste posizioni paiono prospettare un fenomeno singolare, pur se non inusuale nella prassi internazionale: un certo comportamento sarebbe operato nella consapevolezza della sua difformità rispetto alle regole internazionali, pur senza dare ad esso effetti normativi; senza cioè tendere, attraverso esso, ad una modifica della regola preesistente⁽²²⁾. In questa prospettiva, l'intervento in Kosovo costituirebbe allora una violazione della legalità internazionale consapevolmente attuata per porre riparo ad un disastro umanitario non altrimenti evitabile. Essa tuttavia sarebbe di gravità modesta, in quanto l'intervento sarebbe stato correlato in qualche modo ad un'attività di accertamento operata dagli organi delle Nazioni Unite⁽²³⁾,

L'idea che l'intervento in Kosovo costituisca un caso eccezionale, e che non costituisca un precedente per considerare uno « sganciamento » del sistema NATO dall'ordinamento delle Nazioni Unite è affermata dal Ministro degli esteri francese Védrine nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione affari esteri dell'Assemblea nazionale francese del 22 giugno 1999 (<http://www.assemblee.nationale.fr>). In questo senso, cfr. inoltre l'intervento del Ministro degli esteri della Repubblica federale di Germania, Fischer, alla 54ª sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, del 22 settembre 1999: "this step (l'intervento in Kosovo) must not set a precedent for weakening the UN Security Council's monopoly on authorizing the use of legal international force, nor must it become a licence to use external force under the pretext of humanitarian assistance" (<http://www.nato.int/germany/>).

⁽²²⁾ La distinzione fra le due ipotesi è ben presente alla dottrina che ha analizzato il problema della legittimità dell'intervento in Kosovo. Cfr. RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, p. 476 ss.; SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, in *European Journal of International Law*, 1999, p. 1 ss.; CASSESE (A.), *Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, *ibidem*, p. 23 ss.; THÜRER, *Der Kosovo-Konflikt im Lichte des Völkerrechts: von drei – echten und scheinbaren – Dilemmata*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2000, p. 1 ss.; nonché gli interventi di HENKIN, WEDWOOD, CHARNEY, CHINKIN, FALK, FRANCK e REISMAN, raccolti nel simposio *NATO's Kosovo Intervention*, in *American Journal of International Law*, 1999, p. 824 ss.

⁽²³⁾ Cfr. soprattutto SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, cit., p. 1 ss. Il carattere « non grave » della violazione è stato sostenuto non certo in relazione alle proporzioni dell'intervento, tali da non consentire certo di parlare di una azione *de minimis*, quanto in riferimento alla circostanza che l'intervento sarebbe in qualche modo correlato al quadro delle Nazioni Unite, realizzato cioè in seguito ad un accertamento di minaccia alla pace effettuata espressamente dal CdS con la ris. 1199 (1998). Questa ricostruzione sembra del resto fatta propria dalla NATO che ha sottolineato come l'azione in Kosovo sia stata realizzata in un quadro normativo già perfettamente definito dal CdS, il quale aveva accertato l'esistenza delle condizioni necessarie per un intervento coercitivo a tutela di interessi fondamentali della comunità internazionale. Per indicazioni su questo punto cfr. SIMMA, *op. cit.* Peraltro, va considerato che il sistema delle Nazioni Unite è fondato su un

ed « eccezionale », non teso quindi a modificare la disciplina dell'uso della forza.

Questa ricostruzione potrebbe essere ammissibile in relazione a comportamenti occasionali ed episodici posti in deroga rispetto al divieto di uso della forza. Un comportamento in violazione delle regole internazionali potrebbe costituire un evento eccezionale qualora la parte che lo ha posto in essere accetti la sanzione predisposta dall'ordinamento e non intenda utilizzarlo come un precedente volto a contribuire al mutamento del diritto.

Tale configurazione appare però più difficilmente sostenibile in relazione ad un documento, quale la Nuova dottrina strategica, la quale predispone, in termini generali ed astratti, le condizioni per un impiego unilaterale della forza al di fuori dal quadro della disciplina generale. Attraverso la predeterminazione normativa delle condizioni che legittimano un futuro intervento dell'Alleanza, infatti, la natura dell'intervento muta radicalmente. Esso non costituirebbe, infatti un comportamento occasionale: uno « strappo » alla legalità di lieve entità per raffronto alla catastrofe umanitaria alla quale tende a rimediare. Esso costituirebbe invece un evento « ripetibile » allorché si verificano nuovamente le condizioni che l'hanno originato. Se l'intervento è conforme ai criteri formulati

meccanismo di accentramento della decisione di usare la forza internazionale che non ammette una sostituzione da parte di singoli Stati o organizzazioni internazionali. Né vi sono elementi per pensare che l'accertamento dell'esistenza dei presupposti per azionare i meccanismi del Cap. VII costituisca una forma di autorizzazione implicita per l'uso unilaterale della forza. Difatti, il Consiglio ben può, una volta accertata l'esistenza di tali presupposti, scegliere fra le diverse misure, obbligatorie o non obbligatorie, implicanti o non implicanti l'uso della forza, che il Cap. VII pone a sua disposizione. Infine, ben potrebbe il Consiglio, una volta accertata l'esistenza dei presupposti per l'adozione di delibere fondate sul Cap. VII, non adottare alcuna delibera, sia in assenza delle maggioranze richieste per passare da una delibera di accertamento ad una delibera a contenuto operativo, sia in quanto ritenga preferibile affrontare la situazione con altri mezzi. La discrezionalità del CdS nella scelta delle misure atte a contrastare una minaccia alla pace è sottolineata da CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, 5ª ed., Padova, 1996; MARCHISIO, *United Nations Organization (ONU)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1999, vol. XV, p. 484 ss. Il carattere « non grave » della violazione del divieto dell'uso della forza potrebbe piuttosto contribuire nel senso di escludere l'esistenza di un crimine internazionale a carico degli Stati che hanno effettuato l'intervento, secondo la definizione classica dei crimini internazionali che si rinviene nel progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati approvato in prima lettura dalla Commissione di diritto internazionale.

nella Nuova dottrina strategica, è probabile che esso sia anche « riproducibile », che cioè, al verificarsi di condizioni analoghe a quelle che vi hanno dato origine, gli Stati membri della NATO si considererebbero legittimati ad operare nuovamente.

In sostanza, vi è una differenza apprezzabile, sia da un punto di vista concettuale che da un punto di vista pratico, fra un comportamento occasionale ed episodico, posto in difformità dalle regole internazionali sull'uso della forza, ed un atto sottoscritto da una intera componente della comunità internazionale che, di quel comportamento, ne afferma la ripetibilità. La presenza di questo elemento sembra prefigurare uno scenario nel quale un intervento unilaterale non appare più come un evento occasionale ed irripetibile, bensì costituisce attuazione di una fattispecie normativa astratta. È difficile allora evitare l'impressione che attraverso l'adozione della Nuova dottrina strategica gli Stati membri della NATO intendano prefigurare un superamento dell'attuale assetto normativo sul quale si fonda il divieto di uso unilaterale della forza.

La Nuova dottrina strategica e il carattere cogente della norma sul divieto dell'uso della forza

Conviene interrogarsi ora sulle conseguenze dell'adozione della Nuova dottrina strategica alla luce del diritto internazionale generale. Non vi sono dubbi che la Nuova dottrina strategica, formulando in termini generali un programma di azione che prospetta, sia pure subordinatamente al consenso di tutti gli Stati membri, la possibilità di un ricorso unilaterale all'uso della forza, presenta elementi di frizione rispetto alla disciplina generale. Non è peraltro agevole determinare le conseguenze giuridiche che potrebbero derivare da tale apparente incompatibilità.

L'ipotesi logicamente più semplice è quella di considerare la relativa rigidità che garantisce in diritto internazionale la norma su divieto di uso della forza. È generalmente ammesso, infatti, che questa sia una norma di carattere fondamentale, la quale quindi non potrebbe essere oggetto di deroga se non da una norma avente il medesimo carattere. Il sistema internazionale conosce diversi tipi di sanzioni per atti o comportamenti posti in contrasto con norme

fondamentali dell'ordinamento. In particolare, rispetto ad accordi stipulati in contrasto con norme aventi carattere cogente, esso appresta una sanzione di tipo normativo, consistente nell'invalidità dell'accordo. Poiché, come si è visto, la Nuova dottrina strategica si svolge soprattutto sul piano normativo, conviene allora chiedersi se nei suoi confronti possa operare la sanzione dell'invalidità prevista dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Una sanzione normativa è apprestata anche dall'art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, il quale, come è noto, prevede la superiorità degli obblighi derivanti dalla Carta rispetto ad altri obblighi internazionali eventualmente contratti dagli Stati membri. In questo caso, non necessariamente ne conseguirebbe l'invalidità della dottrina NATO; gli Stati parte tuttavia, che sono tutti parte delle Nazioni Unite, non potrebbero tuttavia richiamarsi ad essa neanche nei loro rapporti reciproci per giustificare la mancata osservanza rispetto agli obblighi previsti dalla Carta ⁽²⁴⁾.

Non vi sono ostacoli formali per un'analisi di questo tipo. Pur se la Nuova dottrina strategica non costituisce un accordo internazionale in senso proprio, non mancano elementi per prospettare una analogia fra una decisione NATO ed un accordo fra gli Stati parte ⁽²⁵⁾. D'altra parte, è difficile pensare che la Nuova dottrina strategica abbia la natura di atto non giuridicamente vincolante. Questa ricostruzione è stata bensì sostenuta da alcuni Stati membri al fine di evitare l'attivazione dei procedimenti costituzionali previsti per la stipulazione dei trattati ⁽²⁶⁾. Essa tuttavia appare smen-

⁽²⁴⁾ Per la tesi dell'illiceità della stipulazione di accordi in contrasto con la Carta delle Nazioni Unite, cfr. recentemente MARCHISIO, *United Nations Organization (ONU)*, cit., p. 499 s.

⁽²⁵⁾ Né questa costruzione sarebbe impedita da un eventuale carattere « minore » della violazione del divieto di uso della forza. L'art. 53 della Convenzione di Vienna infatti non richiede, per far scattare la sanzione di invalidità, il carattere di « gravità » del contrasto fra un trattato e una norma cogente. Ciò appare del resto comprensibile, dato che l'art. 53 della Convenzione di Vienna descrive una vicenda che si svolge su un piano puramente normativo.

⁽²⁶⁾ L'idea che la Nuova dottrina strategica non formuli alcun obbligo di comportamento è stata sostenuta da taluni Stati parte, i quali ne hanno ricavato la conseguenza, non del tutto congrua, della superfluità di sottoporla agli organi costituzionalmente competenti per l'autorizzazione alla ratifica. La questione è stata particolarmente dibattuta negli Stati

tita dalla considerazione del carattere innovativo della dottrina rispetto al complesso di obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della NATO e dagli atti ad esso successivi. Come abbiamo visto, la Nuova dottrina comporta una modifica del sistema di competenze dell'Organizzazione, dell'area geografica di intervento, delle modalità esecutive e gestionali della struttura integrata di difesa.

Un ostacolo deriva semmai dalla considerazione del carattere particolarmente tenue degli obblighi che essa produce. Conviene soffermarsi con una certa attenzione su questo profilo, che consente di mettere in luce alcuni limiti tecnici della sanzione normativa di invalidità prevista per i trattati confliggenti con norme cogenti ⁽²⁷⁾.

Uniti, ed ha prodotto una dichiarazione del Presidente, secondo la quale: "in order to avoid any confusion among our allies or elsewhere regarding the new NATO strategic concept, I feel compelled to make clear that the document is a political, not a legal, document. As such, the Strategic concept does not create any new commitment or obligation ..., and therefore, will not be submitted to the Senate for advise and consent". Il Presidente si esprimeva in termini analoghi in una successiva lettera al Congresso del 31 gennaio 2000 (<http://www.nato.int/usa/index.html>). Si tratta peraltro di una posizione non facilmente sostenibile sulla base di una considerazione della natura e del contenuto del documento. Dall'assenza di obblighi concreti di comportamento, infatti, è difficile desumere l'irrelevanza della Nuova dottrina strategica a fini costituzionali. L'opportunità di sottoporre l'adozione della Nuova dottrina strategica ad un voto parlamentare sembra invece derivare dal suo indubbio carattere politico, dato che essa espressamente si pone nella direzione di un mutamento della disciplina internazionale relativa all'uso della forza. Fra l'altro, il documento costituisce il fondamento per attività di finanziamento e pianificazione della struttura militare integrata che possono ben difficilmente costituire il frutto di pratiche concertate dei singoli Stati membri. In questo senso, cfr. la proposta di emendamento del sen. Roberts al *Defense Authorization Bill*, tendente a sottoporre ad approvazione del Senato degli Stati Uniti l'adozione della strategia, ritenendo che da essa derivino nuovi obblighi a carico degli Stati Uniti (*US Senate, News Release, Pat Roberts, Kansas*). Per posizioni di questo tipo in Gran Bretagna, sollevate dalla medesima area politica che esprime il governo in carica, cfr. *Basic Reports*, n. 69, del 28 marzo 1999.

⁽²⁷⁾ Peraltro, una ricostruzione di questo tipo incontra anche un ostacolo rappresentato dalla disciplina delle norme cogenti accolta dalla Convenzione di Vienna. La disciplina convenzionale si ispira infatti ad una prospettiva «relativista», nel senso che le vicende relative alla validità o all'estinzione di trattati in contrasto con norme cogenti si svolgono interamente sul piano dei rapporti fra Stati parte. Solo uno Stato parte dell'accordo — destinatario quindi della decisione — ha titolo per invocarne l'invalidità. In mancanza di un accertamento di invalidità proveniente da una delle Parti, l'accordo opera sul piano dei rapporti obbligatori, e residua solo, in caso di attuazione, la responsabilità degli Stati che hanno posto in essere un comportamento ad esso conforme ma difforme dalle regole cogenti dell'ordinamento internazionale. Tuttavia, il tipo di meccanismo predisposto dalla Nuova dottrina strategica, imperniato sulla necessità di un doppio consenso degli Stati parte per

Il meccanismo sanzionatorio previsto nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati sembra infatti presupporre, per poter funzionare efficacemente, l'esistenza di un rapporto soggettivo imperniato su un diritto a tenere un determinato comportamento contrario a norme cogenti, ed un corrispondente obbligo a tollerarne le conseguenze. Difatti, nella prassi, peraltro non particolarmente ricca, l'invalidità di un obbligo convenzionale con il divieto dell'uso della forza è stato prospettato in presenza di accordi che potevano essere interpretati nel senso di fondare un diritto unilaterale di intervento a favore di alcune delle parti nei confronti di altre. Si trattava quindi di accordi scomponibili in un diritto di utilizzare unilateralmente la forza, al quale corrispondeva un obbligo delle altre parti di tollerare tale utilizzo unilaterale ⁽²⁸⁾.

Questo meccanismo potrebbe ben funzionare nei confronti di una delibera operativa della NATO con la quale l'Alleanza impegni gli Stati parte, o alcuni di essi, ad utilizzare la forza in una circostanza concreta. Esso, di converso non sembra poter funzionare nei confronti della Nuova dottrina strategica, la quale invece non sembra formulare alcun obbligo a carico degli Stati parte di tenere un comportamento in contrasto con la disciplina sull'uso della forza.

Sul piano interno il documento formula indubbiamente obblighi di carattere operativo i quali, come si è visto, mutano in profondità la connotazione del sistema convenzionale interno alla NATO. Tuttavia non necessariamente tale mutamento è significativo in una prospettiva generale, dato che esso si concretizza in attività di pianificazione rispetto ad operazioni che di per sé ben potrebbero essere compatibili con la disciplina attuale sull'uso della forza ⁽²⁹⁾.

adottare una delibera operativa, rende assai improbabile pensare che uno Stato parte possa essere indotto, per sottrarsi ai propri obblighi nel quadro NATO, ad invocare un profilo di invalidità o inefficacia della Nuova dottrina strategica.

⁽²⁸⁾ Per un'analisi della prassi, cfr. RONZITTI, *Trattati contrari a norme imperative del diritto internazionale?*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 209 ss.

⁽²⁹⁾ Cfr. la dichiarazione dell'*Assistant Secretary of State for European Affairs*, Grossman, nel corso della menzionata audizione di fronte al Senato degli Stati Uniti del 21 aprile scorso: "(t)he Strategic Concept will not contain new commitments or obligations for the

Al di là di queste disposizioni, è difficile ricostruire nella Nuova dottrina strategica dei veri e propri obblighi di comportamento suscettibili di produrre un contrasto con la norma sull'uso della forza. Il documento si limita a prevedere che determinate attività, qualora debitamente deliberate attraverso il consueto meccanismo del consenso unanime degli Stati parte, siano da considerare come attività dell'Alleanza, pur se realizzate soltanto dagli Stati che desiderano parteciparvi. Non solo quindi ciascuno Stato avrebbe la possibilità di sottrarsi alla realizzazione di operazioni fuori area ⁽³⁰⁾. Esso avrebbe anche la possibilità di porre un veto alla loro attuazione attraverso il processo decisionale dell'Alleanza.

La Nuova dottrina strategica opera bensì sul piano della disciplina generale sull'uso della forza, ma in maniera indiretta: essa si limita ad esplicitare la convinzione degli Stati parte che l'uso unilaterale della forza da parte dell'Alleanza potrebbe, in determinati casi, essere compatibile con il diritto internazionale. Il documento pone una sorta di clausola di subordinazione rispetto alla disciplina vigente in tema di uso della forza: "NATO will seek ..., should a crisis arise, to contribute to its effective management, consistent with international law, including through the possibility of conducting non-Article 5 crisis response operations". Nell'interpretazione che di questa clausola viene data dalla maggiore potenza militare dell'Alleanza si può ricavare come la subordinazione al diritto internazionale venga prestata nella convinzione che in tale sistema azioni unilaterali di reazioni a crisi del tipo prefigurato nella dottrina siano legittimi: "The strategic concept states the obvious

United States, ... what this document does do is provide a new framework and political-military guidance that will create incentives for allies to build more flexible forces capable of meeting the broad range of possible threats to our security". Nel corso di una conferenza stampa durante il vertice di Washington, l'amministrazione degli Stati Uniti si è espressa in questo senso: "new obligations will not flow from this Strategic Concept - what will flow is updated guidance to NATO planners in terms of how (the Alliance) prepares itself to respond to crisis in the future" (fonte USIA).

⁽³⁰⁾ Pur se il funzionamento della struttura militare integrata potrebbe esigere anche in questo caso l'utilizzazione di strutture logistiche poste sul territorio di Stati che non intendono partecipare all'operazione. In tal caso, si potrebbe pensare che dalla dottrina strategica emerga quanto meno un obbligo di cooperazione, rafforzato dal consenso dato all'operazione in sede di delibera operativa del Consiglio atlantico.

point that NATO's crises response activity must be consistent with international law, but significantly, does not suggest that NATO must have permission from the United Nations or any other outside body before it can act" ⁽³¹⁾.

La conclusione alla quale si perviene per questa via può apparire paradossale. La Nuova dottrina strategica, infatti, da un lato costituirebbe un documento volto essenzialmente ad innovare la disciplina internazionale sull'uso della forza; d'altra parte, nei suoi confronti, la sanzione normativa prevista dall'ordinamento internazionale non potrebbe funzionare, in quanto non sarebbe ravvisabile fra i due sistemi normativi un conflitto diretto ed immediato quale quello presupposto dall'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Ciò appare tuttavia del tutto comprensibile se si pensa che l'art. 53 presuppone una correlatività fra diritti ed obblighi di un trattato del tutto assente dalla Nuova dottrina strategica, la quale sembra formulare più che altro un diritto collettivo che gli Stati parte riconoscono all'Alleanza, pur subordinandone l'esercizio ad una ulteriore delibera operativa.

Questa conclusione serve ad illustrare i limiti tecnici della sanzione normativa di invalidità prevista dalla disciplina delle norme cogenti. Tale sanzione sembra cioè inidonea a colpire un atto che, pur non formulando alcun obbligo concreto di comportamento, si pone nella direzione di mutare l'orientamento della coscienza giuridica degli Stati parte, e, quindi, mira ad una espressa revisione della disciplina generale cogente. In ciò sembra residuare allora l'effetto principale della Nuova dottrina strategica; essa spiega un obbligo, come dire, di *opinio iuris*: un obbligo cioè di considerare lecite eventuali operazioni intraprese dalla NATO

⁽³¹⁾ Cfr. la dichiarazione del Sottosegretario di Stato alla difesa Slocombe alla menzionata audizione del 28 ottobre 1999. L'idea che la Nuova dottrina strategica prefiguri l'evoluzione della disciplina dell'uso della forza emerge chiaramente dalla menzionata dichiarazione del *Parliamentary Under-Secretary of State, Foreign and Commonwealth Office*, del Regno Unito davanti alla *House of Lords* nella seduta del 9 maggio 1999, secondo il quale le azioni NATO operate senza autorizzazione del CdS sarebbero nondimeno "within the bounds of international law which is understood not by a small group in NATO but by a full consensus. Currently, there are 16 members, and, as for Friday, there will be 19, who believe that they are acting within international law" (<http://www.parliament.uk>).

sulla base del consenso unanime degli Stati. Questo è tuttavia, per propria natura, un obbligo che non comporta un conflitto in senso proprio con la norma relativa all'uso della forza, che attiene ad un comportamento e non ad una convinzione.

Conclusioni

Conviene precisare, in guisa di conclusione, alcune considerazioni che si possono ricavare dall'analisi del documento.

Il significato della Nuova dottrina strategica si può apprezzare su due piani: quello del sistema normativo interno alla NATO e sul piano della disciplina generale relativa all'uso della forza.

Sul piano interno, il documento innova sicuramente gli obblighi degli Stati parte nell'ambito dell'Organizzazione dell'Atlantico del nord. Esso amplia la sfera di competenze dell'Organizzazione, i presupposti di azione, nonché l'ambito spaziale di intervento dell'Alleanza. Nella formulazione resa nota, il documento ha un carattere essenzialmente politico; è però difficile pensare che esso non sia integrato da una serie di disposizioni di dettaglio, che definiscano le modalità di funzionamento delle forze dell'Alleanza, e, di conseguenza, precisino ulteriormente il contenuto degli obblighi assunti dagli Stati parte.

Gli effetti dell'adozione della Nuova dottrina strategica si avvertono soprattutto sul piano della disciplina generale dell'uso della forza, della quale essa presuppone espressamente il superamento. Peraltro, l'ordinamento internazionale non sembra disporre di strumenti sanzionatori nei confronti di un documento che, per propria natura, non esprime un obbligo di comportamento, ma opera soprattutto sul piano della convinzione degli Stati parte intorno alla necessità di superare l'assetto attuale e di cercare un nuovo equilibrio normativo. In quanto uno strumento di questo tipo opera soprattutto rispetto all'evoluzione della coscienza giuridica della comunità internazionale, gli effetti che possono derivare sul piano generale possono essere ben più pervasivi di un singolo comportamento, suscettibile di venire valutato alla stregua della normativa vigente.