

# DIGESTO

*delle Discipline Pubblicistiche*

*Diritto costituzionale  
Diritto amministrativo  
Diritto regionale  
Diritto internazionale  
Diritto comunitario  
Diritto ecclesiastico  
Diritto canonico  
Diritto pubblico comparato*

X



UTET

## N.A.T.O.

**Bibliografia:** DE NOVA, *Accordi internazionali per l'autodifesa collettiva*, in *La Comunità internazionale*, 1949, 177 ss.; FENWICK, *The Atlantic Pact*, in *American Journal of International Law*, 1949, 312 ss.; HEINDEL, KALIJARVI e WILCOX, *The North Atlantic Treaty in the United States Senate*, in *American Journal of International Law*, 1949, 633 ss.; VAN KLEFFENS, *Regionalism and Political Pacts with Special Reference to the North Atlantic Treaty*, in *American Journal of International Law*, 1949, 667 ss.; BECKETT, *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, London, 1950; BOUTROS GHALI, *Le pacte de l'Atlantique du Nord*, in *Revue Egyptienne de droit international*, 1950, 58 ss.; HAGEMANN, *Der Atlantikpakt und die Satzung der Vereinten Nationen*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1950, 385 ss.; KALIJARVI e WILCOX, *The Organizational Framework of the North Atlantic Treaty Organization*, in *American Journal of International Law*, 1950, 155 ss.; SCHICK, *The North Atlantic Treaty and the Problem of Peace*, in *The Juridical Review*, 1950, 26 ss.; WOLLE, *Die militärische Organisation der Atlantik Gemeinschaft*, in *Europa Archiv*, 1950, 2905 ss.; DE LEON, *Lo «status» delle Forze armate dei Paesi del Patto Atlantico dislocate fuori del Paese di origine*, in *Riv. marittima*, 1951, 6 ss.; GOODHART, *The North Atlantic Treaty Organization*, in *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, 1951, II, 187 ss.; KELSEN, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, in *American Journal of International Law*, 1951, 162 ss.; ID., *Is the North Atlantic Treaty in Conformity with the Charter of the United Nations*, in *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1951, 145 ss.; NISOT, *Le Traité de l'Atlantique du Nord et la Charte des Nations Unies*, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 1951, 145 ss.; CORIDES e VOLLE, *Atlantikpakt und europäische Verteidigungsgemeinschaft*, in *Europa Archiv*, 1952, 2905 ss.; SOHN, *The Development of the Atlantic Community*, in *Acta Scandinavica Juris Gentium*, 1953, 27 ss.; SCHWARTZ, *International Law and the NATO Status of Forces Agreement*, in *Columbia Law Review*, 1953, 1091 ss.; BRUEL, *Die juristische Bedeutung des Atlantikpaktes*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1954, 288 ss.; BASTID, *L'obligation de consultation politique pour les Etats parties au traité de l'Atlantique du nord*, in *Annuaire français de droit international*, 1955, 464 ss.; MARAZZI, *Considerazioni sull'Organizzazione del Patto Nord-Atlantico*, *CI*, 1955, 253 ss.; ID., *La NATO e la giurisdizione degli Stati membri*, in *Comunicazioni e studi*, 1955, VI, 251 ss.; PADEFORD, *Political Cooperation in the North Atlantic Community*, in *International Organization*, 1955, 353 ss.; PAONE, *L'Organizzazione dell'Atlantico del Nord e la giurisdizione italiana*, *RDIn*, 1955, 358 ss.; BATHRUST e SIMPSON, *Germany and the North Atlantic Community: A Legal Survey*, London, 1956; COCATRE-ZILGIEN, *Situation de l'OTAN depuis les accords de Paris du 23 octobre 1954*, in *Revue générale de droit international public*, 1956, 80 ss.; SIBERT, *L'OTAN, origines, mécanisme, nature*, in *Revue générale de droit international public*, 1956, 177 ss.; CERYCH, *Communauté atlantique. Les Cahiers de Bruges*, 1957; ROUSE e BALDWIN, *The Exercise of Criminal Jurisdiction under the NATO Status of Forces Agreement*, in *American Journal of Interna-*

*tional Law*, 1957, 29 ss.; SNEE e PYE, *Status of Forces Agreement and Criminal Jurisdiction*, New York, 1957; BAXTER, *Criminal Jurisdiction in the NATO Status of Forces Agreement*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1958, 72 ss.; PAONE, *Sull'art. VIII della Convenzione di Londra fra gli Stati membri della NATO*, *RDIn*, 1958, 223 ss.; DRAPER, *The Exercise of Criminal Jurisdiction under NATO Status of Forces Agreement*, in *Transactions of Grotius Society*, XLIV, 1958-1959, 9 ss.; CATTILIN, *The Atlantic Community*, London, 1959; ELLERT, *NATO «Fair Trial» Safeguards: Precursor to an International Bill on Procedural Rights*, The Hague, 1963; STAMBUK, *American Military Forces Abroad: their Impact on the Western States System*, Columbus, 1963; LAZAREFF, *Le statut des forces de l'OTAN et son application en France*, Paris, 1964; NEUBAUER, *Die Rechtstellung ausländischer NATO-Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1964-1965, 34 ss.; CASSESE, *La giurisdizione civile italiana e la Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 sullo status delle forze armate della NATO*, *RDIn*, 1965, 643 ss.; MIELE, «NATO», in *NN.D.I.*, XI, Torino, 1965, 21 ss.; MORITZ, *Völkerrechtliche Probleme der NATO-Integration*, in *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 1965, 53 ss.; RONZITTI, *Sulla sfera di applicazione dell'art. VIII par. 5 della Convenzione di Londra fra gli Stati membri della NATO*, *RDIn*, 1965, 473 ss.; STANLEY, «NATO» in *Transition*, New York, 1965; REUTER, *Organisations européennes*, Paris, 1965; CHARPENTIER, *Le retrait français de l'OTAN*, in *Annuaire français de droit international*, 1966, 409 ss.; DRAPER, *Civilians and the NATO Status of Forces Agreement*, Leyden 1966; GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Organisations européennes*, I, Paris, 1966, 168 ss.; HOVEY, *The Superparliaments: Interparliamentary Consultation and the Atlantic Cooperation*, New York, 1966; ARCOLEO, *Analyse juridique du Traité et de la Convention sur le status des forces de l'OTAN*, Paris, 1967; CASSONI, *L'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, Milano 1967; ERIKSEN, *The Committee System of the NATO Council*, Oslo, 1967; IPSEN, *Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung*, Hamburg, 1967; JORDAN, *The NATO International Staff-Secretariat, 1952/57: A Study in International Administration*, London, 1967; AA. VV., *La NATO: Problemi e prospettive*, Milano, 1967; PAONE, *Su l'arbitrato previsto dall'art. VIII della Convenzione di Londra fra gli Stati membri della NATO*, *RDIn*, 1967, 179 ss.; CASSONI, *La Nato e i Quartieri generali supremi nel diritto internazionale*, *DI*, 1968, I, 268 ss.; STEIN e CARREAU, *Law and Peaceful change in a Subsystem: «Withdrawal» of France from the North Atlantic Treaty Organization*, in *American Journal of International Law*, 1968, 577 ss.; BEER, *Integration and Disintegration in NATO*, Columbus, 1969; ZORGBIBE, *L'Alliance Atlantique: esquisse d'un bilan*, in *Revue générale de droit international public*, 1969, 617 ss.; BOWETT, *The Law of International Institutions*<sup>2</sup>, London, 1970, 162 ss.; COLLIARD, *Institutions internationales*<sup>5</sup>, Paris, 1970, 455 ss.; DRAPER, *Rapporti fra Convenzione europea sui diritti dell'uomo e trattato Nord Atlantico sullo «status» delle forze armate*, *FI*, 1970, V, 58 ss.; SCHWENK, *Jurisdiction of the Receiving State over Forces of the Sending State under the NATO Status of Forces Act*, in *The International Lawyer*, 1972, 525 ss.;

POLITI, *Responsabilità da fatto illecito nella Convenzione sullo statuto delle forze armate della NATO*, RDIn, 1973, 45 ss.; ROBERTSON, *European Institutions*<sup>3</sup>, London-New York, 1973, 86 ss.; ECONOMOPOULOS, *Aspects juridiques de l'Otan*, in *Studia Andréadis*, Athènes, 1974, 163 ss.; POLITI, *Giurisdizione penale sul personale della Nato e problemi di costituzionalità*, RDIPP, 1974, 484 ss.; PETTA, *La Costituzione e la Convenzione sullo status delle truppe della Nato*, GiC, 1973, 997 ss.; DELMAS, *L'OTAN*, Paris, 1975; JORDAN e NEWMAN, *The Secretary-General of NATO and Multinational Political Leadership*, in *International Journal*, 1975, XXX, n. 4, 732 ss.; MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale, Diritto dell'integrazione europea*<sup>2</sup>, Torino 1975, 65 ss.; KIRGIS, *NATO Consultation as a Component of National Decision Making*, in *American Journal of International Law*, 1979, 372 ss.; CASOL e FORLATI, *Personale civile Nato, Statuto dei lavoratori e diritti dell'uomo*, RDIPP, 1979, 458 ss.; SAULLE, *NATO and its Activities. A Political and Juridical Approach on Consultation*, New York, 1979; VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *L'art. VII della Convenzione di Londra sulle forze militari NATO e il giudice penale italiano*, in *Comunicazioni e studi*, XVI, 1980, 487 ss.; DURANTE, «Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (Nato)», in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 211 ss.; IGNARSKY, *North Atlantic Treaty Organization*, in *Encyclopedia of Public International Law*, VI, North Holland-Amsterdam-New York-Oxford, 1983, 264 ss.; MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, 1984; TORIELLO, «NATO (Organizzazione del Patto Nord-Atlantico)», in *NN.D.I., App.*, V, Torino, 1984, 177 ss.; CANNIZZARO, *The Legal Nature of NATO's 1979 «Dual-Track» Decision and the Installation of Missile Bases in Europe*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1985, 55 ss.; JOVANE, *In tema di immunità dei Quartieri generali della NATO dall'esecuzione forzata*, RDIn, 1985, 326 ss.; STAGOS, *Le différend gréco-turc au sujet de la position de l'île de Lemnos dans le dispositif de l'OTAN*, in *Revue hellénique de droit international*, 1985-86, 35 ss.; BRUMTER, *The North Atlantic Assembly*, Dordrecht-Boston-Lancaster, 1986; SAULLE, *Trattato dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord (Nato)*, in *Id.*, *Saggi di diritto e di organizzazione internazionale*, Napoli, 1986, 271 ss.; BEITZKE, *Sonderprivatrecht und Kollisionsrecht im NATO-Truppenstatus*, in *Festschrift für Gerhard Kegel*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1987, 33 ss.; FLECK, *NATO-Strategie und Völkerrecht*, in *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 1987, 221 ss.; PARISI, *La questione della difesa e sicurezza dell'Europa occidentale fra Alleanza atlantica, Ueo e Comunità europee*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1987, 637 ss.; AA. VV., *L'alleanza occidentale*, a cura di Bariè, Bologna, 1988; AA. VV., *Le basi militari della NATO e di Paesi esteri in Italia*, Roma, 1990; KRAATZ, *NATO-Truppenstatut und Zusatzabkommen*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1990, 382 ss.; PFALTZGRAFF, DAVIS e PERRY, *The Atlantic Alliance and European Security in the 1990's*, in *Cornell International Law Journal*, 1990, 467 ss.; JOVANE, *Giurisdizione penale sul personale delle forze armate della NATO e Costituzione*, GiC, 1991, 1693 ss.; STROMSETH, *The North Atlantic Treaty and European Security after the Cold War*, in *Cornell International Law Journal*, 1991, 479 ss.; LEPPERT, *Short v. Kingdom of the Netherlands: it is Time to Renegotiate the NATO Status of Forces Agreement*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1991, 867 ss.; FRANK, *Beitritt zum Nordatlantikvertrag*, Frankfurt a. M., 1991; AA. VV., *Le basi militari straniere e lo status dei lavoratori italiani*, a cura di Zanghì, La Rosa e Panella, Bari, 1992.

**Legislazione:** l. 1-8-1949, n. 465, in *G.U.* 4-8-1949, n. 177 (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione del Trattato dell'Atlantico del Nord firmato a Washington del 4-4-1949); l. 30-11-1955, n. 1335 (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione della Convenzione di Londra del 1951 sullo status delle forze NATO stanziate da uno Stato sul territorio di un altro); l. 10-11-1954, n. 1226 (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione della Convenzione di Ottawa del 1951 sullo status dell'Organizzazione, dei rappresentanti nazionali e dei funzionari); l. 30-11-1955 (autorizzazione alla ratifica ed ordine di esecuzione del Protocollo di Parigi del 1952 sullo status dei quartieri generali militari dell'Alleanza); d.p.r. 18-9-1962, n. 2083 (ordine di esecuzione dell'accordo di Parigi del 26-7-1961 fra il

Governo della Repubblica italiana ed il Comandante supremo alleato in Europa sulle particolari condizioni di installazione e di funzionamento nel territorio italiano dei Quartieri generali militari internazionali che vi sono o che vi potranno essere installati).

Il Trattato dell'Atlantico del Nord è riprodotto, unitamente agli accordi di accessione di nuovi Stati membri ed agli accordi multilaterali menzionati sopra, nel volume *NATO Basic Documents*<sup>4</sup>, edito dal servizio informazioni della NATO, Brussels, 1989.

**Sommario:** 1. Le origini dell'Organizzazione. - 2. Le finalità enunciate nel Trattato istitutivo. - 3. (Segue). La costituzione di un sistema collettivo di autodifesa. - 4. Le competenze dell'Organizzazione. - 5. I rapporti con l'Organizzazione delle Nazioni Unite. - 6. Acquisto e perdita dello status di membro. - 7. La struttura organizzativa della NATO: il Consiglio atlantico. - 8. (Segue). La procedura di voto in seno al Consiglio. - 9. (Segue). Gli organi costituiti con atti derivati. - 10. (Segue). La struttura militare. - 11. Gli atti dell'Organizzazione: il Trattato e gli atti di revisione. - 12. (Segue). Le fonti derivate; le decisioni. - 13. (Segue). Le altre fonti. - 14. Le attività: la predisposizione di un sistema integrato di difesa. - 15. (Segue). L'adozione di dottrine strategiche. - 16. (Segue). La pianificazione della difesa. - 17. (Segue). La risoluzione pacifica delle controversie. - 18. (Segue). La consultazione e la cooperazione politica. - 19. (Segue). La cooperazione nel campo economico, scientifico ed ambientale. - 20. La normativa sulle immunità e i privilegi.

### 1. Le origini dell'Organizzazione.

La NATO (North Atlantic Treaty Organisation) prende vita negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale. Alla base del Trattato dell'Atlantico del Nord, firmato a Washington il 4-4-1949, vi era l'idea della creazione di una organizzazione dotata di competenze nel campo della difesa la quale raggruppasse accanto a numerosi Paesi dell'Europa occidentale gli Stati Uniti (e il Canada) allo scopo di costituire un argine nei confronti dell'Unione Sovietica. Alla creazione di un'entità a fini prevalentemente militari corrispondeva inoltre, nelle intenzioni dei fondatori, l'esigenza di rafforzare i vincoli politici ed economici fra gli Stati parti.

Fin dalle sue origini il Trattato istitutivo della NATO non ha quindi inteso dar vita solo ad un'alleanza di tipo militare quanto piuttosto ad un'unione fra Stati caratterizzati da una certa omogeneità quanto all'adozione di un modello di sviluppo socio-economico di stampo liberista. Presupposto essenziale dell'alleanza militare è stata quindi l'esistenza di un consenso fra gli Stati intorno alla costituzione di un'unione di Stati legati da solidi vincoli economici e caratterizzata da una marcata ostilità verso il modello sociale ed economico collettivista rappresentato dall'Unione Sovietica.

La costituzione di un'organizzazione di difesa comune fra Stati nordamericani e Stati europei è nata dall'incontro di due iniziative: da un lato la decisione statunitense di rafforzare i legami politici con i Paesi dell'Europa occidentale, dall'altro la costituzione di un'alleanza militare ad opera di alcuni Stati di quest'area.

Generalmente la decisione statunitense di perseguire una politica di sostegno a favore di Paesi europei in chiave antisovietica è fatta risalire alla c.d. dottri-

na Truman, con la quale l'allora Presidente afferma la volontà degli Stati Uniti di opporsi a tentativi di espansione dell'Unione Sovietica oltre i limiti geografici tracciati a Yalta.

L'intento di organizzare una difesa comune fra Stati europei ha trovato espressione nel Trattato di Bruxelles del 17-3-1948, tra Francia, Gran Bretagna, Belgio, Olanda e Lussemburgo, istitutivo dell'Unione europea occidentale. Il Trattato di Bruxelles prevedeva fra l'altro un obbligo di prestare assistenza a favore dello Stato parte oggetto di un attacco armato. Il Trattato conteneva inoltre significativi accenni all'esigenza di creare vincoli economici e sociali fra gli Stati parti.

Sulla base di queste iniziative, e sulla spinta degli eventi politici dell'epoca, è quindi maturata l'idea di un collegamento stabile fra gli Stati dell'Europa occidentale e gli Stati Uniti. Fra il 1947 ed il 1948 era definitivamente tramontata l'idea di una collaborazione fra Stati Uniti ed Unione Sovietica nell'ambito delle Nazioni Unite. L'11-6-1948 il Senato degli Stati Uniti ha approvato una risoluzione con la quale impegnava l'esecutivo a promuovere iniziative tese a limitare il diritto di veto nell'ambito delle Nazioni Unite, autorizzandolo nel contempo alla stipulazione di accordi regionali per costituire organizzazioni di autodifesa collettiva ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite (1).

Il 4-4-1949 è stato quindi firmato a Washington il Trattato dell'Atlantico del Nord. Parti originarie erano, oltre agli Stati Uniti ed agli Stati già parte del Trattato di Bruxelles, il Canada, la Danimarca, l'Irlanda, l'Italia, la Norvegia e il Portogallo. Nel 1951 si è verificato il primo allargamento dell'Organizzazione con l'adesione di Grecia e Turchia. Nel 1954 ha aderito alla NATO anche la Repubblica federale di Germania, in seguito alla cessazione del regime di occupazione sancito dal Trattato di Parigi. Infine, nel 1981 si è verificata l'adesione della Spagna.

(1) *U.S. Senate Resolution 239*, 80th Congress, 2nd Session, 11th June 1948; il testo è riprodotto in *NATO Basic Documents*<sup>4</sup>, Brussels, 1989, 9.

## 2. Le finalità enunciate nel Trattato istitutivo.

La definizione delle finalità dell'Organizzazione nel Trattato istitutivo risente naturalmente degli eventi alle origini della sua costituzione. La nascita della NATO corrisponde alla crisi dell'idea di concentrare nelle Nazioni Unite il governo della comunità internazionale, e sancisce l'esistenza di due blocchi politici ed economici raggruppati rispettivamente intorno all'Unione Sovietica ed agli Stati Uniti. Il Trattato è ispirato da un lato dall'opportunità di prospettare punti di contatto con l'organizzazione universale, piuttosto che di contrapporsi ad essa; d'altro lato,

dall'esigenza di definire un sistema di sicurezza collettiva per gli Stati membri sviluppato al di fuori da questa ed anzi sul presupposto del mancato funzionamento del sistema di sicurezza predisposto nella Carta.

Questo doppio livello si coglie già nel preambolo, che rinvia da una parte alle finalità ed agli scopi delle Nazioni Unite; d'altra parte, tuttavia enuncia propri obiettivi quali la salvaguardia dei principi di libertà e democrazia posti a base dello Stato di diritto e definisce la necessità di costruire a tale scopo un proprio sistema di sicurezza collettivo. Il Trattato contiene peraltro, all'art. 7, una clausola di compatibilità rispetto agli obblighi formulati dalla Carta, e richiama espressamente il ruolo del Consiglio di sicurezza quale principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza.

La finalità principale del Trattato appare quella di assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza degli Stati membri attraverso la costituzione di un sistema di sicurezza che operi in via sussidiaria rispetto a quello della Carta, e nei limiti in cui ciò è consentito dalla stessa. Il riferimento è ovviamente all'art. 51 della Carta, espressamente richiamato dall'art. 5 del Trattato NATO. Rispetto ad esso, la NATO si presenta quale organizzazione tesa a predisporre i mezzi per l'esercizio del diritto di autodifesa collettiva. Il secondo paragrafo dell'art. 5 conferma questa conclusione, prescrivendo che le misure di autodifesa collettiva dovranno essere portate a conoscenza del Consiglio di sicurezza e cessare, ai sensi dell'art. 51 della Carta, allorché il Consiglio abbia preso le misure necessarie per il ristabilimento della pace.

Il Trattato indica altresì all'Organizzazione delle finalità che vanno oltre quanto normalmente presente in trattati di alleanza militare. Il preambolo menziona fra gli scopi dell'Organizzazione il raggiungimento di obiettivi di stabilità e benessere. Questo riferimento è poi ripetuto nell'art. 2, che indica inoltre la collaborazione e l'eliminazione dei conflitti economici fra gli Stati membri quali mezzi per eliminare tensioni internazionali e per realizzare le finalità del Trattato. Espresso riferimento è fatto, inoltre, sia nel preambolo che nell'art. 2, all'esigenza che l'organizzazione politica degli Stati membri si ispiri a principi di tipo liberale.

Queste indicazioni non vanno sopravvalutate. Esse rispondono certamente all'idea di creare un'area atlantica nella quale operino principi omogenei non solo nel campo militare ma anche in quello politico ed economico. Va tuttavia escluso che possano derivarne obblighi a carico degli Stati membri nel senso di mantenere al proprio interno una determinata organizzazione politica o economica oppure nel senso

di rispettare al proprio interno le libertà individuali. Non risulta che il preambolo ed i primi due articoli del Trattato siano mai stati intesi in tal senso dagli Stati membri. Si può anzi osservare come già fra i membri originari vi fossero Stati non ispirati a principi di democrazia classica; altri tale ispirazione hanno smarrito nel corso della vita dell'Organizzazione.

### 3. (Segue). *La costituzione di un sistema collettivo di autodifesa.*

La principale finalità dell'Organizzazione — la costituzione di un sistema collettivo di autodifesa — trova una prima attuazione direttamente in alcune norme inserite nel Trattato istitutivo. Gli artt. 3 e 5 indicano i presupposti ed i meccanismi di funzionamento del sistema di autodifesa e costituiscono pertanto il nucleo normativo fondamentale del Trattato. In queste disposizioni è formulato rispettivamente l'impegno delle parti di mantenere e rafforzare la propria capacità di resistenza di fronte ad un attacco armato, e l'obbligo di assistenza a favore di uno Stato parte dell'Alleanza che sia fatto oggetto di un attacco armato. Significato centrale per il funzionamento del sistema di sicurezza collettivo è quindi il concetto di attacco armato, formula che indica in maniera netta come l'attività dell'Organizzazione sia ristretta alle ipotesi di legittima difesa.

Il concetto di attacco armato non è precisato nel Trattato istitutivo. L'art. 6, che contiene una definizione dell'ambito geografico nel quale opera il meccanismo di autodifesa, consente di determinare che tale concetto ricorre non solo qualora si verifichi un attacco rivolto contro il territorio di Stati membri, ma anche contro forze navali o aeree in navigazione nell'area di rilevanza del Trattato. Non vi sono tuttavia elementi per determinare se la nozione di attacco armato comprenda solo azioni militari massicce compiute nei confronti di uno Stato membro, ovvero anche azioni di entità minore o addirittura atti di terrorismo non accompagnati da azioni militari in senso proprio (2).

Il problema della determinazione del concetto di attacco armato ai fini del Trattato NATO non appare suscettibile di una soluzione univoca. Vi sono elementi per ritenere che esso coincida con la nozione accolta dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, in presenza del rinvio operato dall'art. 5 del Trattato (3). Un potere di accertamento spetterà a ciascuno Stato richiesto di un intervento ai sensi del Trattato. D'altro lato, come si vedrà, sulla base del Trattato si è dato vita ad un complesso sistema militare integrato il quale opera, soprattutto in casi di urgenza, sulla base di meccanismi di intervento prestabiliti. La predisposizione di un meccanismo del genere presuppone l'avvenuta formazione nel quadro NATO di un concetto comune di attacco armato al fine di far ope-

rare la struttura militare integrata. Tale concetto coprirà tuttavia verosimilmente le sole azioni militari di rilevante entità, che non consentono una previa consultazione nel quadro NATO. Per azioni di entità più modesta si riproporrà quindi il problema di definire se si siano verificati i presupposti per l'utilizzazione delle strutture comuni della NATO da parte di uno Stato membro o per l'intervento ad opera delle forze appartenenti alla struttura militare integrata.

Meramente programmatico appare l'obbligo di rafforzare la capacità di resistenza nei confronti di un attacco armato, visto fra l'altro che la NATO annovera fra i suoi membri anche un Paese privo di forze armate quale l'Islanda. Anche dalla formulazione dell'articolo sembra emergere che il rafforzamento della capacità di resistenza può avvenire anche mediante attività nel quadro dell'Alleanza come la messa a disposizione di basi militari e non implica necessariamente il rafforzamento di propri mezzi militari.

Un ruolo centrale nel sistema della NATO è assunto dall'art. 5, il quale formula un obbligo puntuale nel senso che l'attacco nei confronti di una delle parti va considerato come un attacco rivolto nei confronti di ciascuno degli Stati membri. Ne deriva un obbligo a prestare l'assistenza che riterrà necessaria al fine di ristabilire la pace e la sicurezza nell'area. La formulazione testuale della disposizione lascia peraltro un certo margine di discrezionalità a ciascuna delle parti nel determinare le misure da attuare per il raggiungimento del fine statutario. Viene quindi escluso ogni automatismo nel senso di un diritto dello Stato aggredito ad ottenere a propria richiesta aiuti di carattere militare. L'unico criterio utilizzabile per determinare se le misure adottate siano sufficienti per ottemperare all'obbligo appare quindi quello della proporzionalità rispetto allo scopo da raggiungere. Va inoltre esclusa l'esistenza di un automatismo nella direzione inversa a quella indicata; nel senso cioè che il verificarsi di un attacco armato consentirebbe senz'altro a ciascuno degli Stati membri di intervenire al fine di ripristinare la sicurezza nell'area. In assenza di una chiara volontà in senso contrario, infatti, il Trattato va interpretato nel quadro delle norme della Carta delle Nazioni Unite e della norma consuetudinaria che restringono le ipotesi di intervento di autodifesa collettiva alla presenza di una richiesta della parte aggredita (4). Né vi sono elementi per ritenere che la stipulazione del Trattato NATO sia valsa a prestare implicitamente una forma generale di consenso.

Il Trattato definisce inoltre, all'art. 6, l'area geografica nella quale operano i meccanismi normativi predisposti dal Trattato (5). Questa indicazione sembra

quindi limitare l'applicazione dei meccanismi di autodifesa collettiva previsti dal Trattato. Peraltro essa non sembra limitare le azioni a tutela della pace non contemplate nel Trattato istitutivo che l'Organizzazione ha recentemente mostrato di voler attuare anche al di fuori dei limiti geografici dell'alleanza in attuazione di delibere del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (6).

(2) Da un esame della prassi dell'Organizzazione sembra da escludere che vadano qualificati come attacco armato degli atti di terrorismo effettuati nei confronti di obiettivi posti all'interno dell'area del Trattato. Il Consiglio NATO ha bensì costantemente, a partire dai primi anni '80, condannato azioni terroristiche, qualificate come «flagrant violations of human dignity and rights» e «threat to the conduct of normal international relations» (cfr. la dichiarazione dei Capi di Stato e di governo di Bonn del 10-6-1982, in *NATO Review*, n. 3, 1982, 25 ss.). Tuttavia il Consiglio non ha provveduto a qualificare tali atti alla stregua di attacchi armati, escludendo altresì azioni comuni della NATO in questo campo e limitandosi a promuovere il coordinamento delle attività degli Stati membri.

(3) In questo senso cfr. da ultimo FORLATI PICCHIO, *Rapporti NATO-Nazioni Unite e costituzione italiana: profili giuridici*, in *L'alleanza occidentale*, a cura di Bariè, Bologna, 1988, 435 ss., spec. 532 ss.

(4) Nel senso dell'esistenza di una norma consuetudinaria avente questo contenuto si è espressa la Corte internazionale di giustizia nella sentenza 27-6-1986 relativa all'affare delle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua* e *contro il Nicaragua* (merito), in *C.I.J. Recueil 1986*, 14 ss., par. 199.

(5) Essa comprende il territorio degli Stati parti in Europa o in America del Nord, il Dipartimento francese di Algeria, il territorio della Turchia e le isole poste sotto la giurisdizione di una delle Parti nell'Atlantico a nord del tropico del Cancro. In caso di attacco contro forze navali o aeree, l'area geografica comprende altresì il mare Mediterraneo nonché le zone dell'Atlantico poste a nord del tropico del Cancro e le zone aree sovrastanti. Peraltro il riferimento al Dipartimento francese di Algeria è venuto meno in seguito all'acquisto dell'indipendenza da parte dell'Algeria pur in assenza di una modifica formale del Trattato.

(6) Questo profilo sarà esaminato *infra*, par. 5.

#### 4. Le competenze dell'Organizzazione.

La definizione di una sfera di competenze per la NATO non è agevole. Dato lo scarso grado di istituzionalizzazione dell'Organizzazione rimane infatti problematico distinguere le attività operate dall'Organizzazione dalle attività operate collettivamente dagli Stati membri.

L'esistenza e l'estensione di una sfera di competenze proprie dell'Organizzazione può essere ricostruita in riferimento agli obblighi formulati dal Trattato ed alle attività necessarie per la loro attuazione. L'art. 9 del Trattato, nell'istituire il Consiglio dell'Organizzazione, demanda ad esso la competenza a occuparsi di aspetti concernenti l'esecuzione del Trattato. Questa disposizione non può tuttavia essere intesa nel senso che qualunque misura oggettivamente tesa alla realizzazione delle finalità enunciate nel Trattato sia da considerare di competenza dell'Organizzazione. Si

perverrebbe altrimenti ad una estensione molto ampia dei poteri del Consiglio, vista la genericità della formulazione delle finalità contenuta nel Trattato istitutivo. Le stesse istituzioni della NATO non hanno mai considerato di possedere delle competenze così ampie quali quelle che sarebbero loro riconosciute qualora si accedesse a questa interpretazione. Il Consiglio NATO ha bensì promosso nel proprio ambito discussioni e scambi di informazioni nelle materie più varie, limitandosi tuttavia, per questi aspetti, a precostituire un foro di incontro per la consultazione fra Stati.

La competenza della NATO sembra quindi limitata alla materia inerente alla costituzione e al funzionamento del meccanismo di autodifesa collettiva previsto dall'art. 5, nonché al campo del coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri previsto, sia pure in termini non particolarmente precisi, dall'art. 3. A queste materie si può aggiungere quella (non esclusiva) del regolamento pacifico delle controversie fra Stati membri. L'art. 1 del Trattato si limita invero a ribadire l'obbligo contenuto nella Carta delle Nazioni Unite di ricercare la soluzione di controversie internazionali con mezzi pacifici; la norma può tuttavia essere interpretata in connessione al preambolo e all'art. 2 del Trattato, che sembrano indicare un obbligo a mantenere relazioni pacifiche nell'area di interesse del Trattato e sembrano fondare quindi una competenza dell'Organizzazione ad operare in questo senso per la definizione di controversie interne all'area atlantica.

Peraltro, anche nelle materie indicate, non tutti gli aspetti sono di competenza dell'Organizzazione, ma solo quelli direttamente preordinati all'attuazione degli obblighi formulati dal Trattato. Sembra quindi escluso che l'Organizzazione possa determinare, in maniera vincolante per gli Stati membri, obblighi aggiuntivi rispetto a quelli formulati dal Trattato. Ciò non esclude certo che gli Stati membri possano assumere, gli uni rispetto agli altri, degli obblighi ulteriori, correlandoli al quadro normativo dell'Organizzazione. Si tratterà comunque, in questi casi, di obblighi che trovano il proprio fondamento al di fuori dell'ordinamento della NATO.

Non costituisce quindi esercizio di competenza da parte dell'Organizzazione l'attività di consultazione e di coordinamento delle politiche estere degli Stati membri, prevista, sebbene in termini ristretti, dall'art. 4 del Trattato e ulteriormente sviluppata nella prassi. Pur se agli organi dell'Alleanza spetta un significativo ruolo di impulso, le attività di consultazione e eventualmente il coordinamento che ne può seguire, fanno capo essenzialmente a determinazioni degli Stati membri. Si tratta quindi di un'attività di collaborazione intergovernativa sviluppata nell'am-

bito della NATO, che tuttavia sfugge, nei suoi tratti essenziali, al campo d'azione dell'Organizzazione. Gli atti di cooperazione che eventualmente possono seguirne non sono quindi diretti ad operare nell'ordinamento particolare della NATO ma piuttosto nell'ambito dell'ordinamento giuridico internazionale.

##### 5. I rapporti con l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Molto si è discusso in passato sui rapporti fra trattati di alleanza militare quali la NATO e gli obblighi derivanti agli Stati membri dalla Carta delle Nazioni Unite. La questione ha riguardato innanzitutto la compatibilità di accordi tesi a predisporre un sistema di autotutela collettiva con l'art. 51 della Carta; inoltre ci si è chiesti se organizzazioni siffatte non potessero essere qualificate come organizzazioni regionali ai sensi del cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite, anche in relazione alla possibilità di attribuire ad esse la competenza a mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale al di fuori dell'ipotesi della legittima difesa.

Relativamente al primo profilo, la discussione, assai aspra nei primi anni di vita dell'Organizzazione, ha perso con il passar del tempo gran parte della sua intensità. È difficilmente discutibile, del resto, che l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, nel riconoscere la legittimità del ricorso all'autodifesa collettiva a favore di Stati oggetto di attacco armato, abbia consentito la predisposizione di strumenti per l'esercizio di tale diritto. Del resto il Trattato istitutivo della NATO fa salvo quanto previsto dall'art. 51.

L'esistenza di meccanismi permanenti di autodifesa fondati sulla dissuasione reciproca non realizza certamente il disegno che emerge dalla formulazione originaria della Carta. Lo strumento della legittima difesa è infatti configurato come complementare rispetto al sistema di sicurezza accentrato ed è utilizzabile solo transitoriamente al fine di reagire ad un attacco armato, in attesa di un intervento degli organi delle Nazioni Unite (7). È tuttavia difficile sulla base di questo elemento concludere addirittura per l'incompatibilità di meccanismi di questo tipo con il sistema della Carta (8). Anche alla luce del mancato funzionamento del sistema di sicurezza accentrato appare irragionevole pensare che la Carta faccia ostacolo alla predisposizione di meccanismi alternativi di sicurezza da parte degli Stati.

Qualche dubbio avrebbe ragione di porsi solo qualora le nozioni di attacco armato divergessero nell'interpretazione dei due testi normativi. Ciò potrebbe accadere, ad esempio, qualora gli Stati membri della NATO adottassero una nozione più ampia di attacco armato rispetto a quella accolta dagli organi delle Nazioni Unite (9).

Più complesso appare il problema della qualificazio-

ne della NATO quale organizzazione regionale ai sensi del cap. VIII della Carta. Il problema ha un rilievo che trascende l'aspetto teorico; si pensi alla priorità riconosciuta nel sistema della Carta ai meccanismi di soluzione pacifica delle controversie predisposti in ambito regionale (10), e soprattutto alla possibilità di impiegare organizzazioni regionali in azioni coercitive ai sensi dell'art. 53 della Carta.

Le due tesi contrapposte sono state entrambe sostenute, né gli argomenti avanzati a favore di ciascuna sembrano persuasivi nella loro totalità. A favore dell'individuazione nella NATO di un'organizzazione regionale è stata avanzata l'idea che il carattere della regionalità non concerna necessariamente un elemento di prossimità geografica, ma possa essere riferito ad un'omogeneità di tipo politico o economico fra le parti (11). In senso opposto è stato osservato soprattutto che la finalità principale del Trattato NATO è la predisposizione di un sistema di autodifesa collettiva ai sensi dell'art. 51, la costituzione di un blocco militare atto quindi a fronteggiare un attacco verso l'esterno, mentre la Carta sembra indicare nel cap. VIII come obiettivo della costituzione di organizzazioni regionali il mantenimento della pace all'interno di una determinata area (12).

Il problema della qualificazione della NATO quale organizzazione regionale non sembra di facile soluzione. Ci si può peraltro chiedere se la ricerca di una soluzione in via generale abbia significato, in assenza di indicazioni più precise. La Carta non definisce infatti un modello di organizzazione regionale. Essa piuttosto, in diverse norme, definisce le funzioni che organizzazioni a carattere regionale possono svolgere nel sistema delle Nazioni Unite. Appare quindi più corretto rinunciare all'individuazione di un concetto unitario di organizzazione regionale e porre piuttosto il problema della idoneità di una determinata organizzazione costituita su base regionale a svolgere le funzioni indicate di volta in volta da singole disposizioni della Carta.

L'applicazione di questo metodo di indagine alla NATO consente di chiarire in quale senso se ne possa parlare quale una organizzazione regionale. Sembra ragionevole pensare che la NATO possa efficacemente svolgere un ruolo nell'ambito regionale al fine di predisporre meccanismi per il regolamento pacifico delle controversie fra gli Stati membri. Non vi è ragione per escludere che tali attività possano rilevare anche nel sistema della Carta — trattandosi fra l'altro di attività lecite in diritto internazionale generale — qualora la NATO intenda sottoporsi al meccanismo generale di controllo previsto dall'art. 54.

Diverso il discorso per quanto concerne l'art. 53. Questa disposizione considera infatti la possibilità di

delega nell'esercizio di una funzione di esclusiva pertinenza delle Nazioni Unite. L'esercizio della delega sembra quindi presupporre l'esistenza di organizzazioni che si presentino, in linea di principio, come portatrici di interessi generali nell'area in cui si svolge l'intervento. Non tutte le organizzazioni costituite su base regionale sarebbero quindi idonee a svolgere funzioni coercitive per il mantenimento della pace. Appare piuttosto ragionevole pensare che l'art. 53 della Carta abbia inteso riferirsi ad organizzazioni dotate di un certo grado di omogeneità con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, avuto riguardo sia alle finalità dell'organizzazione, sia al loro carattere aperto all'adesione degli Stati dell'area membri delle Nazioni Unite.

La questione della configurabilità della NATO quale organizzazione regionale non ha assunto particolare importanza nella vita meno recente dell'organizzazione. La contrapposizione fra il blocco occidentale e quello sovietico ha reso in passato assai poco probabile il ricorso ad una organizzazione rappresentativa di uno dei due blocchi per attività concernenti il mantenimento della pace. Gli eventi del recente passato — la dissoluzione dell'organizzazione del Patto di Varsavia ed il clima di maggiore cooperazione istaurato all'interno del Consiglio di sicurezza — rendono ora il problema più attuale.

Dal canto suo la NATO ha recentemente cercato di accreditarsi come organizzazione regionale nell'area europea. Un segnale parziale in questa direzione è certamente rappresentato dall'istituzione di un organismo che raggruppa i Paesi membri dell'Alleanza ed i Paesi già membri del Patto di Varsavia o altri Stati sorti sul territorio di questi (13). Si è dato così vita al Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord, organismo privo di competenze precise (14), che costituisce piuttosto, nel sistema atlantico, un foro di incontro e discussione fra Paesi già appartenenti a blocchi diversi. L'adesione al Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord — formalmente al di fuori del sistema del Trattato, seppure con esso collegato — dovrebbe rappresentare una forma di associazione di fatto al sistema atlantico, preparatoria rispetto alla accessione al Trattato.

Nella stessa direzione si colloca la disponibilità espressa dagli organi dell'Alleanza ad operare coercitivamente al di fuori dell'area territoriale di applicazione del Trattato per il mantenimento della pace in attuazione di risoluzioni delle Nazioni Unite (15). Nella sessione ministeriale del Consiglio atlantico di Bruxelles del 17-12-1992 l'Organizzazione si è dichiarata pronta a prendere in considerazione, conformemente alle proprie procedure interne, eventuali richieste di assistenza di organi delle Nazioni Unite nell'attuazione di risoluzioni del Consiglio di

sicurezza (16). A riguardo si è operata addirittura una tacita revisione del Trattato istitutivo, sia quanto alle finalità che quanto alle modalità di azione dell'Organizzazione. Un ulteriore elemento in questa direzione è dato dalla revisione della dottrina strategica dell'Alleanza, la quale prende in considerazione la possibilità di interventi per il mantenimento della pace al di là di quanto previsto dal Trattato istitutivo.

Le segnalate innovazioni vanno certamente nella direzione di una modifica dei caratteri di fondo dell'organizzazione. Emerge dalla più recente prassi l'idea della NATO come un organismo dotato di competenze generali in tema di mantenimento della pace. Contestualmente la NATO sembra offrirsi quale braccio operativo delle Nazioni Unite nelle azioni per il mantenimento della pace anche al di fuori dell'originaria area di intervento prevista dal Trattato istitutivo. Gli organi delle Nazioni Unite hanno mostrato, dal canto loro, di voler utilizzare la NATO per azioni coercitive nell'area europea, purchè tali azioni si svolgessero sotto la propria direzione politica e strategica (17).

Si può quindi cogliere una linea evolutiva verso un modello di organizzazione regionale più simile a quello presupposto dall'art. 53 della Carta. Il compimento di tale processo non appare tuttavia agevole. Esso comporta infatti la rinuncia al modello organizzativo originario, incentrato sull'idea di un blocco omogeneo di Stati tendenzialmente chiuso verso l'esterno, e l'approdo ad un modello rappresentativo di diverse realtà politiche ed economiche esistenti sul piano regionale.

Ciò sembra tuttavia comportare una profonda revisione del Trattato istitutivo. Sembra difficile che una revisione così complessa del modello organizzativo e delle strutture ed attività della NATO possa essere intrapresa unicamente sulla base di una prassi concordemente attuata dagli Stati membri. La trasformazione della NATO nella direzione indicata pone poi una serie di problemi sul piano politico. Gli Stati membri potrebbero essere indotti a conservare gli attuali meccanismi di integrazione, provvedendo ad affiancarvi altre forme di collegamento istituzionale con nuovi Stati. Ne conseguirebbe la riproduzione, su scala più larga, del modello organizzativo a più stadi di integrazione, già presente, in misura limitata, nell'attuale esperienza giuridica della NATO.

(7) Che i sistemi di autodifesa collettiva esistenti si siano sviluppati al di fuori del sistema delle Nazioni Unite è dimostrato anche dall'inosservanza dell'art. 54 della Carta, il quale prevede che il Consiglio di sicurezza venga costantemente informato delle attività intraprese o anche solo contemplate dagli accordi regionali per il mantenimento della pace. Non è irragionevole ritenere che la disposizione mirasse a stabilire forme di controllo da parte del Consiglio di sicurezza anche su eventuali piani di

difesa elaborati ad opera di organizzazioni regionali al fine di stabilire forme coordinate di intervento.

(8) Va considerato peraltro che la Carta non sembra richiedere in proposito un requisito di regionalità. Non sembra quindi corretto parlare di organizzazioni regionali ai sensi dell'art. 51 della Carta. La predisposizione di un sistema di sicurezza collettivo ad opera di una organizzazione a carattere regionale può tuttavia essere agevolmente ricompresa fra le attività per il mantenimento della pace previste in termini generali dall'art. 54 della Carta.

(9) Nel senso di un rinvio del Trattato NATO alla nozione di attacco armato adottata dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, cfr. *supra*, par. 2.

(10) Stabilisce a proposito l'art. 52, par. 2: «the Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council».

(11) Cfr. per questa conclusione soprattutto KELSEN, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, in *American Journal of International Law*, 1951, 162 ss.

(12) Per questa tesi cfr. già BECKETT, *The North Atlantic Treaty, the Brussels Treaty and the Charter of the United Nations*, London, 1950, 16 ss. Più recentemente cfr. PERNICE, *Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen. Eine Untersuchung zur Kompetenzverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta*, Hamburg, 1972, 49 ss.; DURANTE, «Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (NATO)», in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 211 ss.; STEIN, *Die Regionale Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1987, 95 ss.; HUMMER e SCHWEITZER, *Art. 52*, in *Charta der Vereinten Nationen - Kommentar*, a cura di Simma, München, 1991, 636 ss. La distinzione fra organizzazione di autodifesa collettiva e organizzazioni regionali ai fini della Carta è mantenuta anche da WOLFRUM, *Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1993, 576 ss., il quale non sembra tuttavia escludere che compiti di mantenimento della pace ai sensi del cap. VIII della Carta possano essere affidati anche ad organizzazioni di autodifesa istituite su base regionale.

(13) Cfr. il punto 9 ss. della dichiarazione di Roma del 7 e 8-11-1991 dei Capi di Stato e di governo dei Paesi membri della NATO riuniti in sessione straordinaria del Consiglio atlantico, riprodotta in *NATO Review*, n. 6, 1991, 19 ss., nella quale si esprime l'idea di un collegamento stabile fra i Paesi NATO e i Paesi già appartenenti al Patto di Varsavia al fine di sviluppare forme di consultazione e di cooperazione in materia di sicurezza. Questa posizione è poi ribadita nella dichiarazione del Consiglio atlantico rilasciata in margine alla riunione di Copenhagen del 6 e 7-6-1991, in *NATO Review*, n. 4, 1991, 28 ss.

(14) Il Consiglio di cooperazione ha tenuto la sua prima riunione a Bruxelles il 20-12-1991. Il comunicato finale della riunione è riprodotto in *Nouvelles atlantiques*, 2382, 21-12-1991, annesso II, 1 ss. Come si legge al punto 5 del comunicato, il Consiglio opera come foro di dibattito e consultazione fra gli Stati nel campo della pianificazione della difesa, della limitazione degli armamenti, del coordinamento civile-militare del traffico aereo e della conversione di industrie militari a fini civili. Inoltre esso costituisce il mezzo per la partecipazione dei Paesi dell'Est alla cooperazione sviluppata dalla NATO nel campo scientifico e tecnologico e nel campo della tutela dell'ambiente.

(15) Analoga disponibilità era stata espressa nella riunione del Consiglio di Oslo del 4-6-1992 per quanto concerne l'attuazione coercitiva di risoluzioni della C.S.C.E. per il mantenimento della pace (cfr. il comunicato finale della riunione riprodotto in *NATO Review*, n. 3, 1992, 30 ss.). Si può peraltro dubitare della

liceità in diritto internazionale di attività implicanti l'uso della forza deliberate da un organismo regionale in assenza di una forma di autorizzazione del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 53 della Carta.

(16) Cfr. il punto 4 del comunicato finale della riunione del Consiglio, riprodotto in *NATO Review*, n. 6, 1992, 28 ss. Nel senso di un ampliamento delle finalità del Trattato istitutivo e di una disponibilità della NATO ad operare per la realizzazione di condizioni di pace e sicurezza nell'area europea, cfr. già la dichiarazione del Consiglio atlantico in margine alla riunione di Copenhagen del 6 e 7-6-1991, che enuncia fra i compiti dell'Alleanza «to provide one of the indispensable foundations for a stable security environment in Europe, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any European nation or to impose hegemony through the threat or use of force».

(17) Con le risoluzioni n. 787 (*RDI*, 1992, 1161 ss.), n. 816 (*ibidem*, 1993, 293 ss.), n. 836 (*ibidem*, 1993, 528 ss.) e n. 844 (*ibidem*, 1993, n. 538 s.), il Consiglio di sicurezza ha autorizzato gli Stati membri delle Nazioni Unite, eventualmente agenti nel quadro di organizzazioni regionali, ad adottare misure anche implicanti l'uso della forza sia al fine di garantire l'embargo disposto nei confronti delle parti che di operare coercitivamente sul territorio al fine di realizzare obiettivi limitati. Gli organi della NATO hanno inoltre accettato di porre eventuali azioni di attuazione delle risoluzioni sotto la direzione del Segretario generale delle Nazioni Unite. Cfr., fra le varie decisioni del Consiglio in materia, la decisione del Consiglio del 9-8-1993, riprodotta in *NATO Review*, n. 4, 1993, 26 s.

## 6. Acquisto e perdita dello status di membro.

Il Trattato prevede una procedura di ammissione articolata in due fasi: la prima consiste in un invito ad accedere al Trattato rivolto all'unanimità dagli Stati membri nei confronti di uno Stato terzo; a questo fa seguito l'accessione dello Stato terzo con il deposito dello strumento di accessione presso il governo degli Stati Uniti. Secondo la lettera del Trattato, l'invito può essere rivolto solo a Stati europei. Ciò non ha peraltro impedito l'accessione da parte della Turchia, invitata insieme alla Grecia nel 1951. In questa occasione, peraltro, si è dovuto provvedere ad una modifica del Trattato al fine di estenderne l'applicazione alla parte di territorio turco situata fuori dall'Europa. La procedura descritta è stata inoltre utilizzata nel 1954, in occasione dell'accessione della Repubblica federale di Germania, nonché nel 1982, anno in cui ha avuto luogo l'accessione della Spagna (18).

Per quanto riguarda l'eventuale recesso dall'Organizzazione, l'art. 13 prevede la possibilità per ciascuna delle parti di recedere dal Trattato dopo venti anni dalla sua entrata in vigore, prevedendo che il recesso operi un anno dopo il deposito. Questa procedura non è mai stata utilizzata. Peraltro si sono verificate nell'ambito dell'Organizzazione delle ipotesi di recesso parziale.

Nel 1966 la Francia ha comunicato agli alleati la decisione di ritirarsi dalla struttura militare integrata messa in essere con atti derivati, pur rimanendo par-

te del Trattato istitutivo e destinataria degli obblighi in esso contenuti.

La vicenda originata dalla decisione francese, alla quale ha corrisposto una sostanziale acquiescenza degli alleati, consente di distinguere fra due sfere normative autonome all'interno dell'Organizzazione: quella del Trattato originario e degli obblighi che ne derivano direttamente, rimasta impregiudicata dal ritiro francese; il complesso di atti derivati dell'organizzazione, i quali formulano una serie di obblighi ulteriori in tema di struttura militare integrata, dall'altro. Il recesso francese, investendo solo questi ultimi, non si è espresso nelle forme previste dall'art. 13 del Trattato per il recesso dall'Organizzazione nel suo complesso.

Ci si può porre il problema della possibilità per uno Stato di sottrarsi unilateralmente ad obblighi contenuti in atti derivati dell'Organizzazione pur rimanendo parte del Trattato istitutivo. A riguardo la Francia ha invocato una causa di estinzione dei Trattati fondata sulla clausola *rebus sic stantibus*. A prescindere dalla fondatezza della posizione francese (19), sembra tuttavia che l'acquiescenza degli altri Stati membri espressa nella sessione del Consiglio del 7 e 8-6-1966 sia stata sufficiente a dare effetto all'atto francese (20). Gli atti normativi adottati possono infatti sempre essere modificati tramite la medesima procedura utilizzata in occasione della loro adozione.

Una conclusione analoga può trarsi dall'analoga vicenda riguardante il ritiro della Grecia dalla struttura militare integrata, avvenuto nel 1974 e successivamente revocato nel 1980, e soprattutto dalla vicenda concernente il ritiro della Spagna. In seguito ai risultati di un referendum del 12-3-1986, il governo spagnolo ha comunicato la propria decisione di rimanere membro dell'Alleanza politica, ma di non voler partecipare alla struttura militare integrata. La posizione spagnola nella NATO è stata quindi definita nei suoi particolari nel corso di un negoziato intercorso con gli alleati (21).

La prassi evidenzia quindi una significativa riduzione della rigidità prevista dal Trattato in materia di recesso. Il Trattato infatti non prevede forme parziali di partecipazione all'Alleanza. Va del resto considerato che, nel recedere dalla struttura militare integrata e dagli atti che ne sono a fondamento, gli Stati dissidenti hanno mostrato di consentire implicitamente a che gli altri membri dell'Organizzazione proseguissero nel mantenimento e nella definizione ulteriore di forme più integrate di collaborazione non previste espressamente dal Trattato originario. Sul piano politico la soluzione adottata presenta un duplice vantaggio: da un lato essa consente agli Stati dissidenti forme meno impegnative di partecipazio-

ne mantenendoli legati all'Organizzazione ed evitando la radicale alternativa fra la partecipazione all'Organizzazione nella sua integrità o il recesso da essa; d'altro lato si è impedito che il dissenso di alcuni Stati potesse impedire la costruzione di forme più avanzate di collaborazione considerate dalla maggior parte di Stati come una evoluzione naturale del Trattato. Di fatto si è dato luogo alla costituzione di un'organizzazione «a più stadi», consentendo agli Stati membri di determinare in via autonoma il proprio grado di partecipazione all'Alleanza sulla base del quadro normativo di riferimento costituito dal Trattato istitutivo.

Non costituisce una forma di partecipazione parziale alla NATO l'adesione al già menzionato Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord, organismo recentemente costituito nel quadro dell'Alleanza atlantica, del quale fanno parte gli Stati membri dell'Alleanza e Stati già membri del Patto di Varsavia o sorti sul territorio di questi. Dal punto di vista giuridico, infatti, si tratta di un organismo distinto dalla NATO seppure sorto in stretto collegamento con esso. Diversa la conclusione se si guarda alle finalità politiche perseguite con la costituzione del Consiglio di cooperazione. Esso è stato infatti istituito allo scopo di collegare strettamente alla NATO la politica di difesa degli Stati aderenti in precedenza al Patto di Varsavia e di preparare la loro eventuale accessione all'Alleanza. Viste anche le competenze del Consiglio di cooperazione — consistenti sostanzialmente nella consultazione fra le parti in materie concernenti la politica estera e degli armamenti — l'adesione a questo organismo da parte di Paesi non membri della NATO costituisce una associazione di fatto all'Alleanza.

Alla struttura originaria creata con il Trattato si sono quindi sovrapposte delle forme di partecipazione al sistema atlantico via via più limitate in maniera da costituire una rete concentrica di rapporti fra gli Stati che vi si richiamano.

(18) I testi degli accordi di accessione sono riprodotti in *NATO Basic Documents*, cit., rispettivamente 14 s.; 44 s.; 75. Nell'ultimo caso, il compito di comunicare alla Spagna l'invito ad accedere al Trattato è stato affidato al Segretario generale.

(19) La Francia sosteneva che il passaggio dalla dottrina della ritorsione massiccia a quella della risposta flessibile avrebbe determinato il rischio che l'utilizzo improprio di armamenti nucleari da parte di uno Stato membro comportasse una risposta dell'Unione Sovietica nei confronti della stessa Francia. Cfr. l'aide mémoire francese dell'8 e 10-3-1966 inviato agli altri Stati membri dell'Organizzazione, riprodotto in traduzione inglese in *International Legal Materials*, 1966, 428 ss., e il successivo del 29 marzo inviato agli Stati Uniti, *ibidem*, 702 ss. Sulla vicenda, cfr. CHARPENTIER, *Le retrait français de l'O.T.A.N.*, in *Annuaire français de droit international*, 1966, 409 ss.; STEIN e CARREAU, *Law and Peaceful Change in a Sub-System: «Withdrawal» of France from the North Atlantic Treaty Organisation*, in *Ameri-*

*can Journ. Int. Law*, 1968, 577 ss.; MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, 1984, 112 ss.

(20) Invero in un primo tempo gli altri 14 Paesi all'epoca membri dell'Alleanza hanno teso a sottolineare l'esistenza di vincoli internazionali insuscettibili di venir meno in seguito ad un'azione unilaterale frances. Cfr. la dichiarazione congiunta del 18-3-1966, riprodotta in *International Legal Materials*, 1966, 425, e il memorandum degli Stati Uniti del 12 aprile dello stesso anno, *ibidem*, 432 ss. È tuttavia innegabile che la vicenda si è chiusa in un modo che ha accolto in buona parte il punto di vista francese.

(21) Cfr. il comunicato finale della riunione del Consiglio tenuta a Bruxelles l'8 e il 9-12-1988, in *NATO Review*, n. 6, 1988, 22 ss., che da notizia dell'approvazione dei risultati di un negoziato fra Spagna e i Comandi alleati al fine di definire il contributo spagnolo alla difesa comune al di fuori della struttura militare integrata.

### 7. La struttura organizzativa della NATO: il Consiglio atlantico.

Il Trattato è particolarmente parco di indicazioni riguardo alla struttura istituzionale dell'Organizzazione. L'art. 9 si limita infatti ad istituire un Consiglio al quale partecipa un «rappresentante» per ciascuno Stato membro; esso è organizzato in maniera da potersi riunire prontamente in caso di crisi. Al Consiglio il Trattato demanda l'adozione di misure di attuazione, eventualmente anche avvalendosi dell'attività di organi sussidiari.

Il Consiglio emerge quindi quale l'organo avente rilievo centrale nella struttura dell'Organizzazione. I «rappresentanti» degli Stati variano a seconda dell'oggetto all'ordine del giorno. Normalmente partecipano alla seduta del Consiglio i Ministri degli affari esteri, ma il Consiglio è validamente costituito anche a livello di ambasciatori o altri delegati. Eccezionalmente le riunioni del Consiglio vengano tenute a livello di Capi di Stato e di governo. Ciò accade di solito per dare maggiore solennità alle riunioni, in occasione di decisioni di un certo rilievo.

Il Consiglio è dotato di competenze normative. Secondo l'art. 9 del Trattato, infatti, esso è costituito «to consider matters concerning the implementation of this Treaty». In seno al Consiglio si svolgono anche attività di consultazione fra gli Stati membri miranti a determinare forme di coordinamento delle rispettive politiche estere. In queste occasioni il Consiglio funziona come una conferenza diplomatica piuttosto che come organo dell'Organizzazione. Le riunioni del Consiglio sono peraltro caratterizzate da una certa eterogeneità degli argomenti all'ordine del giorno, per modo che non è agevole distinguere i casi in cui esso opera come organo della NATO da quelli nei quali opera quale luogo di coordinamento delle politiche nazionali degli Stati membri (22).

Normalmente il Consiglio si riunisce in sessione ministeriale due volte l'anno. In talune occasioni, le riunioni del Consiglio sono accompagnate da riunioni

ministeriali che si svolgono formalmente al di fuori dal quadro atlantico. Viene così ulteriormente sottolineato il carattere intergovernativo delle risoluzioni adottate.

Al fine di attuare la disposizione dell'art. 9 del Trattato, che richiede procedure organizzative che consentano riunioni urgenti in caso di crisi, nella riunione di Lisbona del 1954 venne decisa la nomina da parte di ciascuno Stato membro di un proprio rappresentante permanente presso la sede dell'organizzazione. Le riunioni dei rappresentanti permanenti hanno luogo regolarmente ogni settimana e possono essere convocate in caso di crisi con un preavviso di due ore.

(22) Cfr. *infra*, par. 12.

### 8. (Segue). La procedura di voto in seno al Consiglio.

Il Trattato non contiene alcuna regola circa la maggioranza richiesta per l'adozione di atti da parte del Consiglio. Né alcuna indicazione si può trarre dalla circostanza che l'art. 10 del Trattato richieda espressamente l'unanimità per gli atti con i quali le parti invitano uno Stato terzo ad accedere al Trattato. Sarebbe invero assai difficile da questo unico elemento arguire addirittura l'esistenza di una regola maggioritaria per le altre delibere del Consiglio. Si tratterebbe peraltro di una regola incompleta dato che il Trattato non offre alcun elemento per ricostruire quale maggioranza sarebbe in concreto richiesta.

Le indicazioni che emergono dalla prassi sembrano comunque orientate nel senso di richiedere l'unanimità. Non mancano invero indicazioni in senso diverso. A volte infatti qualche Stato ha teso a sottolineare il proprio dissenso dalle scelte del Consiglio relativamente a talune parti delle decisioni. È noto, ad esempio, che gli Stati che non fanno parte della struttura militare integrata non partecipano al voto sulle decisioni del Consiglio concernenti questioni militari e strategiche (23). Non è raro inoltre che nei comunicati delle riunioni del Consiglio venga data notizia che determinati Stati abbiano riservato la propria posizione su alcuni aspetti politici trattati nella riunione. Questo fenomeno si è manifestato con particolare frequenza in relazione all'esistenza di dissenso fra gli Stati membri sull'indirizzo politico seguito dalla maggioranza degli Stati del Consiglio nei confronti del blocco del Patto di Varsavia (24). Il caso forse più noto di dissenso concerne tuttavia la c.d. dual-track decision del 1977 con la quale il Consiglio ha deciso la modernizzazione dell'arsenale missilistico a medio raggio in Europa.

Ad un'attenta analisi, tuttavia, questi fenomeni non incrinano ma anzi confermano la regola dell'unanimità. Per quanto concerne la mancata partecipazione al voto da parte degli Stati che non partecipano

alla struttura militare integrata, essa è giustificata con la circostanza che tali Stati non hanno titolo per esprimere il proprio voto. L'esistenza di una sorta di doppia partecipazione all'organizzazione ha anzi condotto alla costituzione di un organo, il Comitato di pianificazione della difesa, avente competenza decisionale su questioni concernenti la struttura militare integrata. Né un peso eccessivo va dato al dissenso espresso talora da alcuni Stati sulle parti politiche delle risoluzioni del Consiglio. Esso sembra tendere a sottolineare l'esistenza di una divergenza di prospettiva politica all'interno del Consiglio, senza riferirsi ad un obbligo determinato e senza comunque far valere la propria posizione al fine di impedire l'adozione della delibera (25).

La necessità di raggiungere l'unanimità e superare eventuali dissensi comporta una serie di trattative — svolte in parte in seno al Consiglio, in parte al suo esterno — tese a definire un quadro normativo accettabile per tutti i membri. Ciò è agevolato del resto dall'assenza di una procedura formale per l'adozione delle delibere da parte del Consiglio. D'altro canto, in presenza di dissenso intorno agli aspetti operativi di una decisione, può accadere che la delibera del Consiglio concerna solo gli aspetti politici o di principio di essa, rinviando per quanto riguarda l'attuazione a successivi atti del Consiglio o addirittura ad atti unilaterali o ad accordi fra Stati (26).

(23) Cfr. ad esempio il comunicato finale della riunione del Consiglio NATO di Parigi del 15 e 16-12-1966, in *NATO, Final Communiqués 1949-1970*, Bruxelles, s.d. ma 1979, 169 ss.

(24) Cfr. il comunicato finale della riunione del Consiglio del 9 e 10-12-1982, che reca menzione del dissenso della Grecia, in *NATO Review*, dicembre 1982, 23 ss.

(25) Cfr. ad esempio il dissenso espresso dalla Grecia in margine alla decisione dell'11-1-1982 concernente il coordinamento di misure degli Stati membri nei confronti dell'Unione Sovietica ritenuta corresponsabile per la proclamazione della legge marziale in Polonia e per la violazione di diritti dell'uomo in quello Stato, in *NATO Review*, n. 1, 1982, 28 s.

(26) Un esempio di questo fenomeno è dato con riferimento alla nota vicenda concernente la decisione del 1977 di ammodernamento dell'arsenale missilistico a medio raggio dell'Alleanza. Il dissenso manifestato da alcuni Stati designati dalla proposta originaria quali Stati sede delle basi missilistiche non ha portato all'adozione di una delibera a maggioranza. Al fine di raggiungere l'unanimità dei consensi, tuttavia, si è provveduto a stralciare dalla proposta originaria la parte contestata, contenente il programma operativo di installazione e la determinazione dei siti, rinviando la decisione su questo punto ad ulteriori accordi fra Stati membri.

### 9. (Segue). *Gli organi costituiti con atti derivati.*

L'art. 9 del Trattato è il fondamento della costituzione di organi sussidiari da parte del Consiglio. Lo stesso articolo prevede esplicitamente la formazione di un Comitato di difesa al fine di elaborare le attività di attuazione delle norme del Trattato concer-

nenti la formazione del sistema di autodifesa collettivo.

Di fatto, con successivi atti del Consiglio è stata costituita una struttura organizzativa assai complessa. Si distingue generalmente fra la struttura civile e la struttura militare, intendendo con la prima il complesso di organi che costituiscono la struttura amministrativa dell'Organizzazione, mentre la seconda sarebbe costituita da organi preposti al funzionamento della struttura militare integrata della quale l'Alleanza si è dotata nel corso degli anni.

Nell'ambito della struttura civile, particolare rilievo è assunto dal Comitato di pianificazione della difesa e dal Gruppo per la pianificazione nucleare. L'attenzione nei confronti di questi organi è giustificata dal fatto che essi, sebbene costituiti con atti derivati, non sono propriamente degli organi sussidiari del Consiglio, ma sono dotati di una competenza decisionale autonoma.

Il Comitato di pianificazione della difesa ha una composizione simile a quella del Consiglio. In esso è rappresentato ciascuno Stato membro che aderisce alla struttura militare integrata ed inoltre la Spagna, che in tal modo partecipa alle decisioni concernenti il coordinamento politico in tema di difesa, pur non partecipando al voto su questioni concernenti la pianificazione della struttura militare integrata. Il Comitato si riunisce due volte l'anno in sessione ministeriale, con la partecipazione dei ministri della difesa, normalmente in concomitanza delle sessioni ministeriali del Consiglio. A livello di rappresentanti permanenti, il Comitato si riunisce con regolarità presso la sede dell'Alleanza.

Il Gruppo per la pianificazione nucleare è stato costituito nel dicembre 1966 come organo sussidiario del Comitato di pianificazione della difesa. Concepito inizialmente quale organo a composizione ristretta, ed avente funzioni esclusivamente consultive, esso è stato successivamente allargato nella sua composizione a tutti i membri dell'Alleanza rappresentati nel Comitato di pianificazione della difesa, ad eccezione dell'Islanda, che vi partecipa solo come osservatore. Esso ha finalmente assunto funzioni decisorie nel campo della pianificazione delle forze nucleari dell'Alleanza (27). Il gruppo per la pianificazione nucleare si riunisce di regola due volte l'anno a livello ministeriale e più spesso a livello di delegati ed esperti.

Sempre con atti derivati del Consiglio è stato istituito il segretariato dell'Organizzazione al cui vertice è posto dal 1952 un Segretario generale. Questi ha l'incarico di preparare le riunioni degli organi principali dell'Organizzazione e di presiederle, personalmente o mediante un funzionario del segretariato. Al Segretario generale è inoltre affidato il compito

di coordinare l'attività di esecuzione delle decisioni e di provvedere al raccordo fra i vari organi.

Al Segretario generale fa capo la complessa struttura amministrativa dell'Organizzazione suddivisa in cinque divisioni generali: affari politici; pianificazione e politica di difesa; supporto alla difesa; pianificazione delle infrastrutture e logistica; affari scientifici ed ambientali.

Il ruolo del Segretario generale si è sviluppato nella prassi in maniera da assumere vieppiù i contorni di un organo politico. Nella fase ascendente del processo decisionale il Segretario generale finisce per disporre di un vero e proprio potere di iniziativa politica che esercita attraverso una fitta consultazione con gli Stati membri e con le loro rappresentanze permanenti. Ancor più incisiva appare la funzione del Segretario nella fase di attuazione delle decisioni. Ciò è dovuto in gran parte alle particolarità del processo decisionale dell'Organizzazione, che non di rado prosegue anche successivamente all'adozione di un atto in seno al Consiglio mediante il compimento di ulteriori attività ad opera degli Stati. Il Segretario, che rappresenta gli interessi dell'Organizzazione nel suo insieme, svolge in questa fase una delicata opera di impulso e coordinamento fra le posizioni dei vari Stati.

Al Segretario generale spettano inoltre competenze assai estese nel campo del mantenimento della pace e nella composizione pacifica di controversie fra Paesi membri dell'Alleanza. Il Segretario può offrire i propri buoni uffici o, qualora lo ritenga necessario, istituire una commissione di conciliazione. Di fatto il Segretario generale ha svolto un'intensa attività di mediazione in varie occasioni; ad esempio in merito alla controversia fra Grecia e Turchia concernente la situazione di Cipro (28) e alla controversia che ha opposto nella metà degli anni '70 Islanda e Gran Bretagna rispetto alla questione delle peschierie islandesi. Più di recente al Segretario generale è stato affidato il compito di intrattenere il collegamento con le Nazioni Unite in merito al nuovo ruolo che la NATO intende svolgere quale organismo regionale per l'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza (29).

Il Segretario infine agisce spesso quale portavoce delle posizioni dell'Organizzazione all'esterno. Ad esso è affidato il compito di enunciare le posizioni dell'Alleanza nei confronti di Paesi terzi.

(27) Un esempio della potestà decisoria riconosciuta al Gruppo per la pianificazione nucleare è dato dalla decisione di Montebello del 27-10-1983, con la quale la NATO ha deciso una riduzione delle testate nucleari statunitensi spiegate sul teatro europeo, riprodotta in *The North Atlantic Treaty Organisation - Facts and Figures*<sup>11</sup>, Bruxelles, 1989, 408 ss.

(28) Cfr. il Comunicato finale della riunione del Consiglio dell'Aja del 12, 13 e 14-5-1964, in *Final Communiqués*, cit., 148 ss.

(29) Cfr. il punto 4 della menzionata decisione del Consiglio del 17-12-1992.

#### 10. (Segue). *La struttura militare.*

Fin dai primi anni di vita l'Organizzazione si è dotata di una struttura militare integrata. Al suo vertice è posto un Comitato militare composto dai Capi di Stato maggiore dei Paesi membri. La Francia è presente con una missione militare. L'Islanda, paese privo di proprie forze armate, è rappresentata da un civile. Analogamente a quanto avviene nell'ambito degli organi civili, è in funzione un organismo permanente, che è composto dai rappresentanti dei Capi di Stato maggiore presso la sede NATO.

Compito del Comitato militare è il coordinamento delle attività militari in tempo di pace e la predisposizione di progetti per la difesa integrata da sottoporre al Consiglio o al Comitato di pianificazione della difesa. Nella prassi, pressoché tutte le attività di pianificazione della difesa, ivi compresa l'elaborazione delle dottrine militari strategiche, nonché le questioni inerenti la dislocazione e l'eventuale utilizzazione delle forze dell'Organizzazione, vengono analizzate e discusse nei loro aspetti tecnici in seno al Comitato militare nella fase precedente alla loro adozione.

Al Comitato militare fa capo la rete dei comandi militari dell'Organizzazione, costituita nei suoi aspetti essenziali già a partire dai primi anni '50 (30). Attualmente i Comandi supremi della NATO sono tre e corrispondono ad una suddivisione territoriale dell'area geografica nella quale trovano applicazione i meccanismi di difesa collettiva previsti dal Trattato: il Comando delle forze alleate in Europa; il Comando delle forze alleate nell'Atlantico ed il Comando del Canale della Manica. A questi va aggiunto il Gruppo strategico regionale Canada-Stati Uniti. I Comandi supremi sono ulteriormente suddivisi in una serie di Comandi subordinati, operanti sia in relazione ad aree geografiche più ristrette, sia in relazione a specializzazioni militari. A ciascuno dei Comandi supremi corrisponde un Quartier generale supremo delle forze alleate che assume propria personalità giuridica negli ordinamenti interni ai sensi dell'art. X del Protocollo sullo status dei quartieri militari internazionali del 1952.

Nella struttura militare della NATO sono inoltre incardinati altri organismi ed uffici a carattere tecnico istituiti al fine di affrontare problemi specifici attinenti al funzionamento della struttura integrata.

Ai Comandi militari fanno capo, oltre al personale militare che ne compone la organizzazione amministrativa, anche le truppe e le strutture militari assegnate dagli Stati alla NATO.

L'utilizzazione delle forze assegnate all'Organizzazione avviene nel quadro delle decisioni del Consi-

glio e del Comitato di pianificazione della difesa. La previsione di una situazione di emergenza che esige una risposta militare immediata ha tuttavia portato all'elaborazione di procedure prestabilite di risposta militare ad attacchi provenienti dall'esterno, nel quadro più ampio definito dalle dottrine strategiche adottate dall'Alleanza. Ne risulta di un certo margine di discrezionalità a favore dei Comandi militari nell'apprezzamento dei presupposti e nella definizione delle misure immediate di risposta ad attacchi armati, soprattutto in relazione a situazioni di emergenza che lascino poco spazio per attività di consultazione.

(30) Cfr. le decisioni del Consiglio adottate nelle sessioni ministeriali di New York del 16/18-9-1950 e del 26-9-1950 (in *Final Communiques*, cit., 50 ss.) concernenti la costituzione di una struttura integrata posta sotto un comando centralizzato dell'Alleanza.

### 11. *Gli atti dell'Organizzazione: il Trattato e gli atti di revisione.*

Nel sistema NATO il Trattato istitutivo pone solo in parte obblighi perfettamente determinati quanto al proprio contenuto. La maggior parte degli obblighi contenuti nel Trattato richiedono un'attività di attuazione alla quale sono chiamati sia gli Stati membri che gli organi della NATO (31). Questo carattere viene indicato generalmente con la formula dell'accordo-quadro, nel senso che il Trattato istitutivo si porrebbe come fondamento giuridico di una serie di attività tese ad attuarne il contenuto normativo. Si tratta di una tecnica ben conosciuta nel diritto internazionale dei trattati, ed utilizzata sovente allorché gli Stati parti intendano limitare il proprio consenso su punti generali del contenuto di un accordo, rinviando a successivi atti lo svolgimento delle premesse normative.

Quanto all'attività di attuazione, appare rilevante la circostanza che la formulazione degli obblighi a carico degli Stati sia avvenuta nella cornice di un'organizzazione internazionale istituita espressamente dallo stesso Trattato, sebbene questo ne delinea solo sommariamente i contorni. L'attuazione del Trattato avviene quindi non solo nel quadro giuridico della collaborazione intergovernativa, ma soprattutto nell'ambito del nuovo ordinamento della NATO e ad opera primariamente degli organi di questa.

Il carattere programmatico del contenuto normativo del Trattato e la sommarietà delle disposizioni che definiscono il quadro istituzionale dell'Organizzazione contribuiscono peraltro a far ritenere che l'attività di attuazione comporti in realtà un'integrazione del Trattato, sia nel senso di completare il quadro istituzionale dell'Organizzazione sia nel senso di definire i meccanismi che rendano concretamente at-

tuabili gli obblighi del Trattato. Come si è in parte già visto, un dato costante della prassi della NATO è la formulazione di obblighi e la creazione di strutture non previste nel Trattato originario, seppure con esso compatibili.

L'esercizio di attività di attuazione deve svolgersi in un quadro di conformità rispetto al Trattato istitutivo. Il Trattato pone infatti un quadro fondamentale di riferimento per le attività normative dell'Organizzazione, come emerge dall'art. 12 che stabilisce un procedimento tipico per la revisione e definisce quindi il carattere rigido del Trattato.

Nonostante l'esistenza di questo limite, non di rado l'attività di attuazione non si conforma nella prassi alle disposizioni del Trattato. Questo fenomeno è facilitato da un lato dall'assenza nell'ordinamento della NATO di organi di controllo, dall'altro dalla circostanza che l'attuazione del Trattato richiede il consenso unanime degli Stati, di modo che, nei fatti, si verifica un fenomeno di acquiescenza all'esercizio di potestà normativa dell'Organizzazione.

(31) Un limite all'attività di attuazione del Trattato da parte degli Stati membri è enunciato dall'art. 11, a termini del quale esso «shall be ratified and its provisions carried out by the Parties in accordance with their respective constitutional processes». Cfr. in argomento IPSEN, *Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung*, Hamburg, 1967, 47 ss.

### 12. (Segue). *Le fonti derivate; le decisioni.*

Il Consiglio è dotato, ai sensi dell'art. 9 del Trattato istitutivo, di un potere di decisione in ordine all'attuazione del Trattato. Il Consiglio ha quindi provveduto sin dalla sua costituzione ad emanare una serie di atti che hanno profondamente mutato il quadro delineato dal Trattato istitutivo. Con atti del Consiglio è stata creata la struttura civile e militare dell'Alleanza ed è stato precisato il campo di attività dell'Organizzazione. Atti del Consiglio sono alla base delle dottrine strategiche dell'Alleanza, della costituzione di basi e servitù militari dell'Organizzazione; atti del Consiglio hanno prodotto significativi mutamenti nel quadro giuridico dell'Organizzazione mediante la possibilità di intervento armato di forze della NATO in supporto di operazioni decise dalle Nazioni Unite, e così via.

Spesso il contenuto delle decisioni del Consiglio può essere ricostruito soltanto sulla base dei comunicati finali emessi al termine delle sessioni ministeriali. Ciò appare particolarmente complesso in occasione di delibere assunte dal Consiglio in sessione permanente o in occasione di decisioni sulle quali viene mantenuto il segreto. In forma segreta sono state peraltro adottate alcune decisioni fra le più rilevanti nella vita dell'Organizzazione, non di rado prodotti-

ve di obblighi aggiuntivi rispetto al Trattato istitutivo, ad esempio in materia strategica.

Controverosa appare una esatta qualificazione giuridica degli atti del Consiglio. Per molti aspetti sembra infatti di trovarsi in presenza non già di atti organici quanto piuttosto di accordi adottati in forma semplificata. In questo senso deporrebbe in particolare la circostanza che gli atti del Consiglio sono adottati previo consenso di tutti gli Stati parti: il contenuto dell'atto sarebbe allora espressione della volontà di tutti gli Stati che concorrono alla sua formazione. Nello stesso senso va menzionata inoltre la circostanza che gli atti dell'Organizzazione non trovano sempre un fondamento specifico nel Trattato istitutivo, né sempre esauriscono i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento speciale dell'Organizzazione, ma sono talora diretti e produrre obblighi nuovi; il fondamento della loro obbligatorietà andrebbe quindi individuato non nell'ordinamento speciale dell'Organizzazione ma piuttosto nell'ordinamento internazionale. Queste considerazioni indurrebbero allora a considerare evanescente la distinzione fra le azioni comuni dell'Organizzazione, intraprese sulla base di atti istituzionali, destinate ad operare nell'ordinamento giuridico particolare della NATO, e le forme di collaborazione intergovernativa che si sono sviluppate fra gli Stati membri al di fuori delle materie di competenza dell'Organizzazione, realizzate nella forma dell'accordo internazionale.

Appare nondimeno utile mantenere una distinzione concettuale fra queste due figure. Basti rilevare che, a differenza di quanto accade per queste forme di collaborazione, la necessità di raggiungere il consenso di tutti gli Stati al fine di adottare un atto dell'Organizzazione rileva nell'ordinamento speciale della NATO quale presupposto procedurale di legittimità dell'atto (32). Vi sarebbe quindi una condizione aggiuntiva rispetto al normale procedimento disciplinato dal diritto internazionale per la conclusione di accordi. Ora, la previsione di un procedimento particolare di produzione normativa, distinto dai procedimenti istituiti dall'ordinamento internazionale, è un fenomeno tipico di produzione giuridica interna di una organizzazione internazionale (33).

Vero è che nelle decisioni NATO coesistono elementi dell'atto istituzionale e caratteri tipici dell'accordo. La questione ha rilievo soprattutto dal punto di vista degli ordinamenti statali, trattandosi di vedere se la loro adozione debba avvenire nel rispetto delle norme interne sulla competenza a stipulare e se occorra per la loro attuazione un atto di adattamento ad hoc ovvero se possano operare i meccanismi di adattamento predisposti nei confronti del Trattato istitutivo. Sembra corretto ritenere che si verifichi la prima ipotesi per gli atti adottati dall'Organizzazione al di

fuori dell'ordine di competenze stabilito dal Trattato: per gli atti cioè che non possono essere definiti come attuativi in senso stretto di obblighi già contenuti nel Trattato istitutivo.

Le decisioni della NATO producono generalmente effetti obbligatori per gli Stati membri, nel senso che vincolano gli Stati parti dell'Organizzazione a tenere i comportamenti indicati dalla decisione stessa.

Può tuttavia accadere che la decisione consideri che parte dell'attività di attuazione sia effettuata ad opera degli Stati membri. Questo schema è tutt'altro che inconsueto. Esso ha trovato realizzazione pressoché in tutti i casi in cui l'Organizzazione ha preso delle decisioni riguardo all'installazione di basi o alla dotazione di armi o truppe per la struttura militare integrata. La decisione del Consiglio non indica con precisione gli Stati destinatari di obblighi da essa derivanti, né le modalità operative di attuazione, rinviando per la definizione di tutti questi aspetti a successivi accordi fra Stati. L'adozione dell'atto si pone a fondamento di ulteriori attività di Stati dalle quali scaturisce la definizione delle modalità operative dell'azione avviata con la decisione.

Si può pensare che decisioni di questo tipo generalmente abbiano un effetto meramente permissivo, nel senso che esse non vincolano gli Stati a tenere un determinato comportamento concreto, ma si limitano a definire degli obiettivi, consentendo agli Stati che lo desiderano di compiere nel quadro NATO attività funzionali alla loro realizzazione. Queste attività, che si collocano al di fuori dell'ordinamento giuridico della NATO, vengono così, a mezzo della decisione, raccordate ad esso.

Il fenomeno che si verifica con l'adozione di decisioni di questo tipo si accosta significativamente per un verso all'effetto di liceità proprio delle raccomandazioni di organi internazionali, per altro verso all'effetto di decisioni adottate tramite meccanismi di *opting out*. Si consente infatti di attuare le decisioni agli Stati che lo desiderino e si consente parimenti di evitare l'assunzione di obblighi a carico degli Stati che non intendano assumersi in prima persona il compimento di determinate attività, pur non impedendo l'adozione della decisione. Di fatto, dalla decisione deriva una sorta di potere funzionale degli Stati membri di determinare con propri atti unilaterali o con accordi la realizzazione delle finalità enunciate dalla decisione (34).

Il fenomeno descritto consente di risolvere uno fra i nodi dell'Organizzazione: quello costituito dalla tensione fra Stati «attivisti» e Stati che optano per un minore impegno nell'Organizzazione; tensione che è così temperata e ricondotta nel quadro giuridico della NATO attraverso delibere formalmente unanimi. Ne risulta una certa flessibilità nel processo decisio-

ne atlantico, che consente agli Stati che lo desiderano di adoperarsi per un maggiore impegno nei campi di competenza dell'Organizzazione.

(32) Si comprende quindi come nell'ambito della NATO siano stati elaborati una serie di meccanismi tendenti ad evitare che il dissenso di uno o più Stati possa bloccare il processo normativo dell'Organizzazione. Il raggiungimento dell'unanimità appare necessario anche per l'adozione di atti di collaborazione politica fra gli Stati membri, allorchè essi intendano presentare i risultati di tale attività come il frutto di una attività di cooperazione sviluppata in seno all'organizzazione. Si tratta tuttavia di una esigenza di tipo politico. È infatti ben possibile che singoli Stati o gruppi di Stati membri sviluppino fra loro forme particolarmente strette di collaborazione politica una volta falliti i tentativi di concertazione nel quadro atlantico.

(33) Il Trattato istitutivo prevede peraltro, all'art. 8, che «each Party ... undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty». Sarebbe quindi illecita, alla luce di tale disposizione, la conclusione di accordi la cui attuazione renderebbe impossibile l'osservanza del Trattato NATO.

(34) Qualora si faccia ricorso allo schema negoziale si tratterebbe quindi di un accordo-quadro il quale non individua esattamente obblighi a carico degli Stati ma si limita a determinare il quadro normativo per l'attività internazionale di attuazione.

### 13. (Segue). *Le altre fonti.*

Accanto alle decisioni, una funzione di rilievo spetta agli accordi stipulati fra Stati membri dell'Organizzazione. Ci si riferisce ora ad accordi formali aperti all'adesione di tutti gli Stati membri dell'Alleanza. Nell'ambito dell'Organizzazione si ricorre all'accordo qualora si voglia sottolineare che gli obblighi che ne derivano si collocano al di fuori del quadro giuridico posto dal Trattato. La forma dell'accordo è inoltre preferita qualora gli obblighi che si producono siano destinati in via principale ad operare all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Non a torto si può pensare che l'esistenza di un accordo formale possa produrre maggiore certezza giuridica nei rapporti fra Stati allorchè esso venga in rilievo innanzi al giudice interno in luogo degli atti adottati dall'Organizzazione in maniera informale.

Accordi di questo tipo sono la Convenzione di Londra del 1951 sullo status delle forze NATO stanziate da uno Stato sul territorio di un altro; la Convenzione di Ottawa del 1951 sullo status dell'Organizzazione, dei rappresentanti nazionali e dei funzionari; il Protocollo di Parigi del 1952 sullo status dei quartieri generali militari dell'Alleanza. Gli accordi in questione sono completati da accordi bilaterali fra gli Stati o fra essi e l'Organizzazione ai quali occorre riferirsi per la definizione più puntuale di alcune regole di principio enunciate a livello multilaterale.

L'Organizzazione stipula accordi con Stati membri al fine di definire le condizioni di installazione e funzionamento sul territorio di questi delle strutture dell'Alleanza. Tali sono gli accordi stipulati dai Comandi generali dell'Alleanza con gli Stati destinati a

ricevere le installazioni dei Quartieri generali militari (35).

Il Trattato istitutivo prevede inoltre la stipulazione di accordi con la partecipazione di tutti gli Stati membri per consentire l'adesione di Stati terzi all'Alleanza. Accordi di adesione sono stati stipulati in tutti i casi nei quali si è dato luogo ad un allargamento dell'Alleanza. In taluni casi, come si è già ricordato, essi hanno prodotto le uniche modifiche formali apportate al Trattato istitutivo.

Non fanno parte dell'ordinamento della NATO accordi fra Stati membri non direttamente posti in attuazione di obblighi derivanti dal Trattato istitutivo o di atti adottati dagli organi NATO nei campi di loro competenza, sia pure conclusi al fine di rafforzare la collaborazione fra Stati in materia militare e raccordati al quadro NATO.

È del tutto assente, nel panorama delle fonti della NATO, la figura degli accordi con Stati terzi. La NATO non ha alcuna competenza sul piano esterno. In seno alla NATO vengono bensì dibattuti i profili attinenti alle relazioni esterne nelle materie di competenza dell'Organizzazione. L'Organizzazione partecipa quindi alla elaborazione di posizioni comuni che vengono portate in sede di negoziato. In tale forma, la NATO ha partecipato indirettamente a tutti i negoziati sulla riduzione e sul controllo degli armamenti interscorsi fra il blocco occidentale e l'Unione Sovietica. La stipulazione dei relativi accordi è avvenuta tuttavia ad opera degli Stati titolari delle armi oggetto del trattato, in particolare degli Stati Uniti. I risultati del processo di negoziazione sono stati successivamente approvati dal Consiglio atlantico. La previa concertazione e la successiva approvazione dei risultati negoziali da parte del Consiglio esclude che si produca un conflitto fra gli obblighi posti dall'accordo esterno con i preesistenti atti dell'organizzazione in materia; conflitto che andrebbe risolto nell'ordinamento NATO nel senso della illiceità della stipulazione dell'accordo esterno, ai sensi dell'art. 8 del Trattato istitutivo.

All'approvazione del Consiglio fa quindi seguito la conclusione di accordi di attuazione fra lo Stato che ha assunto obblighi sul piano esterno e gli Stati membri particolarmente interessati dall'attività di attuazione.

Dell'ordinamento della NATO fanno parte anche tutte quelle fonti dirette a produrre effetti unicamente all'interno della struttura amministrativa dell'Organizzazione. A volte gli atti in questione producono effetti obbligatori, altre volte si tratta di mere raccomandazioni rivolte da un organo all'altro. Ne sono esempio le raccomandazioni indirizzate da parte degli organi militari dell'Alleanza agli organi dotati di potere decisionale. Non sembra peraltro

possibile riconnettere a questo tipo di raccomandazioni altro effetto che quello proprio dell'atto interno che si inserisce nel processo di formazione di volontà dell'organo al quale è diretto.

Raccomandazioni rivolte agli Stati membri sono talora rinvenibili nei comunicati finali emessi al termine delle riunioni del Consiglio e del Comitato di pianificazione della difesa. Un esempio può essere dato con riferimento alla prassi dell'Organizzazione di formulare obiettivi da raggiungere ad opera di ciascuno Stato membro nell'ambito del proprio bilancio per la difesa. Non sembra che gli Stati si sentano vincolati da queste indicazioni; del resto, una conclusione diversa implicherebbe l'esistenza di una competenza della NATO a determinare in maniera vincolante i bilanci della difesa degli Stati membri. Le raccomandazioni dell'Organizzazione non hanno peraltro solo un effetto di esortazione. Ad essi fa infatti seguito una procedura di accertamento tesa a verificare la puntuale osservanza da parte degli Stati degli obiettivi fissati in sede atlantica. Si tratta quindi di atti che, pur non producendo un effetto vincolante in senso proprio, sono tesi a preconstituire dei comportamenti ad essi conformi in via di fatto.

(35) Ne è esempio l'accordo firmato a Parigi il 26-7-1961 fra il Comandante supremo alleato in Europa ed il governo italiano che disciplina l'installazione ed il funzionamento dei Quartieri generali militari in territorio italiano, reso esecutivo in Italia con d.p.r. 18-9-1962, n. 2083, ora riprodotto nel volume *Le basi militari della NATO e di Paesi esteri in Italia*, a cura del Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne della Camera dei Deputati, Roma, 1990, 152 ss.

#### 14. *Le attività: la predisposizione di un sistema integrato di difesa.*

La principale attività dell'Organizzazione è consistita certamente nella predisposizione di un sistema integrato di difesa, non previsto dal Trattato istitutivo, pur se certamente con esso compatibile. Già dai primi anni di vita dell'Organizzazione la costituzione di un sistema integrato di difesa è sembrata agli Stati membri una evoluzione naturale dell'Alleanza. Gli atti alla base della struttura militare integrata non sono dunque atti esecutivi del Trattato istitutivo, ma producono obblighi autonomi rispetto ad esso. Essi concorrono a delineare il sistema atlantico nei suoi tratti evolutivi.

Al sistema di sicurezza predisposto dall'Alleanza concorrono sia attività proprie dell'Alleanza, sia attività degli Stati membri effettuate nel quadro della concertazione delle politiche nazionali di difesa.

La struttura militare integrata è stata costituita a partire dai primi anni di vita dell'Alleanza. Nella riunione di New York del 26-9-1950 il Consiglio ne ha deciso la costituzione, prevedendo altresì un comando unificato (36). Successive decisioni del Con-

siglio hanno dato alla struttura integrata la fisionomia attuale, articolata per territorio ed imperniata sui tre Comandi supremi e sul gruppo strategico per l'America del Nord.

Secondo una regola non codificata, il posto di Comandante supremo alleato per l'Europa e di Comandante supremo alleato per l'Atlantico è ricoperto da un ufficiale delle Forze armate degli Stati Uniti. Il Comandante supremo per la zona della Manica è per prassi un ufficiale britannico.

Nei suoi tratti essenziali, la struttura militare integrata consiste in alcune strutture poste direttamente al comando di organi dell'Alleanza ed unità militari stabilmente poste sotto i vari comandi nazionali, ma assegnate all'Alleanza e poste, in caso di crisi, sotto il comando di organi centralizzati.

Alla costituzione della struttura militare integrata vanno ricondotte inoltre le infrastrutture comuni dell'Alleanza nonché quelle costituite sul territorio di uno Stato membro al fine di ospitare installazioni militari di un altro Stato. Queste ultime sono raccodate indirettamente al quadro giuridico della NATO qualora costituite al fine di ospitare forze assegnate all'Alleanza e destinate in casi di crisi a passare sotto il comando integrato. Il criterio discreto fra le due situazioni consiste in una serie di indici, fra i quali una certa importanza assume il modo di finanziamento dell'infrastruttura. Non è peraltro sempre agevole pervenire a risultati certi, anche in ragione del carattere di segretezza che permea la materia. Basi militari dell'Alleanza o collegate al quadro NATO sono strettamente vincolate quanto alla loro utilizzazione all'adempimento dei fini dell'Organizzazione. In particolare, esse non possono essere utilizzate per finalità diverse da quelle della difesa contro un attacco armato (37). Ciò discende dalla circostanza che le basi in questione trovano fondamento ultimo negli atti di predisposizione della difesa integrata dell'Organizzazione. Questa conclusione appare rafforzata inoltre dalla previsione espressa formulata in alcuni trattati bilaterali fra Stato di sede e Stato beneficiario, oltre che in altri elementi della prassi (38).

Si può tuttavia porre il problema di un accertamento obiettivo delle condizioni che consentono l'utilizzazione di tali strutture, soprattutto in presenza di divergenze di opinioni fra gli Stati circa il verificarsi del presupposto dell'attacco armato. La prassi sembra a proposito dare particolare rilievo all'accertamento dello Stato territoriale, il quale altrimenti si vedrebbe coinvolto in un'azione militare in partenza dal proprio territorio senza che, a suo avviso, ricorrano i presupposti richiesti affinché operino i meccanismi di intervento previsti nell'ambito della NATO (39).

Al quadro giuridico dell'Organizzazione va peraltro ricondotta l'utilizzazione di basi e strutture logistiche per finalità di mantenimento della pace fuori dal campo di applicazione del Trattato in attuazione di delibere delle Nazioni Unite. Pur in assenza di un procedimento formale di revisione, non v'è infatti dubbio che i menzionati atti del Consiglio atlantico abbiano prodotto una revisione tacita delle finalità e delle modalità operative del Trattato. Le decisioni del Consiglio in materia hanno tuttavia solo contenuto permissivo. Esse vanno quindi attuate ad opera dei singoli Stati i quali definiscono autonomamente il proprio grado di partecipazione all'azione. L'utilizzazione di basi e strutture NATO esige quindi il consenso dello Stato sul territorio del quale esse sono situate.

All'Alleanza fanno capo anche unità militari e strutture dotate di armamenti nucleari. Le potenze nucleari che fanno parte della struttura militare integrata hanno infatti convenuto a varie riprese, di assegnare all'Alleanza determinati armamenti nucleari. Tali armamenti sono quindi ricompresi nei piani strategici dell'Alleanza (40). Ciò ha comportato quindi, da parte dell'Alleanza, l'elaborazione di regole di utilizzo nonché l'armonizzazione con le regole di utilizzo stabilite sul piano nazionale dagli Stati titolari (41).

La dotazione, per le strutture militari della NATO, di armi nucleari pone un delicato problema di compatibilità fra gli obblighi internazionali che incombono agli Stati non nucleari membri dell'Alleanza in tema di non proliferazione nucleare e le norme dell'Organizzazione che definiscono le modalità di utilizzo di tali armi da parte dell'Alleanza. La NATO non è, in quanto tale, destinataria degli obblighi convenzionali in tema di armamenti nucleari, non essendosi tra l'altro verificato alcun trasferimento di competenze a favore dell'Organizzazione nella materia della produzione e del controllo di essi. Il problema si pone quindi in relazione agli obblighi assunti dagli Stati in tema di trasferimento e controllo di armi nucleari che derivano dal Trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari firmato a Washington, Londra e Mosca l'1-7-1969 (42). Rilevante appare a tal fine determinare gli organi che hanno il controllo degli armamenti nucleari assegnati all'Alleanza. Qualora infatti il controllo rimanesse in capo ad organi degli Stati nucleari, la mera predisposizione di regole di utilizzo nel quadro della difesa integrata non sembrerebbe porre problemi di compatibilità rispetto agli obblighi stabiliti dal Trattato sulla non proliferazione. Di converso, il problema sorgerebbe qualora il controllo fosse assegnato ad organi dell'Alleanza. Dal punto di vista internazionale essi appaiono infatti quali organi comuni degli Stati mem-

bri, anche quindi degli Stati aventi lo status di Stati non nucleari ai sensi del Trattato sulla non proliferazione.

Il problema si presenta analogo per quanto concerne il controllo di armamenti stanziati da uno Stato membro sul territorio di un altro non avente la qualifica di Stato nucleare. È comprensibile che gli Stati non nucleari dell'Alleanza siano poco favorevoli all'installazione di armi nucleari sul proprio territorio senza disporre di un sistema di veto al loro utilizzo. Ipotesi di controllo congiunto mediante il sistema della c.d. doppia chiave sembrano tuttavia assegnare allo Stato non nucleare un potere di controllo non facilmente compatibile con i propri obblighi derivanti dal Trattato sulla non proliferazione (43).

(36) In *NATO Final Communiques*, cit., 51 ss. Il Consiglio decideva fra l'altro «the establishment at the earliest possible date of an integrated force under centralised command, which shall be adequate to deter aggression and to ensure the defence of Western Europe». Nella successiva riunione di Bruxelles del 18 e 19-12-1950 il Consiglio nominava il primo Comandante supremo per l'Europa (S.A.C.E.U.R.) nella persona del generale statunitense Eisenhower.

(37) Cfr. RONZITTI, *Trattato NATO, Carta delle Nazioni Unite e azioni militari originate da basi site in territorio italiano*, in *Le basi militari della NATO...*, cit., 1 ss.; MORZO, *Regime giuridico delle basi militari NATO e di altri stati nel territorio nazionale alla luce delle vigenti disposizioni costituzionali e degli accordi internazionali conclusi dall'Italia*, *ibidem*, 19 ss.; MARCHISIO, *Confronto e comparazione del regime giuridico delle basi NATO e di singoli paesi membri presenti sul territorio di altri stati membri della NATO*, *ibidem*, 39 ss.

(38) Cfr. la posizione espressa dal governo italiano nel caso degli incidenti fra Stati Uniti e Libia nel golfo della Sirte del 23-3-1986, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1986-87, 372 ss.

(39) Si tratta ancora di vedere se lo Stato territoriale possa rifiutare l'utilizzazione di una base militare a favore dello Stato beneficiario, pur riconoscendo che si siano verificati i presupposti dell'attacco armato. In via generale ciò non sembra possibile. L'obbligo di assistenza previsto dal Trattato sembra avere come contenuto minimo la facoltà di utilizzare basi militari concesse sul proprio territorio ad uno Stato membro qualora ricorrano i presupposti previsti dal Trattato NATO.

(40) La decisione di dotare l'Alleanza di armi nucleari risale alla riunione del Consiglio di Parigi del 15 e 16-12-1955 (cfr. il comunicato finale della riunione in *Final Communiques*, cit., 87 ss.). Nel vertice di Parigi del 16/19-12-1957 venne quindi decisa l'assegnazione di armamenti al Comandante supremo per l'Europa, precisando che l'utilizzazione avrebbe dovuto avvenire in conformità con procedure adottate dall'Alleanza e in concerto con gli Stati interessati (cfr. il comunicato finale in *Final Communiques*, cit., 100 ss., spec. punto 20 e 21).

(41) In margine al vertice di Atene del 4, 5 e 6-5-1962, il Consiglio ha adottato delle direttive per l'utilizzazione di armi nucleari assegnate all'Alleanza (*Athens Guidelines*). Il contenuto delle direttive è coperto da segreto. Per una sommaria ricostruzione, operata prevalentemente sulla base di notizie giornalistiche, cfr. IPSEN, *Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung...*, cit., 174 ss. La necessità di cooperazione fra autorità nazionali ed organi della NATO è stata quindi ribadita al vertice del Consiglio di Ottawa del 22, 23 e 24-5-1963 (il comunicato finale è riprodotto in *Final Communiques*, cit., 142 ss.). Dalle parti rese note di tali procedure sembra emergere che la decisione ultima

spetta in situazioni di crisi agli organi politici supremi dei Paesi titolari. Peraltro, l'esistenza di situazioni di crisi che non lascino un adeguato margine di tempo per le consultazioni consentirebbe l'adozione di decisioni ad opera dei soli organi politici degli Stati detentori dei sistemi di armamento, in particolare del presidente degli Stati Uniti. Ciò ha indotto a ritenere che, in questa funzione, il Presidente degli Stati Uniti agisca come un organo della NATO. Cfr. la decisione della Corte costituzionale tedesca del 18-12-1984, in *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 68, 1 ss. Peraltro questa qualifica sarebbe difficilmente conciliabile con l'ufficio di organo di uno Stato membro, dato che essa implicherebbe che la decisione del Presidente fosse preordinata unicamente al perseguimento delle finalità e degli interessi dell'Organizzazione. Verosimilmente si tratta piuttosto di una procedura unilaterale di attuazione di atti dell'Organizzazione, della quale appare peraltro dubbia la legittimità, visto le conseguenze che potrebbero derivarne agli altri Stati membri.

(42) Il testo inglese di questo Trattato può essere letto in *International Legal Materials*, 1968, 811 ss. Sulla compatibilità col Trattato delle norme che consentono una forma di controllo di armi nucleari a favore di Stati non nucleari, cfr. GAJA e MARINO, «Armi nucleari», in *Digesto/pubbl.*, I, Torino, 1987, 404 ss.

(43) La compatibilità fra un sistema di doppia chiave e gli obblighi in tema di non proliferazione si potrebbe sostenere sulla base dell'argomento secondo il quale il consenso dello Stato non nucleare è cosa qualitativamente diversa dal controllo previsto dal Trattato sulla non proliferazione, dato che esso non è un elemento sufficiente per l'utilizzazione delle armi. Esso costituirebbe piuttosto, in negativo, la possibilità data allo Stato non nucleare di impedire l'utilizzazione di tali armi qualora lo ritenga contrario ai propri interessi. Si tratterebbe comunque di un argomento che non tiene in debito conto il fatto che il Trattato sulla non proliferazione mira ad impedire qualunque forma di controllo, diretto o indiretto, di armamenti di tale tipo.

### 15. (Segue). *L'adozione di dottrine strategiche.*

Nel complesso di regole emanate al fine di disciplinare la costituzione e il funzionamento della struttura militare integrata, preponderante rilievo assumono le c.d. dottrine strategiche dell'Alleanza. Con questa formula viene generalmente indicato il complesso di regole che descrivono le modalità operative dell'intervento militare delle forze NATO nei confronti di attacchi provenienti dall'esterno. Le dottrine strategiche enunciano da un punto di vista operativo e militare la concezione di fondo alla quale si ispira la risposta militare dell'Organizzazione: in esse si esprime, insomma, l'indirizzo politico-militare dell'Alleanza.

Le dottrine strategiche sono contenute in atti adottati dall'Organizzazione. Il loro rilievo politico è tale che l'adozione spetta al Consiglio, mentre agli organi militari spetta una funzione di proposta e eventualmente di impulso per la loro revisione. Il contenuto normativo delle risposte strategiche è poi sviluppato da atti interni dell'Organizzazione che determinano con maggiore esattezza gli obiettivi ed i mezzi della risposta militare.

Gli atti che contengono le dottrine strategiche sono tradizionalmente coperti da segreto, in virtù della loro rilevanza da un punto di vista strategico e mili-

tare. Notizia dell'adozione o della revisione di dottrine strategiche è data in margine ai lavori del Consiglio. Nondimeno, alcune delle opzioni di fondo sono rese note, anche al fine di accrescere l'effetto deterrente nei confronti di potenziali aggressori.

È noto, ad esempio, che la dottrina strategica adottata nel gennaio 1950 (44) prevedeva l'utilizzazione di armi nucleari in risposta ad un'aggressione sovietica. Nel 1957 tale dottrina è stata revisionata ed aggiornata dando così origine alla c.d. strategia della ritorsione massiccia. Del 1967, infine, è la più nota e longeva delle dottrine dell'Alleanza, quella della c.d. risposta flessibile, la quale prospettava una utilizzazione limitata delle armi nucleari in relazione alle modalità ed all'entità dell'attacco.

In seguito ai mutamenti intervenuti nel teatro europeo negli ultimi anni, la NATO ha recentemente adottato una nuova dottrina strategica. È il caso di sottolineare che, questa volta, il documento contenente i tratti essenziali della nuova dottrina è stato reso pubblico (45). È possibile così apprezzare come il mutato ruolo politico della NATO si rifletta nell'ambito delle strategie militari. Perno centrale della dottrina appare infatti l'idea della gestione di crisi locali, in sostituzione della prospettiva del conflitto generalizzato con il blocco del Patto di Varsavia. Corrispondentemente ridotto appare il ruolo delle armi nucleari ed accresciuta invece la funzione di forze convenzionali di intervento rapido. Viene inoltre prospettata l'idea, successivamente ripresa e maggiormente articolata in altri atti dell'organizzazione, di una utilizzazione delle forze alleate nell'ambito di missioni delle Nazioni Unite. La nuova dottrina non sembra tuttavia mutare i presupposti di intervento fissati dal Trattato, né l'ambito geografico nel quale operano i meccanismi di autodifesa.

Si pone peraltro il problema di una qualificazione giuridica delle dottrine strategiche, così come di tutto il complesso normativo inerente alla costituzione e al funzionamento della struttura militare integrata. Non sembra improprio pensare che si tratti di atti che comportano obblighi ulteriori rispetto a quelli formulati nel Trattato, e che anzi possono modificare anche in maniera assai incisiva l'assetto normativo in esso delineato. Esse richiedono infatti la costituzione di strutture comuni non previste dal Trattato nonché forme assai intense di coordinamento fra le politiche militari e di difesa degli Stati. È incerto, anche dato il carattere di segretezza mantenuto sull'argomento, se le dottrine strategiche comportino anche un obbligo automatico di intervento, contribuendo quindi a modificare, anche per questo aspetto, quanto previsto dal Trattato. La risposta positiva sembra imporsi, perlomeno in casi di attacchi esterni di una certa entità. La definizione di risposte armate dell'Alleanza

za sembra infatti presupporre che almeno alcune strutture comuni della NATO possano operare, in caso di attacco esterno, sulla base di modalità di intervento prestabilite. Non vi sarebbe quindi, almeno in una prima fase, la possibilità per i singoli Stati membri di determinare unilateralmente le forme di assistenza allo Stato aggredito.

Solo impropriamente appare quindi possibile parlare, a proposito, di atti esecutivi rispetto al Trattato. La materia della costituzione e del funzionamento della struttura militare integrata sembra piuttosto sfuggire al quadro di competenze definito dal Trattato, e rientrare piuttosto nell'ambito delle competenze riservate agli Stati membri.

(44) Cfr. il comunicato finale della riunione del Consiglio di Washington del 6-1-1950, in *Final Communiqués*, cit., 44 ss.

(45) Approvata dal Consiglio atlantico nella riunione di Roma del 7 e 8-11-1991, e riprodotta in *NATO Review*, n. 6, 1991, 25 ss.

#### 16. (Segue). *La pianificazione della difesa.*

Strumentale rispetto alle esigenze di difesa comune è la politica di pianificazione della difesa elaborata nel quadro della NATO. Nei suoi tratti essenziali, essa si presenta come una politica di coordinamento delle politiche di difesa degli Stati membri. A determinate scadenze temporali, vengono fissati in sede NATO gli obiettivi che devono essere realizzati ad opera dei singoli Stati membri nel settore della difesa.

La competenza degli organi NATO ad emanare direttive per il coordinamento delle politiche nazionali può agevolmente essere ricavata dall'art. 4 del Trattato, che obbliga gli Stati membri a rafforzare la capacità collettiva di resistenza nei confronti di un attacco armato. Rispetto a questa disposizione, il coordinamento delle politiche degli Stati membri si presenta certamente come una misura di esecuzione ai sensi dell'art. 9 del Trattato. Si tratta di vedere, tuttavia, se la competenza degli organi della NATO si spinga fino a poter formulare agli Stati obblighi puntuali nel campo delle proprie politiche di difesa o se piuttosto essa non vada limitata alla formulazione di indirizzi generali, lasciando agli Stati membri un maggiore ambito di discrezionalità. La prassi conosciuta dell'Organizzazione sembra andare in questa direzione. Vero è che le regole emanate nel quadro della NATO non si limitano ad enunciare orientamenti ed obiettivi di massima, ma indicano altresì i mezzi, materiali e finanziari, per il loro raggiungimento. Non sembra tuttavia che queste indicazioni assumano carattere cogente. Gli obiettivi fissati in sede NATO sono considerati quali indicatori di tendenza verso i quali gli Stati membri orientano la propria politica di difesa. Prova ne è che il loro adempimento parziale non viene considerato alla stregua

della violazione di un obbligo. Nondimeno, il grado di effettività proprio di tali indicazioni è assai alto, a caua anche delle attività di impulso e di controllo esercitate dagli organi NATO.

#### 17. (Segue). *La risoluzione pacifica delle controversie.*

Nell'ordinamento speciale della NATO sono state elaborate regole per la risoluzione pacifica delle controversie fra Stati membri. La competenza dell'Organizzazione in questo campo può, come si è già osservato, agevolmente trovare fondamento nel Trattato istitutivo, in particolare nell'art. 1.

L'esistenza di un corpo di regole sulla risoluzione pacifica delle controversie appare rilevante nella prospettiva di individuare nella NATO una organizzazione regionale ai sensi dell'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite. Esso risponde altresì ad una generale finalità dell'Organizzazione che è quella di incoraggiare lo sviluppo di relazioni pacifiche fra gli Stati membri anche al di fuori della materia della collaborazione nel settore militare.

Il testo di riferimento in materia è costituito dalla risoluzione sul regolamento pacifico di controversie fra membri dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord approvato dal Consiglio atlantico nel corso della riunione di Parigi del 11/14-12-1956 (46). La risoluzione sembra porre agli Stati un obbligo a deferire all'Organizzazione controversie che non abbiano trovato una soddisfacente definizione. La competenza della NATO in questo campo è configurata come primaria rispetto all'intervento di altri enti o organismi internazionali. Sono escluse soltanto le controversie aventi carattere puramente economico, per le quali è riconosciuta una competenza prioritaria di organizzazione aventi competenze nel campo della collaborazione economica nonchè le controversie di carattere giuridico per le quali le parti preferiscano attivare un procedimento giudiziario internazionale.

Peraltro il contenuto della competenza degli organi NATO appare modesto. Non sono previsti infatti meccanismi obbligatori, nè la possibilità di ingerenza autoritativa nel merito della controversia. Gli organi della NATO possono tutt'al più offrire i propri buoni uffici per facilitare la ricerca di una soluzione. Del medesimo tenore appare l'intervento del Segretario generale, il quale può operare sia personalmente che con l'ausilio di un comitato formato da tre rappresentanti permanenti degli Stati presso l'Organizzazione.

Il rilievo di tali attività nella prassi appare assai modesto. L'unico caso nel quale gli organi della NATO hanno avuto un ruolo significativo è in definitiva quello relativo alla pluriennale controversia fra Grecia e Turchia relativa allo status dell'isola di Ci-

pro (47). In qualche altra occasione gli organi della NATO hanno operato al fine di evitare l'aggravamento di controversie fra Stati membri, pur senza attivare formalmente le procedure previste nella risoluzione descritta. La prassi sembra quindi ridurre notevolmente la portata dell'obbligo generale di deferire all'Organizzazione controversie fra Stati membri a preferenza di ogni altro ente o organismo internazionale.

Il ruolo tutto sommato residuale svolto dalla NATO in questo campo è del resto comprensibile se si pone mente alla limitatezza delle competenze dell'Organizzazione. Sembra quindi ragionevole ipotizzare che la portata dell'obbligo formulato in termini generali a deferire in via primaria alla NATO le controversie fra Stati membri vada intesa in maniera più ristretta; la competenza della NATO in questo campo andrebbe cioè corrispondentemente ridotta a quelle controversie che, per il loro oggetto o per la loro ampiezza, appaiano suscettibili di mettere in pericolo la stabilità e la sicurezza nella regione atlantica e pregiudicare gli scopi del Trattato.

(46) Il testo è riprodotto in *Final Communiqués*, cit., 95 ss.

(47) Cfr. la già menzionata riunione del Consiglio atlantico dell'Aja del 12, 13 e 14-5-1964 nel corso della quale è stato stabilito di tenere sotto costante osservazione la situazione di Cipro, incaricando il Segretario generale di far rapporto periodicamente al Consiglio.

#### 18. (Segue). *La consultazione e la cooperazione politica.*

Carattere complementare rispetto all'esercizio di competenze dell'Organizzazione assume l'attività di consultazione e di coordinamento delle politiche estere degli Stati membri nel campo della difesa e della sicurezza. Il raccordo delle politiche estere degli Stati membri in questo campo deriva dalla considerazione del carattere strumentale rispetto al coordinamento attuato dall'Organizzazione nel campo delle politiche di difesa.

Il Trattato istitutivo prevede una forma assai parziale di coordinamento. L'art. 4 formula un obbligo di consultazione qualora, ad avviso di una delle parti, sia in pericolo l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una di esse. L'obbligo di consultazione originario copre quindi una sfera assai ristretta di ipotesi, pur se la formulazione della norma sembra assicurare un ampio margine alla determinazione unilaterale proveniente da una delle parti.

Nella successiva prassi dell'Organizzazione, la consultazione politica ha assunto tuttavia rilevanza centrale nel sistema della NATO. Già nella riunione di Londra del 15/18-5-1950, il Consiglio ha approvato una risoluzione con la quale ha posto come obiettivo dell'Alleanza una consultazione regolare fra Stati

membri nel campo della politica estera (48). Negli anni successivi la consultazione ha quindi coperto un'ampia sfera di situazioni, sia interne che esterne all'Alleanza.

Un impulso ulteriore è venuto dal rapporto di uno speciale comitato, il c.d. Comitato dei tre sulla cooperazione non militare, approvato dal Consiglio nel vertice di Parigi del dicembre 1956 (49). Il rapporto, considerato ancora oggi come uno dei più rilevanti atti dell'Organizzazione, sembra allargare sensibilmente l'ambito materiale rispetto al quale opera la cooperazione politica ed indica organi e procedure appropriati al fine di migliorare l'efficienza e l'effettività della pratica di consultazione. In particolare, esso indica l'opportunità di operare con lo strumento della consultazione nella fase di formazione delle politiche estere nazionali, nonché di conformare successivamente queste a quanto concordato in sede NATO. Ne consegue un ruolo assai pronunciato dell'Organizzazione nella formazione e nella gestione degli orientamenti in tema di politica estera degli Stati membri.

La istituzionalizzazione della cooperazione politica nel quadro NATO ha contribuito ad un significativo incremento degli argomenti oggetto della cooperazione. Praticamente essi coincidono con tutti i principali eventi di politica internazionale, connessi o meno a problemi di difesa. In sede di cooperazione politica è stato definito l'atteggiamento degli Stati membri nei confronti dell'Unione Sovietica successivamente all'invasione dell'Afghanistan nonché in seguito all'imposizione nel territorio polacco della legge marziale. Egualmente in questa sede è stato definito l'atteggiamento nei confronti dell'Argentina in seguito all'invasione delle isole Falkland, nei confronti della Libia in seguito ad alcuni recenti attentati terroristici contro obiettivi occidentali attribuiti ad organi di questo Stato.

Il coordinamento delle politiche estere degli Stati membri attuato in sede di cooperazione politica copre quindi potenzialmente tutta la sfera di rapporti non puramente di interesse nazionale, non soggetti ad altre competenze dell'Organizzazione. Appare importante allora definire il regime giuridico al quale gli Stati membri sono soggetti in relazione a questo tipo di attività.

Sembra difficile in proposito escludere la sussistenza di obblighi di informazione e di consultazione. Un obbligo del genere non deriva certo dal Trattato, il quale piuttosto sembra limitarlo alle ipotesi previste dall'art. 4. Dagli atti successivi, in particolare dall'atto di approvazione del rapporto del Comitato dei tre, sembra tuttavia emergere un accordo nel senso di impegnare ciascuno Stato ad informare i partners dell'esistenza di fatti e situazioni di interesse comu-

ne, e di consultarli prima di definire in via unilaterale un atteggiamento di politica estera (50). L'obbligo di consultazione si inserisce quindi nel procedimento di definizione della volontà degli Stati membri sul piano della politica estera.

L'esistenza di un vincolo giuridico di informazione e consultazione emerge anche dalla prassi di attuazione. Non risulta che qualche Stato membro dell'Organizzazione abbia mai rifiutato di procedere a consultarsi con gli altri partners affermando l'inesistenza di un vincolo giuridico. Vero è che si tratta di un vincolo dotato di un grado minimo di effettività, nel senso che la garanzia che ne assiste l'esecuzione risiede unicamente nella volontà di far parte del quadro NATO e di goderne i relativi vantaggi. È difficile pensare a forme di reazione per l'inosservanza di tale obbligo che si collochino al di fuori dell'ordinamento speciale della NATO.

Quanto all'estensione dell'obbligo, esso va riferito, a tutti i campi della politica estera e di sicurezza intesi in senso classico, ad esclusione cioè delle relazioni di natura puramente economica. Sono altresì esclusi dagli obblighi in questione i rapporti aventi rilievo puramente interno. La precisazione di questo limite appare assai complessa. Dagli atti rilevanti della NATO in materia, e in particolare dal rapporto del Comitato dei tre, sembra emergere un concetto particolarmente restrittivo, nel senso che esso andrebbe ricavato in via negativa, in riferimento cioè a quelle materie che non rivestono alcun interesse per l'Organizzazione o per i suoi Stati membri (51). In tal modo tuttavia non vi sarebbe praticamente alcuna materia sottratta all'obbligo di consultazione.

Gli obblighi in tema di consultazione fanno appello ad un generale dovere di buona fede nei rapporti fra alleati. Va invece esclusa l'esistenza di un obbligo ulteriore di concertare le politiche estere degli Stati membri. La concertazione consegue solo laddove l'attività di consultazione dia buon esito (52). In tale caso, può sorgere semmai un obbligo ulteriore per gli Stati membri di dare esecuzione alle intese raggiunte in sede di cooperazione politica mediante l'adozione di politiche nazionali concordanti con l'indirizzo definito nel quadro NATO (53). A volte, peraltro, alle intese raggiunte in seguito alle attività di consultazione va riconosciuto solo un valore politico: vuoi perché gli Stati intendono escludere la produzione di effetti obbligatori, vuoi in virtù del contenuto delle intese, le quali spesso si limitano — in analogia a quanto accade nel processo decisionale atlantico — a prevedere delle attività di attuazione ad opera degli Stati che lo desiderano.

La concertazione dell'indirizzo di politica estera appare uno strumento necessario al fine di consentire a Stati membri la stipulazione di accordi con Stati terzi

in materia di disarmo e controllo degli armamenti che pongono obblighi incompatibili con l'osservanza di impegni derivanti da atti interni dell'Organizzazione. L'assenza di competenze esterne dell'Organizzazione infatti fa sì che in tutto il campo delle relazioni esterne possano operare solo gli Stati membri quali gestori degli interessi dell'Organizzazione. Poiché l'attuazione degli accordi comporta un atto dell'Organizzazione, si comprende che gli Stati intendano, prima di assumere impegni con Stati terzi, assicurarsi la possibilità dell'adempimento mediante la previa concertazione dell'attività svolta sul piano esterno.

(48) Il testo è riprodotto in *NATO Final Communiqués*, cit., 47 ss.

(49) Il rapporto è riprodotto in *NATO Basic Documents*, cit., 76 ss.; per un commento cfr. SAULLE, *NATO and its Activities: a Political and Juridical Approach on Consultation*, New York, 1979.

(50) L'esistenza di obblighi giuridici in materia è esclusa da DURANTE, «Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord», in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 211 ss.

(51) Il rapporto del «Comitato dei tre», al par. 51, afferma il diritto per ciascuno degli Stati membri nonché per il Segretario generale di sollevare questioni inerenti materie di interesse comune dell'Alleanza e non di carattere puramente domestico.

(52) Non sembra avere carattere autonomo l'obbligo degli Stati membri di tenere in considerazione gli interessi dell'Alleanza anche qualora la consultazione non abbia prodotto una concordanza di orientamenti fra gli Stati membri. Un vincolo di questo tipo, pur prospettato nel rapporto del «Comitato dei tre», appare infatti difficilmente compatibile con l'inesistenza di un obbligo di concertazione delle politiche estere nazionali e con la sovranità riconosciuta agli Stati nel campo della politica estera.

(53) Cfr. il par. 51, lett. e) del rapporto del «Comitato dei tre».

### 19. (Segue). *La cooperazione nel campo economico, scientifico ed ambientale.*

Rilievo assai inferiore rivestono nel quadro NATO le attività promosse dall'Organizzazione nel campo economico, scientifico ed ambientale.

Per quanto concerne la materia della cooperazione economica, l'attività dell'Organizzazione trova un fondamento, per quanto assai incerto, nella disposizione dell'art. 2, che enuncia la promozione di condizioni di stabilità e benessere, l'eliminazione di conflitti fra le politiche economiche degli Stati membri e la loro collaborazione economica fra i mezzi per realizzare un sistema internazionale di relazioni pacifiche. Gli obblighi imposti in materia agli Stati appaiono comunque assai labili. La formulazione testuale del Trattato sembra indicare un obbligo ad incoraggiare la collaborazione economica e ad operare al fine di evitare conflitti fra le politiche economiche degli Stati membri. Appare quindi difficile pensare ad un'azione comune dell'Organizzazione nel campo economico. Lo strumento per operare in questo

campo rimane unicamente quello della cooperazione fra Stati.

Hanno un fondamento più specifico le attività dell'Organizzazione relative ai problemi di finanziamento e di organizzazione economica della difesa, nonché le attività tendenti a coordinare la produzione e la commercializzazione di armamenti e altri materiali inerenti gli aspetti della difesa. Attività dell'Alleanza tese a sostenere l'economia di uno Stato membro al fine di garantire le sue capacità di resistenza ad un attacco armato possono trovare fondamento implicito nelle norme che assegnano all'Organizzazione competenze nel campo dell'organizzazione e nella pianificazione della difesa. Attività di questo tipo sono state attuate in passato in occasione di crisi economiche di Stati membri il cui perdurare avrebbe potuto pregiudicare le capacità di difesa dell'Organizzazione. Fondamento analogo può essere rinvenuto per attività di standardizzazione di armamenti e sistemi logistici o inerenti alla diffusione o commercializzazione di tecnologie nel campo della difesa.

Un discorso analogo vale per attività quali la cooperazione nel campo scientifico e attività di tutela dell'ambiente le quali non trovano nel Trattato alcun riferimento sicuro. Esse rientrano nelle competenze dell'Organizzazione solo in quanto strumentali rispetto alle attività di pianificazione della difesa intraprese dall'Organizzazione; limitatamente ai profili connessi, quindi, alla produzione e all'utilizzazione di sistemi di difesa.

## 20. *La normativa sulle immunità e i privilegi.*

Carattere strumentale rispetto alla istituzione di strutture organizzative comuni dell'Alleanza riveste il complesso di regole convenzionali multilaterali sulle immunità e privilegi dell'Organizzazione e dei suoi organi nonché di corpi di truppe di Stati membri stanziati sul territorio di altri Stati membri per finalità statutarie. Il contenuto degli accordi multilaterali è stato poi ulteriormente precisato ad opera di accordi bilaterali fra Stati membri specialmente interessati ovvero fra questi ed organi dell'Organizzazione.

Gli accordi in questione sono ispirati dall'idea di evitare che insorgano controversie fra Stati membri in relazione ad attività dell'Organizzazione o ad attività di truppe di altri Stati membri riconducibili al quadro NATO (54).

La Convenzione di Ottawa del 1951 disciplina lo status internazionale, le immunità e privilegi dell'Organizzazione, dei rappresentanti degli Stati presso di essa e dei funzionari ed esperti inviati in missione per conto di essa. Nella disciplina convenzionale, particolare significato assume il carattere funzionale delle immunità e privilegi rispetto alla realizzazione

dei fini dell'Organizzazione. L'art. III impegna infatti l'Organizzazione e gli Stati membri a facilitare l'amministrazione della giustizia e ad impedire che si verifichino abusi in connessione al godimento di immunità e privilegi. La regola è precisata dagli artt. XV e XXII — in ordine rispettivamente alle immunità garantite ai rappresentanti degli Stati presso l'Organizzazione e ai funzionari — i quali stabiliscono un obbligo a rinunciare alle immunità qualora il godimento di esse costituisca un ostacolo alla realizzazione della giustizia e la rinuncia non pregiudichi gli scopi per i quali l'immunità è concessa. Negli ordinamenti degli Stati membri le immunità vengono meno peraltro solo in presenza di rinuncia da parte dell'Organizzazione o degli Stati interessati. Il carattere abusivo dell'utilizzazione di immunità potrà essere fatto valere a livello internazionale.

Ai rappresentanti degli Stati presso l'Organizzazione sono riconosciute, in relazione al grado, le immunità spettanti al personale diplomatico di Stati esteri. Analoghe forme di immunità sono previste per i funzionari di più alto grado dell'Organizzazione. Per gli altri funzionari la Convenzione stabilisce forme di immunità prevalentemente riferite ad attività ufficiali compiute nell'ambito delle rispettive competenze.

La Convenzione riconosce all'Organizzazione ed ai suoi beni immunità assoluta dalla giurisdizione, sia di cognizione che di esecuzione. La concessione di un'immunità così estesa sembra rispondere all'idea che l'Organizzazione non può operare se non per il raggiungimento dei soli fini istituzionali, di modo che l'immunità finisce con coprire solo atti o beni a ciò preordinati. Vero è tuttavia che vi sono attività che solo indirettamente tendono alla realizzazione di finalità statutarie; l'esercizio della giurisdizione non comporterebbe allora alcuna interferenza significativa rispetto alla realizzazione degli scopi dell'Organizzazione.

L'ampiezza forse eccessiva di attività coperte da immunità è temperata dalla possibilità di rinuncia prevista dall'art. V. La rinuncia dovrebbe costituire la regola alla luce dell'obbligo posto dal menzionato art. III della Convenzione. Peraltro l'art. V prevede espressamente che la rinuncia non operi rispetto all'immunità da misure esecutive.

Il principio dell'immunità assoluta da misure coercitive è ribadito anche, con qualche eccezione, dall'art. XI, par. 2, del Protocollo di Parigi del 1952 relativamente ai Quartieri militari dell'Organizzazione, ai quali è riconosciuta personalità giuridica negli ordinamenti degli Stati membri (55). Nei confronti dei Quartieri militari è invece possibile l'esercizio della giurisdizione contenziosa riguardo a rapporti di lavoro con mano d'opera locale. La regola può essere

ricavata dall'art. III del Protocollo del 1952, in connessione con l'art. IX, par. 4, della Convenzione di Londra del 1951, che prevede la competenza della legislazione locale per la regolamentazione di questi tipi di rapporti.

Altre regole, contenute nella Convenzione di Londra del 1951, disciplinano lo statuto dei corpi di truppe di uno Stato membro stanziati sul territorio di un altro per l'adempimento di finalità statutarie (56). Alcune di esse, per espresso rinvio formulato dal Protocollo di Parigi del 1952, si applicano anche al personale dipendente dai Quartieri militari internazionali.

Rilievo centrale nella Convenzione assume l'esigenza di evitare che insorga un conflitto fra la pretesa giurisdizionale dello Stato di soggiorno e l'esigenza dello Stato di origine di mantenere un controllo sulle proprie truppe stanziate all'estero.

A questa idea si ispira innanzitutto la soluzione contenuta nell'art. VII della Convenzione di Londra relativa all'esercizio della giurisdizione penale su appartenenti a corpi di truppe stanziate all'estero, applicabile con qualche adattamento anche alle forze dipendenti da un Quartiere militare internazionale. Secondo la regola convenzionale, ciascuno degli Stati interessati — lo Stato di origine e quello di soggiorno — conserva il diritto di esercitare in maniera esclusiva la propria giurisdizione in relazione a fatti non penalmente rilevanti per l'altra parte. In caso di reati punibili in ambedue gli ordinamenti interessati, l'esercizio della giurisdizione spetta in via primaria, nel caso di fatti non compiuti nell'esercizio delle funzioni, allo Stato di soggiorno, salvo richiesta dello Stato di origine di esercitare la propria giurisdizione e correlativa rinuncia dello Stato di soggiorno (57). Alla stessa idea appare riconducibile il complesso meccanismo predisposto dall'art. VIII per quanto concerne i danni derivanti da fatti illeciti compiuti da appartenenti a forze armate di uno Stato stanziato sul territorio di un altro Stato membro, o da dipendenti da un Quartiere militare internazionale. Il principio di fondo appare il riconoscimento della possibilità di esercizio della giurisdizione civile nei confronti dello Stato di origine, il quale non potrà avvalersi delle regole internazionali sull'immunità dalla giurisdizione. La possibilità di ottenere il risarcimento con mezzi giudiziali appare tuttavia significativamente ridotta dalla circostanza che è in ogni caso esclusa la possibilità di misure coercitive per danni causati nell'esercizio di funzioni. Comunque, il ricorso a vie giudiziali appare scarsamente conveniente, vista la possibilità per il danneggiato di ottenere più facilmente un risarcimento per ricorso ad uno speciale meccanismo di risarcimento extragiudiziale previsto dall'art. VIII (58).

Questa disposizione prevede che per danni a terzi causati da appartenenti a forze armate straniere nell'adempimento delle proprie funzioni il risarcimento sia effettuato ad opera dello Stato di soggiorno, salvo a ripartire la somma sulla base di criteri concordati fra Stato di soggiorno e Stato di origine o fra più Stati interessati. Per danni compiuti da appartenenti a forze armate al di fuori dello svolgimento delle proprie funzioni, la richiesta di indennizzo dovrà essere portata a conoscenza dello Stato di origine, il quale avrà la facoltà di proporre al danneggiato il pagamento di un indennizzo a titolo grazioso, al fine di evitare l'esercizio della giurisdizione. La disposizione prevede infine la competenza di un arbitro al fine di determinare se un atto dannoso sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni. Si tratta evidentemente di un procedimento giudiziario internazionale che produce effetti negli ordinamenti interni per il tramite dei meccanismi di adattamento alla Convenzione (59).

Danni causati allo Stato di soggiorno non sono invece di regola risarcibili qualora originati da atti funzionali. Sono invece risarcibili i danni derivanti da atti extrafunzionali e superiori ad un determinato ammontare, sulla base di una sentenza arbitrale fra i due Stati interessati (60).

ENZO CANNIZZARO

(54) Per un inquadramento generale della normativa relativa alle immunità e privilegi dell'Organizzazione e dei suoi organi, cfr. MARAZZI, *La NATO e la giurisdizione degli Stati membri*, in *Comunicazioni e studi*, VIII, 1954, 253 ss.; PAONE, *L'Organizzazione dell'Atlantico del Nord e la giurisdizione italiana*, *RDIn*, 1955, 358 ss.; MIELE, «NATO», in *NN.D.I.*, XI, Torino, 1965, 21 ss.; CASSONI, *L'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord*, Milano 1967; DURANTE, «Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (Nato)», in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 211 ss.

(55) Cfr. in argomento JOVANE, *In tema di immunità dei quartieri generali della NATO dall'esecuzione forzata*, *RDIn*, 1985, 326 ss., ivi indicazioni sulla giurisprudenza in materia. La recente sentenza Cass. S.U., 30-1-1991, n. 902, *RDIn*, 1991, 347 ss., sembra tuttavia indicare in astratto la possibilità di esercitare la giurisdizione esecutiva rispetto a beni non direttamente preordinati al soddisfacimento di finalità istituzionali dell'Organizzazione.

(56) Peraltro non sarebbe necessario neanche che si tratti di forze armate stanziate stabilmente sul territorio di un altro Stato ma anche solo ivi temporaneamente inviate o addirittura in transito. Cfr. la recente controversia fra Lussemburgo e Belgio conclusa nel senso dell'applicabilità della Convenzione, in particolare per quanto concerne il regime del risarcimento dei danni previsto dall'art. VIII, al caso di un disastro occorso in territorio lussemburghese ad un aereo militare belga in transito. Sulla vicenda cfr. MEYER, *L'incident entre la Belgique e le Grand-Duché de Luxembourg de 1981*, in *Revue belge de droit international*, 1990, 496 ss.

(57) Per una ricostruzione più puntuale del contenuto della norma convenzionale cfr. recentemente POLITI, *Basi militari straniere e giurisdizione italiana*, in *Le basi militari della NATO e di Paesi stranieri in Italia*, a cura del Servizio informazione parlamentare e relazioni estere della Camera dei deputati, Ro-

ma, 1990, 67 ss. Cfr. inoltre ROUSE e BALDWIN, *The Exercise of Criminal Jurisdiction under the NATO Status of Forces Agreement*, in *American Journ. Int. Law*, 1957, 29 ss.; SNEE e PYE, *Status of Forces Agreement and Criminal Jurisdiction*, New York, 1957; BAXTER, *Criminal Jurisdiction in the NATO Status of Forces Agreement*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1958, 72 ss.; DRAPER, *The Exercise of Criminal Jurisdiction under NATO Status of Forces Agreement*, in *Trans. of Grotius Society*, XLIV, 1958-1959, 9 ss.; LAZAREFF, *Le statut des forces de l'OTAN et son application en France*, Paris, 1964; VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *L'art. VII della Convenzione di Londra sulle forze militari NATO e il giudice penale italiano*, in *Comunicazioni e studi*, XVI, 1980, 487 ss. Nell'ordinamento italiano la norma è stata integrata dal d.p.r. 2-12-1956, n. 1666 che ha attribuito la competenza a formulare la rinuncia al Ministro di grazia e giustizia. La previsione della possibilità di una rinuncia, peraltro senza indicazione di alcun parametro atto ad orientare la valutazione dell'organo incaricato di decidere, può sollevare qualche perplessità alla luce dei principi costituzionali sull'uniforme esercizio della giurisdizione penale e sulla precostituzione del giudice naturale. La Corte costituzionale ha, in due occasioni, dichiarato infondata la questione di legittimità della normativa di esecuzione della Convenzione di Londra, ritenendo giustificata l'esistenza di una norma internazionale regolatrice dei casi in cui più ordinamenti hanno interesse all'esercizio della propria giurisdizione. Il giudizio di legittimità non si riferisce tuttavia alle norme regolamentari interne che disciplinano le modalità di rinuncia da parte dell'Italia. V. le sentenze 27-6-1973, n. 96, *RDIn*, 1974, 139 ss., e 26-9-1990, n. 466, *ibidem*, 1990, 1024 ss. Cfr. POLITI, *Giurisdizione penale sul personale della Nato e problemi di costituzionalità*, *RIDPP*, 1974, 484 ss.; PETTA, *La Costituzione e la Convenzione sullo status delle truppe della Nato*, *GiC*, 1973, 997 ss.; JOVANE, *Giurisdizione penale sul personale delle forze armate della NATO e Costituzione*, *GiC*, 1991, 1693 ss. L'applicazione del sistema convenzionale di ripartizione della giurisdizione penale sembra comunque trovare un limite nel rispetto della norma costituzionale sul divieto della pena di morte. Analogo problema può essere posto in relazione alle norme interne di esecuzione del sesto Protocollo addizionale della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Cfr. in argomento la recente sentenza della Corte suprema olandese (*Hoge Raad*) del 30-3-1990, *Ric. S.*, *RDIn*, 1991, 1007 ss.

(58) Cfr. PAONE, *Sull'art. VIII della Convenzione di Londra fra gli Stati membri della NATO*, *RDIn*, 1958, 223 ss.; CASSESE, *La giurisdizione civile italiana e la Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 sullo status delle forze armate della NATO*, *RDIn*, 1965, 643 ss.; RONZITTI, *Sulla sfera di applicazione dell'art. VIII par. 5 della Convenzione di Londra fra gli Stati membri della NATO*, *RDIn*, 1965, 473 ss.; POLITI, *Responsabilità da fatto illecito nella Convenzione sullo statuto delle forze armate della NATO*, *RDIn*, 1973, 45 ss.

(59) Sulla norma e sulla sua applicazione giurisprudenziale Cfr. PAONE, *Su l'arbitrato previsto dall'art. VIII della Convenzione di Londra fra gli Stati membri della NATO*, *RDIn*, 1967, 179 ss.; POLITI, *Basi militari straniere...*, cit., 79 ss.

(60) Cfr. l'art. VIII, par. 1 e 2, della Convenzione di Londra.

## Navigazione aerea nel diritto internazionale

**Bibliografia:** FAUCHILLE, *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats*, in *Revue générale du droit international public*, 1901, 414 ss.; ANZILOTTI, *La condizione giuridica dello spazio atmosferico nei rapporti internazionali e le sue conseguenze in ordine alla navigazione aerea*, in *Atti e relazioni del Congresso giuridico internazionale*, Verona, 1910; FAUCHILLE, *La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix*, in *Revue générale du droit international public*, 1910, 55 ss.; BLANCHERE, *L'air voie de communication et le droit*, Paris, 1911; CATELLANI, *Il diritto aereo*, Torino, 1911; HAZEL-

TINE, *The Law of the Air*, London, 1911; RICHARDS, *Sovereignty over the Air*, Oxford, 1912; ROLLAND, *L'accord franco-allemand du 26 juillet 1913 relatif à la navigation aérienne*, in *Revue générale du droit international public*, 1913, 697 ss.; RENARD, *De la liberté de la navigation aérienne*, in *Journal de droit international public*, 1914, 100 ss.; RAPISARDI MIRABELLI, *Il diritto internazionale relativo allo spazio aereo in tempo di pace nella sistemazione di un recente trattato di diritto internazionale*, *DAe*, 1929, 23 ss.; ENRIQUES, *Lo spazio atmosferico nel diritto internazionale*, Padova, 1931; GIANNINI, *Saggi di diritto aeronautico*, Milano, 1932; AMBROSINI, *Delle condizioni poste dalla Convenzione di Parigi del 1919 alla libertà di volo inoffensivo*, in *Revue aéronautique internationale*, 1933, 200 ss.; ALVAREZ, *Le régime juridique du domaine aérien et les principes du droit international*, *RDAe*, 1934, 187 ss.; SCERNI, *Diritto internazionale privato marittimo ed aeronautico*, in *Tratt. Fedozzi-Romano*, IV, Padova, 1936; AMBROSINI, «Ordinamento giuridico della navigazione aerea», in *NN.D.I.*, IX, Torino, 1938, 254 ss.; GIULIANO, *La navigazione aerea nel diritto internazionale generale*, Milano, 1941; SPASIANO, *Corso di diritto aeronautico*, Milano, 1941; JENNINGS, *International Civil Aviation and the Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1945, 199 ss.; WARNER, *The Chicago Air Conference*, in *Foreign Affairs*, 1945, 406 ss.; COOPER, *The Right to Fly*, New York, 1947; GARNAULT, *Les conventions et les résolutions de Chicago*, in *Revue française de droit aérien*, 1947, 1 ss.; PEPIN, *Le droit aérien*, in *Recueil des cours*, 1947, II, 481 ss.; WAGNER, *Les libertés de l'air*, Paris, 1948; BEDIN, *L'OACI*, in *Revue générale de l'air*, 1949, 179 ss.; HAGUE-NEAU, *L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)*, Paris, 1949; MALINTOPPI, *La fonction normative de l'OACI*, in *Revue générale de l'air*, 1950, 1050 ss.; SHEEHAN, *Air Cabotage and the Chicago Convention*, in *Harvard Law Review*, 1950, 1157 ss.; MALINTOPPI, *Considerazioni sugli allegati tecnici alle convenzioni internazionali relative all'aviazione civile*, *RDN*, I, 1951, 264 ss.; DE JUGLART, *Traité élémentaire de droit aérien*, Paris, 1952; Mc NAIR, *The Law of the Air*, London, 1953; ROS, *Le pouvoir législatif international de l'OACI et ses modalités*, in *Revue générale de l'air*, 1953, 25 ss.; WELD, *ICAO and the Major Problems of International Air Transport*, in *Journal of Air and Commerce*, 1953, 454 ss.; DE LA PRADELLE, *Les frontières de l'air*, in *Recueil des cours*, 1954, II, 180 ss.; DE PLANTA, *Principes de droit international privé applicables aux actes accomplis et aux faits commis à bord d'un aéronef*, Genève, 1955; SAPORTA, *Crise de croissance du droit international aérien*, in *Revue générale de l'air*, 1955, 191 ss.; SCHENKMAN, *International Civil Aviation Organization*, Genova, 1955; LE GOFF, *Les Annexes techniques à la Convention de Chicago*, in *Revue générale de l'air*, 1956, 146 ss.; GOEDHUIS, *Some Trends in Limitation of Air Sovereignty*, in *St. A. Ambrosini*, Milano, 1957, 344 ss.; MURCHISON, *The Contiguous Air Space Zone in International Law*, Ottawa, 1957; RIPERT, *L'autonomie de droit aérien*, in *St. A. Ambrosini*, Milano, 1957, 1 ss.; WASSEMBERGH, *Post-war International Civil Aviation and the Law of the Air*, The Hague, 1957; CALKINS, *The Contiguous Air Space Zone in International Law*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1958, 372 ss.; CARROZ, *International Legislation on Air Navigation over the High Seas*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1959, 158 ss.; GAUDEAU, *Les nouvelles exigences du contrôle du trafic aérien*, in *Revue générale de l'air*, 1959, 256 ss.; GIANNINI, *La Convenzione di diritto internazionale aeronautico*, Milano, 1959; MANKIENWICZ, *Organisation internationale de l'aviation civile*, in *Annuaire français de droit international*, 1959, 549 ss.; QUADRI, *Diritto internazionale cosmico*, in *Recueil des cours*, 1959, III, 506 ss.; ID., *Prolegomeni di diritto internazionale cosmico*, Milano, 1959; DEBBASCH, *Le zone contiguë en droit aérien*, in *Revue générale de l'air*, 1961, 249 ss.; LEANZA, *Fenomeni di contiguità aerea nel diritto internazionale*, Napoli, 1961; LE GOFF, *Manuel de droit aérien. Droit privé*, Paris, 1961; BERLE, *Vingt ans après les traités concernant l'aviation civile internationale*, in *Revue générale de l'air*, 1965, 125 ss.; CACOPARDO, «Navigazione aerea», in *NN.D.I.*, XI, Torino, 1965, 108 ss.; BENTIVOGLIO, *Conflicts Problems in Air Law*, in *Recueil des cours*, 1966, III, 69 ss.; BERLE, *Les libertés de l'air*, in *Revue générale de droit international public*, 1966, 190 ss.; TUMMS, *Freedom of the Air*, in *Journal of the Royal Aero-*