

La sfida alle società aperte

Trattato NATO, Articoli 4 e 5

Alla luce di quanto accaduto la sera del 15 novembre, quando un missile di fabbricazione russa ha colpito il territorio polacco, riteniamo opportuno riprendere un nostro precedente report dedicato all'Articolo 5 del Trattato dell'Alleanza Atlantica, ovvero il casus foederis¹ che, di fatto, impone a tutti i membri dell'alleanza di intervenire, non necessariamente con strumenti militari, nel caso in cui sia mosso un attacco verso uno di questi e integrarlo con una breve analisi dell'articolo 4. Immediatamente i paesi occidentali hanno indagato le cause dietro all'accaduto e dalle dichiarazioni rilasciate da Biden durante il meeting del G20, sembra che il missile non sia stato lanciato dal territorio russo e rimane da capire se a colpire il territorio NATO sia stato in realtà un proiettile lanciato dalla contraerea ucraina. Sebbene questo non metta in alcun modo in dubbio che le responsabilità di quanto accaduto siano da addossare solamente alla Russia, dal momento che nel corso della giornata ha bersagliato l'Ucraina con una pioggia di missili diretti verso obiettivi strategici e civili, di fatto l'eventualità che il missile sia ucraino, permette alla NATO una maggior flessibilità nella gestione di un'eventuale risposta. Dalle dichiarazioni di Biden e del presidente polacco Duda si è fin da subito compresa la volontà di de-escalation e di evitare in ogni modo un coinvolgimento diretto della NATO nel conflitto in modo da scongiurare effetti catastrofici.

Il Trattato del Nord Atlantico

Il Trattato dell'Alleanza Atlantica², composto di 14 articoli e conosciuto come il Trattato del Nord Atlantico, è stato firmato a Washington nel 1949. Tra gli stati fondatori compaiono, oltre a Stati Uniti e Canada, Italia, Francia, Regno Unito, Danimarca, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Norvegia e Islanda. Lo scopo principale e originario dell'Organizzazione - si era all'inizio della Guerra Fredda - era quello di opporsi alle mire espansionistiche dell'Unione Sovietica e di intervenire nel caso in cui questa avesse cercato di invadere i paesi dell'Europa Occidentale. Oltre a questo, tra gli obiettivi dell'Alleanza vi era anche la volontà di contrastare la rinascita del militarismo nazionalista in Europa attraverso una forte presenza nordamericana nel continente e incoraggiare, infine, l'integrazione politica europea. Oggi, per la prima volta dopo la dissoluzione dell'URSS, proprio a causa della guerra in Ucraina, la Russia è stata nuovamente dichiarata, nel corso del vertice di Madrid del 28-30 giugno di quest'anno, come la principale minaccia per la NATO. Si può addirittura affermare che l'azione sconsiderata della Russia ha rinsaldato il legame interno tra i paesi dell'Alleanza, oltre che provocato un ampliamento dei suoi membri. Nei decenni intercorsi tra la nascita dell'Organizzazione e la guerra in Ucraina, gli obiettivi dell'organizzazione si sono evoluti individuando i principi chiave in: deterrenza e difesa, gestione delle crisi e sicurezza cooperativa.

Per garantire il perseguimento di questi principi, i paesi si impegnano a comporre con mezzi pacifici qualsiasi controversia internazionale, contribuire allo sviluppo di relazioni internazionali pacifiche ed amichevoli, eliminare i contrasti nelle loro politiche economiche internazionali, incoraggiare la

¹«caso di alleanza») Espressione con cui, in un trattato di alleanza militare tra stati, si indica la circostanza il cui avveramento impone a uno dei contraenti di prestare all'altro la promessa assistenza.

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it

cooperazione economica e scientifica. Oggi la NATO conta 30 paesi membri, europei e dell'America settentrionale. Il principale organismo decisionale della Nato è il Consiglio Atlantico, presieduto dal Segretario Generale, composto dai rappresentanti di tutti gli stati membri, con sede a Bruxelles.

Articolo 4 del Trattato del Nord Atlantico

Il Trattato prevede uno strumento intermedio rispetto all'articolo 5 che permette alle parti di consultarsi senza che vi sia stato un'attacco armato verso un paese NATO qualora sia minacciata la sicurezza di uno di questi, ovvero l'articolo 4.

“Le parti si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti fosse minacciata”

Agli stati membri dell'Alleanza quindi è permesso avviare delle consultazioni al fine di stabilire, in concerto, quali sono le azioni da intraprendere laddove si certifichi l'esistenza di una minaccia. Questo articolo è stato invocato ben cinque volte, quattro volte dalla Turchia e una volta dalla Polonia, nel 2014, in seguito all'annessione russa della Crimea.

Le consultazioni sono particolarmente importanti dal momento che rafforzano la dimensione politica dell'Alleanza, dando ai suoi membri l'opportunità di esprimere opinioni e posizioni ufficiali. Conferisce inoltre alla NATO un ruolo attivo di diplomazia preventiva, poiché le fornisce gli strumenti necessari per contribuire ad evitare che il conflitto si sposti immediatamente sul piano militare.

Articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico

Si è parlato a lungo, in questi mesi, della centralità dell'articolo 5 del Trattato come strumento di pressione volto ad evitare che Mosca estenda il conflitto, coinvolgendo i paesi NATO. Per questo è utile analizzarlo.

E' innanzitutto fondamentale riconoscere che l'articolo 5 si configura come uno strumento di deterrenza e di difesa: infatti, può essere invocato solo in caso di un attacco nemico, come strumento di autodifesa e in nessun caso un paese NATO potrà richiedere l'attivazione della clausola di sostegno militare per scopi offensivi. E' importante ricordare poi, che la clausola non si attiva nel caso in cui vi sia un attacco di uno stato membro verso un altro stato membro o nel caso di un attacco “domestico” (pensiamo ai casi di terrorismo che hanno sconvolto la Francia nel 2015).

“Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.”

C'è da precisare che l'articolo 5 va letto insieme con l'articolo 6, che di fatto ne limita geograficamente l'applicazione. L'articolo 5 trova attuazione solo laddove l'attacco sia condotto

contro i territori degli Stati membri o delle forze e delle navi dispiegate in mare, che si trovano a nord del Tropico del Cancro ovvero nel Mediterraneo. Nel 1949, anno della firma del trattato, furono proprio gli americani a spingere perché venissero inserite queste delimitazioni territoriali, al fine di evitare di dover essere costretti a difendere i possedimenti coloniali dei loro alleati in Africa, Asia e America Latina. Nulla invece si dice riguardo alla zona in cui deve avvenire la risposta. Ad esempio, dopo l'11 settembre e la successiva attivazione della clausola prevista dall'articolo 5, la NATO ha portato la risposta militare in Afghanistan, dall'altra parte del mondo quindi rispetto al luogo in cui è avvenuto l'attacco.

Il riferimento all'articolo 51³ della Carta delle Nazioni Unite è relativo al diritto all'autodifesa; diritto esperibile fintanto che le Nazioni Unite non abbiano intrapreso le azioni necessarie per risolvere la situazione. Questo consente quindi che l'articolo 5 sia immediatamente invocabile nel momento in cui uno stato subisce un attacco, senza essere subordinato all'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, organo che invece viene interpellato nel caso in cui si vuole ottenere una risoluzione che autorizza una risposta militare. Ecco dunque che la possibilità di invocare l'articolo 5 della NATO, si giustifica con il diritto che uno Stato ha, a mettere in atto quanto necessario per difendere la propria integrità territoriale.

In termini pratici, ogni alleato è totalmente libero di intraprendere "*le azioni che ritiene necessarie*", "*compreso l'uso della forza militare*", senza che questa obbligazione comporti un vincolo assoluto. Invocare l'articolo 5, non comporta un obbligo di utilizzare la forza militare, altro punto su cui gli Stati Uniti hanno insistito quando il trattato era in fase di negoziazione. I paesi quindi non sarebbero automaticamente in guerra dal momento che questa può essere dichiarata solamente seguendo i procedimenti interni dei singoli stati. Ad esempio, per gli Stati Uniti, il potere di dichiarare guerra spetta al Congresso. Pertanto, è chiaro che, affinché la NATO agisca militarmente nel suo complesso, dovrebbe esserci un'ulteriore decisione nel Consiglio del Nord Atlantico, nonché un accordo nazionale separato da parte di ciascun singolo alleato secondo il proprio processo costituzionale.

Per quanto riguarda l'Italia, si devono tenere in considerazione gli articoli 77, 78, 87 della Costituzione .

- L'articolo 77: "*Quando in casi straordinari di necessita' e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni*"
- L'articolo 78 recita: "*le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari*".
- L'articolo 87: *il Presidente della Repubblica "ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio Supremo di Difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere"*.

L'articolo 5 fornisce, inoltre, un criterio guida per giudicare quando è effettivamente necessario attivare una risposta che coinvolga le nazioni che aderiscono al Trattato. La reazione dovrebbe, infatti, limitarsi a "*ripristinare e mantenere la sicurezza dell'area dell'Atlantico Settentrionale*". Tuttavia, nella

³ Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale

pratica, è difficile attenersi strettamente a questi criteri. Pensiamo ad esempio a quanto avvenuto dopo l'attivazione dell'articolo 5 successiva all'attacco alle Torri Gemelle. L'attacco non solo non ha coinvolto truppe sovietiche, ma non ha nemmeno interessato direttamente i paesi europei; nessun alleato ha considerato la minaccia grave e vicina quanto gli Stati Uniti. Da qui i dubbi relativi all'efficacia della risposta.

Eppure, nonostante questi limiti significativi, l'articolo 5 rimane cruciale, a causa della rilevanza politica e materiale degli impegni a cui prelude.