

RECENTI SVILUPPI DELLA SUCCESSIONE DI STATI AI TRATTATI

Un nuovo studio sulla successione di Stati ai trattati è recentemente apparso in Portogallo e ci ha particolarmente interessato proprio perché, tramite un esame rigoroso della dottrina e della prassi in materia, esso non manca di contribuire, in termini moderni, a chiarire i dati fondamentali e le soluzioni proposte a questo difficile problema, che è tra l'altro oggi all'esame anche della Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite¹.

Il nostro A. infatti dopo aver esaminato la nozione di successione di Stati, nella sua accezione bivalente, e dopo averne cercato di tracciare i fondamenti della dottrina, subito si volge a considerare la pratica degli Stati, che egli raggruppa in: prassi negativa, prassi in seno al Commonwealth britannico, e prassi in altri casi di successione, esaminando poi a parte i casi di protettorato, mandato, ecc.

Quanto ai trattati egli opportunamente distingue i trattati multilaterali generali dalla partecipazione ad organismi internazionali, e dai trattati localizzati, descrivendo per esteso, a titolo esemplificativo, il fenomeno nel caso del Madagascar, per il quale le dimensioni del problema successorio sono state appunto indicate da un recente studio di Bardonnnet.

Da un siffatto esame, e dalle predette categorie, che però non possiamo integralmente condividere, il Gonçalves Pereira tenta di assurgere ad una costruzione giuridica della successione di Stati ai trattati, ponendosi il problema della natura novativa della successione stessa, della sua portata e del suo regime giuridico, anche nei rapporti che tale fenomeno presenta con l'applicazione della clausola «*rebus sic stantibus*».

In quel senso egli ritiene di rinvenire nel «diritto di denuncia» la soluzione al problema, e di poter quindi sostenere in conclusione che: «È transmitida ao successor a totalidade dos tratados que formen o objecto da successao, objecto definido por exclusao de partes; tal transmissao faz surgir para o successor, e em certos casos para os co-contrastantes, um direito geral de denuncia, cujo exercicio é limitado no tempo; ese direito de denuncia é renunciavel; a renuncia pode ser expressa ou implicita e é, em qualquer caso, irrevogavel».

Orbene tale conclusione anche se è senza alcun dubbio un passo avanti nella ricerca della soluzione del problema, in quanto postula la successione integrale, tuttavia non ci pare accettabile, proprio perché ricorre al metodo strettamente tecnico e formale, (e non fondato su considerazioni sostanziali), della denuncia, per stabilire dei limiti alla successione.

¹ A. GONÇALVES PEREIRA, *Da successao de estados quanto aos tratados*, Ed. Atica, Lisboa 1968, pp. 297.

A nostro avviso invece si può sostenere in generale che, allorchando si produce un mutamento della sovranità territoriale, i trattati applicabili sui territori in esso coinvolti non hanno tutti a decadere, ma anzi rimangono in vigore, salvo particolari limiti di cui diremo, anche nei confronti dei nuovi Stati divenuti sovrani su detti territori. In questo senso è ormai chiaramente orientata la dottrina e la prassi degli Stati.

Un tale principio di diritto internazionale, volto a contemplare la continuazione e la successione nei trattati medesimi, incontra però dei limiti, sia in relazione ai vari tipi di trattati, — alcuni dei quali per la loro stessa natura sostanziale o perché conclusi «*intuitu personae*» sono insuccessibili, — sia in relazione al fenomeno di mutazione prodottosi (secessione, federazione, fusione, annessione, ecc.).

Pertanto in vista di tali difficoltà è necessario che in un apposito documento o atto, sia posto in essere da parte degli interessati un accertamento scambievole ed esplicito di tali limiti e della successione stessa, pur prodottasi in virtù delle norme generali predette.

Per quanto concerne poi i nuovi Stati non vi è parimenti dubbio che si deve partire dall'affermazione che uno Stato che ha ottenuto l'indipendenza può invocare (e vedere invocati nei suoi confronti), i trattati già in vigore rispetto alla entità o al territorio corrispondente, prima della sua indipendenza. E ciò a condizione che sia accertata la precedente applicazione dei trattati ad esso, e che, in caso di accordo bilaterale, né tale nuovo Stato né l'altra parte contraente abbiano dichiarato, entro un periodo di tempo ragionevole dall'indipendenza, che il trattato deve considerarsi decaduto; o che, in caso di accordo multilaterale, il nuovo Stato non abbia dichiarato, entro un periodo di tempo ragionevole dall'indipendenza, che il trattato deve considerarsi decaduto.

Tale possibilità di dichiarare la decadenza degli accordi anteriori deriva per altro, ovviamente, dai limiti predetti alla successione, entro i quali soltanto essa può trovare effettiva e valida attuazione.

Come si vede il principio generale da cui si deve partire è quello della successione, da accertarsi poi soltanto o da confermarsi con apposito strumento o atto, a meri fini dichiarativi.

Nella prassi internazionale si riscontra, come è noto, tutta una serie di clausole devolutive inserite nelle costituzioni dei nuovi Stati, o di accordi devolutivi effettuati a tale scopo fra la ex-madre patria ed i nuovi Stati indipendenti (Giordania, India e Pakistan, Birmania, Ceylon, Indonesia, Marocco, Cipro, Ghana, Malesia, Nigeria, Sierra Leone, Giamaica, Trinidad e Tobago, Malta, Somalia, Samoa occidentale, Singapore). Talvolta invece i nuovi Stati hanno emesso in proposito al momento dell'indipendenza, od in seguito, delle dichiarazioni al riguardo, sostanzialmente alquanto più elastiche (Tanganika, Uganda, Burundi, Malawi, Botswana), in alcune delle quali, le più moderne e internazionalmente corrette (Zambia, Barbados, Mauritius), si è opportunamente previsto in termini espliciti che il nuovo Stato riconosce che allorchando ha acceduto all'indipendenza, ha succeduto in virtù del diritto internazionale consuetudinario, a tutta una serie di diritti ed obblighi convenzionali già dello

Stato parente e concernenti il suo territorio. Al riguardo si sottolinea per altro che bisognerà poi partire dal *principio*, che il nuovo Stato stesso, allorché ha acceduto alla indipendenza, ha succeduto a «tutti» i trattati, e che tale principio è valido fino a che non si sia precisato che tale o tal'altro trattato, per la sua stessa natura o per varie circostanze non successibile, debba considerarsi come decaduto.

Dalle considerazioni che siamo venuti svolgendo si deduce che il valore di tali accordi generali di devoluzione, o di tali dichiarazioni, è soltanto dichiarativo. Quanto poi alle *dichiarazioni di conferma* scambiate tra il nuovo Stato e l'altra parte contraente ad un trattato, esse sono meramente accertative dell'applicazione dei principi suesposti al caso concreto, e della effettiva permanenza di validità del o dei trattati stessi, i quali nel periodo di tempo trascorso dalla loro stipulazione avrebbero per molti motivi potuto non avere avuto od avere perduto validità. Tali adempimenti sono per altro di grande utilità proprio per conoscere con certezza la accettazione reciproca e l'applicazione pratica ed incontrovertita di tale norma internazionale.

Per quanto concerne poi il modo con il quale l'accertamento si attua, è da notare che si suole concretizzarlo in uno scambio di note. Questo metodo però potrebbe anche non essere l'unico adottabile, e l'accertamento potrebbe derivare, ad esempio, da una applicazione di fatto dei trattati stessi, o dal dare ad essi esplicita esecuzione, o anche da dichiarazioni inopposte.

Una siffatta teoria, proprio perché limita la libertà degli Stati interessati, presenta a nostro avviso maggiori garanzie giuridiche per entrambe le parti: Stato nuovo ed altro Stato contraente.

Tuttavia le considerazioni che qui abbiamo inteso riportare — a cui aggiungiamo l'osservazione che nell'opera in oggetto non si è tenuto conto di quella che è la posizione più moderna dei nuovi Stati (quali Zambia, Barbados, Mauritius) — non intaccano affatto il valore formale dell'opera stessa e l'apprezzamento per la sua costruzione e per la compiutezza del discorso che in essa si viene sviluppando, proprio in una materia, come quella della successione di Stati ai trattati, di così difficile organizzazione logica ed astrazione giuridica².

ANDREA G. MOCHI ONORY

*Assistente di diritto internazionale
nell'Università Cattolica di Milano*

² Tra le opere più recenti ricordiamo: INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Effect of Independence on treaties*, London 1965; ZEMANEK, *State succession after decolonization*, in «Recueil des Cours de l'Académie de droit int. de La Haye», 1965, III, p. 187; LA FOREST e altri, *Toward a reformation of the law of State succession*, in «Proceedings of the American Society of Int. Law», 1966, pp. 103-129; FLORY, *Decolonisation et succession d'Etats*, in «Annuaire français de droit int.», 1966, p. 577; KEITH, *Succession to bilateral treaties by seceding States*, in «American Journal of Int. Law», 1967, p. 521. Inoltre si vedano i *Rapporti* preparati dall'International Law Association per le Conferenze di Helsinki (1966) e di Buenos Aires (1968), ed il *Rapporto* preparato da Sir H. Waldock per la Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, 1968, U.N. Doc. A/Cn.4/202.