

LE DICHIARAZIONI DEGLI STATI PRODUTTIVE DI EFFETTI GIURIDICI VINCOLANTI NEI LAVORI DI CODIFICAZIONE DALLA COMMISSIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELLE NAZIONI UNITE SUGLI ATTI UNILATERALI

Maria Irene Papa*

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.105.8>

1. Nonostante la familiarità della prassi e della giurisprudenza internazionale con gli atti unilaterali degli Stati¹, l'esistenza del fenomeno e, a

* Professore associato di Diritto internazionale, Sapienza Università di Roma (mariairene.papa@uniroma1.it).

¹ Quanto alla giurisprudenza internazionale, sia la Corte permanente di giustizia internazionale sia la Corte internazionale di giustizia hanno riconosciuto in una serie di pronunce che gli atti unilaterali possono, a determinate condizioni, produrre effetti giuridici: basti pensare, per riferirsi ai precedenti più noti, alla presa di posizione della Corte permanente di giustizia internazionale in ordine agli effetti della c.d. dichiarazione Ihlen nella sentenza del 5 aprile 1933 nel caso dello *statuto giuridico della Groenlandia orientale (Danimarca c. Norvegia)*, in *C.I.J., Publications*, series A/B, n. 53, p. 71 ss., 22 ss., e soprattutto alle sentenze gemelle della Corte internazionale di giustizia del 20 dicembre 1974 nei casi degli *esperimenti nucleari (Australia c. Francia e Nuova Zelanda c. Francia)*, in *I.C.J. Reports*, 1974, rispettivamente, pp. 253 ss. e 457 ss. (di seguito, per mera comodità espositiva, data la sostanziale identità del contenuto delle due sentenze, si citerà la sentenza resa nella controversia tra Australia e Francia). Anche nella giurisprudenza recente, la Corte ha più volte riconosciuto che i rapporti giuridici internazionali possono essere regolati da atti unilaterali capaci di produrre effetti obbligatori. V., in particolare, Corte internazionale di giustizia, sentenza del 22 dicembre 1986, *controversia di frontiera (Burkina Faso c. Mali)*, *ibidem*, 1986, p. 554 ss., spec. p. 573 ss.;

maggior ragione, la sua stessa definizione e il relativo regime applicabile, sono ancora circondati da notevoli incertezze. Eppure, l'importanza di tali atti è destinata ad accrescersi, favorita anche dai mutamenti tecnologici in atto, in particolare, dai grandi progressi che interessano gli strumenti attraverso i quali le dichiarazioni e le condotte unilaterali vengono manifestate e comunicate ai soggetti a cui sono rivolte.

Come è noto, la Commissione del diritto internazionale (di seguito: CDI o Commissione) ha dedicato a questa materia dieci anni di studio e riflessione, senza riuscire, almeno a detta della maggior parte della dottrina, a produrre dei risultati pienamente convincenti con l'adozione, nel 2006, dei *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations*². Ampiamente condivisa è l'opinione che la Commissione abbia fallito l'obiettivo che si era prefissata, vale a dire "to clarify the functioning of [unilateral legal acts] and what the legal consequences are, with a clear statement of the applicable law"³. Ma, in generale, non sembra che i Principi-guida abbiano lasciato una traccia realmente significativa: i riferimenti a tale strumento nella prassi e nella giurisprudenza internazionale risultano infatti del tutto sporadici e generici.

È un dato di fatto che il tema si è rivelato tra i più ostici tra quelli affrontati dalla Commissione⁴. Oltre alla sua complessità, testimoniata anche dai toni a volte molto accesi che hanno caratterizzato il dibattito tra i

sentenza del 3 febbraio 2006, competenza e ricevibilità, *attività armate sul territorio del Congo* (nuovo ricorso: 2002) (*Repubblica Democratica del Congo c. Ruanda*), *ibidem*, 2006, 6 ss., spec. p. 27 ss., e sentenza del 1° ottobre 2018, *obbligo di negoziare l'accesso all'Oceano Pacifico (Bolivia c. Cile)*, *ibidem*, 2018, p. 507 ss., spec. p. 552 ss., par. 140 ss.

² I *Guiding Principles* sono contenuti nel *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session, 1 May-9 June and 3 July-11 August 2006* (di seguito: *ILC Report 2006*), in *Yearbook of the International Law Commission* (di seguito: *YILC*), 2006, vol. II, n. 2, p. 161 ss. V., per alcuni commenti critici, Jean d'Aspremont LYNDEN, "Les travaux de la Commission du droit international relatifs aux actes unilatéraux des États", *Revue générale de droit international public*, vol. 109, n. 1, 2005, pp. 163 ss.; Raphaële RIVIER, Philippe LAGRANGE, "Travaux de la Commission du droit international et de la sixième commission", *Annuaire français de droit international*, vol. 52, 2006, pp. 305 ss.; Christian TOMUSCHAT, "Unilateral Acts under International Law", in Kalthoum Meziou *et al.* (dirs.), *Droits et culture. Mélanges en l'honneur du Doyen Yadh Ben Achour*, Tunis, Centre de Publication Universitaire, 2008, pp. 1487 ss.; Christian ECKART, *Promises of States under International Law*, Oxford-Portland, Hart, 2012, pp. 183 ss.; Eva KASSOTI, "Unilateral Legal Acts Revisited: Common Law v. Civil Law Approaches and Lessons from the International Law Commission's (Failed) Attempt to Codify Unilateral Acts of States", *Hague Yearbook of International Law*, vol. 26, 2013, pp. 168 ss.

³ Cf. *Report of the Working Group on unilateral acts of States* (di seguito: *Report of the Working Group 1997*), UN Doc. A/CN.4/L.543 dell'8 luglio 1997, par. 5, *in fine*.

⁴ Secondo Dugard, "the topic of unilateral acts was unlike any other the Commission had dealt with in the past" (UN Doc. A/CN.4/SR.2722 del 21 maggio 2002, in *YILC*, 2002, vol. I, p. 69 ss., p. 76, par. 57). L'argomento della intrinseca difficoltà del tema è stato spesso sollevato nel corso della codificazione. Emblematiche le parole

membri⁵, nonché dal continuo ricorso all'istituzione di gruppi di lavoro⁶, un ostacolo notevole ad un proficuo avanzamento nello studio della materia è stato rappresentato dal generale disinteresse mostrato dagli Stati nei confronti della codificazione del diritto degli atti unilaterali, che si è tradotto in una scarsa disponibilità di dati della prassi⁷.

Nonostante l'esito deludente della codificazione, un esame critico dei lavori della CDI può comunque costituire un valido punto di partenza per una necessaria valutazione del fenomeno, anche alla luce degli sviluppi più recenti della prassi. Ciò a maggior ragione in quanto il testo dei principi-guida approvato dalla Commissione, malgrado le sue mancanze, fornisce una autorevole conferma della capacità degli atti unilaterali, in presenza di determinate condizioni, di produrre effetti vincolanti per gli Stati: sebbene la questione, come si vedrà, sia stata oggetto di ampio dibattito, alla fine dei lavori di codificazione si è coagulato un diffuso consenso circa l'esistenza nel diritto internazionale di atti unilaterali capaci di imporre obblighi a carico degli Stati che ne sono autori. Si tratta, del resto, di una conclusione emersa anche nel quadro delle attività condotte dalla Commissione in altri ambiti di studio. Gli atti unilaterali erano già venuti in rilievo, benché il punto non fosse stato specificamente discusso, nel contesto della codificazione della responsabilità degli Stati, quando, nel commentare l'art. 12 (concernente la definizione dell'elemento oggettivo dell'illecito) dell'articolato adottato nel 2001, l'antigiuridicità della condotta statale era stata riferita alla violazione di *qualsiasi* norma primaria indipendentemente dalla fonte, *inclusi gli atti unilaterali*⁸. Dopo l'adozione dei Principi-guida, la categoria è stata nuovamente

di Brownlie, secondo cui "the topic was colossally difficult" (UN Doc. A/CN.4/SR.2726 del 28 maggio 2002, *ibidem*, p. 98 ss., p. 103, par. 41).

⁵ Particolarmente intenso è stato lo "scontro" tra Koskeniemi e Pellet: v. ad esempio UN Doc. A/CN.4/SR.2726, cit., p. 100 ss., par. 17 ss., nonché UN Doc. A/CN.4/SR.2818 del 16 luglio 2004, in *YILC*, 2004, vol. I, p. 181 ss., par. 1 ss. e UN Doc. A/CN.4/2853, cit., p. 154, par. 7 ss.

⁶ V. *infra*, la nota 18 e il testo corrispondente.

⁷ Ne è prova la generale assenza di risposte significative fornite dagli Stati ai questionari somministrati nel corso della codificazione (un primo questionario nel 1999 e un secondo nel 2001). Le rare risposte ricevute (dodici Stati hanno risposto al primo: UN Doc. A/CN.4/511 del 6 luglio 2000, in *YILC*, 2000, vol. II, n. 1, p. 266 ss.; solo tre al secondo: UN Doc. A/CN.4/524 del 18 aprile 2002, in *YILC*, 2002, vol. II, n. 1, p. 85 ss.) si caratterizzano per la notevole genericità e vaghezza dei contenuti. Anche i successivi inviti rivolti agli Stati a collaborare, fornendo informazioni sulla prassi relativa agli atti unilaterali sono rimasti inascoltati.

⁸ V. *Draft articles on responsibility of States for internationally wrongful acts, with commentaries*, in *YILC*, 2001, vol. II, n. 2, p. 30 ss., paragrafi 3 ("States may assume international obligations by a unilateral act") e 4 del commento

presa in considerazione e, ancora una volta, data per assodata in occasione dello studio, attualmente ancora in corso, sulle norme imperative del diritto internazionale. Le conclusioni approvate in prima lettura su questo tema nel 2019 dedicano, infatti, una apposita disposizione agli effetti del contrasto con le norme imperative degli atti unilaterali produttivi di impegni vincolanti⁹.

2. L'opportunità di avviare in seno alla CDI uno studio in materia di atti unilaterali, tema inizialmente escluso dal programma a lungo termine stabilito nel 1949, cominciò ad essere presa in considerazione solo a seguito della conclusione della codificazione del diritto dei trattati, come una sorta di ideale proseguimento della Convenzione di Vienna del 1969¹⁰. Fu però necessario attendere ancora vent'anni prima che il diritto degli atti unilaterali venisse formalmente iscritto nell'agenda della Commissione: nel 1996, esso fu indicato dalla Commissione stessa all'Assemblea generale come "a proper subject for immediate consideration"¹¹. L'Assemblea accolse la proposta e invitò la Commissione ad intraprendere uno studio preliminare per definire la portata e l'oggetto di possibili lavori di codificazione¹². A tal fine, l'anno successivo, la Commissione istituì un *working group*, incaricandolo di verificare la fattibilità del progetto¹³. Questo individuò le seguenti motivazioni

all'art. 12. *Adde*, per ulteriori riferimenti all'idoneità degli atti unilaterali a creare obblighi per gli Stati, il par. 2 del commento introduttivo al capitolo V della prima parte del progetto, relativo alle cause di esclusione dell'illecito, a p. 71, e il par. 7 del commento all'art. 42, a p. 117.

⁹ V. *Text of the draft conclusions and draft annex provisionally adopted by the Drafting Committee on first reading*, UN Doc. A/CN.4/L.936 del 29 maggio 2019, in particolare la *Draft conclusion 15* intitolata "Obligations created by unilateral acts of States conflicting with a peremptory norm of general international law (*jus cogens*)" (reperibile nel sito della Commissione, alla pagina legal.un.org/ilc/sessions/71/docs.shtml).

¹⁰ Il collegamento tra la conclusione dei lavori di codificazione sul diritto dei trattati e l'interesse per il diritto degli atti unilaterali è messo ad esempio in risalto nella proposta avanzata nel 1971 dal Segretario generale delle Nazioni Unire di inserire il diritto degli atti unilaterali nel programma di lavoro a lungo termine della Commissione (*Survey of international law: Working paper prepared by the Secretary-General*, UN Doc. A/CN.4/245 del 23 aprile 1971, in *YILC*, 1971, vol. II, n. 2, p. 1 ss., p. 60 ss., par. 279 ss.).

¹¹ V. *Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6 May-26 July 1996* (di seguito: *ILC Report 1996*), in *YILC*, 1996, vol. II, n. 2, pp. 97-98, par. 248 e l'*Addendum 3*, *ibidem*, p. 141 ss. (par. 3 per la citazione nel testo). Il tema era inquadrato nell'ambito dello studio delle fonti del diritto internazionale, che la Commissione considerava ancora incompleto (*ibidem*, par. 2). Il fatto che nelle intenzioni iniziali della Commissione la codificazione degli atti unilaterali avrebbe dovuto limitarsi a considerare gli atti qualificabili alla stregua di fonti del diritto internazionale risulta anche dal piano di lavoro provvisorio che accompagnava la proposta di iscrivere il tema nella sua agenda (*ibidem*, p. 141 ss., par. 4 ss.).

¹² V. risoluzione 51/160 del 30 gennaio 1997, par. 13.

¹³ *Report of the Commission to the General Assembly on the work of its forty-ninth session* (di seguito: *ILC Report 1997*), in *YILC*, 1997, vol. II, n. 2, p. 8, par. 8.

a supporto dell'opportunità di codificare il diritto internazionale rilevante nella materia: l'importanza via via maggiore assunta nella prassi internazionale dagli atti unilaterali, che si sarebbe tradotta nella disponibilità di una consistente mole di materiale da sistemare ed analizzare; nonché la necessità di garantire la sicurezza giuridica, favorendo la certezza, la prevedibilità e la stabilità delle relazioni internazionali attraverso l'individuazione delle regole applicabili in questo ambito¹⁴. Ragioni che furono ampiamente condivise dalla Commissione, la quale, approvato il rapporto del gruppo di lavoro¹⁵, decise di dare formalmente avvio alla codificazione, nominando come relatore speciale il venezuelano Rodríguez Cedeño¹⁶. Nella risoluzione 52/156 del 26 gennaio 1999 l'Assemblea generale ratificò quindi la decisione della Commissione di includere il tema nella sua agenda¹⁷.

Lo studio del diritto degli atti unilaterali ha impegnato la CDI per poco meno di un decennio. Dal 1998 al 2006 sono stati in tutto nove i rapporti elaborati dal relatore speciale e discussi dalla Commissione. Più volte, nel corso di questo periodo, la Commissione ha deciso di condurre le sue attività nell'ambito di gruppi di lavori ristretti¹⁸: il ricorso sistematico allo strumento del *working group* costituisce in effetti un tratto peculiare ed inedito dei lavori della Commissione sul diritto degli atti unilaterali, dal punto di vista non solo quantitativo ma anche qualitativo. I vari gruppi di lavoro che si sono occupati del tema non si sono limitati all'approfondimento di profili

¹⁴ Cf. *Report of the Working Group* 1997, cit., par. 5.

¹⁵ *ILC Report* 1997, cit., p. 64, par. 194.

¹⁶ *Ibidem*, p. 66, par. 212 e p. 71, par. 234.

¹⁷ Cf. il par. 8 della risoluzione.

¹⁸ V. *Report of the International Law Commission on the work of its fiftieth session, 20 April-12 June and 27 July-14 August 1998*, in *YILC*, 1998, vol. II, n. 2, p. 58 ss., par. 192; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session, 3 May-23 July 1999* (di seguito: *ILC Report* 1999), *ibidem*, 1999, vol. II, n. 2, p. 133 ss., par. 577 ss.; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, 1 May-9 June and 10 July-18 August 2000*, *ibidem*, 2000, vol. II, n. 2, pp. 99-98, par. 620 ss.; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April-1 June and 2 July-10 August 2001*, *ibidem*, 2001, vol. II, n. 2, p. 205, par. 254; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session, 5 May-6 June and 7 July-8 August 2003* (di seguito: *ILC Report* 2003), *ibidem*, 2003, vol. II, n. 2, pp. 57-58, par. 303 ss.; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, 3 May-4 June and 5 July-6 August 2004*, *ibidem*, 2004, vol. II, n. 2, p. 96, par. 245 ss.; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-seventh session, 2 May-3 June and 11 July-5 August 2005* (di seguito: *ILC Report* 2005), *ibidem*, 2005, vol. II, n. 2, p. 62, par. 327 ss.

specifici, ma hanno svolto un ruolo cruciale nella definizione dell'orientamento generale e degli stessi esiti della codificazione¹⁹.

Nonostante gli sforzi profusi, i lavori sugli atti unilaterali non sono però mai veramente decollati, e sono stati segnati sin dall'inizio da visioni spesso antitetiche espresse dai membri della Commissione²⁰. Le distanze tra tali visioni, già su aspetti per così dire preliminari, come la definizione dell'oggetto dei lavori, della loro finalità, nonché dell'approccio da utilizzare, si sono di fatto rivelate incolmabili ed hanno alimentato lunghe e talvolta sterili discussioni, con il risultato di impedire progressi significativi nello studio della materia.

Dal primo punto di vista, come meglio si vedrà in seguito, la Commissione è rimasta spaccata al suo interno tra posizioni estremamente variegata, che spaziano dall'opzione più restrittiva, inizialmente suggerita dal relatore speciale, favorevole a concentrare l'attenzione sui soli *atti formali autonomi* in grado di creare *obblighi* per gli Stati a quella più ampia, volta a prendere in considerazione *tutte le condotte unilaterali* statali in grado di produrre *effetti giuridici*²¹. Inoltre, già nel corso del dibattito relativo al primo rapporto presentato dallo *special rapporteur* era emersa una ulteriore divisione tra i membri circa la veste da dare ai risultati dei lavori (“a doctrinal study, draft articles, a set of guidelines or recommendations or a combination of the above”)²². L'incertezza su tali aspetti si è riverberata inevitabilmente sulla definizione dell'approccio da seguire. Al riguardo, l'impostazione metodologica scelta dal relatore speciale è originariamente consistita nella ricerca di una serie di regole applicabili a tutti gli atti unilaterali presi in considerazione²³.

¹⁹ V., al riguardo, i rilievi critici di Jean D'ASPREMONT LYNDEN, “Les travaux...”, *op. cit.*, p. 174 ss. Cf. anche Christian TOMUSCHAT, “*Unilateral Acts under International Law*”, *op. cit.*, p. 1505, secondo il quale “[w]hat eventually saved the project was the establishment of a working group at each session”.

²⁰ Queste divisioni sono da ascrivere almeno in parte ai diversi approcci allo studio della materia proposti a seconda dell'appartenenza dei membri della Commissione alla tradizione giuridica di *common law* o a quella di *civil law*: v. sul punto Eva KASSOTI, “*Unilateral Legal Acts Revisited...*”, *op. cit.* L'A. mette in rilievo come i primi tendano a collegare gli effetti degli atti unilaterali alla figura dell'*estoppel*, mentre i secondi abbiano meno difficoltà ad ammettere l'esistenza di una categoria autonoma di atti giuridici unilaterali, data la familiarità dei loro sistemi giuridici di riferimento con questa tipologia di atti. Il punto è stato messo in rilievo durante i lavori della CDI anche da Crawford (UN Doc. A/CN.4/SR.2596 del 2 luglio 1999, in *YILC*, 1999, vol. I, p. 208 ss., p. 210, par. 28).

²¹ V. *infra*, par. 3.

²² V. *ILC Report 1997, cit.*, pp. 66-67, par. 214.

²³ Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Fourth report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/519 del 30 maggio 2001, *YILC*, 2001, vol. II, n. 1, p. 115 ss., p. 115, par. 2.

Nondimeno, la profonda diversità di tali atti è parsa da subito un ostacolo insormontabile all'individuazione di un regime, sia pure minimo, applicabile a ciascuna delle ipotesi rilevanti²⁴. Non sorprende, dunque, che di fronte a simili perplessità nessuno dei *draft articles* proposti da Rodríguez Cedeño secondo questo *all-encompassing approach* sia stato mai approvato, di talché nel 2003 si decise di intraprendere una strada diversa, procedendo separatamente all'analisi dei tipi di atti unilaterali maggiormente diffusi nella prassi internazionale, a partire dal riconoscimento, a cui il relatore speciale dedicò il suo sesto rapporto²⁵. Il mutamento di approccio scontentò, tuttavia, quei membri della Commissione che avrebbero preferito insistere nella ricerca di un minimo comune denominatore riferibile all'intera categoria, malgrado le difficoltà di identificazione e definizione della medesima²⁶.

Parallelamente, anche in conseguenza del rinnovo, nel 2002, della composizione della Commissione, cominciò a consolidarsi un certo scetticismo circa l'opportunità di proseguire i lavori sul diritto degli atti unilaterali²⁷. Non erano solo la complessità del tema e la difficoltà di individuare un concetto unitario significativo di atti unilaterali a destare perplessità²⁸. La stessa esistenza degli atti unilaterali come autonoma categoria del diritto internazionale iniziò ad essere messa in discussione²⁹. A nulla servì l'ennesima convocazione del gruppo di lavoro ristretto chiamato a sbloccare l'*impasse* componendo i dissidi interni alla Commissione³⁰. Alla fine, seguendo il suggerimento avanzato da alcuni membri³¹, la Commissione decise di rinunciare ad ogni velleità di codificazione della materia, optando per l'adozione

²⁴ *Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-fourth session* (di seguito: *ILC Report 2002*), in *YILC*, 2002, vol. II, n. 2, p. 83, par. 369.

²⁵ Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Sixth report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/534 del 30 maggio 2003, in *YILC*, 2003, vol. II, n. 1, p. 53 ss.

²⁶ Cf. *ILC Report 2003*, cit., p. 55, par. 278.

²⁷ V. ad esempio gli interventi di Brownlie, in UN Doc. A/CN.4/SR.2772 del 9 luglio 2003, in *YILC*, 2003, vol. I, par. 4, e l'anno successivo di Addo in UN Doc. A/CN.4/SR.2818, cit., pp. 183-184, par. 28.

²⁸ V. *supra*, nota 4.

²⁹ È questa la posizione strenuamente difesa, fin dalla sua nomina nella CDI, da Koskenniemi: "the Commission was trying to codify something which did not exist as a legal institution and was at a loss as to how to define it so as to make it a legal institution" (UN Doc. A/CN.4/SR.2772, cit., p. 74, par. 42). V. anche gli interventi dello stesso Koskenniemi in UN Doc. A/CN.4/SR.2818, cit., p. 181, par. 2; UN Doc. A/CN.4/2854, cit., p. 153, par. 7.

³⁰ Cf. UN Doc. A/CN.4/SR.2818, cit., p. 186, par. 56.

³¹ V. ad esempio, l'intervento di Candiotti in UN Doc. A/CN.4/SR.2854, cit., p. 162, par. 23.

di una serie di principi-guida applicabili alle dichiarazioni unilaterali, “which could help and guide States while providing for greater certainty in the matter”³². Il relatore speciale, nel suo nono e ultimo rapporto, sottopose pertanto alla Commissione dieci “guiding principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations”³³, che hanno rappresentato la base per l’elaborazione, da parte del *working group* sugli atti unilaterali presieduto da Alain Pellet, del testo finale approvato *per consensus* dalla Commissione nel 2006³⁴ e trasmesso nello stesso anno all’Assemblea generale³⁵.

3. Il progetto, originariamente concepito, come si è visto, come un tentativo di integrare lo studio delle fonti del diritto internazionale, intrapreso con le codificazioni relative al diritto dei trattati³⁶, era stato esteso dal *working group* istituito nel 1997 agli atti “intended to produce ‘legal’ effects, creating, recognizing, safeguarding or modifying rights, obligations or legal situations”³⁷. Si tratta di una impostazione all’inizio non condivisa da Rodríguez Cedeño, il quale nel suo primo rapporto aveva manifestato l’intenzione di circoscrivere il campo dell’indagine agli atti unilaterali formali (*rectius*: dichiarazioni unilaterali) posti in essere dagli Stati allo scopo di creare degli obblighi giuridici³⁸, sulla base della considerazione che “the most important legal act is the strictly unilateral declaration embodying unilateral obligations”³⁹. Nel secondo rapporto, egli prendeva una posizione ancora più

³² *ILC Report 2005, cit.*, p. 61, par. 314.

³³ V. Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Ninth report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/569 and Add.1 del 6 aprile 2006, in *YILC*, 2006, vol. II, n. 1, p. 147 ss., p. 173 ss., par. 125 ss.

³⁴ *ILC Report 2006, cit.*, p. 161 ss.

³⁵ V. il par. 3 della risoluzione dell’Assemblea generale 61/34 del 18 dicembre 2006, in cui l’Assemblea “[t]akes note of the Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations under the topic ‘Unilateral acts of States’ [and] commends their dissemination”.

³⁶ V. l’*addendum* n. 3 all’*ILC Report 1996, cit.*, p. 141 ss.

³⁷ V. *Report of the Working Group 1997, cit.*, par. 9.

³⁸ V. Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *First report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/486 del 5 marzo 1998, in *YILC*, 1998, vol. II, n. 1, p. 320 ss., 323, par. 14. Egli proponeva, ai fini della codificazione, la seguente definizione di dichiarazione unilaterale: “an autonomous expression of clear and unequivocal will, explicitly and publicly issued by a State, for the purpose of creating a juridical relationship in particular, to create international obligations between itself and a third State which did not participate in its elaboration, without it being necessary for this third State to accept it or subsequently behave in such a way as to signify such acceptance” (*ibidem*, p. 338, par. 170).

³⁹ *Ibidem*, p. 327, par. 63. L’importanza della promessa era sottolineata nel corso del successivo dibattito anche da Simma, UN Doc. A/CN.4/SR.2525 del 6 maggio 1998, *YILC*, 1998, vol. I, p. 42 ss., p. 43, par. 8 ss.

chiara sul punto, proponendo ai fini della codificazione una definizione di atti unilaterali limitata alle espressioni di volontà formulate dagli Stati “with the intention of acquiring international legal obligations”⁴⁰. Il gruppo di lavoro, nuovamente convocato nel 1999, suggerì una revisione di tale definizione con la sostituzione della locuzione “with the intention of acquiring international legal obligations”, considerata troppo restrittiva, con “[with the intention] to produce legal effects on the international plane”, in modo da tenere conto anche degli atti adottati al fine di acquisire o mantenere dei diritti⁴¹. Di conseguenza, il relatore speciale si è adeguato a questa prospettiva⁴².

Di fatto, però, la questione non si è mai veramente chiusa e la Commissione è rimasta nettamente divisa in due schieramenti: il primo favorevole a circoscrivere il campo di indagine agli atti formali idonei a creare in via autonoma diritti e obblighi a livello internazionale; il secondo propenso ad estendere i lavori di codificazione a tutte le condotte unilaterali (quindi, non solo le dichiarazioni) capaci di produrre effetti giuridici, inclusi il silenzio e l’acquiescenza.

Il testo adottato segna un ritorno alla concezione restrittiva proposta inizialmente dal relatore speciale. Nel preambolo è infatti specificato che i *Guiding Principles* riguardano unicamente gli atti unilaterali *stricto sensu*, vale a dire “those taking the form of formal declarations formulated by a State with the intent to produce obligations under international law”⁴³. In questo modo, l’ambito di applicazione sembra comprendere, almeno in via preponderante, quella speciale categoria di atti unilaterali costituita dalle dichiarazioni

⁴⁰ V. il progetto di art. 1, in Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Second report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/500 and Add.1 del 14 aprile e 10 maggio 1999, *YILC*, 1999, vol. II, n. 1, p. 195 ss., p. 200, par. 38. Il punto è ribadito nel commento alla disposizione, laddove si specifica che “[t]he author of the act must express unequivocally the will to create a juridical norm comprising an obligation for the author and rights for other subjects” (*ibidem*, 201, par. 51, corsivo aggiunto).

⁴¹ *ILC Report 1999, cit.*, p. 138, par. 587.

⁴² Nel terzo rapporto, la nuova proposta di art. 1 avanzata dal relatore speciale era infatti così formulata: “[f]or the purposes of the present articles, ‘unilateral act of a State’ means an unequivocal expression of will which is formulated by a State with the intention of producing legal effects in relation to one or more other States or international organizations, and which is known to that State or international organization”. Cf. Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Third report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/505 del 17 febbraio 2000, *YILC*, 2000, vol. II, n. 1, p. 247 ss., p. 256, par. 80, corsivo aggiunto).

⁴³ *ILC Report 2006, cit.*, p. 161, par. 176.

promissorie⁴⁴. In effetti, molte delle riflessioni che hanno alimentato il dibattito nella Commissione sembrano attagliarsi quasi esclusivamente a tale tipo di atto unilaterale; ad esso, d'altronde, si riferisce prevalentemente la giurisprudenza internazionale citata nel corso dell'intero processo di codificazione.

La nota introduttiva ai principi-guida precisa, inoltre, che il testo finale riguarda solo gli atti formulati dagli Stati "in exercise of their freedom to act on the international plane", con la conseguente esclusione degli atti mediante i quali essi esercitano poteri attribuiti da altre norme di diritto internazionale⁴⁵. Sulla questione, tuttavia, la Commissione non aveva mostrato un atteggiamento sempre univoco⁴⁶. Nel suo studio preliminare del 1997, il *working group* si era espresso nel senso che occorresse lasciare fuori dall'ambito dell'indagine le dichiarazioni di accettazione della giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia, in considerazione del fondamento pattizio di tali atti⁴⁷; mentre una soluzione diversa era stata prospettata con riguardo alle dichiarazioni relative all'estensione del mare territoriale o all'istituzione della zona economica esclusiva. La ragione dell'interesse per questa seconda categoria di atti era individuata nella loro idoneità a creare "legal situations which are opposable to other States and are permitted by international law"⁴⁸, senza che venisse attribuito alcun peso alla circostanza che anche gli effetti di tali dichiarazioni sono definiti da uno strumento di natura convenzionale – la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare –, tra l'altro sul punto largamente riproduttivo del diritto internazionale consuetudinario.

⁴⁴ V. in tal senso anche Raphaële RIVIER e Philippe LAGRANGE, "Travaux de la Commission du droit international...", *op. cit.*, p. 305 e *passim*; Christian ECKART, *Promises of States under International Law*, *op. cit.*, p. 184. È significativo, da questo punto di vista, che la Commissione ammetta nel commentario che la formulazione del *guiding principle 1*, "which seeks [to] define unilateral acts in the strict sense", sia direttamente ispirata ai *dicta* contenuti nelle sentenze della Corte internazionale di giustizia nei casi degli *esperimenti nucleari* e della *controversia di frontiera*, che riguardavano chiaramente la sola promessa (v. il par. 1 del commento al *guiding principle 1*, *ILC Report 2006*, *cit.*, p. 162). *Contra* Christian TOMUSCHAT, "Unilateral Acts under International Law", *op. cit.*, p. 1497, secondo il quale anche la rinuncia e il riconoscimento rientrerebbero tra gli atti unilaterali a cui si riferisce il testo finale, in quanto lo Stato che rinunci a determinati diritti e/o pretese o che riconosca una certa situazione di fatto assumerebbe per ciò stesso l'obbligo di non adottare condotte incompatibili con la propria determinazione unilaterale.

⁴⁵ V. *ILC Report 2006*, *cit.*, pp. 160-161, par. 174.

⁴⁶ Mentre è sempre stato pacifico che non dovessero rientrare nell'oggetto dello studio quegli atti unilaterali che non producono effetti di per sé, ma costituiscono segmenti di una relazione convenzionale (come l'offerta e l'accettazione di un'offerta, che combinati tra loro danno vita ad un accordo, la ratifica, la denuncia, ma anche le riserve e le dichiarazioni interpretative).

⁴⁷ *Report of the Working Group 1997*, *cit.*, par. 13.

⁴⁸ *Ibidem*, par. 14.

Nel suo primo rapporto, il relatore speciale aveva invece insistito sull'esigenza che l'atto espressivo della volontà dello Stato producesse gli effetti ricercati indipendentemente da qualsiasi legame con una preesistente e specifica norma (materiale) di diritto internazionale. Di conseguenza, egli aveva escluso il rilievo di tutti gli atti "which constitute the exercise of a power granted by the provisions of a treaty or by a rule of customary law"⁴⁹. La sua posizione sul punto sembrava essersi nel tempo attenuata con riguardo alle dichiarazioni concernenti la creazione e/o estensione di zone marine,⁵⁰ per poi tornare ad una *generale* esclusione degli atti non autonomi⁵¹.

Le ragioni di tale esclusione, sulla cui opportunità, a dire il vero, la dottrina maggioritaria concorda, non appaiono però totalmente convincenti nel momento in cui si tratti di definire il regime applicabile a questi strumenti. Occorre infatti distinguere la questione del fondamento giuridico dell'obbligo da quella del relativo regime applicabile⁵². La circostanza che la fonte dell'obbligo non sia in senso stretto unilaterale, in effetti, non necessariamente impedisce di applicare a degli atti che hanno una forma unilaterale le stesse regole in tema ad esempio di validità, revisione e interpretazione, previste per gli atti puramente unilaterali⁵³. L'importanza assunta nella prassi almeno da alcuni di tali strumenti e i problemi che sono emersi con frequenza via via maggiore in merito alla determinazione del regime loro applicabile imponevano di ponderare e giustificare con maggiore attenzione questa scelta.

4. Il principio-guida n. 1, nel circoscrivere l'ambito di applicazione dei *Guiding Principles*, stabilisce che le dichiarazioni rese pubblicamente dagli Stati e con cui questi manifestino la volontà di vincolarsi possono avere l'effetto di creare dei nuovi obblighi giuridici. Quando le condizioni richieste a

⁴⁹ Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *First report, cit.*, p. 332, par. 105. V. anche ID., *Second report, cit.*, pp. 197, par. 8, e 202, par. 62.

⁵⁰ Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Third report, cit.*, p. 254, par. 54.

⁵¹ V. Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Ninth report, cit.*, p. 173, paragrafi 129 e 130.

⁵² La stessa Commissione si contraddice quando nel commentario richiama la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia relativa alle dichiarazioni di accettazione *ex art. 36, par. 2*, dello Statuto al fine di ricostruire il regime applicabile alle dichiarazioni unilaterali oggetto dei *Guiding Principles*, in particolare in tema di interpretazione e di invalidità per contrasto con lo *jus cogens*. V., al riguardo, il par. 3 del commento al *guiding principle 7* e quello al *guiding principle 8*, *ILC Report 2006, cit.*, p. 165.

⁵³ Un analogo ragionamento è fatto da Christian TOMUSCHAT, "Unilateral Acts under International Law", *op. cit.*, p. 1490, limitatamente agli atti unilaterali previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

tal fine sono soddisfatte, il carattere vincolante delle dichiarazioni si fonda sulla buona fede, per cui gli Stati interessati possono prenderle in considerazione e farvi affidamento, con la conseguenza che tali Stati hanno il diritto di esigere che gli obblighi in questione siano rispettati⁵⁴.

Per determinare gli effetti giuridici delle dichiarazioni unilaterali, secondo il testo approvato dalla Commissione, è necessario prendere in considerazione il loro contenuto e tutte le circostanze di fatto in cui sono state assunte, nonché le reazioni che esse hanno originato⁵⁵. Il principio-guida n. 7 specifica che una dichiarazione unilaterale può comportare obblighi per lo Stato che la formula solo se è espressa in termini chiari e precisi. In caso di dubbio sulla portata degli obblighi derivanti da tale dichiarazione, va adottata un'interpretazione restrittiva. Il contenuto degli obblighi derivanti dalla dichiarazione deve essere ricostruito dando rilievo, in primo luogo, al testo della dichiarazione, insieme al contesto e alle circostanze in cui la dichiarazione stessa è maturata⁵⁶.

Ai sensi del *guiding principle 2*, tutti gli Stati hanno la capacità di assumere obblighi mediante dichiarazioni unilaterali. Ciò può avvenire attraverso sia dichiarazioni rese in forma scritta sia dichiarazioni formulate oralmente⁵⁷. Anche rispetto all'identificazione del destinatario, il testo finale accoglie una soluzione ampia: secondo il principio-guida n. 6, infatti, le dichiarazioni unilaterali possono essere dirette nei confronti di uno o più Stati oppure della Comunità internazionale nel suo insieme⁵⁸ oppure ancora di

⁵⁴ Sul punto v. più ampiamente *infra*, il testo successivo alla nota 72.

⁵⁵ V. il *guiding principle 3*, *ILC Report 2006*, cit., p. 161.

⁵⁶ Il commento, al par. 2, sottolinea l'esigenza di "great caution in determining the legal effects of unilateral declarations, in particular when the unilateral declaration has no specific addressee": *ibidem*, p. 165.

⁵⁷ Così il *guiding principle 5*, *ibidem*. Sul punto v. anche Corte internazionale di giustizia, *esperimenti nucleari*, cit., pp. 276-268, par. 45.

⁵⁸ Come esempi di dichiarazioni indirizzate ad un destinatario specifico, la Commissione cita nel commento il caso della nota diplomatica del 22 novembre 1952 rivolta dalla Colombia al Venezuela in ordine alla sovranità di quest'ultimo sull'Arcipelago di Los Monjes; le dichiarazioni di Cuba del 2002 in merito alla fornitura di vaccini all'Uruguay e la dichiarazione del 1919, fatta alla Danimarca dal Ministro degli esteri norvegese Ihlen relativamente alla Groenlandia orientale. Quanto, invece, alle dichiarazioni nei confronti della Comunità internazionale nel suo insieme, il precedente più significativo è fornito dalle dichiarazioni delle autorità francesi sui test nucleari nell'Oceano Pacifico, valorizzate dalla Corte internazionale di giustizia nelle sentenze del 1974 sugli *esperimenti nucleari*. La Commissione ricorda, in aggiunta, la dichiarazione egiziana del 1957 riguardante il canale di Suez e la rinuncia espressa dalla Giordania nel 1988 alle sue rivendicazioni sulla West Bank. La Commissione si riferisce anche alle proteste della Federazione Russa, rispettivamente del 1994 e del 1995, contro Turkmenistan e Azerbaijan in merito alla natura giuridica delle acque del Mar Caspio (per la prima categoria di ipotesi) e alla dichiarazione del Presidente statunitense Truman del 1945 sulla piattaforma continentale (per la seconda): si tratta, però, di esempi che non appaiono pertinenti, visto che

altri enti⁵⁹. In base al principio-guida n. 9, dalla dichiarazione non possono derivare obblighi a carico di Stati diversi dal/i dichiarante/i, a meno che tali Stati non abbiano chiaramente accettato la dichiarazione medesima.

Rispetto alle cause di invalidità delle dichiarazioni unilaterali, le soluzioni accolte nel testo finale sono meno articolate rispetto alle proposte avanzate dal relatore speciale, il quale, ispirandosi alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, aveva suggerito l'inclusione di disposizioni piuttosto dettagliate in tema di vizi della volontà e rapporti con il diritto interno⁶⁰. I Principi-guida si limitano invece a prendere in considerazione, rispettivamente al n. 8 e al n. 4, le sole ipotesi del contrasto con le norme imperative del diritto internazionale (in analogia con quanto previsto dall'art. 53 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati)⁶¹ e dell'incompetenza dell'organo che ha formulato la dichiarazione. In particolare, con riguardo a questo secondo aspetto, il principio-guida n. 4 chiarisce che la dichiarazione unilaterale vincola lo Stato solo se proviene da un'autorità competente, precisando che i capi di Stato, i capi di governo e i ministri degli esteri sono competenti *ipso facto* ad assumere tali dichiarazioni "by virtue of their functions"⁶². Altri

si tratta di dichiarazioni unilaterali che, diversamente da quelle prese in considerazione dai *Guiding Principles*, non sono idonee a creare obblighi a carico dell'autore. Tutti questi episodi della prassi erano stati esaminati dal relatore speciale nel suo ottavo rapporto: cfr. VICTOR RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Eighth report on unilateral acts of States*, UN Doc. A/CN.4/557 del 26 maggio 2005, *YILC*, 2005, vol. II, n. 1, p. 119 ss.

⁵⁹ Rispetto a questa ipotesi, la Commissione omette di fornire esempi. Si noti, però, che la formula scelta ("other entities") è meno precisa di quella suggerita dal relatore speciale nel suo nono rapporto ("one or more international organizations or any other entity subject to international law"). Non è chiaro in particolare se debba trattarsi di enti dotati di soggettività internazionale. Probabilmente per aggirare la questione, lo stesso relatore speciale aveva proposto anche una opzione *b*, che ometteva qualsiasi indicazione, anche solo esemplificativa, dei destinatari (v. VICTOR RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Ninth report, cit.*, p. 174, paragrafi 138-139).

⁶⁰ *Ibidem*, 154 ss., par. 152 ss.

⁶¹ Si tratta di una soluzione che, pur non trovando conferme esplicite nella giurisprudenza internazionale, può considerarsi pacifica (ma v. i rilievi critici di CHRISTIAN TOMUSCHAT, "*Unilateral Acts under International Law*", *op. cit.*, p. 1504).

⁶² È evidente che anche in questo caso la Convenzione di Vienna, nello specifico l'art. 7, par. 2, lett. *a*), costituisce la fonte di ispirazione della formulazione della disposizione in esame. La stessa Corte internazionale di giustizia aveva riconosciuto lo *ius repraesentationis omnimoda*e degli organi indicati "merely by virtue of exercising their functions" anche "for the performance [of] unilateral acts having the force of international commitments" (Corte internazionale di giustizia, *attività armate sul territorio del Congo*, sentenza, *cit.*, p. 26, par. 46). Tuttavia, come è stato osservato, la disposizione in esame non tiene conto dell'ipotesi, considerata invece dall'art. 46 della Convenzione di Vienna, in cui il diritto interno limiti il potere di tali organi di vertice di manifestare la volontà dello Stato v. Raphaële RIVIER e Philippe LAGRANGE, "Travaux de la Commission du droit international...", *op. cit.*, p. 311.

organi possono essere autorizzati a impegnare lo Stato con le loro dichiarazioni, ma esclusivamente nelle aree di loro rispettiva competenza⁶³.

L'ultimo principio-guida è dedicato alla durata dell'obbligo e alla sua estinzione. Così come nei trattati la volontà comune che ha dato vita all'obbligo di natura convenzionale può mutare nel tempo e determinare la modifica o l'estinzione dello stesso, anche la volontà espressa da un atto unilaterale che ha impegnato lo Stato a tenere una certa condotta può subire dei cambiamenti o venire meno. Peraltro, nel caso degli atti unilaterali tale volontà non è l'unico fattore rilevante, ma occorre tenere conto anche delle legittime aspettative dei terzi. Il contemperamento tra questi fattori è individuato dai Principi-guida nel divieto di revoche/modifiche arbitrarie⁶⁴. Al fine di valutare il carattere arbitrario della revoca/modifica, secondo la Commissione, devono essere presi in considerazione i seguenti elementi: la circostanza che la dichiarazione ammetta specificamente la possibilità di una revoca/modifica successiva; la misura dell'affidamento prestato dai beneficiari e la sussistenza di un cambiamento radicale delle circostanze⁶⁵.

⁶³ La Commissione ha valorizzato in tale direzione la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, in particolare un brano della sentenza nel caso delle *attività armate sul territorio del Congo*, in cui la Corte, riferendosi all'argomento avanzato dal Ruanda secondo cui nessun obbligo a suo carico poteva derivare da una dichiarazione – nello specifico relativa al futuro ritiro delle riserve apposte alle clausole giurisdizionali contenute in trattati sui diritti umani – fatta dal Ministro della giustizia davanti alla Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani, in quanto assunta da un organo diverso da quelli dotati della “automatic authority to bind the State in matters of international relations”, osservava che nel sistema contemporaneo delle relazioni internazionali con sempre maggiore frequenza altri soggetti “representing a State in specific fields” possono essere autorizzati a vincolare lo Stato attraverso proprie dichiarazioni “in respect of matters falling within their purview”. La Corte portava ad esempio il caso dei titolari “of technical ministerial portfolios exercising powers in their field of competence in the area of foreign relations”. V. Corte internazionale di giustizia, *attività armate sul territorio del Congo*, sentenza, *cit.*, p. 26, par. 47.

⁶⁴ Il fatto che la disposizione, pur menzionando solo la revoca, vada intesa nel senso di coprire anche la modifica si può dedurre dal commento, il quale, al par. 1, specifica che non è escluso il potere di revocare l'impegno unilaterale, ma soltanto “its arbitrary withdrawal (or amendment)” (*ILC Report 2006, cit.*, p. 166, corsivo aggiunto). La sospensione non è invece presa in considerazione. Anche la lettera del *guiding principle 10* è chiaramente ispirata dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia. V. la sentenza sugli *esperimenti nucleari, cit.*, p. 270, par. 51: “the unilateral undertaking from [the French] statements cannot be interpreted as having been made in implicit reliance on an arbitrary power of reconsideration”.

⁶⁵ Benché il testo della disposizione sembri deporre diversamente, il commento definisce l'elenco dei parametri da considerare al fine del giudizio di arbitrarietà della revoca “an open-ended list” (par. 2 del commento al *guiding principle 10, ILC Report 2006, cit.*, p. 166). La proposta del relatore speciale subordinava invece il diritto di revoca al verificarsi di circostanze più stringenti: l'avverarsi di un termine o una condizione risolutiva prevista dalla dichiarazione in causa o un successivo mutamento fondamentale delle circostanze che avesse reso impossibile l'adempimento dell'impegno. Il gruppo di lavoro ha optato per una formulazione ampia, che evidentemente garantisce allo Stato dichiarante una maggiore flessibilità. Tra l'altro, non è chiaro se l'affidamento dei terzi privi del tutto il dichiarante del diritto di modificare il suo impegno unilaterale, né come tale affidamento vada provato (se cioè questo debba essere espresso in qualche modo o se anche il silenzio possa eventualmente rilevare ai fini indicati). Abbastanza problematico risulta anche il riferimento, nella disposizione in esame, al mutamento radicale delle circostanze.

5. Non è possibile evidentemente in questa sede procedere ad una disamina critica di tutte le disposizioni contenute nel testo finale adottato dalla CDI sugli atti unilaterali, né di tutte le sue lacune. Le considerazioni che seguono si limiteranno pertanto ad un unico aspetto, rispetto al quale l'esito della codificazione appare particolarmente problematico: le condizioni la cui presenza consenta di attribuire effetti vincolanti alla dichiarazione.

Tali condizioni non sembrano potersi ricavare, almeno in via esclusiva, dal principio-guida n. 1. Gli elementi della pubblicità e dell'intenzione di vincolarsi menzionati in questa disposizione non vengono invero identificati come requisiti *sufficienti* ai fini della produzione degli effetti obbligatori. È testualmente previsto, infatti, che le dichiarazioni che presentino i suddetti elementi *possono* ("may") avere l'effetto di creare obblighi giuridici. Il *guiding principle 7* apparentemente sembrerebbe individuare un requisito ulteriore ai fini della vincolatività dell'atto: "[a] unilateral declaration entails obligations for the formulating State only if it is stated in clear and specific terms". Ma la collocazione di tale elemento in una disposizione che attiene all'interpretazione dell'atto unilaterale solleva perplessità circa il suo preciso inquadramento e significato. Tra l'altro, la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia citata nel commentario a supporto del rilievo sia della pubblicità dell'atto sia della sua formulazione chiara e specifica non appare del tutto congruente, visto che in alcuni casi la Corte sembrerebbe aver trattato questi elementi come indicatori dell'esistenza dell'intenzione dell'autore di vincolarsi e non come autonomi requisiti del carattere vincolante dell'impegno⁶⁶. Ad ogni modo, si tratterebbe di requisiti assai difficili da accertare in mancanza dell'indicazione, nei Principi-guida, di parametri più stringenti per determinare, da una parte, il grado di notorietà richiesto e, dall'altra, il livello di chiarezza e specificità dell'impegno.

Al riguardo, va segnalato ancora una volta un certo scollamento tra il testo dei principi e il commento, in cui invece il mutamento delle circostanze sembra essere configurato – più correttamente – come un'*autonoma* causa di estinzione e non come *uno dei* fattori da considerare nel giudizio di arbitrarietà. V. par. 3 del commento al *guiding principle 10*, in *fine* (ILC Report 2006, cit., p. 166).

⁶⁶ La stessa Commissione nel par. 2 del commento al *guiding principle 1* sembra cadere in contraddizione, quando afferma che "the public nature" della dichiarazione egiziana sul canale di Suez del 1957 e della rinuncia giordana alle rivendicazioni sui territori della West Bank "represent[s] an important indication of their authors' intention to commit" (ILC Report 2006, cit., p. 162).

Quanto alla volontà di vincolarsi, a tacer d'altro⁶⁷, i dati ricavabili dai *Guiding Principles* sono ancora una volta poco coerenti. Di fatto, essi risentono di una certa confusione tra due operazioni che dovrebbero restare distinte, e rispetto alle quali i criteri rilevanti non necessariamente sono coincidenti: l'accertamento della sussistenza di una *reale* volontà di obbligarsi e l'interpretazione del contenuto dell'impegno assunto⁶⁸.

Invero, il testo finale sembra attribuire una notevole discrezionalità all'interprete, il quale, stando a quanto prevede il *guiding principle 3*, dovrà determinare gli effetti giuridici delle dichiarazioni rese pubblicamente e che manifestino una volontà di obbligarsi (*rectius*: la loro capacità di vincolare il dichiarante), tenendo conto del contenuto delle dichiarazioni, di tutte le circostanze di fatto in cui sono maturate e delle reazioni che esse hanno determinato⁶⁹. In mancanza di più puntuali indicazioni sugli aspetti da valorizzare, l'enfasi posta sulle circostanze del caso concreto e sulle reazioni suscitate non consente di raggiungere un adeguato grado di prevedibilità. I fattori richiamati sono infatti individuati in modo assolutamente vago e generico, senza che integrazioni significative siano ricavabili dal commento, il quale anzi aggiunge ulteriori elementi di ambiguità. È questo soprattutto il caso della parte in cui la Commissione si sofferma sulle reazioni causate dall'atto unilaterale negli altri Stati⁷⁰. La giurisprudenza richiamata nel

⁶⁷ Come rilevato da Eva KASSOTI, "The Juridical Nature of Unilateral Acts of States in International Law", *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 23, 2012-2013, pp. 411 ss., soprattutto p. 428 ss., la Commissione avrebbe dovuto innanzitutto chiarire se la volontà da accertare sia la volontà *reale* o quella *dichiarata* dall'autore dell'atto.

⁶⁸ Questa confusione emerge con tutta evidenza dalle altre indicazioni fornite all'interprete dal *guiding principle 7*, il quale chiarisce che la portata degli obblighi che derivano dalla dichiarazione (sul presupposto, quindi, che la natura vincolante della dichiarazione sia stata già accertata) va ricostruita attribuendo rilievo "first and foremost" al testo della medesima, insieme al contesto e alle circostanze in cui è stata formulata, specificando che, in caso di dubbio, i suddetti obblighi devono essere interpretati restrittivamente. La Commissione dichiara ancora una volta di rifarsi, rispetto a quest'ultima precisazione, alle sentenze della Corte internazionale di giustizia nell'*affaire* degli *esperimenti nucleari* (*ILC Report 2006, cit.*, p. 165). Ma, ad una attenta lettura, il senso delle parole della Corte sembra essere stato travisato o quanto meno decontestualizzato, visto che il brano rilevante riguardava l'accertamento della volontà della Francia di obbligarsi, non il contenuto dell'impegno assunto (sentenza, *cit.*, p. 267, par. 44).

⁶⁹ V. *supra*, il testo corrispondente alla nota 55. Anche il riferimento al *contenuto* della dichiarazione (piuttosto che al suo *testo*) desta perplessità, visto che il contenuto può essere ricostruito solo all'esito di un'operazione di interpretazione della dichiarazione medesima, che già richiede la presa in considerazione del contesto in cui è maturata la formulazione dell'atto. Così anche Christian TOMUSCHAT, "Unilateral Acts under International Law", *op. cit.*, p. 1502.

⁷⁰ La Commissione, riferendosi ad alcuni episodi della prassi, distingue le varie ipotesi a seconda che tali Stati abbiano preso atto degli impegni assunti dal dichiarante o vi si siano opposti o ne abbiano contestato la natura vincolante, senza chiarire quale impatto ciascuna delle suddette reazioni abbia prodotto sulla qualificazione dei casi citati. V. per questa condivisibile osservazione critica Christian ECKART, *Promises of States under International Law, op. cit.*, pp. 189-190.

commento non contiene alcun dato a supporto del rilievo di tali reazioni, visto che in nessuno dei casi citati la Corte internazionale di giustizia si era preoccupata di esaminarle. Anzi, le conclusioni raggiunte dalla Corte circa gli effetti prodotti dall'atto in causa in ciascuno di questi precedenti erano sempre state opposte a quelle sostenute dal destinatario dell'atto medesimo⁷¹.

6. In conclusione, è possibile evidenziare alcune scelte di fondo che hanno fortemente influenzato la redazione dei Principi-guida e che in una qualche misura possono essere considerate all'origine delle rilevate carenze dei risultati dell'attività condotta dalla Commissione in questo ambito. Effettivamente, di alcuni temi, pur ampiamente discussi sia dalla formazione plenaria sia dai *working groups* sugli atti unilaterali, non è rimasta traccia nel testo finale: è il caso, ad esempio, dell'esistenza di atti unilaterali collettivi, dei rapporti tra i *Guiding Principles* e le dichiarazioni unilaterali vincolanti coperte da specifici regimi, delle conseguenze dei vizi della volontà (violenza, errore, dolo), dell'identificazione del momento a partire dal quale l'atto comincia a produrre effetti, del regime applicabile in caso di successione tra Stati o di conflitti armati, del rilievo in questo ambito dell'*estoppel*. Altri aspetti, come l'idoneità del silenzio o delle condotte informali tenute dagli Stati a produrre effetti obbligatori, sono solo menzionati nel preambolo, in modo per giunta del tutto generico⁷².

Sostanzialmente aperta resta poi la questione – assolutamente centrale – del fondamento giuridico degli effetti vincolanti delle dichiarazioni promissorie. Sempre nel preambolo la Commissione sottolinea che “it is often difficult to establish whether the legal effects stemming from the unilateral behaviour of a State are the consequence of the intent that it has expressed or depend on the expectations that its conduct has raised among other subjects of international law”⁷³. Questa precisazione finisce evidentemente con lo sminuire il valore dell'affermazione contenuta nel *guiding principle n. 1*, per

⁷¹ V. per tale notazione anche Eva KASSOTI, *Unilateral Legal Acts Revisited...*, *op. cit.*, p. 457. La stessa A. osserva come questo elemento sia stato incluso nel testo finale, senza che la Commissione avesse mai affrontato la questione della sua rilevanza (*ibidem*, nota 239).

⁷² Nel preambolo, la Commissione nota che “behaviours capable of legally binding States may take the form of formal declarations or mere informal conduct including, in certain situations, silence, on which other States may reasonably rely” (*ILC Report 2006, cit.*, p. 161).

⁷³ *ILC Report 2006, cit.*, p. 162.

cui “[w]hen the conditions for this are met, the binding character of such declarations is based on good faith”. Il rilievo attribuito al principio della buona fede è da ricollegare essenzialmente ad un celebre brano contenuto nella sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso degli *esperimenti nucleari*⁷⁴, oggetto peraltro in dottrina di letture contrastanti e di non poche critiche⁷⁵. Ad ogni modo, in mancanza di indicazioni utili nel relativo commento e in considerazione delle posizioni contrastanti espresse sul punto durante i lavori di codificazione, è difficile ritenere che la formula adottata sintetizzi una visione realmente condivisa dai membri della Commissione. Originariamente, sia la Commissione sia il relatore speciale avevano ritenuto opportuno affrontare specificamente la questione dell’eventuale esistenza di un principio *acta sunt servanda* ispirato al principio di buona fede⁷⁶. Tale prospettiva era stata però presto abbandonata in considerazione delle notevoli difficoltà teoriche che essa avrebbe implicato⁷⁷. Solo *in extremis*, nel suo nono rapporto, il relatore speciale aveva nuovamente sollevato la questione del fondamento giuridico della natura vincolante degli atti unilaterali degli Stati, con una proposta di principio-guida n. 10, che individuava tale fondamento, cumulativamente, nel principio di buona fede e nell’intenzione di vincolarsi espressa dall’autore dell’atto⁷⁸. I lavori di codificazione erano ormai in fase di conclusione e non c’era più spazio per riprendere la discussione su questo profilo. Di conseguenza, nel corso del dibattito nella formazione plenaria fu semplicemente suggerita la cancellazione del progetto di principio-guida

⁷⁴ “One of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations, whatever their source, is the principle of good faith. Trust and confidence are inherent in international co-operation, in particular in an age when this co-operation in many fields is becoming increasingly essential. Just as the very rule of *pacta sunt servanda* in the law of treaties is based on good faith, so also is the binding character of an international obligation assumed by unilateral declaration. Thus interested States may take cognizance of unilateral declarations and place confidence in them, and are entitled to require that the obligation thus created be respected”: sentenza, *cit.*, p. 268, par. 46.

⁷⁵ Tanto più che in un altro passaggio della stessa sentenza la vincolatività delle dichiarazioni in causa sembra essere invece ricondotta alla volontà del dichiarante: “[w]hen it is the intention of the State making the declaration that it should become bound according to its terms, that intention confers on the declaration the character of a legal undertaking, the State being thenceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration” (*ibidem*, 267, par. 43).

⁷⁶ V., rispettivamente, *addendum* n. 3 all’*ILC Report 1996*, *cit.*, 142, par. 8 e Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *First report*, *cit.*, p. 337, par. 157.

⁷⁷ *ILC Report 2002*, *cit.*, p. 82, par. 354.

⁷⁸ Cf. Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Ninth report*, *cit.*, p. 177, par. 156.

n. 10, di cui non è rimasta alcuna traccia nel testo finale approvato della Commissione⁷⁹.

Più in generale, la codificazione è stata fortemente condizionata dalla scelta del relatore speciale di seguire, in conformità alle indicazioni fornite dalla stessa Commissione nel programma a lungo termine definito nel 1996⁸⁰, il modello della codificazione del diritto dei trattati, sul presupposto, motivato alla luce della riconducibilità tanto degli accordi quanto degli atti unilaterali a manifestazioni di volontà degli Stati, della (almeno tendenziale) identità delle questioni da affrontare nell'ambito delle due codificazioni⁸¹. Si tratta di una scelta che ha incontrato durissime opposizioni all'interno della Commissione⁸², ma sulla quale Rodríguez Cedeño ha continuato nella sostanza a insistere. Difatti, benché, anche probabilmente per rispondere alle critiche che gli venivano mosse su questo piano, egli sembrasse aver voluto ridimensionare il rilievo del riferimento alla Convenzione di Vienna del 1969, qualificando i rapporti tra la codificazione del diritto dei trattati e quella del diritto degli atti unilaterali in termini di "flexible parallelism"⁸³, appare innegabile che la Convenzione ha rappresentato "an essential source of inspiration" per la redazione dei *draft articles* sottoposti alla Commissione⁸⁴. Il relatore non se ne è discostato significativamente neanche per l'elaborazione delle proposte relative ai Principi-guida⁸⁵.

In effetti, la scelta di adottare la Convenzione di Vienna come modello ha avuto un impatto che va ben oltre la redazione delle singole disposizioni. In particolare, la conseguenza più deleteria è stata quella di attribuire importanza ad aspetti che non hanno una reale rilevanza nella prassi delle dichiarazioni unilaterali, e rispetto ai quali l'elaborazione di regole specifiche appariva sin dall'inizio velleitaria in mancanza di dati di una certa

⁷⁹ V. l'intervento di Economides, UN Doc. A/CN.4/2887 del 4 luglio 2006, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. I, 120 ss., p. 124, par. 23.

⁸⁰ V. l'*addendum* 3 all'*ILC Report* 1996, *cit.*, p. 141, par. 3, lett. d).

⁸¹ V. ad esempio Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Second report, cit.*, p. 198, paragrafi 19 e 21, e p. 200, par. 41.

⁸² V. *ILC Report* 1999, *cit.*, pp. 133-134, par. 534.

⁸³ Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Third report, cit.*, p. 251, par. 22.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 250, par. 12.

⁸⁵ Il nono rapporto, infatti, ancora si rifaceva ampiamente alla Convenzione di Vienna, soprattutto per la definizione delle cause di invalidità, di estinzione e di sospensione degli atti unilaterali. Cfr. Victor RODRÍGUEZ CEDEÑO, *Ninth report, cit.*, p. 153, par. 12 e *passim*.

consistenza e coerenza⁸⁶. Al tempo stesso, essa ha portato a trascurare alcuni problemi specifici degli atti unilaterali, che sono stati completamente ignorati dal testo finale.

Va segnalato infine che la formulazione dei Principi-guida risulta basata quasi esclusivamente sulla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia⁸⁷, sebbene all'interno della Commissione alcuni membri avessero osservato che i precedenti più significativi "presented a confusing picture"⁸⁸. La deferenza mostrata nei confronti della Corte ha condotto così ad accogliere piuttosto acriticamente delle soluzioni che in dottrina hanno dato luogo a letture divergenti. Al tempo stesso, la mancanza di pronunce su certi aspetti specifici può essere considerata tra le cause di alcune delle lacune prima segnalate⁸⁹.

⁸⁶ V. Christian TOMUSCHAT, *Unilateral Acts under International Law*, *op. cit.*, p. 1492.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 1492-1493. Il punto è sottolineato anche da Christian ECKART, *Promises of States under International Law*, *op. cit.*, p. 184.

⁸⁸ V. le osservazioni di Dugard, in UN Doc. A/CN.4/SR.2526 del 7 maggio 1998, *YILC*, 1998, vol. I, p. 49, par. 5.

⁸⁹ Così Christian ECKART, *Promises of States under International Law*, *op. cit.*, p. 184.