

La sfida alle società aperte

Trattato NATO, Articolo V

Come analizzato nei report precedenti e come più volte dichiarato dagli esponenti del Cremlino, la guerra che Putin ha mosso verso i territori ucraini, non mira semplicemente a estendere i possedimenti territoriali russi, ma ha come obiettivo principale quello di scardinare il sistema occidentale e, in particolare, mira a incrinare le relazioni interne dei paesi uniti nella NATO. Ciò che dissuade la Russia dal muovere direttamente una guerra dentro i confini dei paesi NATO, è l'articolo 5 del trattato dell'Alleanza Atlantica, ovvero, ovvero il casus foederis¹ che, di fatto impone a tutti i membri dell'alleanza di intervenire nel caso in cui sia mosso un attacco verso uno di questi.

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 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.

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

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 alla 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.

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

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 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.

Sviluppi dell'articolo 5: il cyberspazio

Nel mondo di oggi, costantemente interconnesso alle reti internet globali, si aprono nuovi scenari di rischio che, al momento della stesura dell'art 5, non erano previsti né immaginabili⁴. In particolare si fa riferimento al cyberspazio e alla possibilità che vengano compiuti attacchi virtuali in grado di paralizzare i sistemi, anche militari, di un paese e che se condotti contro obiettivi finanziari, potrebbero addirittura provocare enormi perdite economiche. La domanda, a cui la stessa NATO è chiamata a rispondere, è capire se di fronte ad un attacco che si compie nel mondo virtuale, è possibile o meno invocare l'articolo 5 del Trattato⁵. Lo stesso Stoltenberg, segretario generale dell'Alleanza, ha dichiarato che l'articolo 5 potrebbe essere invocato anche nel caso in cui vi sia un

⁴ Per contrastare i rischi che si sviluppano nel cyberspazio la NATO ha creato una struttura dedicata con sede a Tallin, NATO Cooperative Cyber Defense Center of Excellence (CCDCOE) che coordina regolarmente esercitazioni per contrastare attacchi informativi verso i paesi membri (www.ccdcoe.org).

⁵ Per rispondere a questa domanda la NATO ha definito un sistema di regole e criteri conosciuto come Tallin Manual, la cui prima versione risale al 2013.

attacco informatico.⁶ Questa affermazione è particolarmente importante poiché la NATO si trova a fronteggiare in questo momento un nemico, la Russia, che fa un largo utilizzo di mezzi di guerra non convenzionali, tra i quali annoveriamo i cyber attacchi. Come non ricordare l'attacco hacker all'Estonia nel 2007 o le più recenti intrusioni all'interno dei sistemi di governo americani tramite una falla nel sistema SolarWinds⁷, scoperte nel dicembre 2020.

Non è casuale che Stoltenberg, nelle sue affermazioni non abbia precisato quali siano i criteri in base ai quali un attacco hacker può essere considerato tale da scatenare la risposta congiunta dei paesi NATO: questa indeterminatezza opera infatti come mezzo di deterrenza poiché nessun paese sarà tentato di mettere alla prova l'Alleanza Atlantica per scoprire i limiti della sua tolleranza. Tuttavia questa incertezza potrebbe anche generare dei problemi dal momento che una risposta debole, o peggio ancora non coordinata, ad un attacco hacker potrebbe minare la stabilità interna della NATO e spingere paesi ostili a compiere altre azioni vista la scarsa resistenza incontrata. Nei primi giorni del conflitto ucraino, il segretario generale ha ribadito⁸ la posizione in modo da dissuadere la Russia dal compiere attacchi informatici contro l'Occidente in risposta alle pesanti sanzioni imposte a Mosca. In merito alle attuali capacità della NATO di contrastare attacchi armati avanzati, è stata predisposta la Dichiarazione del Vertice del Galles (Dichiarazione del Galles) in cui i Capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno delineato la minaccia degli attacchi informatici, riaffermando la politica della NATO di "prevenzione, rilevamento, resilienza, recupero e difesa". Posizione ribadita nuovamente al summit 2021 di Bruxelles⁹ con una nuova politica collettiva di difesa in cui le parti si sono accordate riguardo alla necessità di usare tutte le risorse disponibili con scopi di deterrenza e di difesa contro gli attacchi cyber.

La Dichiarazione del Galles afferma inoltre che le norme del diritto internazionale, che includono il diritto internazionale umanitario (*jus in bello*) e la Carta delle Nazioni Unite, si applicano direttamente anche allo spazio della cybersicurezza. La Dichiarazione del Galles conclude prevedendo che l'articolo 5 della NATO sia invocabile anche di fronte ad attacchi informatici, valutando la situazione "caso per caso". I principi tradizionali dello *jus in bello* includono le regole di proporzionalità, che inquadrano le condizioni per l'uso della forza di una risposta militare, affinché siano orientate a evitare vittime civili. Un principio cardine del diritto dei conflitti armati è infatti quello secondo il quale l'azione militare in guerra è legittima fintanto che la carica e violenza della stessa è proporzionata al vantaggio militare ottenibile, mentre è vietata e perseguita ogni inutile o superflua azione di guerra. Diventa difficile quindi quantificare il vantaggio militare ottenibile nel momento in cui si risponde a qualcosa che è avvenuto nel mondo virtuale.

Vi sono poi delle difficoltà che sono proprie del regno del cyberspazio. Innanzitutto diventa difficile definire chi può essere ritenuto responsabile degli attacchi hacker, dal momento che questi attacchi sono condotti da individui o gruppi di individui non sempre riconducibili con certezza ad un attore statale. A volte nemmeno è possibile ricondurli ad uno stato concreto poiché le violazioni sono frutto di iniziative individuali.

⁶ <https://twitter.com/nato/status/1167360054166806529?s=21&t=N8XvRhiH4kACpccyfHJsIlg>

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/2020_United_States_federal_government_data_breach

⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193055.htm

⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm