

## **Terrorismo, diritto internazionale e ordine mondiale: riflessioni a caldo sull'11 settembre 2001**

Avv. Nicola Canestrini

pubblicato il 16 settembre 2001 (aggiornamento: 20 settembre 2001)

### **Sommario**

Relazioni pacifiche e sistematiche fra gli Stati richiedono qualcosa di più del ripudio della forza delle armi. Richiedono l'elaborazione di principi che controllino le cause dei conflitti armati. Richiedono, inoltre, un sistema internazionale in grado di promuovere condizioni di effettiva stabilità all'interno degli Stati, senza le quali non può sussistere alcun ordine internazionale.

### **Indice dei contenuti**

- 1. Principali accordi internazionali interessati**
- 2. Evoluzione della NATO ed ordinamento costituzionale italiano**
- 3. Vecchie paure e nuove prospettive**

### **Note**

## **1. Principali accordi internazionali interessati**

Il 12 settembre 2001 il Consiglio atlantico ha approvato una dichiarazione in cui afferma che gli attentati terroristici contro gli Usa rientrano nell'articolo 5 del Patto atlantico, che equipara un'aggressione armata contro uno Stato membro ad un attacco a tutta l'Alleanza (\*).

Il segretario generale dell'Alleanza Atlantica, George Robertson, dichiarando che "if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty", ha lasciato agli Stati Uniti l'ultima parola sull'azionamento di tale strumento di tutela. Infatti, si aprono 3 possibili alternative di reazione armata nel contesto del diritto internazionale:

- ❖ intervento solo degli Stati Uniti invocando il diritto all'autodifesa (ai sensi dell'articolo 51 del trattato Onu);
- ❖ formazione di una coalizione di intervento (willing coalition);
- ❖ richiesta da parte degli stati Uniti di un'azione comune Nato.

In quest'ipotesi, il Consiglio Atlantico deve deliberare all'unanimità una reazione comune. A questa reazione ogni Paese liberamente decide che tipo di apporto dare. Si noti che ogni alleato può decidere che tipo di assistenza vorrà dare e che «l'assistenza non è necessariamente militare e dipende dalle risorse materiali di ogni Paese». A questo punto, terminata la 'giurisdizione Nato, entra in campo la legislazione dei singoli Stati.

Anche se qualcuno fa notare che la dichiarazione di sostegno della Nato non si riferisce a un "atto di guerra", come il Presidente Bush ha definito l'attentato, bensì ad un "atto di barbarie", come richiesto da alcuni partiti belgi, Jack Straw, ministro degli Esteri in Gran Bretagna, ha detto alla CNN che certamente l'invocazione dell'articolo 5 significa che la Nato offrirà all'America sostegno militare e non solo morale [cfr. la dichiarazione alla Nazione del Presidente Bush (\*\*)].

Al di là del fatto se l'invocazione possa o meno considerarsi una "dichiarazione politica", è comunque la prima volta nella storia della Nato che l'articolo 5 esplicitamente invocato. Il Consiglio ha chiesto al segretario generale di informare il segretario generale delle Nazioni Unite di questa decisione.

L'articolo 5 prevede la possibilità di rispondere tutti insieme con tutti i mezzi ritenuti necessari, inclusi quelli militari. La Nato potrà dunque offrire agli Stati Uniti la propria collaborazione diretta per eventuali azioni di ritorsione per gli attacchi subiti.

In particolare, l'articolo 5 recita:

*"Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna 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'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Qualsiasi attacco*

*armato siffatto, e tutte le misure prese in conseguenza di esso, verrà immediatamente segnalato al Consiglio di Sicurezza. Tali misure dovranno essere sospese non appena il Consiglio di Sicurezza avrà adottato le disposizioni necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali" [(1) - enfasi aggiunta].*

L'articolo 6 del Patto Atlantico specifica poi che

*"per attacco armato contro una o più parti si intende un attacco armato contro il territorio di una di esse in Europa o nell'America settentrionale (omissis)".*

Gli articoli del Trattato NATO vanno letti alla luce del cd. nuovissimo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica, approvato dal Consiglio del Nord Atlantico - composto dai Capi di stato e di governo dei paesi facenti parte dell'Alleanza - a Washington D.C. il 23 e 24 aprile 1999 (2).

In particolare, il punto 24 del suddetto concetto strategico, recita che

*"un qualsiasi attacco armato sul territorio degli Alleati, da qualunque parte provenga, sarebbe coperto dagli Articoli 5 e 6 del Trattato di Washington. Tuttavia, la sicurezza dell'Alleanza deve anche prendere in considerazione il contesto globale. Gli interessi di sicurezza dell'Alleanza possono andare soggetti ad altri rischi di una natura più ampia, inclusi atti di terrorismo, di sabotaggio e di crimine organizzato, o anche alla interruzione del flusso di risorse vitali. I movimenti incontrollati di un gran numero di persone, in particolare come conseguenza di conflitti armati, possono anche porre problemi per la sicurezza e la stabilità, che colpiscono l'Alleanza. Esistono accordi all'interno dell'Alleanza per consultazioni tra gli Alleati, regolate dall'Articolo 4 del*

*Trattato di Washington, e, dove risulti appropriato, accordi per coordinare le loro azioni, incluse quelle di risposta a rischi di questo genere."*

Da qui, si è prospettato che sul piano del diritto internazionale l'attacco terroristico agli USA del 11 settembre 2001 legittimamente possa dare luogo all'invocazione dell'articolo 5, con tutte le conseguenze che ne derivano (2).

## **2. Evoluzione della NATO ed ordinamento costituzionale italiano**

Il Concetto Strategico della Nato del 1999 sostituisce quello adottato nel 1991. Infatti, nel luglio 1997 i Capi di stato e di governo dei paesi NATO, prendendo atto che la situazione aveva di nuovo subito un profondo cambiamento, convennero che, sebbene i principi fondamentali del Concetto rimanessero validi, questo doveva essere riesaminato per assicurarsi che il Trattato NATO - mai formalmente modificato - rimanesse "pienamente conforme alla situazione ed alle sfide relative alla sicurezza della nuova Europa" (3).

Una autorevolissima costituzionalista italiana, Lorenza Carlassare (4), sottolinea che questa vera e propria trasformazione del ruolo della NATO compiuto con l'adozione del Concetto strategico del 1999 pone un problema di controllo democratico (e dunque di legittimità costituzionale) sull'accordo internazionale di cui si ragiona.

Infatti, secondo l'art. 72 della Costituzione italiana

*"ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. (...)*

*La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge [...] di autorizzazione a ratificare trattati internazionali [...]."*

L'art 80 della Costituzione prosegue:

*"Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi."*

L'ordinamento costituzionale italiano prevede dunque una garanzia del controllo parlamentare da parte delle Assemblee rappresentative del popolo sovrano.

Anche in sede politica queste preoccupazioni sono oggetto di riflessione. In occasione della discussione parlamentare sulla legittimità della partecipazione italiana all'intervento in Kosovo, un esponente politico di primissimo ordine del dopoguerra italiano, l'onorevole Andreotti, il 16 giugno 1999 (5) disse:

*"[S]e si vuole cambiare il Patto Atlantico, lo si deve fare con le forme con le quali si cambiano i patti. Non è possibile sotto la dizione generica di "nuova strategia" dare per acquisito, quindi per valido, l'insieme dei documenti che sono stati adottati nel Consiglio di Washington. Questo è illegittimo."*

### **3. Vecchie paure e nuove prospettive**

Il timore è che l'invocazione dell'articolo 5 del trattato Nato, la cui evoluzione fino ad ammetterne l'operatività anche nel caso di un attacco dall'interno non è mai stata vagliata dal controllo parlamentare, possa eludere anche l'articolo 11 della Costituzione italiana ("L'Italia ripudia la guerra come strumento di risoluzione delle controversie internazionali") e l'articolo 78 Cost., che stabilisce che "le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari."

Chi decide sulla guerra è il Parlamento, deve essere il Parlamento, dato che le conseguenze di questa decisione ricadono direttamente su tutto il paese.

"Il ruolo del Parlamento, dunque è, secondo disposizioni specifiche e secondo i principi informatori di un sistema democratico, assolutamente centrale e prevalente nelle decisioni relative all'assunzione di impegni internazionali, in particolare di carattere militare: unico addirittura, con l'esclusione totale del governo, se si tratta di decisioni relative alla "guerra"(7).

Queste questioni aperte non possono, ad avviso di chi scrive, essere superate dal riferimento ad una guerra giusta (\*\*\*) - questa volta in nome di una cultura occidentale contrapposta in uno scontro finale contro il fondamentalismo islamico, primo bersaglio della reazione americana, e dunque, dei paesi occidentali.

Nella Costituzione italiana non esistono pretese in grado di legittimare il ricorso alla guerra, al di fuori della guerra di difesa - o, perlomeno, non si può prescindere dal tentativo di ricorrere, e, se necessario, di implementare su scala globale i diritti di partecipazione politica e ripartizione sociale, per chiudere il cerchio tra coercizione e consenso (8). Altrimenti si rischia di cadere nel black out argomentativo riassunto da Bobbio in questi termini: "ogni gruppo politico tende a considerare "giusta" solo la propria causa e fonda solo le proprie ragioni" (9).

"L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali."

Neppure invocare il secondo periodo dell'appena citato articolo 11 della Costituzione ("[l'Italia] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la



giustizia fra le Nazioni") vale a superare tale "principio fondamentale immodificabile", che nè leggi costituzionali, nè consuetudine, possono modificare senza provocare una rottura dell'ordinamento.

Forse varrebbe la pena riflettere invece su ciò che scrive Pogany:

"Le minacce all'ordine mondiale sono sempre state intese come provenienti dall'uso della forza da parte degli Stati. Di conseguenza, l'ordine mondiale è stato identificato con l'astensione dell'uso della forza armata.

Tuttavia, questa è una semplificazione pericolosa.

Relazioni pacifiche e sistematiche fra gli Stati richiedono qualcosa di più del ripudio della forza delle armi. Richiedono l'elaborazione di principi che controllino le cause dei conflitti armati. Richiedono, inoltre, un sistema internazionale in grado di promuovere condizioni di effettiva stabilità all'interno degli Stati, senza le quali non può sussistere alcun ordine internazionale." (10)

E' arrivato il momento di riflettere su come costruire un nuovo ordine mondiale, basato sul consenso democratico, rinunciando ad un dominio - rivelatosi terribilmente fragile - basato su logiche di potenza economico-militare?

**Note**

(\*) Press Release PR/CP(2001)122 11 Sep. 2001 - Statement by the North Atlantic Council (da: [www.nato.int](http://www.nato.int)).

The North Atlantic Council met tonight to express its solidarity with the United States of America at this moment of great tragedy and mourning. Our deepest sympathy lies with the victims, their families and all Americans. The NATO nations unanimously condemn these barbaric acts committed against a NATO member state. The mindless slaughter of so many innocent civilians is an unacceptable act of violence without precedent in the modern era. It underscores the urgency of intensifying the battle against terrorism, a battle that the NATO countries - indeed all civilised nations - must win. All Allies stand united in their determination to combat this scourge.

At this critical moment, the United States can rely on its 18 Allies in North America and Europe for assistance and support. NATO solidarity remains the essence of our Alliance. Our message to the people of the United States is that we are with you. Our message to those who perpetrated these unspeakable crimes is equally clear: you will not get away with it.

(1) L'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce la seconda eccezione al divieto dell'uso della violenza armata previsto dalla Carta, oltre a quella relativa alle azioni coercitive intraprese dal Consiglio di Sicurezza. In particolare, secondo l'articolo 51 Carta NU nessuna disposizione dello Statuto pregiudica il diritto naturale di legittima difesa individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fino a quando il CdS non

abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Cfr. Sergio Marchisio, L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite, Il Mulino, Bologna 2000, p 247ss.

(2) Si ringrazia la prof. Cristiana Fioravanti per gli spunti offerti.

(3) Su ciò, vedi il "Manuale della Nato", Edizione 50° anniversario, a cura della Direzione dell'Informazione e della Stampa, Bruxelles, 1998, p.71.

(4) Lorenza Carlassare, "Costituzione e partecipazione a operazioni militari", in "Nato, Conflitti in Kosovo e Costituzione Italiana", a cura di Natalino Ronzitti, Collana di studi giuridici Luiss, Giuffrè, Milano 2000, p.157 ss (in particolare 179 ss.). Devo all'autrice molti degli spunti che seguono.

(5) Audizione del Ministro degli Affari esteri Lamberto Dini agli ultimi sviluppi del processo negoziale per la soluzione della crisi nella Federazione jugoslava e sulle prospettive di stabilizzazione dei Balcani. XIII Legislatura, Commissioni riunite, III Camera e III Senato, 16 giugno 1999.

(6) Il testo della Costituzione italiana può essere consultato, fra l'altro, in [http://www.palazzochigi.it/sez\\_costituzione/](http://www.palazzochigi.it/sez_costituzione/).

(7) Lorenza Carlassare, op.cit., 173.

(8) Juergen Habermas, Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia, [1992], traduz. it. Guerini e Associati, Milano 1996, pp.149-157.

(9) Norberto Bobbio, Il problema della guerra e le vie della pace, Mulino, Bologna 1979, p.50s.

(10) I.Pogany, The Legal Foundation Of World Order, 37 Yearbook of World Affairs, 1983 p.297.

(\*\*) Dichiarazione del Presidente Bush ("Address to a Joint Session of Congress and the American People", United States Capitol, Washington, D.C., 20 settembre 2001 in <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html>):

"(...) This is not, however, just America's fight. And what is at stake is not just America's freedom. This is the world's fight. This is civilization's fight. This is the fight of all who believe in progress and pluralism, tolerance and freedom.

We ask every nation to join us. We will ask, and we will need, the help of police forces, intelligence services, and banking systems around the world. The United States is grateful that many nations and many international organizations have already responded -- with sympathy and with support. Nations from Latin America, to Asia, to Africa, to Europe, to the Islamic world. Perhaps the NATO Charter reflects best the attitude of the world: An attack on one is an attack on all.

(...)

The course of this conflict is not known, yet its outcome is certain. Freedom and fear, justice and cruelty, have always been at war, and we know that God is not neutral between them."

