

Capitolo 1

Il diritto dei trattati: il rispetto del principio *pacta sunt servanda* alla prova delle nuove esigenze della comunità internazionale

di *Elisa Ruozzi*

Brevi cenni introduttivi

Nonostante la posizione centrale occupata dal principio *pacta sunt servanda* all'interno del diritto dei trattati, tale da indurre una parte della dottrina a considerarlo uno dei principi cardine dell'ordinamento internazionale (LUZZATTO, 73 – FOCARELLI, 140), la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati prevede una serie di circostanze in ragione delle quali un trattato può essere estinto oppure la sua applicazione sospesa.

In termini generali, l'estinzione può avvenire tramite accordo fra le parti, oppure se prevista dai termini del trattato stesso; ove, tuttavia, quest'ultimo non contenga alcuna disposizione in materia, estinzione o recesso sono ammessi solo qualora ciò risulti dalla volontà delle parti, oppure dalla "natura del trattato". Tale approccio restrittivo si può in primo luogo giustificare sulla base del fatto che le caratteristiche intrinseche di alcuni trattati escludono la possibilità per le parti di denunciarlo (CHRISTAKIS, 1252-1254); è il caso, ad esempio, dei trattati di pace, oppure dei trattati che fissano le frontiere fra Stati. Anche ammettendo che non tutti i trattati abbiano tale natura, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite (CDI) ritiene comunque che, vista la possibilità per gli Stati di inserire, in sede di negoziazione, una clausola relativa all'estinzione, il loro silenzio sul punto implichi una volontà in sen-

so contrario (*Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires*, 273).

Al di là di tale ipotesi, l'estinzione o la sospensione dei trattati vengono previste dalla Convenzione di Vienna del 1969 in base ad una serie di motivazioni, elencate in maniera esaustiva, con la conseguenza che una fattispecie che non ricada all'interno di tale ipotesi deve ritenersi illegittima.

La prima causa contemplata consiste nell'estinzione o sospensione tramite accordo successivo stipulato fra le stesse parti al trattato, a condizione che esso verta sulla stessa materia e che le sue disposizioni siano incompatibili con quelle del primo trattato.

Ulteriore motivazione di estinzione o sospensione, la cui funzione è fondamentale nel caso che verrà analizzato, concerne l'inadempimento della controparte il quale, nel caso di trattati bilaterali, attribuisce allo Stato la facoltà di terminare o sospendere il trattato, in quanto tale facoltà può configurarsi come rappresaglia pacifica a seguito dell'illecito verificatosi (*Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires*, 276). Rilevante è altresì la nozione di "*material breach*" ("*violation substantielle*") che comprende un ripudio del trattato, oppure la trasgressione di una disposizione essenziale per il raggiungimento del suo oggetto o del suo scopo.

Un trattato può altresì essere sospeso od estinguersi a causa della sopravvenuta impossibilità dell'esecuzione, derivante dalla «scomparsa o distruzione permanente di un oggetto indispensabile alla sua esecuzione». Tale possibilità trova una limitazione nel fatto che la causa in questione non possa essere invocata qualora tale circostanza si sia verificata in ragione della condotta dello Stato che la invoca.

Nel corso della redazione della Convenzione, è stato sottolineato come non sia sempre agevole tracciare una netta linea di demarcazione fra sopravvenuta impossibilità di esecuzione ed il così detto "mutamento fondamentale delle circostanze" esistenti al momento della conclusione del trattato. Tale mutamento - che non deve essere stato previsto dalle parti - può essere invocato subordinatamente all'esistenza di due condizioni: in primo luogo, il fatto che le circostanze abbiano costituito una base essenziale del consenso delle parti; in secondo luogo, la circostanza che la variazione in que-

stione abbia come effetto quello di trasformare radicalmente la portata degli obblighi che devono essere eseguiti.

Nonostante l'evidente affinità fra le due cause di estinzione, e la possibilità di rari casi in cui le due ipotesi si sovrappongono, la CDI ritiene che, sul piano giuridico, esse costituiscano delle motivazioni distinte, in quanto i criteri da utilizzare nella loro applicazione sono diversi (*Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires*, 278-279).

Infine, un trattato si estinguerà qualora emerga una nuova norma contrastante di *ius cogens*, coerentemente con la definizione data dalla stessa Convenzione, in base alla quale le norme appartenenti a tale categoria sono quelle accettate e riconosciute dalla comunità internazionale come inderogabili.

Le cause elencate permettono quindi al giudice internazionale di stabilire quando uno Stato abbia legittimamente estinto un trattato o sospeso la sua applicazione. Qualora tale facoltà venga esercitata al di fuori delle ipotesi contemplate, e quindi illegittimamente, ad essere applicata sarà un'altra serie di norme del diritto internazionale, vale a dire quelle relative alle conseguenze dell'illecito e, quindi, alla responsabilità degli Stati. Se, da un lato, una medesima condotta statale può condurre all'applicazione di norme ricadenti all'interno di entrambi gli ambiti, dall'altra, sotto un profilo giuridico le questioni in esame rimangono distinte.

Per quanto concerne le conseguenze dell'illecito, nel caso in questione assumerà particolare rilevanza la funzione svolta dallo stato di necessità, considerato in quanto causa escludente l'illecito. In base al Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati adottato dalla CDI nel 2001, tale condizione può essere invocata esclusivamente nel caso in cui la condotta statale - altrimenti incompatibile con il diritto internazionale - costituisca l'unico mezzo tramite cui salvaguardare un interesse essenziale dello Stato contro un pericolo grave ed imminente. Come si vedrà nel caso analizzato in seguito, la definizione di tale interesse e, più specificamente, la sua possibile declinazione in chiave ambientale rientrano fra le questioni rispetto alle quali la Corte si è pronunciata.

Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – Diritto dei trattati e diritto della responsabilità – Stato di necessità – Diritto ad una parte giusta ed equa delle risorse di un corso d’acqua internazionale – Proporzionalità – Sopravvenuta impossibilità dell’esecuzione – Inadempimento della controparte – Clausola *rebus sic stantibus* – Norme in materia di protezione dell’ambiente – Integrità del principio *pacta sunt servanda* – Negoziazioni in buona fede.

Contesto storico e fattuale

La controversia viene sottoposta alla Corte internazionale di giustizia il 2 luglio 1993, sulla base di un compromesso arbitrale firmato dalle parti a seguito delle divergenze nell’interpretazione ed applicazione del trattato relativo alla costruzione e al funzionamento del sistema di dighe Gabcikovo-Nagymaros, firmato a Budapest nel 1977 fra l’Ungheria e la Cecoslovacchia. Gli obiettivi principali perseguiti dal trattato consistono nella produzione di energia idroelettrica, nel miglioramento della navigazione e nella tutela dell’habitat fluviale lungo la fascia di frontiera fra i due Stati. La Repubblica Slovacca viene considerata come unico successore della Repubblica Cecoslovacca, firmatario originario, rispetto ai diritti e agli obblighi derivanti da tale trattato.

Più concretamente, questo prevede la costruzione di due blocchi di dighe sul fiume Danubio, una in territorio ungherese e una in territorio slovacco; i dettagli tecnici dell’opera sono contenuti in un “*Joint Contractual Plan*” il quale stabilisce, fra le altre cose, l’entrata in funzione delle centrali di produzione di energia idroelettrica nel periodo 1986-1990. I costi degli impianti (compresi la manutenzione, il funzionamento e la ricostruzione) vengono sopportati da entrambe le parti in egual misura; coerentemente, la loro proprietà è detenuta in maniera congiunta, così come il diritto allo sfruttamento; la gestione delle dighe viene affidata allo Stato sul cui territorio esse si trovano, in conformità a norme e procedure stabilite dalle parti. Fra gli obblighi previsti rientra quello di assicurare che la qualità dell’acqua del Danubio, la libertà di navigazione ed i diritti relativi alla pesca non vengano pregiudicati a causa della costruzione del sistema di dighe.

I lavori vengono avviati nel 1978; tuttavia, a seguito delle forti critiche

avanzate dall'opinione pubblica nei confronti dell'opera, in particolare in relazione al suo impatto sull'ambiente naturale, l'Ungheria decide, nel 1989, di sospendere i lavori, in attesa del completamento di ulteriori studi scientifici. Successivamente, i lavori vengono abbandonati. Durante questo periodo, le parti intraprendono negoziazioni, nel corso delle quali la Repubblica Slovacca ipotizza la costruzione di un'alternativa (denominata "variante C"), implicante la deviazione del fiume all'interno del proprio territorio, assieme ad una forte riduzione del volume di acqua a disposizione dell'Ungheria.

Nel 1991, la Repubblica Slovacca decide di mettere in atto la costruzione di tale variante e successivamente, anche a seguito della mediazione dell'allora Comunità Europea, le parti acconsentono alla nomina di una commissione di inchiesta e alla creazione di un gruppo di tre esperti indipendenti, incaricati di approfondire i problemi di natura scientifica legati alla tutela dell'ambiente fluviale e di suggerire eventuali soluzioni. Il 19 maggio 1992, l'Ungheria trasmette una nota verbale al Governo Slovacco con la quale si dichiara l'estinzione del trattato; nell'ottobre dello stesso anno, i lavori finalizzati alla costruzione della variante vengono avviati da parte della Repubblica Slovacca.

Nel 1998, la Slovacchia aveva richiesto alla Corte di emanare un giudizio aggiuntivo a causa della mancata osservanza della sentenza da parte dell'Ungheria. Successivamente, le parti hanno ripreso le negoziazioni e il 30 giugno 2017 la Slovacchia ha richiesto la radiazione dal ruolo del caso. La Slovacchia ha di fatto completato la costruzione della diga - che nel 2017 ha compiuto venticinque anni - nella versione prevista dalla variante C.

Le questioni giuridiche rilevanti

Nel caso in questione, le parti si confrontano innanzitutto su alcune questioni riconducibili al diritto dei trattati, fra cui le cause di sospensione e di estinzione degli stessi: mutamento fondamentale delle circostanze, inadempimento della controparte, sopravvenuta impossibilità di esecuzione del trattato. In secondo luogo, la sentenza verte sulla definizione e sulla portata del principio di necessità - invocato dall'Ungheria - in quanto causa escludente l'illecito, nonché sulla proporzionalità delle contromisure non implicanti l'uso della forza. Il caso in oggetto costituisce altresì un'occasione per la Corte al fine di ribadire alcuni principi

consuetudinari in materia di gestione delle acque condivise, nonché in materia di protezione dell'ambiente.

Le posizioni delle parti

L'Ungheria sostiene di aver legittimamente sospeso e posto fine al trattato del 1977 a causa del mutamento fondamentale delle circostanze, dell'inadempimento dei propri obblighi da parte della Slovacchia dovuto alla costruzione della variante, della sopravvenuta impossibilità di esecuzione del trattato, nonché in ragione dell'osservanza di principi emergenti in materia di protezione ambientale. L'Ungheria invoca inoltre uno stato di necessità ambientale in quanto esimente rispetto alla propria condotta, la quale, anche ammettendone l'illiceità, non darebbe luogo all'insorgere di responsabilità internazionale.

La Repubblica Slovacca reputa, al contrario, che il trattato del 1977 sia in vigore e che la costruzione della variante C sia legittima. La costruzione di quest'ultima si giustificerebbe infatti sulla base di un principio di "applicazione per approssimazione" - secondo il quale un trattato potrebbe trovare applicazione, benché in modalità diverse da quelle previste, allo scopo di perseguirne l'obiettivo e di osservare il dovere di darne attuazione in buona fede - nonché in quanto contromisura rispetto alla sospensione dei lavori da parte dell'Ungheria. Di conseguenza, quest'ultima è tenuta ad adempiere in buona fede agli obblighi che incombono su di essa in base al trattato, nonché a risarcire i danni derivanti dalla propria condotta.

La decisione della Corte

Un primo aspetto affrontato dalla Corte riguarda l'identificazione delle parti in causa, in quanto il trattato del 1977 è stato ratificato dall'allora Repubblica Cecoslovacca, la quale si è successivamente smembrata in due Stati. Ai fini della presente controversia, la Corte parte dal presupposto che la Repubblica Slovacca costituisca uno dei due Stati successori dell'allora Repubblica Cecoslovacca e l'unico successore rispetto ai diritti e agli obblighi stabiliti dal trattato. Quest'ultimo, in quanto trattato "localizzabile", ricade sotto l'articolo 12 della Convenzione di Vienna sulla

successione degli Stati nei trattati. Tale disposizione stabilisce che una successione fra Stati non incida sugli obblighi relativi all'uso del territorio o alle restrizioni a tale uso: di conseguenza, il trattato del 1977 da un lato non si è estinto a seguito dello smembramento della Repubblica Cecoslovacca e, dall'altro, vincola la Repubblica Slovacca, in quanto crea diritti reali sul territorio di quest'ultima (§ 123).

Una volta stabilita l'applicabilità delle norme della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati corrispondenti al diritto consuetudinario (§ 46), la Corte specifica innanzitutto come il diritto dei trattati e il diritto della responsabilità costituiscano due settori distinti del diritto internazionale. Rientrano infatti nel primo ambito le questioni relative alla sospensione ed estinzione di un trattato, e nel secondo l'insorgere o meno di responsabilità internazionale in ragione di tale sospensione od estinzione (§ 47).

La Corte, partendo dal presupposto della responsabilità dell'Ungheria determinata dalla sospensione e dall'abbandono dei lavori, prende innanzitutto in esame l'eventuale esclusione del fatto illecito in ragione di uno stato di necessità (§ 48).

Sulla base del Progetto di articoli sulla responsabilità statale adottato in quel momento in prima lettura dalla CDI, viene innanzitutto riconosciuta l'esistenza, nel diritto internazionale generale, del principio di necessità in quanto causa escludente il fatto illecito (§ 50). Tuttavia, esso può essere invocato a condizione che vengano soddisfatte determinate condizioni cumulative (§ 51):

«52. ... deve essere coinvolto un interesse essenziale dello Stato autore del fatto contrario ad uno dei suoi obblighi internazionali; questo interesse deve essere minacciato da un pericolo grave ed imminente; il fatto incriminato deve essere il solo modo di salvaguardare tale interesse: il fatto non deve minacciare seriamente un interesse essenziale dello Stato rispetto a cui l'obbligo esisteva; lo Stato autore del fatto non deve aver contribuito all'insorgere dello stato di necessità. Queste condizioni riflettono il diritto internazionale consuetudinario».

Nel valutare il rispetto, da parte dell'Ungheria, delle condizioni poste dall'articolo, si osserva in primo luogo come la protezione dell'ambiente naturale possa in linea di principio essere considerato un interesse essenziale dello Stato. A supporto di tale idea, viene citata la giurisprudenza della stessa Corte nel parere sulla liceità dell'utilizzo delle armi nucleari (cfr. capitolo 10), assieme al commentario della CDI al Progetto di articoli, il quale contempla, all'interno della definizione di "interesse essenziale",