



Ministero degli Affari Esteri  
SERV. CONTENZIONI DPL

Roma, 1975

④

A P P U N T O

per la DIREZIONE GENERALE AFFARI POLITICI  
- Ufficio XIV -

S E D E

Oggetto: TNP - Commenti australiani a dichiarazione italiana.

Rif.to : Appunto di cod. Dir. Gen. n.064/439 del 6 c.m.

Con l'appunto in alto citato, codesta Direzione Generale ha segnalato le diverse reazioni che la Dichiarazione italiana del 4 maggio 1975, attinente al Trattato di Non Proliferazione (TNP), ha provocato da parte degli Stati depositari del Trattato stesso e da parte, altresì, dell'Australia. In relazione, in particolare, alle reazioni australiane, la Direzione Generale si è compiaciuta chiedere il parere di questo Servizio per quanto attiene alla più opportuna risposta italiana.

2. Come è noto, la citata Dichiarazione italiana conteneva - insieme a molteplici affermazioni intese a porre in rilievo l'importanza politica e giuridica del Trattato - anche la proposizione seguente: "I divieti degli articoli I e II del Trattato - anche nello spirito generale del TNP - si riferiscono solo ai congegni nucleari esplosivi che non si differenzino dalle armi nucleari; e che pertanto il giorno in cui il progresso tecnologico consentirà lo sviluppo di congegni esplosivi pacifici differenziati dalle armi nucleari, verrà meno l'applicazione del divieto sulla loro fabbricazione e impiego". - In ordine alla portata ed alla natura giuridica della Dichiarazione italiana,

*Ministero degli Affari Esteri*

valgono le considerazioni che seguono.

(1) Tale proposizione non può configurarsi come una semplice dichiarazione interpretativa. In effetti, essa opera una distinzione tra due categorie di apparati nucleari - le "nuclear weapons", da un lato, ed i "other nuclear explosive devices", dall'altro - che, nella lettera e nello spirito del Trattato, devono essere oggetto, le une e gli altri, delle stesse limitazioni e dei medesimi controlli.

(2) La Dichiarazione stessa non può configurarsi, d'altra parte, neppure come una riserva vera e propria che tende a dichiarare la volontà dello Stato di non considerarsi obbligato "ex nunc" da una determinata disposizione dell'Accordo.

(3) In effetti la Dichiarazione italiana si proietta nel futuro, e tende a significare che, ove gli sviluppi del progresso tecnologico consentissero l'uso pacifico dei "nuclear explosive devices", l'impegno delle limitazioni e dei controlli non dovrebbe persistere ulteriormente. In altri termini, la Dichiarazione italiana tende a dichiarare espressamente ciò che è implicito in alcune categorie di Trattati destinati a perdurare in modo definitivo: un radicale mutamento delle circostanze, nelle quali l'impegno fu assunto, può legittimare il venir meno dell'impegno stesso, sempre che determinate procedure siano all'uopo istituite. E' la clausola "rebus sic stantibus", che la Convenzione di Vienna del 24 maggio 1969 (art.62) ha confermato nella sua validità, stabilendo, per altro, i limiti entro i quali può essere invocata e gli adempimenti procedurali che essa comporta.

./.

*Ministero degli Affari Esteri*

3. Le diverse reazioni, da parte degli Stati depositari, e dell'Australia, segnalati da codesta Direzione Generale, alla Dichiarazione italiana, stanno a significare come diversamente detti Stati hanno compreso la Dichiarazione stessa.

(1) L'atteggiamento nettamente negativo del Governo americano, e quello altrettanto negativo del Governo sovietico, si fonda sulla impossibilità giuridica di distinguere le due categorie di apparati nucleari (le menzionate "nuclear weapons" e gli "other nuclear explosive devices"). Tale obiezione implica la non ammissibilità da parte delle Potenze nucleari di una limitazione, "pro futuro", dei loro poteri di controllo sulle Potenze non nucleari.

(2) La comunicazione australiana si informa allo stesso criterio formalistico: l'inscindibile impegno, cioè, assunto dalle Parti contraenti per quanto concerne le armi nucleari vere e proprie, e gli altri dispositivi di esplosione. Ed all'uopo precisa che, l'impegno assunto in base agli articoli I e II si estende "without qualification to both "nuclear weapons" and "other nuclear explosive devices".

(3) La reazione inglese nasce, invece, da una diversa intelligenza della Dichiarazione italiana, e da una ben distinta impostazione del problema giuridico che essa pone. Il Foreign Office ed i suoi esperti giuridici hanno compreso che la Dichiarazione italiana si proietta nel futuro, che non è una riserva in senso tecnico, e che implica, invece, un radicale ~~mutamento~~ mutamento delle circostanze. Conseguentemente, essi chiedono se lo Stato italiano, procedendo alla Dichiarazione stessa, intende conside

./.





*Ministero degli Affari Esteri*

rarsi sciolto senz'altro dall'impegno qualora il progresso tecnologico attuasse la formulata ipotesi; ovvero, se il Governo stesso prevede la necessità di una consultazione e, eventualmente, la conclusione di un atto modificativo del Trattato.

4. Fa d'uopo stabilire, ora, quale rilevanza giuridica possa spiegare le reazioni di cui sopra è cenno, e quali atteggiamenti essi possano consigliare da parte italiana.

(1) Lo Stato depositario, e gli altri Stati chiamati a siffatto ufficio, non hanno il potere di rifiutarsi di procedere alle notificazioni che loro competono nei riguardi degli altri Stati contraenti in base ad una loro valutazione circa le ricevute dichiarazioni da parte dello Stato ratificante o aderente: essi devono procedere puramente e semplicemente alle notificazioni delle dichiarazioni stesse. Le valutazioni negative espresse al riguardo dal Governo sovietico e dal Governo americano, potranno costituire, bensì, proprie obiezioni individuali, ma non possono produrre l'effetto giuridico di revocare in dubbio la legittimità delle dichiarazioni di cui trattasi. Non sembra, quindi, che la mancata diffusione da parte del Governo americano e del Governo sovietico della Dichiarazione italiana possa incidere sul valore giuridico di essa.

(2) Per contro, il Governo britannico ha adempiuto correttamente i suoi doveri di depositario procedendo senz'altro alla notificazione della Dichiarazione italiana. La doman

*Ministero degli Affari Esteri*

da di chiarimenti che essa ha rivolto a questo Ministero, per quanto concerne la portata della Dichiarazione stessa, ha ricevute da cotesta Direzione Generale risposta che appare, nel tempo stesso, soddisfacente, ed in piena coerenza con lo spirito della Dichiarazione.

(3) Per quanto attiene, in particolare, la effettiva portata giuridica delle obiezioni mosse, in diverso modo ed in distinta sede, dal Governo americano, dal Governo sovietico e dallo stesso Governo australiano, è da rilevarsi che esse non possono produrre gli effetti giuridici che sono propri delle obiezioni mosse dagli altri Stati contraenti alla riserva formulata da un altro Stato contraente. Ciò, in quanto per le considerazioni sopra esposte, la Dichiarazione italiana del 4 maggio 1975, non può configurarsi come una riserva vera e propria. Comunque ciò sia, anche se tali obiezioni fossero state mosse nel senso nel quale esse sono formulate nei confronti di riserve, è da rilevarsi che, in base alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, l'obiezione opposta alla riserva di uno Stato contraente non impedisce che un Trattato entri in vigore tra lo Stato che ha formulato le obiezioni, e lo Stato autore della riserva, a meno che una contraria intenzione non sia nettamente espressa dallo Stato che l'obiezione stessa ha formulato (art. 20, par. 4, b). - Ora, siccome una intenzione in tal senso non risulta sia stata espressa né dal Governo degli Stati Uniti, né dal Governo sovietico e neppure da quello australiano, le obiezioni fatte dai predetti Stati non incidono minimamente sulla vigenza del TNP tra l'Italia da un lato e ciascuno degli Stati stessi dall'altro.

./.



*Ministero degli Affari Esteri*

(4) Per quanto attiene agli altri Stati partecipi del TNP - i quali, non ostante l'atteggiamento negativo dei due Governi depositari, hanno sicuramente ricevuto comunicazione della Dichiarazione italiana del 4 maggio 1975 - si applica la norma del par. 5 dello stesso art. 20 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati secondo la quale:

"une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.".

5. Per quanto attiene, in particolare, alla risposta che potrebbe più opportunamente essere data alla nota australiana del 29 aprile, è da rilevarsi quanto segue.

(1) Una assoluta mancanza di risposta potrebbe essere giustificata dal fatto che la nota australiana non chiede espressamente, né implica una risposta scritta. Un comportamento in tal senso non sarebbe, per altro, conforme a cortesia internazionale, e potrebbe adombrare il Governo australiano, per il significato sfavorevole che esso potrebbe attribuirvi: nel senso, cioè, di nessuna rilevanza italiana a quanto l'Australia comunica nella sua veste ufficiale di Stato membro del medesimo Trattato del quale anche l'Italia partecipa.

(2) Una risposta scritta che si limitasse a prendere buona nota della comunicazione australiana potrebbe significa-

./.



*Ministero degli Affari Esteri*

re che l'Italia consente a quanto la nota comunica ed a quanto essa contiene implicitamente: la pretesa illegittimità, cioè, della Dichiarazione italiana, rispetto agli obblighi formalmente sanciti, degli articoli I e II del TNP.

(3) Una risposta scritta intesa a spiegare nella sua vera portata, "pro futuro", la Dichiarazione italiana potrebbe sollevare facili obiezioni di carattere formalistico, impostate sul concetto della inscindibilità, nella economia generale del Trattato del "nuclear weapons" e "other nuclear explosive devices". Tale documento responsivo, per quanto opportunamente redatto, difficilmente potrebbe sortire l'effetto di convincere il Governo australiano sulla non fondatezza del suo punto di vista.

(4) In queste condizioni, la soluzione migliore potrebbe essere quella di convocare presso questo Ministero un qualificato esponente dell'Ambasciata australiana - se non lo stesso Ambasciatore, il Ministro Consigliere - al fine di procedere alle seguenti comunicazioni orali: (a) il Ministero ha apprezzato il contributo recato da parte australiana alla comprensione della portata degli articoli I e II del TNP; - (b) esso reputa, per altro, che la comunicazione australiana si fondi su di un equivoco: l'Italia non ha inteso porre alcuna riserva agli impegni divenuti partecipi del TNP, ma soltanto indicare quale potrà essere, "pro futuro", l'evoluzione degli impegni stessi in vista di progressi tecnologici i quali sono auspicabili negli interessi di tutti; - (c) comunque ciò sia, anche volendo configurare la Dichiarazione italiana come una riserva, e ricondurla quindi nell'ambito normativo della Convenzione di Vienna del

./.

*Ministero degli Affari Esteri*

1969 sul diritto dei trattati, si rileva, da parte italiana, che l'obiezione australiana non può impedire la vigenza del Trattato tra l'Italia e l'Australia, in quanto la formula di obiezione non contiene alcun cenno di volontà in senso contrario.

6. Dalle considerazioni che precedono, possono trarsi le seguenti conclusioni.

(1) Le obiezioni mosse da parte dei due Stati depositari sulla legittimità della Dichiarazione italiana, vanno di là dai poteri degli Stati depositari e non significano se non obiezioni individuali degli Stati stessi.

(2) Tali obiezioni - alle quali si unisce quella australiana - non possono impedire l'entrata in vigore del TNP tra l'Italia e gli Stati obiettanti, non avendo essi espressamente voluto attribuire tale effetto all'obiezione stessa.

(3) La mancata comunicazione agli altri Stati contraenti della Dichiarazione italiana, non incide sulla conoscenza ufficiale di tale atto, da parte degli altri Stati partecipi del Trattato, in quanto uno Stato depositario - la Gran Bretagna - ha provveduto all'uopo.

(4) La comunicazione australiana potrebbe essere oggetto di una risposta orale, intesa a far presenti le circostanze, le vere finalità, e quindi la portata della Dichiarazione italiana.

(5) Se da parte australiana si chiedesse che siffatta risposta fosse consacrata in un documento scritto, la risposta stessa potrebbe essere redatta, ove codesta Direzione Generale concordasse al riguardo, secondo le linee sopra indicate.