

1. Carta delle Nazioni Unite e Trattato NATO

Il nodo cruciale che il XX secolo ha lasciato in eredità è dato dall'alternativa tra due opposte concezioni.

In base alla prima concezione, lo Stato che bombarda meglio degli altri ha più ragione degli altri. E' evidente che, in questo caso, un diritto internazionale non ha motivo di essere, dato che lo Stato più forte può fare e disfare le norme a proprio piacimento.

In base alla seconda concezione, esiste un sistema collettivo di norme (diritto internazionale) che vale anche nei rapporti tra Stati sovrani e che, prima di tutto, limita la possibilità di ricorrere all'uso della forza.

La concezione che presuppone l'esistenza di un diritto internazionale è nata e rinata in reazione alla tragica esperienza delle due guerre mondiali e si è tradotta nella creazione di organizzazioni internazionali a vocazione mondiale: la Società delle Nazioni (1919, ora estinta) e le Nazioni Unite (dal 1945).

Alla luce della Carta delle Nazioni Unite, è vietato l'uso della forza contro l'indipendenza politica e l'integrità territoriale di un altro Stato, essendo gli Stati tenuti a risolvere le loro controversie con mezzi pacifici. La forza può essere usata soltanto in due casi eccezionali.

La prima eccezione si ha se l'uso della forza è autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in quanto necessario per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali (questo è, ad esempio, avvenuto nel 1990-1991, quando il Consiglio di Sicurezza ha autorizzato l'intervento militare contro l'Iraq, che aveva occupato e annesso illegalmente il Kuwait).

La seconda eccezione si applica in una situazione di legittima difesa, cioè se uno Stato è vittima di un attacco armato e fintanto che il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. La legittima difesa può essere non solo individuale, ma anche collettiva, nel caso in cui uno Stato, pur non essendo attaccato, accorra in difesa di un altro Stato vittima di un attacco armato.

La Carta delle Nazioni Unite consente la conclusione di accordi regionali per il mantenimento della pace, come il trattato che ha istituito la NATO (*North Atlantic Treaty Organization*, Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord), concluso a Washington il 4 aprile 1949 e oggi in vigore per 26 Stati, Italia compresa. Ma è assolutamente chiaro, in

base alla Carta, che nessuna azione coercitiva può venire intrapresa da un'organizzazione regionale senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Ai vertici della gerarchia per il mantenimento della pace stanno la Carta delle Nazioni e il Consiglio di Sicurezza. In caso di contrasto tra gli obblighi previsti dalla Carta e quelli derivanti da qualsiasi altro trattato, i primi hanno la prevalenza.

Il trattato NATO è in perfetta armonia con la carta delle Nazioni Unite. Esso consente a uno Stato parte di esercitare il diritto di legittima difesa collettiva, assistendo un altro Stato parte attaccato. Ma il trattato NATO stesso conferma esplicitamente che rimangono impregiudicati gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e la competenza primaria del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

2. Il problema: “Il nostro concetto strategico”

Il problema sta, oggi, proprio nel fatto che nessuno, neppure gli Stati membri della NATO, sembra ricordarsi che esiste una totale corrispondenza tra il Trattato NATO e la Carta delle Nazioni Unite, anche nel senso che il primo è subordinato alla seconda. Lo Stato membro della NATO che calpesta la Carta delle Nazioni Unite, calpesta allo stesso modo anche il Trattato NATO. Ma questo preciso legame non sembra molto sentito presso gli Stati membri della NATO.

Inquietante è, in proposito, l'esame di un documento intitolato “Il nostro concetto strategico” (*Our Strategic Concept*), adottato unanimemente dai capi di Stato e di governo dei paesi membri della NATO il 24 aprile 1999. L'occasione del documento era data dall'intervento militare, attuato tramite bombardamenti aerei, di vari Stati membri della NATO (non è chiaro quanti) contro la Jugoslavia, intervento che non era stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: dal 24 marzo al 9 giugno 1999, 10.484 voli di bombardamento, 23.614 bombe sganciate sul territorio iugoslavo (comprese bombe a grappolo e bombe a uranio impoverito), che hanno “collateralmente” ucciso circa 500 civili.

Benché il documento “Il nostro concetto strategico”, redatto in un linguaggio militar-manageriale, non sia del tutto chiaro, esso si presta a un'interpretazione che stravolge completamente la Carta delle Nazioni Unite e che rasenta toni di un'aggressività sfrenata.

In particolare, secondo il documento, la nozione di “attacco armato” non copre soltanto i casi in cui uno Stato attacchi militarmente uno Stato membro della NATO. Esso si

estenderebbe anche ad altri casi, che possono “pregiudicare gli interessi di sicurezza dell’Alleanza”, quali “gli atti di terrorismo”, il “sabotaggio e il crimine organizzato”, “l’alterazione del flusso di risorse vitali” e “il movimento incontrollato di un elevato numero di persone, in particolare in conseguenza di un conflitto armato”. Sono proprio gli ultimi due casi che lasciano sbalorditi, perché stravolgono totalmente il concetto di “attacco armato” previsto dalla Carta delle Nazioni Unite (e dal Trattato NATO stesso). Secondo gli “strateghi” della NATO, lo Stato che rifiuti di vendere petrolio a uno Stato membro della NATO si renderebbe responsabile di un attacco armato che giustificerebbe un intervento militare da parte dell’Alleanza. Secondo gli “strateghi” della NATO, lo Stato dal quale provenga un esodo massiccio di povera gente, che cercano di scampare ai pericoli di una guerra civile (incidentalmente: proprio quello che era accaduto in Jugoslavia), si renderebbe responsabile di un attacco armato che giustificerebbe un intervento militare da parte dell’Alleanza.

Viene da chiedersi se gli “strateghi” della NATO, al momento di elaborare i loro “concetti”, tengano presente la Carta delle Nazioni Unite (o il Trattato NATO stesso) e si preoccupino dell’esistenza di norme di diritto in tema di divieto dell’uso della forza. Forse no, soprattutto se la principale attrazione fosse l’affermazione degli “interessi” degli Stati membri dell’Alleanza, indipendentemente da quanto prevedano gli obblighi giuridici che tali Stati sono tenuti a osservare. Forse, il vero “concetto” sta nel desiderio che le Nazioni Unite siano esautorate da un numero ridotto di Stati, i più forti, che potrebbero ristabilire la situazione, ogniqualvolta i loro interessi siano posti in gioco.

Se le cose stanno così, è una fortuna che la NATO, grazie al rifiuto di due Stati membri (Francia e Germania), non sia riuscita a organizzare in proprio il successivo intervento militare in Iraq del 2003, altrettanto privo di qualsiasi autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Tale intervento è rimasto un’azione “unilaterale” di tre Stati (Australia, Regno Unito e Stati Uniti). Dopo l’episodio dei bombardamenti della Jugoslavia, il tentativo di affidare la responsabilità della pace e sicurezza mondiali alla NATO, un’organizzazione a base regionale composta da un numero ridotto di Stati, e di esautorare le Nazioni Unite non ha fatto ulteriori progressi.

E’, in sostanza, il caso di porsi la domanda seguente: ma a quale parrocchia appartiene la NATO? Alla parrocchia di coloro che credono al diritto internazionale, alla Carta delle Nazioni Unite, al divieto dell’uso della forza nelle relazioni tra gli Stati? O alla parrocchia di coloro che elaborano e approvano “concetti strategici”, che badano soprattutto

ai loro interessi individuali e che sono pronti a usare la forza per farli valere (chi bombarda meglio degli altri ha più ragione degli altri)? Il dubbio ha motivo di essere.

Sarà interessante vedere come la Carta delle Nazioni Unite sarà trattata nel prossimo “concetto” che gli strateghi della NATO pare stiano elaborando. Per il momento, si sa che Jaap de Hoop Scheffer, l’attuale segretario generale della NATO, ha sostenuto che il prossimo “concetto strategico” dovrebbe confermare l’obiettivo informale degli Stati membri della NATO di spendere il 2% del prodotto nazionale per la difesa, cosa che soltanto una mezza dozzina di Stati membri ora fanno. Giustamente, Jaap de Hoop Scheffer tira acqua al suo mulino e tira le orecchie agli Stati riluttanti a spendere in armamenti.

3. La caduta del diritto

Il dubbio che il posto dei giuristi sia oggi preso dagli strateghi e da altri specialisti è confermato da diversi altri episodi che dimostrano l’attuale progressiva caduta del senso del diritto.

Le Nazioni Unite, lungi dal essere un’organizzazione che decide quando si può usare la forza, sono ridotte al ruolo di un’organizzazione che condona i casi in cui alcuni suoi Stati membri hanno usato illegalmente la forza contro altri Stati membri.

Oggi, pochi ricordano le parole pronunciate il 30 giugno 1936, di fronte all’Assemblea della Società delle Nazioni, da Haile Sellasie, il deposedo imperatore di Etiopia, nel vano tentativo di evitare la revoca delle sanzioni adottate contro l’Italia che aveva aggredito e annesso con la forza l’Etiopia: “Io sostengo che la questione posta oggi di fronte all’Assemblea è molto ampia. Non si tratta soltanto di provvedere alla vicenda dell’aggressione italiana. E’ una questione di sicurezza collettiva; della stessa esistenza della Società delle Nazioni; della fiducia riposta dagli Stati nei trattati internazionali; del valore delle promesse fatte ai piccoli Stati che la loro integrità e la loro indipendenza saranno rispettate e assicurate. E’ la scelta tra il principio dell’uguaglianza degli Stati e l’imposizione dei vincoli del vassallaggio alle piccole potenze. In una parola, qui è in palio la moralità internazionale”.

Ben diverso è il senso della cooperazione internazionale per il mantenimento della pace che si può desumere da un discorso pronunziato il 20 gennaio 2000, proprio di fronte al Consiglio di Sicurezza, da Jesse Helms, un senatore del Congresso degli Stati Uniti: “Ora, vi garantisco, il denaro che noi spediamo nelle Nazioni Unite non è carità. Al contrario, è un investimento – un investimento dal quale gli americani giustamente si attendono un profitto.

Essi si attendono una riforma che consenta alle Nazioni Unite di lavorare in modo più efficiente e che rispetti la sovranità degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti sono il più grande investitore nelle Nazioni Unite. Secondo la Costituzione degli Stati Uniti, noi membri del Congresso siamo i soli guardiani del denaro dei contribuenti americani (il nostro solenne dovere è di vedere che esso sia saggiamente investito) (...) Gli obblighi derivanti da un trattato possono essere cancellati da una semplice legge del Congresso”.

Altrettanto preoccupante è il ricorso a concetti molto discutibili, come la cosiddetta legittima difesa preclusiva (*preemptive self-defence*), enunciata in un discorso pronunciato il 1° giugno 2002 dal Presidente degli Stati Uniti (un paese membro della NATO). Questo tipo di legittima difesa consentirebbe un intervento militare contro uno Stato al fine di precludere radicalmente un attacco armato non iniziato e neppure imminente, ma soltanto congetturabile in un futuro più o meno vicino. Si apre così la porta alla giustificazione di un intervento militare contro gli Stati che tengono comportamenti non corrispondenti agli interessi (politici, militari o economici) dello Stato che decide d'intervenire.

Ancora più preoccupante è la pretesa di giustificare, con ragioni di “sicurezza nazionale”, il comportamento di associazioni a delinquere che, se i fatti oggi in discussione saranno giudizialmente accertati, rapiscono con la forza individui dal territorio di alcuni Stati (Italia compresa), li fanno sparire e li trasportano, transitando in basi militari, in paesi dove si estraggono informazioni tramite tortura. Come se il primo fondamento della “sicurezza nazionale” non fosse proprio il fatto che gli individui possano vivere in un paese dove essi non sono mai (con nessuna eccezione) fatti sparire e sottoposti a tortura! Di fronte a episodi di questo genere, che suonano come insulti per qualsiasi senso del diritto, si può constatare, con molta amarezza, che giudici e giuristi risultano esautorati da agenti segreti ed esecutori.

4. Vicenza nella lista UNESCO del patrimonio mondiale

Non so, anche perché i documenti relativi non sono pubblici, se la base militare “Dal Molin” che si progetta di ampliare a Vicenza sarà destinata alla NATO, agli Stati Uniti o a chi altro. Per lo stesso motivo, neppure so se l'Italia potrà esercitare la sua giurisdizione sui fatti che si svolgeranno nella base stessa e nei confronti del personale straniero della base (ovunque esso si trovi). Ancora meno posso immaginare quale impatto ambientale questa nuova opera possa avere sull'ambiente, naturale e urbano, di Vicenza.

Vorrei soltanto segnalare che, a partire dal 1994, il bene “Città di Vicenza e ville palladiane del Veneto” è stato iscritto, a richiesta dell’Italia, nella Lista del patrimonio mondiale, tenuta dall’UNESCO in base alla Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale (Parigi, 23 novembre 1972). Nella lista sono iscritti quei beni che presentano un “eccezionale valore universale” e che soddisfano rigorose condizioni d’integrità, d’autenticità e di adeguata protezione. L’iscrizione nella lista non costituisce soltanto un attestato onorifico, ma comporta anche particolari obblighi per lo Stato nel cui territorio il bene è situato e per gli Stati parte in generale. Diverse disposizioni confermano che la Convenzione sopra indicata riguarda il "patrimonio mondiale dell'intera umanità", "per la protezione del quale l'intera comunità internazionale ha il dovere di cooperare", e specificano i vari obblighi che incombono allo Stato territoriale. Quest’ultimo deve, tra l’altro, assicurare, “al massimo delle sue risorse disponibili”, l’identificazione, la protezione, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale in questione.

Il Comitato UNESCO del Patrimonio Mondiale, un organo istituito in base alla Convenzione, ha, tra l’altro, il compito di esaminare lo stato di conservazione dei beni iscritti nella Lista. Recentemente, nel caso della cattedrale di Colonia, il Comitato ha ritenuto che la corretta conservazione del bene protetto potesse venire pregiudicata anche da opere (costruzione di grattacieli) svolte al di fuori del perimetro del bene protetto. Qualora insoddisfatto, il Comitato può adottare alcune misure che possono avere il significato di sanzioni morali nei confronti degli Stati responsabili: l’iscrizione del bene in una seconda lista, quella del patrimonio mondiale in pericolo, o addirittura la cancellazione del bene dalla lista del patrimonio mondiale.

L’Italia, che è lo Stato che ha il maggior numero di beni iscritti nella Lista, e gli Stati Uniti sono paesi che adempiono con grande serietà agli obblighi derivanti dalla Convenzione. Vi è da attendersi che facciano lo stesso al momento in cui dovranno valutare gli effetti che la costruzione e l’ampliamento di installazioni militari potrebbero avere su di un bene facente parte della lista del patrimonio mondiale.