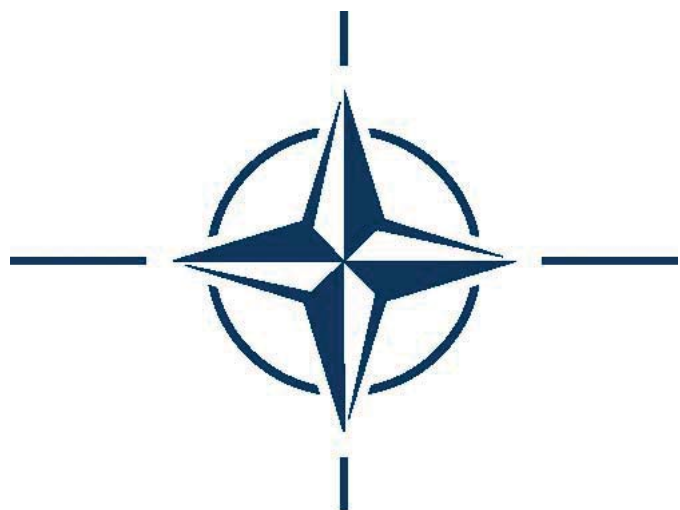


La personalità internazionale della NATO



Ten. Col. Giovanni Vultaggio
C.do RFC Regionale Trentino Alto Adige

Quando si riflette sul corso dei primi cinquant'anni dell'Alleanza Atlantica, vale la pena ricordare che essa fu il prodotto di due rivoluzioni, entrambe nate dalle ceneri della seconda guerra mondiale. Per gli Stati Uniti, la prima di tali rivoluzioni, fu di abbandonare il tradizionale isolazionismo, cui erano stati legati. Per l'Europa, si trattò invece di seppellire un infelice passato e creare un nuovo associazionismo fra Nazioni che nel passato erano state rivali (1).

Fra il 1945 e il 1949, l'Europa Occidentale, impegnata nella ricostruzione post bellica, ed i suoi alleati del Nord America, dovettero far fronte ad una sempre più crescente politica espansionistica dell'Unione Sovietica. Gli Alleati avendo, inoltre, proceduto alla riduzione degli assetti militari e alla conseguente smobilitazione delle forze, si resero presto conto che la *leadership* sovietica intendeva invece mantenere intatto lo strumento e la propria forza militare. Tale panorama fu inasprito dall'imposizione, in alcuni Stati dell'Europa centrale ed

orientale, di forme di governo che non garantivano più le regole della democrazia. Inoltre una serie di drammatici eventi in Norvegia, Grecia, Turchia, il colpo di stato comunista del mese di giugno 1948 in Cecoslovacchia e il blocco della città di Berlino (2), che ebbe inizio nel mese di aprile dello stesso anno, portarono, nel mese di marzo 1948, alla firma del Trattato di Bruxelles (3).

A tale accordo seguirono dei negoziati con gli Stati Uniti (4) ed il Canada, a cui si aggiunsero successivamente la Danimarca, l'Italia, l'Islanda, la Norvegia ed il Portogallo, paesi che furono invitati dagli Stati del Trattato di Bruxelles a creare una alleanza in grado di assicurare pace e stabilità nella zona Euro-Atlantica. Questi negoziati portarono alla firma del Trattato di Washington, nel mese di aprile 1949 (5). Elemento fondamentale di tale accordo fu l'articolo 5, che assicurava una risposta dell'Alleanza Atlantica ad un attacco esterno contro qualsiasi Stato membro. Questa garanzia costituì il nucleo principale del Trattato del Nord

(1) Lawrence S. Kaplan, *È nata un'alleanza*, Rivista della NATO (edizione speciale), Bruxelles, primavera 1999, p. 7

(2) Nel giugno 1948, l'Unione Sovietica bloccò gli accessi consentiti agli alleati alla città di Berlino, divisa ed occupata. Il blocco ed il conseguente ponte aereo di Berlino ebbero l'effetto di concentrare l'attenzione degli Stati Uniti sulla necessità di un patto di sicurezza

(3) Il Trattato in questione, firmato da cinque paesi dell'Europa occidentale (Belgio, Francia, Olanda, Lussemburgo e Gran Bretagna), modificato nel 1984, si prefiggeva lo scopo di sviluppare un sistema di difesa comune, della durata di 50 anni, e di rinforzare i legami di carattere politico fra gli Stati firmatari. E' stato il primo passo nel processo che ha portato alla firma del Trattato del Nord Atlantico nel 1949. Il Trattato di Bruxelles è il documento istitutivo dell'attuale Unione dell'Europa Occidentale (UEO)

(4) L'11 giugno 1948 il Senato degli Stati Uniti aveva approvato una risoluzione con la quale imponeva al governo di impegnarsi a promuovere iniziative tese a limitare il diritto di veto nell'ambito delle Nazioni Unite, autorizzandolo nel contempo, alla stipula di convenzioni regionali per costituire organizzazioni di difesa collettiva ai sensi di quanto previsto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. *U.S Senate Resolution 239*, 80th Congress, 11th June 1948, NATO Basics Document, Bruxelles, 1989

(5) Agli Stati firmatari del trattato del 1949, si aggiunsero, nel 1952 la Turchia e la Grecia, la Germania nel 1955, nel 1982 la Spagna, e nel 1999 la Repubblica Ceca, la Polonia e l'Ungheria

Atlantico, firmato a Washington DC, il 4 aprile 1949.

L'appartenenza ad un sistema di sicurezza e di difesa quale la NATO costituisce di per sé un mezzo per la protezione ed il perseguimento di determinate politiche ed interessi nazionali. Non può quindi considerarsi quale variabile indipendente, ed è, inoltre, condizionata dal sistema istituzionale, sul quale ha riflessi di carattere diretto, nella protezione di interessi e valori, che coinvolgono anche l'identità e la sovranità degli Stati (6).

Nel periodo della guerra fredda e del confronto fra Occidente ed il Patto di Varsavia i problemi della sicurezza e della difesa collettiva avevano trovato una soluzione nell'Alleanza Atlantica: gli interessi che la NATO proteggeva erano indubbiamente vitali per tutti gli Stati membri, e quindi anche per l'Italia.

Dopo il crollo del Patto di Varsavia e la disgregazione dell'Unione Sovietica, la situazione è completamente cambiata; è scomparsa, apparentemente, la minaccia dall'Est, alcuni paesi del vecchio Patto di Varsavia sono stati integrati nell'Alleanza Atlantica e la sicurezza da statica è divenuta dinamica. Non consiste più nel dissuadere un'aggressione su di una linea difensiva avanzata, ma di intervenire al di fuori dal territorio nazionale per il ripristino ed il mantenimento della pace, della stabilità e dell'ordine internazionale. Nel mondo bipolare i fattori di minaccia e di sicurezza erano prevalentemente militari, data la superiorità quantitativa e lo schieramento offensivo delle forze del Patto di Varsavia. Ora l'aspetto militare è divenuto solo una componente rispetto ad altri aspetti, come quello demografico, culturale e religioso, dello sviluppo e del sottosviluppo economico. Contemporaneamente, gli interessi da difendere si sono notevolmente allargati e differenziati rispetto al passato. Gli interventi sono quindi divenuti degli strumenti di politica internazionale, condizionati dagli interessi nazionali, dal consenso dell'opinione pubblica, quindi dalla politica interna dello Stato. Le minacce si sono diversificate, non riguardano più interessi quali quello dell'integrità territoriale,

riguardano, invece, interessi considerati importanti dai singoli Stati, a seconda della loro posizione geografica, dei loro condizionamenti culturali e storici, dei loro interessi economici e politici e dell'esposizione alle ripercussioni indirette dei conflitti; tutto ciò ha valore anche per un paese come l'Italia (7).

La personalità giuridica internazionale della NATO

L'organizzazione del Patto del Nord Atlantico è stata istituita con il Trattato firmato a Washington il 4 aprile 1949. Il Trattato ha dato vita ad una



Il Ministro degli Affari Esteri, Carlo Sforza firma per l'Italia il Trattato (Foto NATO).

alleanza di difesa collettiva secondo quanto stabilito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Il Trattato del Nord Atlantico costituisce, dunque, la base giuridica e negoziale dell'Alleanza; è stato concepito nell'ambito dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che riafferma il diritto degli Stati alla legittima difesa individuale e collettiva.

(6) Le regole giuridiche internazionali vengono create primariamente dagli Stati ed a quest'ultimi si indirizzano. Necessariamente, questo richiede in via preliminare che gli Stati, attraverso i propri organi competenti, accertino ed interpretino le regole internazionali rilevanti. Va sottolineato nuovamente in termini generali che le regole internazionali incidono quotidianamente sull'esercizio della sovranità interna degli stessi. Attila Tanzi, *Introduzione al Diritto Internazionale Contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2004, p. 250-251

(7) Le regole dell'unanimità o del consenso, che governano istituzioni quali la NATO, comportano, inevitabilmente, una "nazionalizzazione" delle decisioni ed influenzano il funzionamento delle strutture collettive dell'Alleanza, perché i governi, essendo eletti nei rispettivi paesi, sono portatori di interessi influenzati dalle opinioni pubbliche nazionali. La pluralità e le priorità dei singoli Stati membri condizionano enormemente il processo decisionale della NATO

Nel preambolo del Trattato gli Stati aderenti che: “.....aderiscono al presente Trattato riaffermano la loro fede negli scopi e nei principi dello Statuto delle Nazioni Unite e il loro desiderio di vivere in pace con tutti i popoli e con tutti i governi. Si dicono determinati a salvaguardare la libertà dei loro popoli, il loro comune retaggio e la loro civiltà, fondati sui principi della democrazia, sulle libertà individuali e sulla preminenza del diritto. Aspirano a promuovere il benessere e la stabilità

mento della pace e della sicurezza internazionale, quando minacciate o violate (9). In un tale contesto possiamo rilevare come accanto alla classica funzione conciliativa degli organi dell'ONU si affianchi anche quella delle organizzazioni regionali. L'art. 52 della Carta delle Nazioni Unite prevede, infatti, che in seno a tali organizzazioni si compia “ogni sforzo per giungere ad una soluzione pacifica delle controversie di carattere locale....prima di deferirle al Consiglio di Sicurezza”.



Interventi umanitari della NATO

Il Trattato si ispira, quindi, da un lato all'opportunità di prospettare punti di contatto con l'organizzazione delle Nazioni Unite, intesa come organizzazione universale, piuttosto che di contrapporsi ad essa, dall'altra, però, all'esigenza di definire un sistema di sicurezza collettiva per gli Stati membri, sviluppato al di fuori dal sistema delle Nazioni Unite, basandosi, conseguentemente, sulla possibilità del mancato funzionamento del sistema stabilito dalla Carta (10).

Gli artt. 3 e 5 indicano i presupposti ed i meccanismi del sistema di autodifesa e costituiscono, pertanto, il nucleo normativo fondamentale del Trattato. In questi articoli vengono formulati rispettivamente l'impegno delle parti a mantenere e rafforzare la propria capacità di resistenza di fronte ad un attacco armato e l'obbligo di assistenza a

nella regione dell'Atlantico settentrionale. Sono decisi a unire i loro sforzi in una difesa collettiva e per la salvaguardia della pace e della sicurezza. Pertanto, essi aderiscono al presente Trattato Nord Atlantico”.

Dall'esame del Trattato di Washington, particolare rilievo assume il riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, quale strumento per la risoluzione delle controversie (8). È chiaro il riferimento al sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite e alla sua funzione coercitiva, quale strumento mirato ad assicurare il mantenimento o il ristabili-

mento di uno Stato membro che sia oggetto di un attacco armato.

Particolare attenzione deve essere, quindi, posta nell'esaminare l'art. 5 del Trattato:

“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

(8) La Carta delle Nazioni Unite fu elaborata ed approvata nel 1945, durante la Conferenza di San Francisco, dopo essere stata sostanzialmente definita durante la Conferenza di Dumbarton Oaks del 1944 e durante la Conferenza di Yalta del mese di febbraio 1945. La Carta sancisce, all'art. 2, para 4, il divieto dell'uso della forza nei rapporti internazionali ed accentra in un organo delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza, la competenza a compiere le azioni necessarie per il mantenimento dell'ordine e della pace fra gli Stati, ed in particolare l'uso della forza ai fini di polizia internazionale

(9) Ai sensi dell'art. 39 della Carta, il Consiglio di Sicurezza accerta se determinate situazioni costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale o violazioni delle stesse. Inoltre, come sottolineato dal Professor Hans Kelsen, la finalità dei poteri coercitivi del Consiglio di Sicurezza “*is not to maintain or restore the law, but to maintain or to restore peace, which is not necessarily identical with law*”, The Law of the United Nations, Londra, 1959, p. 294

(10) Questo binomio si coglie già nel preambolo che rinvia, da un lato alle finalità previste dalla Carta delle Nazioni Unite, dall'altra prevede propri obiettivi e definisce la necessità di costruire un proprio sistema di sicurezza.

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.”

Significato centrale per il funzionamento dell'Alleanza assume conseguentemente il concetto di attacco armato. Tale concetto, tuttavia, non viene precisato nel Trattato istitutivo, se non per il fatto che “ogni attacco armato 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.”

L'art. 5 del Trattato prevede, dunque, l'obbligo di assistere uno Stato membro della NATO che sia oggetto di un attacco armato, cioè “nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale e collettiva riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Anche l'esame di tale articolo del Trattato Atlantico va, quindi, fatto alla luce di quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite.

L'art. 6 del Trattato, nel definire l'ambito geografico (11) 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 uno degli Stati membri, ma anche contro forze navali o aeree in navigazione nell'area di rilevanza del trattato.

Passando, infine, all'esame dell'art.

9 del Trattato Atlantico, si evince che lo stesso stabilisce la costituzione di un Consiglio (12), il quale, oltre a doversi occupare di tutte le questioni inerenti l'organizzazione e l'implementazione del Trattato, avrebbe dovuto istituire tutti quegli organismi sussidiari necessari per il funzionamento dell'Alleanza. Sulla base di tale articolo, il 17 settembre 1949, a Washington, il Consiglio Atlantico deliberò la costituzione ed i compiti degli organi sussidiari della NATO.

L'attribuzione della personalità giuridica ad una organizzazione internazionale quale la NATO, ovvero il riconoscimento della capacità di essere destinataria, in modo autonomo dagli Stati membri, di diritti ed obblighi internazionali, è un risultato a cui la dottrina è giunta di recente e che sottolinea la presenza sempre più marcata delle organizzazioni internazionali nella vita della Comunità Internazionale (13).



L'Admiral Harry Ulrich, Comandante delle Truppe Alleate di Napoli con un gruppo di ufficiali NATO

(11) Essa comprende il territorio degli Stati membri in Europa o in America del Nord, il territorio della Turchia e le isole sotto la giurisdizione di uno Stato membro nell'Atlantico, a nord del tropico del Cancro; le forze navali ed aeree, l'area geografica del Mediterraneo

(12) *North Atlantic Council*: il Consiglio Atlantico è l'organo principale del Trattato del Nord Atlantico. E' composto normalmente dai ministri degli esteri o dai rappresentanti diplomatici degli Stati membri

(13) In effetti, è possibile individuare due periodi distinti:

- prima del 1945: la dottrina considerava le organizzazioni internazionali solo in funzione degli Stati membri e, conseguentemente, non veniva attribuita loro alcuna soggettività distinta da quella degli Stati membri;
- dopo il 1945: la dottrina si evolve, in particolare a seguito di un intervento della Corte Internazionale di Giustizia che, con parere consultivo del 11.04.1949, riconosceva la soggettività internazionale dell'ONU. Il problema si è posto in concreto in relazione all'omicidio del mediatore ONU, di cittadinanza svedese, in Palestina. Si trattava di verificare se titolare del diritto di esercitare la protezione diplomatica avrebbe dovuto essere la Svezia, in quanto Stato membro, oppure l'ONU. La questione fu risolta in quanto la CIJ si espresse nel senso dell'esistenza del diritto/dovere da parte dell'ONU di esercitare la protezione diplomatica dei propri funzionari.

Inoltre, nel 1980, sempre la Corte Internazionale di Giustizia ribadiva in un parere reso sull'interpretazione dell'accordo fra l'OMS e l'Egitto che “l'Organizzazione Internazionale è un soggetto di diritto internazionale, vincolato, in quanto tale, da tutti gli obblighi che gli derivano dalle regole generali del diritto internazionale, dal suo atto costitutivo e dagli accordi di cui è parte”; (CIJ, *Recueil*, 1980, 89 e s., par. 37)

L'attribuzione della soggettività si basa essenzialmente sui seguenti fattori:

- il diritto di concludere accordi internazionali che attribuiscono diritti ed obblighi solo alle organizzazioni internazionali in quanto tali e



Interventi umanitari

non agli Stati membri. In quest'ultimo caso è il trattato istitutivo che chiarisce esplicitamente se e quali convenzioni internazionali, concluse dall'organizzazione, obbligano anche gli Stati membri;

- gli organi delle maggiori organizzazioni internazionali godono di tutte quelle immunità diplomatiche concesse agli organi di uno Stato e le stesse organizzazioni sono immuni dalla giurisdizione dello Stato territoriale;
- le organizzazioni internazionali hanno propri fini, diversi da quelli degli Stati membri, organi propri che hanno il diritto di porre in essere atti per il raggiungimento di detti fini.

In ogni caso, va evidenziato che la capacità giuridica di una organizzazione internazionale è più limitata rispetto a quella di uno Stato. Non disponendo di un territorio e di una comunità, cioè non esercitando la sovranità territoriale, non possono

essere destinatarie di tutte le norme internazionali relative al suo esercizio.

Non bisogna confondere la personalità internazionale delle organizzazioni con la personalità di diritto interno delle organizzazioni medesime. Le organizzazioni internazionali posseggono, infatti, anche una personalità di diritto interno, che implica il riconoscimento della capacità di agire, in maniera giuridicamente rilevante, all'interno del territorio degli Stati membri, oppure di agire all'interno di Stati terzi (capacità, ad esempio di stipulare contratti di diritto privato, vendere ed acquisire beni, etc.). In genere, nel primo caso, tale capacità è riconosciuta e disciplinata dalle stesse norme istitutive dell'organizzazione che dettano regole "anche con riguardo sia al contenuto che ai limiti di siffatte capacità" (14). Nel secondo caso, invece, essendo lo Stato terzo, come tale non vincolato dal trattato istitutivo, è necessario far

riferimento alle norme interne dello Stato che disciplinano la capacità giuridica di enti collettivi stranieri, (15) oppure a norme di diritto internazionale generale che disciplinano le singole fattispecie

La NATO in Italia

Alla struttura militare integrata della NATO devono essere ricondotte anche tutte quelle infrastrutture comuni dell'Alleanza, costituite sul territorio degli Stati membri; fra esse vanno comprese, quindi, tutte le installazioni NATO in Italia. Tutte queste infrastrutture devono essere raccordate, ancorché indirettamente, al complesso quadro giuridico della NATO, tenuto conto che le infrastrutture in questione trovano fondamento ultimo negli atti di predisposizione della difesa integrata dell'Organizzazione Atlantica (16).

(14) L'art. 104 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce, ad esempio, che "l'organizzazione gode, sul territorio di ciascuno degli Stati membri, della capacità giuridica che le è necessaria per esercitare le sue funzioni e raggiungere i propri fini". L'art. 282 (ex art. 211) del Trattato CE prevede che in ciascuno degli Stati membri la Comunità abbia "la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali", che essa possa in particolare "acquisire o alienare beni immobili e stare in giudizio", e che a tal fine essa "sia rappresentata dalla Commissione"

(15) Ad esempio in tal senso la sentenza della *House of Lords* del 21.02.1991, nel caso *Arab Monetary Fund v. Hashim and Others*, ILR, vol. 85, 1 ss

(16) Particolare attenzione va posta, a tal proposito, all'utilizzazione di tali strutture in caso di attacco armato e qualora vi siano divergenze di opinioni circa il verificarsi del presupposto dell'attacco armato. Infatti, si tratta di verificare se uno Stato territoriale possa rifiutare l'utilizzazione di una base militare. In via generale ciò non sembra possibile, considerando l'obbligo di assistenza previsto dal Trattato, il quale sembra avere come contenuto minimo la facoltà di utilizzare basi militari concesse sul proprio territorio

Come prima cosa va rilevato che un Comando NATO in Italia si pone con una propria personalità giuridica di diritto interno, che implica il riconoscimento della capacità di agire (in altre parole della capacità di stipulare contratti di diritto privato, di vendere ed acquistare beni, ecc.). Tale personalità, di diritto interno, non deve essere confusa con la personalità internazionale dell'Organizzazione Atlantica (17).

Normalmente gli accordi istitutivi delle organizzazioni prevedono l'obbligo degli Stati membri di riconoscerne tale capacità giuridica nei rispettivi ordinamenti, e dettano, inoltre, le norme con riguardo al contenuto ed ai limiti di detta capacità (e della capacità di agire che ne consegue).

Per quanto attiene ai rapporti fra l'Italia e la NATO particolare importanza assumono i seguenti riferimenti giuridici:

- il 2° comma dell'art. 10 della Costituzione che stabilisce una duplice garanzia a favore degli stranieri. La loro condizione giuridica va disciplinata con legge; inoltre la legge deve essere conforme alla disciplina internazionale, sia a quella di origine consuetudinaria che a quella di origine convenzionale. La disposizione costituzionale contiene quindi una tutela "selettiva" nei confronti dei trattati, assicurando una garanzia costituzionale solo a favore di quelli concernenti la condizione giuridica dello straniero. Accanto alle garanzie di ordine sostanziale, l'art. 10, 2 comma, stabilisce una garanzia di ordine procedurale, prevedendo che la condizione dello straniero sia oggetto di disciplina ad opera della legge ordinaria. Dal punto di vista tecnico, la disposizione costituzionale sembra qualificabile come una riserva di legge relativa. Sarebbe infatti eccessivo pensare che la norma imponga che ogni aspetto del trattamento dello straniero sia puntualmente disciplinato dalla legge. Sembra ragionevole

ritenere che alla sfera legislativa spetti comunque stabilire una disciplina di principio, mentre non sarebbe preclusa una disciplina di dettaglio a mezzo di atti amministrativi. Sono infatti molti gli esempi di atti che disciplinano in profondità aspetti di indubbio rilievo dello *status* giuridico dello straniero, come nel caso dello status giuridico del personale internazionale NATO in Italia;

- il Trattato del Nord Atlantico, stipulato a Washington il 4 aprile 1949 e ratificato con Legge n. 465 del 1 agosto 1949 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 177 del 4 agosto 1949);
- la Convenzione di Ottawa del 1951, che disciplina lo statuto internazionale, le immunità ed i privilegi dell'Organizzazione Atlantica, dei suoi rappresentanti e dei rappresentanti degli stati presso di essa;
- la Convenzione fra gli Stati partecipanti al Trat-



Un aereo della NATO trasporta aiuti a Islamabad

tato del Nord Atlantico sullo status delle forze armate (*NATO Status of Forces Agreement*, generalmente conosciuto come NATO SOFA, firmato a Londra il 19 giugno 1951 e ratificato dall'Italia con la legge n. 1335 del 30 novembre 1955 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 8 del 11 gennaio 1956) (18);

(17) Personalità internazionale di una organizzazione è stata affermata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere 20.12.1980 sull'interpretazione dell'accordo 25.3.1951 fra l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Egitto (CIJ, *Recueil*, 1980, 89 s., par. 37). "L'organizzazione internazionale - si legge nel parere - è un soggetto di diritto internazionale, vincolato, in quanto tale, da tutti gli obblighi che gli derivano dalle regole generali del diritto internazionale, dal suo atto costitutivo e dagli accordi di cui è parte"

(18) Lo stesso documento è stato esteso e sottoscritto il 19 giugno 1995, a Bruxelles, dai Paesi partner della NATO. Per tale motivo esso è anche noto con il termine di NATO SOFA PfP e, sostanzialmente, con le opportune modifiche ed integrazioni, estende a tutte le nazioni facenti parte dell'Accordo di Partenariato per la Pace le norme e i principi di cooperazione analoghi a quelli del NATO SOFA. Anche questo documento è stato recepito dall'ordinamento italiano con la legge n. 229 del 30 giugno 1998

- il Protocollo sullo statuto dei quartieri generali militari internazionali creati in virtù del Trattato del Nord Atlantico, firmato a Parigi il 28 agosto 1952 e ratificato dall'Italia con Legge n. 1338 in data 30 novembre 1955 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 8 del 11 gennaio 1956);
- l'Accordo fra il Governo Italiano ed il Comando Supremo Alleato in Europa sul funzionamento sul territorio italiano dei quartieri generali militari internazionali, firmato a Parigi il 26 luglio 1961; accordo a cui è stata data esecuzione con D.P.R. 18 settembre 1962, n. 2085.

Da un attento esame del Trattato istitutivo dell'Alleanza Atlantica (1949) si può facilmente notare come esso formuli essenzialmente principi di carattere generale, oltre a taluni obblighi ben determinati nel loro contenuto. Gran parte degli obblighi, derivanti dall'appartenere alla NATO, hanno

inizio sui punti generali di un accordo, mentre si rinvia ad atti successivi l'attuazione dei suddetti principi. Tale modo di procedere permette di avere una grande flessibilità nella determinazione di diritti ed obblighi per gli Stati membri e nella scelta degli strumenti con i quali fare fronte a particolari situazioni, man mano che esse si presentano.

Il quadro normativo di riferimento appare quindi complesso ed estremamente tecnico, frutto per lo più di intese fra gli organi di governo e militari, che ha trovato in passato, come abbiamo avuto modo di vedere, attuazione anche in assenza di formali procedure di adattamento degli ordinamenti interni. In prima analisi, nell'esaminare lo status giuridico delle basi NATO, di particolare rilievo è la Convenzione di Ottawa del 1951, che disciplina lo statuto internazionale, le immunità ed i privilegi dell'Organizzazione Atlantica, dei suoi rappresentanti, dei rappresentanti degli stati presso di essa, con implicazioni, conseguentemente, di carattere giuridico anche sul territorio italiano.

In questa disciplina convenzionale, particolare significato assume il carattere funzionale delle immunità e dei privilegi rispetto alla realizzazione dei fini della NATO. L'art. III della Convenzione impegna infatti l'Alleanza a facilitare l'amministrazione della giustizia ed a impedire che si verifichino abusi al godimento di immunità e privilegi. La regola è precisata dagli articoli XV e XXII, in ordine rispettivamente alle immunità garantite ai rappresentanti degli Stati presso la NATO e ai funzionari dell'Organizzazione Atlantica, i quali stabiliscono un obbligo a rinunciare



Summit NATO - Ukraine Commission

richiesto, inoltre, e possono richiedere tuttora, "un'attività di attuazione" da parte degli Stati membri, e conseguentemente, nel nostro caso, anche dell'Italia (19). Il Trattato istitutivo è, dunque, una sorta di accordo-quadro, poiché costituisce il fondamento giuridico di una serie di attività successive, finalizzate a dare attuazione a quanto previsto nel Trattato. Tale fenomeno è assai comune nell'ambito del diritto dei trattati, soprattutto nel contesto di organizzazioni internazionali, laddove si preferisce manifestare un consenso di prin-

ciare alle immunità qualora il godimento di esse costituisca un impedimento alla realizzazione della giustizia e la rinuncia non pregiudichi gli scopi per i quali l'immunità è concessa. La Convenzione riconosce alla NATO ed ai suoi beni l'immunità assoluta dalla giurisdizione, sia di cognizione che di esecuzione (20). La concessione di un'immunità così estesa sembra rispondere all'idea che l'Alleanza 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 destinati.

(19) Tale attività è ispirata dall'idea di evitare che insorgano controversie fra Stati membri in relazione alle attività dell'Alleanza o ad attività di truppe di altri Stati membri riconducibili al quadro NATO

(20) In dottrina, l'azione cognitiva corrisponde all'attività di accertamento del giudice, mentre l'azione esecutiva segna il momento in cui un'eventuale sentenza trova attuazione, nell'ottica di conseguire un risultato concreto

Inoltre, particolare importanza assumono sia il Trattato di Londra, che regola lo status delle forze armate alleate, nonché il Protocollo di Parigi del 28 agosto 1952 (21), sullo Statuto dei quartieri militari generali internazionali istituiti in base al Trattato di Washington. Inoltre, vi sono numerosi accordi bilaterali quali, ad esempio, l'Accordo fra il Governo Italiano ed il Comando Supremo Alleato in Europa sul funzionamento sul territorio italiano dei quartieri generali militari internazionali, firmato a Parigi il 26 luglio 1961; accordo a cui è stata data esecuzione con D.P.R. 18 settembre 1962, n. 2085 o il Memorandum d'intesa tra il Ministro della Difesa della Repubblica Italiana e il Comando Supremo delle Forze Alleate in Europa (SHAPE) riguardante la fornitura di supporto logistico alle forze esterne in transito o temporaneamente stanziati sul territorio italiano in applicazione del piano 1045 "Joint Endeavour" di SACEUR", sottoscritto il 14 e il 15 dicembre 1995.

Passando all'esame del Trattato di Londra, concluso nell'immediato dopoguerra, in esso si trova la regolamentazione dello status delle forze armate degli Stati membri dell'Alleanza atlantica. In esso vengono disciplinati, fra l'altro, alcuni aspetti fondamentali dei rapporti fra Stati alleati come la ripartizione della giurisdizione fra Stato territoriale e Stato di appartenenza dei componenti di forze armate alleate che si rendano autori di reati. In proposito il Trattato di Londra prevede, sulla base di una norma internazionale di carattere consuetudinario, l'esenzione dalla giurisdizione dello Stato territoriale per reati realizzati nello svolgimento di mansioni ufficiali (22). Tale norma ha lo scopo di garantire che i membri del personale militare che pongano in essere reati nello svolgimento delle loro funzioni siano giudicati dallo Stato di appartenen-

za e non dallo Stato in cui il reato è stato posto in essere. Lo stesso Trattato prevede peraltro che lo Stato territoriale possa richiedere allo Stato di



Aiuti umanitari

appartenenza dell'autore del reato di rinunciare all'esercizio della giurisdizione (23).

Fino alla seconda guerra mondiale esisteva un'importante corrente di pensiero, accreditata da una parte della giurisprudenza maturata al riguardo dello status giuridico delle truppe armate sul territorio di Stato estero, in virtù della quale "any public armed force, whether on land or sea, which enters the territory of another nation with the latter's permission enjoys extraterritorial status". Tale impostazione, rivolta a legittimare una sorta di immunità assoluta dei militari e dello Stato di loro appartenenza dalla giurisdizione dello Stato territoriale, è stata superata nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale. Infatti, il sistema normativo del Trattato di Londra del 1951, allorché si propose di codificare una disciplina coerente con le esigenze degli interessi dei vari Stati coinvolti e con la pratica sino ad allora intervenuta, non ebbe esitazione nel determinare, come risulta chiaramente anche dai lavori preparatori, che:

- l'immunità assoluta dei militari stranieri non è

(21) Il Protocollo di Parigi del 1952, all'art. XI, ribadisce il principio dell'immunità assoluta da misure coercitive relativamente ai Quartieri generali della NATO, ai quali viene riconosciuta, come abbiamo visto, una personalità giuridica negli ordinamenti degli Stati membri. Va peraltro evidenziato che una sentenza della Cassazione del 1991 (n. 902 del 30.01.1991) sembra indicare in astratto la possibilità di esercitare la giurisdizione esecutiva rispetto ai beni non direttamente preordinati al soddisfacimento delle finalità istituzionali dell'Alleanza. Nei confronti dei Quartieri generali militari è invece possibile l'esercizio della giurisdizione contenziosa in materia di rapporti di lavoro con mano d'opera locale. La regola può essere ricavata dall'art. III del Protocollo di Parigi 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 rapporto

(22) articolo VII, par. 3, lett. c. Tale fattispecie è altresì disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1956, n. 1666, contenente il regolamento relativo all'applicazione dell'articolo VII del Trattato di Londra

(23) L'art. VIII del Trattato di Londra contiene inoltre un'importante disposizione in merito alla ripartizione fra Stato di soggiorno e Stato d'invio degli oneri che costituiscono risarcimento di un danno provocato nello svolgimento delle funzioni

riconosciuta da alcuna norma di diritto internazionale consuetudinario;

- anche i militari stranieri sono tenuti a rispettare la legge, e le specifiche norme rilevanti per l'esercizio della loro attività militare, dello Stato straniero di accoglienza: pertanto anch'essi sono " *subject to local laws* ";
- allo Stato territoriale spetta l'esercizio della giurisdizione sui comportamenti tenuti dai militari stranieri nel suo ambito, allorché violino le sue norme. Tale esercizio peraltro, abitualmente soffre limiti e preclusioni significativi allorché anche lo Stato di appartenenza dei militari parimenti sanziona gli stessi comportamenti e ci si trova in presenza di alcune circostanze previste nel Trattato di Londra e a volte ulteriormente precisate dagli Stati negli accordi in virtù dei quali lo Stato territoriale consente la presenza delle truppe straniere nel proprio ambito;
- è comunque legittimo l'esercizio della giurisdizione esclusiva dello Stato di appartenenza per i reati compiuti dai suoi militari nel territorio dello Stato ospite, ma soltanto per la tutela dei valori dello Stato di appartenenza non direttamente rilevanti per lo Stato territoriale (tradimento, sabotaggio, violazione di segreti di Stato).

Tale regolamentazione, adottata secondo parametri standardizzati, è rivolta a riconoscere la "priorità dell'esercizio della giurisdizione" da parte dello Stato di appartenenza dei militari o da parte dello Stato ter-

ritoriale in funzione dei valori che si assume essere stati, di volta in volta, lesi oppure del tipo di attività (relativa o meno al compimento di *official duties*) nell'ambito della quale il comportamento illecito è stato tenuto (24). È un sistema, quindi, che introduce nella materia in esame criteri di esercizio della giurisdizione rivolti sia ad escludere conflitti di giurisdizione sia a rendere operativo il principio del *ne bis in idem* (25). Tale sistema normativo si pone come derogatorio rispetto al principio generale previsto nell'articolo 6 del codice penale, secondo il quale "chiunque commette un reato nel territorio dello Stato è punito secondo la legge italiana...". Si deve rilevare, quindi, che la deroga al principio di territorialità e la conseguente "priorità della giurisdizione dello Stato di origine", ad esclusione dell'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale, (salvo rinuncia da parte dello Stato di origine) è espressamente prevista con riferimento ai comportamenti illeciti " *accomplis dans l'exécution du service* " o " *committed in the performance of an official duty* " (26). Si tratta di una situazione la quale, pur destinata ad essere concretamente operativa solamente a seguito di un'attenta valutazione delle diverse caratteristiche di ogni caso di specie, sembra formulata secondo criteri che consentono un



Il Segretario Generale della NATO in Iraq

ragionevole ed equilibrato contemperamento dei diversi interessi in gioco relativi all'esercizio della giurisdizione dello Stato territoriale rispetto a quello di origine in coerenza con principi risalenti al diritto internazionale consuetudinario relativi all'analoga materia delle immunità riconosciute agli organi di Stati esteri presenti nel territorio di uno Stato ospite (27).

(24) È prevista, a tal proposito, la competenza di un arbitro al fine di determinare se un atto dannoso sia stato compiuto nell'esercizio delle funzioni (art. VIII della Convenzione di Londra)

(25) Principio in base al quale, una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in uno stato membro non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un altro stato membro a condizione che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello stato di condanna, non possa più essere eseguita

(26) È dunque necessario operare una distinzione fra atti compiuti in quanto rappresentanti di una organizzazione internazionale ed atti compiuti come privato. I primi sono coperti da quella che viene chiamata l'immunità funzionale, nel secondo caso ci troveremo di fronte ad un'immunità per gli atti privati

(27) Appaiono di sicuro interesse, a proposito della posizione di alcuni importanti Stati parti dell'Alleanza Atlantica sulla questione della esenzione dalla giurisdizione dello Stato territoriale dei militari appartenenti a forze armate di Stati alleati, le conclusioni emerse dallo studio della normativa tedesca e britannica e delle norme convenzionali concluse a tale riguardo dalla Germania e dalla Gran Bretagna. In particolare, da tale studio emerge come lo Stato territoriale possa, ricorrendone le circostanze, ulteriormente delimitare la propria giurisdizione anche nei casi in cui esso sarebbe competente secondo il Trattato di Londra. Atti Parlamentari, 183, Camera dei Deputati, XIII Legislatura, disegni di legge e relazioni- documenti

Si tratta di un criterio consolidato nella pratica internazionale che razionalmente prende in considerazione un parametro di riferimento idoneo a valutare i disparati interessi rilevanti ai fini dell'esercizio della giurisdizione. Altro aspetto di particolare importanza è il complesso meccanismo predisposto dall'art. VIII della Convenzione di Londra per quanto riguarda i danni derivanti da fatti illeciti compiuti da appartenenti a forze armate di uno Stato membro, o da dipendenti di 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. Comunque, il ricorso a vie giudiziali appare scarsamente conveniente, tenuto, inoltre, conto della possibilità per il danneggiato di ottenere, visto quanto previsto dall'art. VIII della Convenzione, più facilmente un risarcimento extragiudiziale (28).

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 e ciò al fine di evitare l'esercizio della giurisdizione. In conclusione va evidenziato anche quanto attiene alla materia dei privilegi fiscali (29). In questo caso si evidenzia come l'articolo XIII dell'Accordo fra il Governo Italiano ed il Comando Supremo Alleato in Europa sul funzionamento sul territorio italiano dei quartieri generali militari internazionali, firmato a Parigi il 26 luglio 1961, accordo a cui è stata data esecuzione con D.P.R. 18 settembre 1962, n. 2085 riguardanti le norme fiscali, preveda che i Quartieri Generali Interalleati non siano "soggetti ad imposte e sovrainposte sui fabbricati ad essi appartenenti ed occupati per impianti militari, analogamente a quanto previsto per gli impianti militari consimili. I Quartieri Generali Interalleati, per quanto concerne le imposte indirette erariali, godranno di massima dello

stesso trattamento che spetta alle Amministrazioni statali italiane con l'eccezione che l'imposta di registro risulterà sempre a carico degli stessi Quartieri Generali". Inoltre, sempre in conformità a quanto disposto dall'art. VIII dell'Accordo firmato a Parigi, i Quartieri Generali Interalleati saranno autorizzati a fruire delle esenzioni di cui all'art. XI, paragrafo 4, della "Convenzione" firmata a Londra il 19 giugno 1951 e resa esecutiva in Italia con la legge 30 novembre 1955, n. 1335 per importare, esenti da dogana, vettovaglie, rifornimenti ed altre merci ad uso del personale militare e civile e delle relative famiglie, in base alle clausole contenute nel suddetto art. XI.

Sempre a mente di quanto previsto dall'articolo XI della Convenzione e del punto 2 dell'art. VIII del Protocollo si consente, inoltre, ai Comandi della NATO in Italia di beneficiare dell'esenzione dagli oneri fiscali per l'importazione e l'acquisto di:

- prodotti petroliferi per le esigenze proprie dei Comandi internazionali;
- prodotti petroliferi necessari per il fabbisogno del personale militare e civile dipendente dai Comandi, secondo quantitativi prefissati (30). ■

BIBLIOGRAFIA

- Attila Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM, Padova, 2003.
- Benedetto Conforti, *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002.
- Diritto Internazionale Pubblico*, Gruppo editoriale Esselibri-Simone, Napoli, 2004.
- Giancarlo Scalese, *Diritto dei trattati e dovere di coerenza nella condotta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000.
- Giorgio Balladore Pallieri, *Dottrina delle Stato*, CEDAM, Padova, 1964.
- Autori Vari, *Manuale di Scienza della Politica*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- Carlo Jean, *La guerra nel pensiero politico*, Franco Angeli Editore, Milano, 1987.
- NATO Publications, *Allied Joint Host Nation Support, Doctrine and procedures*, Bruxelles, 2001.
- NATO Publications, *La NATO nel XXI secolo*, Bruxelles.
- Marco Clementi, *La NATO*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Bruno Simma, *NATO, the UN and the use of force, legal aspects*, European Journal of International Law, Oxford University Press, may 2003.

(28) Questa ultima 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

(29) I privilegi fiscali, la cui ragione di essere si trova nel fatto di evitare che lo Stato ospite attraverso l'esercizio del suo potere fiscale approfitti sul suo territorio per recuperare il proprio contributo al bilancio dell'organizzazione, comportano in primo luogo la rinuncia da parte dello Stato di sede a qualsiasi imposizione diretta od indiretta. Oltre a questo l'organizzazione ha la più ampia libertà di detenere fondi e valuta straniera, esenti dal pagamento di ogni diritto di dogana

(30) Inoltre, il D.P.R. 18 settembre 1962, n. 2083 che ha dato esecuzione all'Accordo, firmato a Parigi il 26 luglio 1961 e riguardante le particolari condizioni d'installazione e di funzionamento sul territorio italiano dei quartieri generali internazionali ha consentito di estendere il trattamento per l'impiego di benzina in esenzione d'imposta anche per le autovetture private del personale italiano in servizio presso i Quartieri Generali internazionali