

Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico

Le origini

L'11 giugno 1948, con la Risoluzione che ha preso il nome del senatore repubblicano Arthur Vandenberg, presidente della commissione Esteri del Senato, che l'aveva proposta d'intesa con il sottosegretario di Stato Robert Lovett, si raccomandava al presidente di associare, nel rispetto dei vincoli costituzionali, gli Stati Uniti che mai avevano partecipato a una alleanza militare, ad alleanze fondate sul principio dell'autodifesa. La svolta, dettata dalla scelta di sostenere l'Europa occidentale di fronte all'Unione Sovietica, espressa dalla dottrina espressa dal presidente Harry Spencer Truman (12 marzo 1947) e dal Piano Marshall (5 giugno), apriva la strada ai c.d. *exploratory talks on security* (luglio 1948-marzo 1949) che si conclusero con la firma a Washington, il 4 aprile 1949, del Patto atlantico da parte di Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Francia, Belgio, Olanda (v. Paesi Bassi), Lussemburgo, Portogallo, Italia, Norvegia, Islanda e Danimarca, già reso noto il 18 marzo, e in vigore il 24 agosto. Dell'esigenza britannica di estendere il Trattato di Bruxelles (firmato il 17 marzo 1948 da Gran Bretagna, Francia, Belgio, Lussemburgo e Olanda) e di dare credibilità all'impegno anche militare degli Stati Uniti in Europa, ne avevano parlato inglesi, americani e canadesi in marzo-aprile 1948 (*Pentagon talks*): il Congresso non avrebbe mai accettato un impegno finanziario e militare se non avesse contribuito alla sicurezza degli Stati Uniti; si intravedeva la necessità di coprire il fianco nord, e cioè i paesi scandinavi, d'accordo con la Gran Bretagna, e quello sud, e dunque i paesi mediterranei, secondo i piani francesi funzionali all'ingresso nel Trattato dell'Italia al quale Londra si opponeva; infine era da escludersi qualsiasi automaticità, prevista invece dal

Trattato di Bruxelles (art. V).

I firmatari si impegnavano «a comporre qualsiasi disputa internazionale nella quale avrebbero potuto restare coinvolti con mezzi pacifici» in modo tale che la pace e la sicurezza e la giustizia internazionali non fossero messe in pericolo e «ad astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza» in contrasto con la Carta delle Nazioni Unite (art. 1); avrebbero contribuito «allo sviluppo futuro di relazioni internazionali pacifiche e amichevoli rafforzando le loro libere istituzioni, favorendo una miglior conoscenza dei principi sui quali queste istituzioni si fond[avano] e promuovendo condizioni di stabilità e di benessere», e tentato «di eliminare dalle loro politiche economiche ogni fonte di conflitto» così come avrebbero incoraggiato «la cooperazione economica fra alcuni di loro o tutti» (art. 2); si sarebbero difesi impegnandosi, «separatamente e congiuntamente, per mezzo di continuo ed effettivo autosostentamento e reciproco aiuto», a mantenere e sviluppare «la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad attacchi armati» (art. 3), a consultarsi «ogni volta che, nell'opinione di una di loro, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti [fosse] minacciata» (art. 4), a fissare le condizioni per la reciproca assistenza da fornirsi in base al *casus foederis* previsto dall'art. 5: «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse [...] sarà considerato un attacco diretto contro tutte le parti 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 della Carta delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, in modo individuale o di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza, per ristabilire e mantenere la sicurezza». Se gli Stati membri si impegnavano a soccorrersi, restavano dunque liberi quanto

ai mezzi da impiegare, primo fra tutti l'uso della forza.

Nell'agosto 1949, scoppiava la prima bomba nucleare sovietica, e il 1° ottobre nasceva la Repubblica Popolare Cinese. Il 25 giugno 1950, truppe comuniste nord coreane superavano il 38° parallelo attaccando la Corea del Sud, mentre la Repubblica Democratica Tedesca stava organizzando la sua "polizia popolare" forte di circa 50.000 uomini. Il 20 dicembre, il Consiglio consultivo dei Cinque del Trattato di Bruxelles decideva il trasferimento alla nascente Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (North Atlantic treaty organization, NATO), di tutte le prerogative militari della loro Unione occidentale. Sparivano lo Stato maggiore a Fontainebleau, il Comitato dei capi di Stato maggiore, il Comitato militare permanente. Il 1° aprile 1951, il generale Dwight Eisenhower assumeva l'incarico di "Supreme allied commander Europe" (SACEUR) con il suo quartier generale (QG), il Supreme headquarters allied powers Europe (SHAPE), a Rocquencourt, vicino Parigi. Venivano firmate le convenzioni sullo statuto delle forze alleate in servizio nei paesi NATO (Londra, 19 giugno), con accluso un Protocollo sui QG militari internazionali (poi approvata dal Parlamento italiano con la legge 30 novembre 1955 n. 1338), sull'organizzazione del trattato (Ottawa, 20 settembre), sui rappresentanti militari (Parigi, 28 agosto 1952). L'accordo relativo alle basi NATO utilizzate dalle forze statunitensi in Italia veniva firmato a Londra (20 ottobre 1954), ma diversi altri erano e vennero conclusi sulla base dello scambio di note fra Alcide De Gasperi e l'ambasciatore statunitense James Dunn (7 gennaio 1952).

Nel 1952 divenivano membri NATO Grecia e Turchia mentre nel 1955, a seguito del fallimento della Comunità europea di difesa (CED) e della nascita dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO), era la volta della Repubblica Federale Tedesca (v. Germania). La NATO entrava nella Guerra fredda per contendere all'Unione sovietica il vuoto lasciato dalla

Germania nell'*earthland* europeo.

Dal bipolarismo a un sistema unipolare instabile

La storia della NATO si snoda tra l'organizzazione dell'intelaiatura dei suoi organismi e la strutturazione delle risorse e dei mezzi di difesa, tra la dottrina sull'impiego delle armi nucleari, strategiche e tattiche, e il loro controllo, tra "dialettica" cooperazione fra gli alleati e il confronto continentale e globale con il "nemico", o ancora fra settori "marginali" quali il Research & development con il Research directors committee del 1954, divenuto nel 1958 Research group, e anticipato dallo Standing group research and development committee succeduto all'Ad hoc committee on research and development (1950), o quello della standardizzazione e cooperazione degli armamenti, dal Military production and supply board (1949) allo Standing group standardization policy and coordination committee (1951) e il Defence production committee (1954) divenuto nel 1958 Armaments group. Con il crollo del Muro di Berlino, l'ombra della Guerra fredda cede a nuove minacce (il futuro assetto geopolitico e interno dell'ex nemico, i Balcani, il terrorismo internazionale) alle quali, non da sola, la NATO va incontro su tre fronti andati sviluppandosi dalla Dichiarazione di Londra dei capi di Stato e governo (6 luglio 1990) al North Atlantic Council di Washington (23-25 aprile 1999).

Il primo campo d'azione è costituito dall'allargamento alle repubbliche ex sovietiche e dalla cooperazione in tema di sicurezza e difesa: il North Atlantic cooperation council (NACC, Roma, 7-8 novembre 1991) con il nuovo Concetto strategico; la Partnership for peace (Bruxelles, 10-11 gennaio 1994); la trasformazione del NACC in Euro-Atlantic partnership council (Sintra, 30 maggio 1997) inglobando le Peace support operations (PSO); il Founding act on mutual relations, cooperation and security con la Russia (Parigi, il 27); la Charter on a distinctive partnership between NATO and Ukraine (Madrid, 8 luglio) e l'invito a Polonia, Repubblica Ceca e

Ungheria all'adesione (aprile 1999).

Il secondo ambito d'azione della NATO riguarda la revisione degli strumenti militari: la riduzione dell'arsenale strategico nucleare a "ultima risorsa"; la creazione delle Combined joint task forces secondo il principio delle capacità *separable but not separate* nella cooperazione con l'UEO (Bruxelles, 10-11 gennaio 1994); la ristrutturazione della catena di comando (dicembre 1997) con la riduzione a due Strategic commanders, e da 65 a 20 QG.

Infine, tra i compiti della NATO vi è la proiezione *out-of area* dell'Organizzazione: nella prima Guerra del Golfo (gennaio 1991) coprendo la Turchia con le ACE (Allied command Europe) mobile forces e la NATO Airbone early warning force (NAEWF), e garantendo le linee di comunicazione con la Standing naval force Mediterranean (STANAVFORMED) e la Standing naval force channel (STANAVFORCHAN); in Bosnia-Erzegovina (aprile 1992) con la STANAVFORMED, parte dello staff militare alleato, la NAEWF, e l'Operation deliberate force dalle basi italiane e dalle portaerei in Adriatico, con il primo episodio di guerra dalla nascita della NATO, l'abbattimento (28 febbraio 1994) di quattro aerei militari che violavano la *no-fly zone*, l'intensificazione dei bombardamenti sulle posizioni serbe attorno a Sarajevo (estate 1995), e in seguito agli accordi di Dayton (novembre 1995), l'Implementation force (IFOR) che dopo le elezioni (settembre 1996) diveniva Stabilization Force con la partecipazione russa; in Kosovo, la prima guerra della NATO con l'Activation order (13 ottobre 1998) sugli attacchi aerei alla Serbia nel caso non avesse accettato le risoluzioni ONU nonché, senza delega ONU, l'inizio dei bombardamenti sulla Serbia (24 marzo 1999 e per 78 giorni) che aveva respinto gli accordi di Rambouillet (6-20); seguiva la KFOR (Kosovo force) che entrava nel Kosovo il 12 giugno 1999 dopo la risoluzione ONU 124; la NATO dichiarava (12 settembre 2001) l'attacco terroristico alle Twin Towers un attacco portato a tutti i 19 membri ex

art. 5, e accogliendo (4 ottobre) le tesi degli Stati Uniti li sosteneva con le operazioni "Eagle assist" (ottobre 2001-maggio 2002) sul territorio statunitense, e "Active endeavour" della STANAVFORMED in Mediterraneo, assumendo (11 agosto 2003) il comando di ISAF IV (International security assistance) sotto mandato ONU (gennaio 2002), la prima operazione (4600 uomini di 29 paesi) fuori dall'area euroatlantica.

A Praga (21-22 novembre 2002), i capi di Stato e di governo ribadivano la cooperazione contro il terrorismo, l'allargamento con l'invito a Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia (entrati il 29 marzo 2004 portando la NATO a 26 membri), la centralità dei rapporti con la Russia (il NATO-Russia council, Pratica di Mare, 28 maggio 2002), la proiezione *out-of-area* con l'obiettivo di una nuova NATO reaction force entro novembre 2004, ma non senza limiti. Nella seconda Guerra del Golfo, se con l'operazione "Display deterrence" (20 febbraio-16 aprile 2003) la NATO copriva la Turchia, non intervenne in Iraq se non fornendo consulenza nella pianificazione logistica (North Atlantic council, 2 giugno 2003), assistenza nelle comunicazioni e nella gestione dell'intelligence alla Polonia responsabile della Multinational division (MND) nel centro-sud del paese (costituita da Spagna, Ucraina, Bulgaria, Danimarca, Stati Uniti, Ungheria, Kazakistan, Lettonia, Lituania, Norvegia, Paesi Bassi, Romania e Slovacchia).

Una organizzazione "consensualmente" diseguale

Al vertice decisionale della NATO si trova il Nord Atlantic Council (NAC) che si riunisce, con autorità e poteri identici, a livello di capi di Stato e di governo con periodicità irregolare, di ministri degli Esteri due volte l'anno, di ambasciatori (rappresentanti permanenti) in sessione permanente (ogni mercoledì). Si avvale per gli aspetti politici del Senior political committee (SPC) costituito dai Deputy permanent representatives che può essere "rinforzato" da esperti nazionali divenendo SPC(R), e del Political

committee formato dai consiglieri politici; per le questioni finanziarie invece del Senior resource board, o del Civil o military budget committee, o dell'Infrastructure committee. Presieduto dal segretario generale o, in sua assenza, dal suo vice, ne è segretario l'Executive secretary, responsabile dell'International staff al servizio dello stesso segretario generale.

Affiancano il NAC il Defence planning committee (DPC, istituito nel 1963) che si occupa della struttura militare integrata, composto dai ministri della Difesa, e in sessione permanente sempre dagli ambasciatori ad eccezione di quello francese (1966-1994); e il Nuclear planning group (NPG) (1967) dove i ministri della Difesa, a eccezione di quello francese, discutono e dovrebbero decidere circa gli sviluppi della politica nucleare dell'Alleanza; ben più importante è il ristretto NPG High level group (1977) presieduto dagli Stati Uniti.

Se le politiche della NATO vengono elaborate dai governi, le decisioni sono prese dal NAC senza regole di voto ma semplicemente secondo la prassi del consenso che, con il carattere volontario della cooperazione e il rispetto dell'indipendenza nazionale, è uno dei principi informatori dell'Alleanza. Alla base di tale processo decisionale vi è la consultazione, che può assumere varie forme, dal semplice scambio di informazioni o opinioni, alla comunicazione di misure e decisioni prese, o sul punto di esserle, da parte dei governi. Processo continuo la consultazione, coordinato e promosso dal segretario generale, è facilitato dalla presenza delle delegazioni nazionali nel QG a Bruxelles.

Il segretario generale (l'ambasciatore Manlio Brosio, in carica dal 1964 al 1971, fu il quarto), i cui poteri sono definiti in dettaglio dal Rapporto dei tre saggi (1956), rappresenta l'Alleanza di cui è il portavoce, presiede NAC, DPC e NPG; presenta un Rapporto annuale; come abbiamo visto, è al centro del processo di consultazione; ha il potere di

investire il NAC delle questioni che minacciano la sicurezza dell'Alleanza. Si avvale di un International staff articolato in cinque divisioni a loro volta suddivise in direttorati: 1) Political affairs (Political, Economics); 2) Defence planning and operations (Defence policy & Force planning, Crisis management & operations, Defence partnership & cooperation, Nuclear policy); 3) Defence support (Armaments planning, programmes & policy, Air defence & Airspace management, NATO Head quarters C3 – Consultation, command & control – Staff, Office of NATO standardisation, Technology studies & Coordination office of the research & technology agency); 4) Security investment, Logistics & civil emergency planning (Security investment, Civil emergency planning, Logistics, Resource policy coordination unit); 5) Scientific & environmental affairs (Science programme, Challenger of modern society).

Sotto l'autorità politica di NAC, DPC e NPG si trova il vertice operativo del ramo militare della NATO, il Military committee (MC), creato nell'ottobre 1949, costituito dai capi di Stato maggiore della Difesa dei paesi membri (dal 1992 anche quello francese, mentre l'Islanda, che non ha forze armate, è rappresentata da un funzionario civile), si riunisce tre volte l'anno e in sessione permanente (il giovedì) con i Rappresentanti militari permanenti. Due generali italiani l'hanno presieduto, Giuseppe Mancinelli (1956-1957) e Giuseppe Vedovato (1968-1969). Compito dell'MC è la direzione e la consulenza in politica militare e strategia nonché la supervisione e la condotta di ogni attività a carattere militare dei due Strategic commanders (SCs), e cioè Supreme allied commander Europe (SACEUR) e Supreme allied commander Atlantic (SACLANT). Il suo International military staff è articolato in cinque divisioni a loro volta suddivise in settori: 1) Intelligence (Assessment, Current intelligence & warning, Document publication & Intelligence architecture); 2) Operations (Operational plan, Current operations, Information operations & Air defence, Exercises & training); 3) Plans &

policy (Strategic policy & concepts, Nuclear/biological & chemical policy, Defence & force planning); 4) Cooperation & regional security (Cooperation policy, Russia/Ukraine military liaison office, Kiev, Partner staff element, Arms control Western consultation office, Vienna); 5) Logistics armaments & resources (Logistics, armaments, resources, management advisory unit/NATO Defence manpower advisory authority). La NHQC3S (Requirements & concepts; interoperability; Frequency management; Information systems & technology; Communications, navigation & identification systems) è gestita congiuntamente dal direttore dell'International military staff e dall'Assistant secretary general for Defence support.

Le "forze NATO" si dividono in: Immediate and rapid reaction forces, operative con un brevissimo preavviso – per esempio l'Allied command Europe (ACE) mobile force (land) (AMF(L) headquarters –; Main defence forces, unità nazionali e multinazionali per dissuadere da, o reagire a, una aggressione, fra le quali quattro Corpi multinazionali (danese tedesco, olandese tedesco e due tedesco statunitensi) e l'Eurocorpo; Augmentation forces di rinforzo. In realtà, dunque, le forze integrate permanenti sono limitate ai piccoli QG multinazionali integrati, a partire dai due SCs. Il SACEUR, un generale statunitense, un tempo con il compito di attutire l'onda d'urto di un attacco sovietico, impiegando le forze navali nell'Europa meridionale e settentrionale per proteggere le vie di comunicazione con gli Stati Uniti per i rinforzi, ha due Comandi regionali, il Commander-in-chief (CINC) forces North Europe (CINCNORTH a Brunssum (Olanda), con due Component commands: Allied air forces North a Ramstein (Germania), e Naval a Northwood (Gran Bretagna), con tre Joint commands sub-regionali: Centre (Heidelberg, Germania), North-East (Karup, Danimarca), North (Stavanger, Norvegia); e il CINCSOUTH, a Napoli, con due Allied air/naval forces South, e con tre sub-regionali: South (Verona), South-Centre (Larissa, Grecia), South-East (Izmir, Turchia), South-West (Madrid).

Dal SACEUR dipendono poi le Reaction forces (RF). L'RF air staff (RF(A)S) (Kalkar, Germania) con 80 uomini, e la NAEWF (Geilenkirchen, Germania), con 18 apparecchi NATO E-3A e 7 E-3D inglesi a Waddington, costituita (decisione del DPC, dicembre 1978) per dotarsi di un sistema di sorveglianza delle operazioni, è il programma cofinanziato più importante. L'ACE rapid reaction corps (ARRC) a Rheinland (Germania), con un generale britannico, componente terrestre delle RF con 10 divisioni di tre tipologie: nazionali (Germania, Grecia, Turchia, USA, e la Spanish rapid reaction division), composite (Gran Bretagna/Italia, Gran Bretagna/Danimarca, Italia/Portogallo), la Multinational division (Central), a Rheindahlen (Germania) e la South. Formano l'Immediate RF (Marittime): la STANAVFORMED permanente (aprile 1992), in sostituzione della Naval on-call force for Mediterranean (NAVOCFORMED) del 1969; la Mine counter measures force North (MCMFORNORTH) succeduta (nel 1998) alla STANAVFORCHAN, e quella del Mediterraneo (MCMFORMED). Il SACEUR dispone poi delle ACE mobile forces, Air (AMF(A) e Land (AMF(L)), Heidelberg, una brigata di 5000 uomini, creata (nel 1960) per intervenire con breve preavviso nell'Europa centrale.

Il secondo SC è il SACLANT (Supreme allied commander Atlantic), Norfolk (Virginia) con cinque comandi subordinati: Regional Headquarters, Eastern Atlantic (RHQ EASTLANT), Northwood (Gran Bretagna) con un CINC (Commander in chief) britannico responsabile della Standing naval force Atlantic (STANAFORLANT), squadra multinazionale permanente (1967); l'RHQ WESTLANT (Norfolk) con un CINC statunitense; l'RHQ SOUTHLANT (Lisbona) con un CINC portoghese. L'ammiraglio statunitense comandante la Striking fleet Atlantic (COMSTRIKFLTANT) è il major subordinate commander at sea del SACLANT con un potenziale di 3 o 4 gruppi navali, una o due *task forces* antisottomarine, una anfibia con circa 22.000 uomini fra danesi, britannici e statunitensi; lo statunitense a capo del Submarine allied command Atlantic (COMSUBACLANT) è consigliere del SACLANT e coordinatore, anche per il SACEUR,

per la guerra sottomarina le cui applicazioni scientifiche sono studiate dal SACLANT undersea research centre (SACLANTCENT) di La Spezia (1959). Per coordinare le iniziative di difesa nell'area di Canada e Stati Uniti (CANUS) esiste un Canada-US regional planning group a Washington con un Chief of staff committee, un Regional planning committee (RPC), un RPC working team.

Oltre a organismi complessi, quali la Conference of national armaments directors responsabile per tutto ciò che attiene all'acquisizione di armamenti, il NATO electronic warfare advisory committee, la Research and technology organisation, erede dell'AGARD (Advisory group for aeronautical – poi aerospace – research and development nata nel 1952), NAC, DPC e NPG hanno creato una serie di “agenzie” di supporto, di studio o di gestione di programmi comuni, le c.d. NPLOs (NATO production and logistics organisations) costituite, sulla base di un Memorandum of understanding (MOU) firmato esclusivamente dai paesi partecipanti, con un Board of directors o Steering committee che deve tradurre l'interesse comune e accertarsi della sua attuazione da parte di una Management agency. Ne sono degli esempi la NATO standardisation organisation, la NATO airborne early warning and control programme management organisation, la NATO EF 2000 and TORNADO development production and logistics management agency (NETMA).

La spesa degli Stati membri per la difesa collettiva passa per tre canali: la difesa nazionale, indicatore del peso reale dei singoli Stati (l'Economic committee elabora la valutazione economica sulla quale il Defence review committee prepara per il NAC le proposte sulla pianificazione militare dei membri, e i c.d. “obiettivi di forze”); i contributi destinati a far vivere l'organizzazione secondo il principio generale del grado di sviluppo economico di ciascuno, il cui rimborso è coordinato dal Committee on civil budget (133 milioni di dollari USA nel 2000, gestiti dai ministeri degli Esteri, di cui 61% per il personale) e dal Committee on military budget

(751,5 milioni di dollari nel 2000, gestiti dai ministeri della Difesa, di cui 43% per missioni operative); il finanziamento di quei programmi, e solo quelli, ai quali si decide di partecipare.

Il NATO security investment programme, già Infrastructure programme, attuato dall'Infrastructure committee, copre quelle infrastrutture necessarie a garantire il ruolo degli SCs o le PSO che tuttavia eccedono i normali bisogni della Difesa dei singoli membri. Degli anni Novanta sono poi i *capability packages*, strumento di razionalizzazione delle richieste dei comandi NATO, esaminati dal Senior resource board composto da rappresentanti nazionali, del Military committee e degli SCs, e dai presidenti dei Committee military budget, Infrastructure e NATO defence manpower.

David Burigana (2008)