

Recesso dal Trattato sulla non proliferazione nucleare e minaccia alla pace. — In due recenti occasioni il Consiglio di sicurezza ha avuto modo di esprimersi sullo *status* della Corea del nord ai sensi del Trattato sulla non proliferazione nucleare. Nella ris. 1695 (2006) il Consiglio, dopo aver condannato «the DPRK's announcement of withdrawal from the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons [...] and its stated pursuit of nuclear weapons in spite of its Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons and International Atomic Energy Agency (IAEA) safeguards obligations», ha chiesto a tale Stato «to return at an early date to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons and International Atomic Energy Agency safeguards» (*supra*, p. 891 ss.).

Ancor più recentemente, il Consiglio è tornato sulla questione con la ris. 1718, adottata il 14 ottobre 2006 in seguito ad un esperimento nucleare condotto dalla Corea del nord (*infra*, p. 1225 ss.). In questa occasione, il Consiglio, dopo aver affermato nella motivazione «that the DPRK cannot have the *status* of a nuclear-weapon State in accordance with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons» ed aver quindi condannato nuovamente «the DPRK's announcement of withdrawal from the Treaty», ha, nella parte dispositiva, chiesto imperiosamente che la Corea del nord «immediately retract its announcement of withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons», ed ha reiterato l'esigenza che tale Stato «return at an early date to the Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons and International Atomic Energy Agency safeguards».

Le varie affermazioni del Consiglio di sicurezza, che per la verità riprendono ed arricchiscono la posizione già adottata dal Consiglio nel 1993, in occasione della prima dichiarazione di recesso da parte della Corea del nord (v. la ris. 825, adottata l'11 maggio 1993), non sono facilmente conciliabili fra loro. Mentre alcune di esse sembrerebbero indicare la necessità che la Corea del nord revochi il proprio atto di recesso dal Trattato di non proliferazione, notificato nel 2003, altre parrebbero piuttosto prospettare che tale Stato sia ancora parte del Trattato sulla non proliferazione e destinataria, quindi, degli obblighi che ne conseguono. Il recesso nord-coreano sarebbe allora invalido o, quanto meno, non produttivo di effetti. Questa conclusione si desume, in particolare, dall'insistenza sulla violazione dello *status* di Stato non nucleare che deriverebbe alla Corea del nord dalla sua perdurante qualità di parte del Trattato di non proliferazione.

Le due risoluzioni non contengono però alcuna indicazione sugli argomenti giuridici che potrebbero portare a questa conclusione. Conviene ricordare che l'art. X del Trattato sulla non proliferazione prevede invero la possibilità di un recesso unilaterale. Secondo tale disposizione, «[e]ach party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its

country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests». L'atto di recesso della Corea del nord, depositato il 10 gennaio 2003, contiene invero una dichiarazione circa i motivi che giustificerebbero il recesso, consistenti essenzialmente nella politica statunitense verso lo Stato coreano, indicato più volte dal Governo degli Stati Uniti come un possibile obiettivo di attacco preventivo (v. lo *Statement of the Government of the Democratic People's Republic of Korea dated 10 January 2003, Annex II to the letter dated 24 January 2003 from the Permanent Representative of the Democratic People's Republic of Korea to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, doc. S/2003/91). Non è stato invece rispettato il termine di preavviso di tre mesi richiesto dall'art. X. Peraltro, la Corea del nord ha sostenuto di non essere tenuta al rispetto del termine in quanto la notifica del recesso costituirebbe il completamento di un precedente recesso, annunciato il 12 marzo 1993, e successivamente sospeso, in seguito ad un negoziato con gli Stati Uniti, il giorno prima della scadenza dei tre mesi di preavviso (v. la lettera del 10 gennaio 2003, riprodotta all'*Annex I* del documento menzionato sopra S/2003/91, cit.). La diversità dei motivi adottati per giustificare il recesso nelle due circostanze, peraltro, fa pensare che non si tratti di riassunzione del precedente atto di recesso, quanto piuttosto di un atto del tutto nuovo. Il mancato rispetto del termine, tuttavia, potrebbe difficilmente essere invocato per affermare l'invalidità del recesso. In assenza di indicazioni espresse nel Trattato, che facciano dipendere la validità dell'atto di recesso dal rispetto di tale termine, la mancata osservanza potrebbe tutt'al più essere fatta valere come violazione del Trattato nell'ambito di una eventuale controversia fra gli Stati parte.

Il discorso potrebbe essere diverso per quanto concerne l'osservanza delle condizioni che possono giustificare il recesso, stabilite dall'art. X, e cioè dalla esistenza di eventi straordinari che pongano in pericolo la sicurezza dello Stato che l'invoca. Pur se l'art. X non stabilisce alcun procedimento per valutare l'esistenza di tali condizioni — e sembra anzi dare larga discrezionalità in materia allo Stato che intende recedere — è ragionevole pensare che l'esistenza di tali condizioni possa essere oggetto di controversia, e che l'accertamento della loro insussistenza possa comportare il venir meno degli effetti tipici del recesso. A differenza di quanto occorso nel 1993, peraltro, non pare però che una controversia si sia sviluppata intorno a questo elemento fra le parti del Trattato, che possa aver dato luogo ad un intervento conciliativo del Consiglio di sicurezza ai sensi del capitolo VI della Carta. La circostanza che la precedente controversia sia stata definita da un accordo e che il nuovo atto sia fondato su motivazioni nuove esclude che le obiezioni avanzate da taluni Stati, fra i quali gli Stati Uniti e la Federazione russa, nel 1993 possano valere nei confronti del nuovo atto di recesso. Inoltre, a differenza della ris. 825, le due risoluzioni 1695 e 1718 menzionano espressamente il capitolo VII come base di competenza, escludendo che il Consiglio stia agendo nell'ambito della propria competenza conciliativa.

In relazione alle recenti attività delle Nazioni Unite in tema di non proliferazione nucleare, piuttosto, si potrebbe prospettare l'ipotesi che l'esigenza di evitare la proliferazione nucleare corrisponda ormai ad un interesse preminente della comunità internazionale, la cui tutela, per gli aspetti

concernenti il mantenimento della pace e della sicurezza, incomberebbe in primo luogo al Consiglio. Difatti, il Consiglio di sicurezza ha affermato in termini generali, nella ris. 1540 (2004), che la proliferazione di armi nucleari, chimiche e biologiche costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Si potrebbe pensare quindi che, in relazione a queste attività del Consiglio, il sistema convenzionale sulla non proliferazione abbia mutato natura e sia divenuto una sorta di sistema obiettivo, la cui violazione costituirebbe automaticamente una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale. Una conclusione che, su questa base, prospettasse una sorta di obbligo di non recedere dal Trattato sulla non proliferazione sarebbe tuttavia assai affrettata.

A parte la enfatica affermazione con la quale si apre la ris. 1540, secondo la quale «proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security», non sembra proprio che la risoluzione enunci un obbligo ad aderire al Trattato di non proliferazione, né che essa formuli un obbligo a carico degli Stati non parte di non dotarsi di armi nucleari. Gli obblighi contenuti nella parte dispositiva sembrano prevalentemente diretti ad impedire che entità non statali si possano dotare di armi di distruzione di massa. Per quanto riguarda gli Stati, invece, la risoluzione si limita a promuovere una più larga adesione agli strumenti convenzionali in tema di non proliferazione, senza indicare tuttavia l'esistenza di un obbligo di adesione, e a rafforzarne l'attuazione ad opera delle parti (si vedano i punti 8 e 9 della parte dispositiva).

L'insieme di queste disposizioni sembra quindi escludere che, in relazione all'accresciuto rilievo della esigenza di non proliferazione, ed alle attività del Consiglio in questo campo, si siano prodotti obblighi atti ad alterare la posizione giuridica degli Stati. Esse sembrano anzi denotare la preoccupazione del Consiglio di sicurezza di non prospettare un obbligo generale di non dotarsi di armi nucleari a carico degli Stati rimasti estranei al Trattato di non proliferazione. È noto come vari siano infatti gli Stati che hanno deciso di non aderire al Trattato, fra i quali taluni si sono anche dotati di armi nucleari. Ora, se l'esigenza di non proliferazione prospettata dal Consiglio di sicurezza non comporta un obbligo di adesione al Trattato, e addirittura essa non si traduce in un generalizzato divieto di non dotarsi di armi nucleari ad opera di Stati non parte del Trattato, non si vede come essa possa essere lesa da un atto di recesso di uno Stato parte. A questo riguardo, la risoluzione precisa che «none of the obligations set forth in this resolution shall be so as to conflict with or alter the rights and obligations of State Parties to the Nuclear Non-Proliferation Treaty [...]» (punto 5 della parte dispositiva). Redatta probabilmente al fine di far salvi i diritti degli Stati nucleari, la disposizione, formulata in termini assai generici, sembra infatti estendersi anche al diritto di recesso contenuto nell'art. X del Trattato.

Non sembra, inoltre, che gli Stati parte del Trattato di non proliferazione intendano la propria adesione come irrevocabile. Se, da un lato, vi sono varie proposte tendenti a rendere più difficile il recesso dal Trattato, soprattutto attraverso strumenti di carattere procedurale, esse, d'altra parte, sembrano indicare che, allo stato attuale, il recesso costituisca una attività di per sé lecita (v., ad esempio, il documento di lavoro presentato il 29 aprile 2004 dalla Repubblica federale tedesca al Preparatory Committee for the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the

Non-Proliferation of Nuclear Weapons, dal titolo *Strengthening the NPT against withdrawal and non-compliance — Suggestions for the establishment of procedures and mechanisms*, NPT/CONF.2005/PC.III/WP.15. Secondo il documento, la revisione del Trattato «should in no way limit or exclude the right of States to withdraw [...] as enshrined in Art. X of the NPT, but it would set out in advance the necessary steps and procedures which should be observed in such a case»).

Considerazioni analoghe potrebbero essere svolte anche nei confronti di eventuali ricostruzioni tese a valorizzare il divieto di non proliferazione dal punto di vista del diritto generale, e a prospettarne, quindi, un suo carattere cogente. Nella opinione prevalente in dottrina, che si riflette nella disciplina della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, infatti, uno degli effetti tipici delle norme cogenti è dato dalla invalidità o dalla estinzione dei trattati contenenti un obbligo a tenere condotte confliggenti con esse. Sarebbe allora particolarmente problematico prospettare l'invalidità di un atto di recesso per conflitto con norme cogenti, dato che, per definizione, il recesso non comporta alcun obbligo a tenere determinate condotte, ma, piuttosto, produce lo scioglimento da precedenti obblighi convenzionali.

Non appaiono insomma facilmente comprensibili i motivi che possano aver indotto il Consiglio di sicurezza a prospettare, sia pure in termini ambigui, nei confronti del recesso coreano una sanzione tipicamente normativa quale l'invalidità o la mancata produzione di effetti. Se pure il Consiglio di sicurezza ha indicato talora la costituzione o l'estinzione di situazioni giuridiche al fine di addivenire ad una situazione di piena conformità rispetto alla Carta, esso ha finora avuto cura di non pronunciarsi su profili di carattere normativo quali quelli relativi alla validità ed agli effetti giuridici dell'esercizio di poteri conferiti da norme internazionali.

Una diversa strada, che riconoscesse al Consiglio la competenza a definire l'esistenza di norme superiori, e a garantirne l'osservanza attraverso i poteri conferiti ad esso dalla Carta, sarebbe di dubbia conformità rispetto al modello originario della Carta, che non attribuisce al Consiglio una funzione di produzione normativa ma solo il compito di provvedere al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. D'altra parte, a ben guardare, l'adozione di una prospettiva di questo tipo potrebbe addirittura costituire un ostacolo, piuttosto che agevolare, lo svolgimento delle funzioni primarie del Consiglio. Essa avrebbe infatti l'effetto di irrigidire i presupposti di intervento di tale organo, attenuando, di conseguenza, la flessibilità alla quale esso si è costantemente ispirato. Questa strada non sarebbe certo priva di vantaggi, soprattutto in quanto rafforzerebbe il quadro normativo nel quale opera il Consiglio di sicurezza e ne predeterminerebbe, in una certa misura, i comportamenti. Tuttavia la prassi recente del Consiglio non mostra una volontà in questo senso, e, anzi, evidenzia la propensione opposta: quella cioè di procedere ad un accertamento caso per caso circa l'esistenza di situazioni concrete che, indipendentemente dalla loro conformità al diritto internazionale, costituiscono una minaccia per la pace e la sicurezza.

In questo quadro, conviene allora notare come una valutazione di carattere normativo del recesso nord-coreano non era neanche necessaria ai fini dell'esercizio dei poteri del Consiglio, dato che l'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace si fondava non certo sul recesso della Corea del nord rispetto al Trattato di non proliferazione, bensì sulle attività materiali intraprese da tale Stato al fine di dotarsi di armi nucleari. (*Enzo Cannizzaro*)

DIP.DIR.INTERN.