



DOMINIQUE ANDREOLI*

EFFETTI DEI CONFLITTI ARMATI SUI TRATTATI: SOSPENSIONE E CESSAZIONE NELLE CRISI RECENTI

SOMMARIO: 1. Oggetto e metodo di indagine. – 2. Stato del dibattito: dottrina e codificazione. – 3. Vicende dei trattati tra belligeranti nella prassi recente. – 4. Vicende dei trattati nei rapporti con Stati non belligeranti.

1. *Oggetto e metodo di indagine*

Le vicende geopolitiche degli ultimi anni, mesi e giorni, mostrano una sensibile frattura tra le regole di diritto internazionale riguardanti l'uso della forza, poste al termine del Secondo conflitto mondiale, e la realtà delle relazioni internazionali. Il momento storico attuale si caratterizza per l'emersione di una fase patologica del diritto internazionale. Ciononostante, appare riduttivo considerare il diritto internazionale come un insieme di meri auspici privi di effettiva vincolatività nei rapporti tra Stati. Non vi è differenza tra diritto internazionale e diritto nazionale, se non per i soggetti destinatari delle rispettive norme: gli Stati nel primo caso e i cittadini nel secondo. Oltre ciò, entrambi gli ordinamenti conoscono una dimensione fisiologica, in cui le regole poste sono osservate, e una dimensione patologica, invece, in cui si rende necessario il ricorso ai rimedi predisposti dall'ordinamento. Se così è, sembra allora semplicistico affermare che il diritto nazionale, nelle sue varie articolazioni, sia tanto più vivo quanto più dibattuto, mentre il diritto internazionale, tanto meno vincolante quanto più se ne manifesta la patologia. Al contrario, chi scrive, ritiene che la fase patologica del diritto internazionale sia essa stessa la dimostrazione della vitalità di tale di diritto.

A sostegno di quanto affermato depono il comportamento degli Stati nella fase patologica per antonomasia del diritto internazionale: il conflitto armato¹. Ad ogni ricorso

* Dottoressa in Giurisprudenza, Università La Sapienza, Roma.

¹ Oggi, quando si affronta l'argomento delle sorti dei trattati durante un conflitto armato, si ricorre alla dicitura conflitto armato e non guerra. Ciò non è casuale e segna anzi un importante mutamento di prospettiva rispetto al passato. La dottrina, sia nel XIX che in buona parte del XX secolo, si riferiva esclusivamente agli effetti della guerra sui trattati, avendo in mente una definizione ben precisa di guerra, che rispetto all'attuale definizione di conflitto armato ha una portata meno ampia. Si può infatti dire che la definizione di guerra rientra nel conflitto armato, mentre il conflitto armato non necessariamente rientra nella definizione di guerra. La tradizionale

all'uso della forza, la prima questione che si pone riguarda l'applicazione del diritto internazionale *ante bellum*, tra sostenitori della sospensione o estinzione del diritto prebellico e sostenitori del suo immutato vigore. Sembrerebbe quindi che questo possa essere terreno privilegiato per disquisire della vitalità e vincolatività del diritto internazionale. Quanto più si faccia questione della sopravvivenza del diritto internazionale, convenzionale e secondo alcuni anche consuetudinario², ai conflitti armati, tanto più si dimostra che nel conflitto armato, patologia per eccellenza dell'ordinamento internazionale, il diritto internazionale sia vitale: anche solo per sostenere l'estinzione o la sospensione del diritto prebellico bisogna individuare e applicare al conflitto armato una regola, convenzionale o consuetudinaria che sia.

Alla luce di queste premesse, si intende, nel presente lavoro, dapprima inquadrare le difficoltà dogmatiche della ricostruzione degli effetti dei conflitti armati sui trattati, sempre attuali a causa di una prassi internazionale ondivaga, per poi confrontare i risultati della ricerca con la prassi internazionale più recente. L'occasione della riflessione è data dalla scadenza, avvenuta il 5 febbraio del 2026³, del trattato *New START*⁴. Vicenda che si pone a margine del conflitto Russo-Ucraino e in stretta connessione al *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*⁵, accordo tra l'Iran e Unione Europea, Stati Uniti, Gran Bretagna, Cina, Russia, Francia e Germania, il quale rileva in maniera particolare alla luce degli accadimenti del 28 febbraio 2026⁶. Rispetto alle vicende di questi due ultimi trattati, l'intenzione è quella di evidenziare il ricorso alla sospensione quale strumento di pressione internazionale al fine di indurre uno Stato con il quale non vi è formalmente un conflitto armato, a modulare le proprie azioni di conseguenza.

definizione di guerra, riportata da L. OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, 2^a ed., vol. II 1912, pp. 83- 84, si può riassumere come un conflitto tra due o più stati, che attraverso le proprie forze armate perseguono la finalità ultima di sopraffarsi per imporre le proprie condizioni di pace. Sicché la guerra si ridurrebbe nei suoi minimi termini ad una lotta violenta combattuta con l'impiego delle proprie forze armate. L'attuale concezione di conflitto armato, cui si farà riferimento nel prosieguo, è quella riportata dalla Commissione del Diritto Internazionale nei *Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties*, del 2011. L'articolo 2 dei *Draft articles* specifica: «armed conflict means a situation in which there is a resort to armed force between States or protracted resort to armed force between governmental authorities and organized armed groups».

² G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, p. 321, secondo questo Autore, il conflitto sarebbe sospensione non solo del diritto convenzionale prebellico, ma anche del diritto consuetudinario: «Esiste senza dubbio nel diritto internazionale bellico una regola generale in questo senso, la quale contempla ogni fonte giuridica, e così anche i trattati».

³ C. MARTINENGO, *La fine del New Start Treaty*, in *Geopolitica.info*, 23 febbraio 2026, consultabile al link: <https://www.geopolitica.info/fine-new-start-treaty/>.

⁴ United States Congress. *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on measures for the further reduction and limitation of strategic offensive arms, signed in Prague on April 8, 2010, with protocol (Senate Treaty Doc. 111-5)*. Congress.gov. <https://www.congress.gov/treaty-document/111th-congress/5/document-text>.

⁵ U.S. Department of State. *Joint comprehensive plan of action (JCPOA)*, 2015, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/245317.pdf>.

⁶ P. STEWART, P. HAFEZI, M. LUBELL, A. MILLS, *Iranian leader Khamenei killed in air strikes as U.S., Israel launch attacks*, in *Reuters*, 28 febbraio 2026, consultabile al link: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/israel-us-launch-strikes-iran-2026-02-28/>

2. Stato del dibattito: dottrina e codificazione

È possibile suddividere le ricostruzioni in merito agli effetti dei conflitti armati sui trattati in due macrocategorie: la prima è quella degli Autori secondo i quali non esiste una regola generalmente applicabile. A sua volta questa prima macrocategoria si può suddividere tra gli Autori secondo i quali la guerra non produce in modo assoluto alcun effetto sul diritto prebellico e pertanto le sorti di quest'ultimo allo scoppio della guerra dipenderebbero unicamente dalla volontà espressa dai contraenti-belligeranti *ex post*⁷; e gli Autori secondo i quali la guerra produce sì degli effetti, riconducibili però alle ordinarie norme di diritto internazionale in materia di estinzione e sospensione dei trattati. La questione, in quest'ultima ipotesi ricostruttiva, non avrebbe dunque un'autonomia concettuale nel diritto internazionale e pertanto se un effetto estintivo o sospensivo si verifica, è in forza dell'applicazione dei medesimi principi di diritto internazionale applicabili in tempo di pace⁸. La generalità delle ricostruzioni afferenti a questo orientamento, giustificano, infine, l'eventuale estinzione del diritto prebellico in forza della produzione di un mutamento delle circostanze tale da determinare l'operatività della clausola *rebus sic stantibus*⁹.

Alla seconda macrocategoria si riconducono quegli Autori secondo i quali esiste una regola generale, di volta in volta individuata nell'estinzione *ipso facto*, nella differenziazione¹⁰ oppure nella volontà delle parti¹¹ desumibile implicitamente o esplicitamente dal trattato stesso.

⁷ E. M. BORCHARD, *The effect of War on the Treaty of 1828 with Prussia*, in *The American Journal of International Law*, 1932, pp. 582-586, secondo cui gli Stati: «are at the liberty to govern their relations after the outbreak and the termination of war as they choose»; cfr. J. MAURY, *L'effet de la guerre sur les traités de droit privé*, in *Revue critique de droit international privé*, 1950, pp. 279-298, questo Autore si esprime a favore dell'assenza di una norma consuetudinaria in materia, di conseguenza il giudice di volta in volta chiamato ad esprimersi sullo stato del diritto convenzionale prebellico, non applicherebbe alcuna regola, ma creerebbe quella del caso concreto; cfr. A.D. MCNAIR, *Les effets de la guerre sur les traités*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, Vol. 59, 1937 p. 585, l'Autore individua una lacuna del diritto internazionale che ritiene necessario colmare per mezzo del ricorso ai tribunali nazionali, i quali dovranno individuare la regola del caso concreto avendo riguardo alla natura delle disposizioni convenzionali e al loro carattere intrinseco, così come precedentemente sostenuto dal medesimo Autore in *La terminaison et la dissolution des traités*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, Vol. 22, 1928, p. 511.

⁸ A.W. HEFFTER, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart auf den bisherigen Grundlagen*, Berlino, 1873, pp. 270-275.

⁹ G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1958, p. 326, per questo Autore se la guerra non costituisce di per sé una causa estintiva, può però «essere l'occasione per l'operare rispetto al trattato, di cause estintive di diversa natura»; nel medesimo senso anche G. BALLADORE PALLIERI, cit., secondo il quale nel caso si verifichi sospensione del diritto internazionale, questa riguarderebbe tanto quello convenzionale che quello consuetudinario.

¹⁰ Secondo questo approccio, lo scenario che si verifica allo scoppio del conflitto è il più variegato possibile. Il presupposto iniziale, però, è che la regola sia la sospensione del diritto convenzionale. Ciò si traduce in termini numerici: la maggior parte dei trattati dovrebbero rimanere sospesi durante il conflitto e ritornare efficaci al termine dello stesso; una minima parte abrogati; altri ancora mantenere la propria efficacia. Gli Autori riconducibili a questa teoria si differenziano tra di loro per il diverso criterio utilizzato per rinvenire le «eccezioni» alla regola: criterio oggettivo, soggettivo oppure misto.

¹¹ Il *leitmotiv* delle teorie volontaristiche è da individuarsi nel principio per cui il problema delle sorti di un trattato nel caso di guerra sia risolvibile assumendo la volontà delle parti come principale criterio ermeneutico. A tal fine vedasi D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1918, pp. 53-67, secondo cui non sarebbe la guerra a estinguere i trattati, bensì le parti che di regola non intendono vincolarsi per il tempo di guerra. Per l'Autore sono conseguenze logiche del principio per cui è la volontà delle parti che estingue il trattato: da un lato la possibilità di rinvenire una volontà contraria dall'altro la possibilità che, sebbene le parti non avessero

I sostenitori della teoria estintiva attribuiscono alla guerra tra Stati un effetto totalizzante: *inter arma silent leges*. Le relazioni giuridiche disciplinate dal diritto convenzionale, fatte salve pochissime eccezioni, verrebbero completamente eliminate, anche per il periodo successivo alla conclusione della pace. Risultato di queste premesse è che gli ex belligeranti, dopo la firma del trattato di pace, debbano stipulare accordi completamente nuovi, che non hanno alcun legame con quelli precedentemente estinti dal conflitto. L'impostazione è chiara: la guerra estingue, senza fare distinzione, la generalità delle norme pattizie fra i belligeranti. Ciò non significa che necessariamente *tutte* le norme pattizie fra le parti vengano meno: può accadere che alcune sopravvivano, ma quando ciò avviene si tratta della conseguenza di un'eccezione. I sostenitori di questa teoria possono essere suddivisi in due gruppi: il primo si compone di coloro che non riconoscono l'esistenza di alcuna eccezione alla regola¹²; il secondo, invece, di coloro che riconoscono deroghe, più o meno ampie¹³. A sostenere con particolare rigore e successo la teoria eversiva è stata la dottrina più risalente¹⁴, sebbene non siano mancate adesioni anche in tempi più recenti¹⁵.

La teoria della differenziazione inverte il paradigma rispetto a quella dell'estinzione: la sospensione diviene la regola generale con limitate eccezioni. L'assunto fondamentale è che il mantenimento in vigore del diritto convenzionale durante la guerra si basi sulla natura obbligatoria degli accordi. Essa non sarebbe in alcun modo inficiata dallo stato di guerra poiché, per i sostenitori della teoria, anche il fenomeno bellico presenterebbe una dimensione giuridica nella quale può continuare ad operare il diritto preesistente¹⁶. A distinguere le varie ricostruzioni è principalmente il criterio adottato per l'individuazione delle eccezioni: obiettivo¹⁷ oppure subiettivo¹⁸.

Ai tentativi della dottrina di rispondere alle questioni derivanti dall'intersezione tra diritto convenzionale prebellico e stato di guerra, si affiancano altresì alcuni tentativi di

originariamente inteso vincolarsi per il caso di guerra, manifestino poi una volontà opposta, per mezzo di un patto espresso o tacito al mantenimento in vigore. Il punto di vista dell'Autore, se applicato ai trattati multilaterali, anziché bilaterali, come *supra*, conduce a considerazioni di senso opposto, in particolar modo alla conclusione: «Nessun dubbio che la guerra non tocchi il trattato nei rapporti fra neutrali e fra belligeranti e neutrali». Vedasi altresì J.B. HURST, *The Effect of War on Treaties*, in *The British Yearbook of International Law*, vol II, 1921-1922, p. 39 ss. per il quale il criterio volontaristico sarebbe: «the true test to whether or not a treaty survives the outbreak of war».

¹² M.C. CALVO, *Le droit international theorique et pratique: precede d'un expose historique des progres de la science du droit des gens*, Paris, 1880; cfr. M. MABLY, *Le droit public de l'Europe fondé sur les traités*, Geneve, 1776.

¹³ W.E. HALL, *A Treatise on International Law*, New York, 1917; cfr. J. KENT, *Commentaries on American Law*, New York, 1867.

¹⁴ Cfr. G.B. MABLY, *Droit public de l'Europe*, Geneve, 1747; cfr. E. VATTEL, *Droit des gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, London, 1758, libro II; cfr. G.F. DE MARTENS, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 4a ed., Göttingen, 1820.

¹⁵ C. ROUSSEAU, *Principes généraux du droit international public*, Paris, 1944, p. 555; cfr. F. LISZT, *Das volkerrecht systematisch dargestellt*, Berlin, 1925, p. 266; cfr. J. G. CASTEL, *International law: Effect of War on Bilateral Treaties, Comparative Study*, in *Michigan Law Review*, 1953, pp. 566-573; cfr. C. SMYRNIADIS, *Le sort, en cas de guerre, des traités de droit privé*, in *Revue generale de droit international public*, 1951, p. 444, il quale sostiene la caducità del diritto convenzionale giustificandola con la necessità di consentire agli stati belligeranti di esercitare il proprio diritto all'autoconservazione.

¹⁶ N. POLITIS, *Effets de la Guerre sur les Obligations Internationales et les Contrats privés*, in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1910, p. 251 ss., secondo l'Autore: «C'est que la guerre, ne met pas tout en cause», così come ribadito successivamente dallo stesso in *Effets de la Guerre Sur les obligations internationales*, in *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1911, p. 200 ss.

¹⁷ A.G. DE LA PRADELLE, *Une solution jurisprudentielle de "Droit de gens" du problem de l'effet de la guerre sur les Traités*, in *Etudes en l'honneur de George Scelle*, Paris, 1950, vol. II, p. 468.

¹⁸ F. KLEIN, *Kriegsausbruch und Staatsvertrage*, in *Jahrbuch fur internationals Recht*, 1954, III, p. 36.

codificazione della materia. Il più recente tra i tentativi di codificazione è costituito dai *Draft Articles* proposti nel 2011 dalla Commissione del diritto Internazionale¹⁹, sebbene nel corso del XX secolo fossero stati compiuti già ben tre tentativi di codificazione: dall'Istituto di Diritto Internazionale nel 1912²⁰, dall'Istituto di ricerca di Harvard nel 1935²¹ nuovamente dall'Istituto di Diritto Internazionale nel 1985²².

3. *Vicende dei trattati tra belligeranti nella prassi recente*

La messa alla prova degli orientamenti dottrinali e dei tentativi di codificazione di cui *supra* non può esimersi dal confronto con il conflitto Russo-Ucraino, il quale, tra i conflitti successivi alla Seconda guerra mondiale²³, costituisce il migliore banco di prova, in quanto allo scoppio dello stesso, i rapporti tra i gli Stati belligeranti si presentavano complessi, tanto da un punto di vista bilaterale che multilaterale.

L'attuale conflitto armato, che ha avuto inizio con l'invasione ordinata dal presidente russo Vladimir Putin, il 24 febbraio 2022, ha le sue origini nell'annessione russa della Crimea avvenuta nel 2014²⁴. Prima degli eventi del 2014, la dipendenza economica dell'Ucraina dalla Russia era tale per cui non solo molti prodotti chiave dell'industria ucraina erano il risultato di un processo di produzione transfrontaliero, ma in generale l'industria produttiva ucraina era alimentata quasi esclusivamente dal gas russo²⁵. Nel 2002 l'Ucraina otteneva lo stato di

¹⁹ Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, 2011, annex, in *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, Parte seconda. La mancata inclusione dell'argomento nella Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati ha fatto emergere la necessità di affrontare nuovamente la questione. L'esito raggiunto dalla Commissione consiste in un *favor* per la continuità e stabilità giuridica, tale da ripudiare all'articolo 3 la teoria dell'estinzione *ipso facto*.

²⁰ Project of the Institute of International Law, Christiania, August 1912, in *American Journal of International Law* 1913, vol. VII, p. 149 ss. L'Istituto affermava che la guerra non producesse alcun effetto automatico sul diritto convenzionale (articolo 1), sebbene all'articolo 2 individuasse una serie di trattati suscettibili di abrogazione, adottando così il metodo della classificazione.

²¹ Harvard Research in International Law, Law of Treaties, Vol. 29, in *American Journal of International Law*, 1935, SUPP. 973. L'Istituto di Harvard propone due criteri da applicare ai trattati al momento dello scoppio della guerra per stabilirne le sorti, dando in entrambi i casi prevalenza alla volontà delle parti, così come si evince da entrambi i commi dell'articolo 35.

²² Institute of International Law, *The effects of armed conflicts on treaties* (Helsinki Session), 28 agosto 1985, https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1985_hel_03_en.pdf. Le conclusioni raggiunte dall'Istituto sono in linea di massima sovrapponibili a quelle raggiunte con il precedente tentativo di codificazione del 1912, sebbene l'articolo 5 esprima un particolare *favor* nei confronti della preservazione dei rapporti convenzionali tra belligeranti e stati terzi.

²³ Si intende specificare che la prassi in materia di effetti dei conflitti armati sui trattati si dirada sensibilmente dopo il Secondo conflitto mondiale. Tale fenomeno appare riconducibile, da un lato, alla progressiva rarefazione dei conflitti armati interstatali; dall'altro, alla rarità dei casi in cui la questione poteva sorgere data la specificità delle situazioni giuridiche e fattuali che hanno caratterizzato anche le residue ipotesi.

²⁴ Per un approfondimento sugli eventi che portarono all'annessione della Crimea: autodeterminazione, secessione e annessione, vedasi P. CALZINI, *Il caso della Crimea: autodeterminazione, secessione e annessione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, pp. 807-816.

²⁵ Questa situazione era il risultato di quelli che possono essere definiti tre momenti chiave della storia russo-ucraina. Il primo periodo, che risale alla seconda metà degli anni Novanta, si caratterizza per l'ingresso nel *Commonwealth of Independent States* (CIS). Successivamente l'Ucraina entrava nel 2000 nell'*Eurasian Economic Community* e nel 2003 nel *Common Economic Space*. Infine, sotto la presidenza di Yanukovich, l'Ucraina partecipava al progetto euroasiatico lanciato dalla Russia nel 2010. Per uno studio approfondito R. DRAGNEVA,

osservatore nell'*Eurasian Economic Community*²⁶, che sarebbe di lì a poco stata sostituita dal *Common Economic Space*, il cui trattato costitutivo era ratificato dall'Ucraina nell'aprile del 2004²⁷.

Rispetto agli avvenimenti del 2014, veniva prima firmato il Protocollo di Minsk, il 5 settembre 2014²⁸, ma data la prosecuzione dei combattimenti, si rendeva necessario un nuovo accordo, il Protocollo di Minsk II²⁹. Nonostante i due protocolli, lungo la linea di contatto nelle regioni del Donetsk e del Lugansk, continuavano a verificarsi violazioni del cessate il fuoco³⁰, sino all'invasione russa del 24 febbraio 2022.

Con riferimento alla qualificazione giuridica della condotta russa, ci si è trovati dinnanzi ad una narrazione dicotomica. Da un lato, il presidente russo, Vladimir Putin, nel discorso rilasciato il giorno dell'invasione stessa, qualificava gli avvenimenti delle ore precedenti come "operazione militare speciale" necessaria all'autodifesa della Federazione Russa³¹. Dall'altro, la maggior parte della comunità internazionale definiva l'invasione come un atto di aggressione contrario allo Statuto delle Nazioni Unite. Una ferma condanna della condotta russa proveniva dall'Istituto del Diritto Internazionale³². Nella dichiarazione dell'Istituto non solo veniva evidenziata l'impossibilità di far rientrare l'azione militare nella definizione di legittima difesa di cui all'articolo 51 dello Statuto, ma altresì la violazione dell'articolo 2, paragrafi 4 e 7, dell'articolo 1, paragrafo 2, nonché del Memorandum di Budapest³³ e degli Accordi di Minsk. Dalle dichiarazioni riportate emerge un elemento di particolare interesse: tanto la Russia, quanto gli organi che condannavano la condotta russa ricorrevano alle medesime norme di diritto internazionale per giustificare la propria posizione. Le medesime norme erano quindi usate tanto per giustificare la propria condotta in quanto legittima difesa, tanto per condannare quella stessa condotta poiché guerra di aggressione.

K. WOLCZUK, *Between Dependence and Integration: Ukraine's Relations With Russia*, in *Europe-Asia Studies* (online), vol. 68 (4), 2016, pp. 678-698.

²⁶ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *UNECE signs tripartite Memorandum of Understanding with UNESCAP and the Eurasian Economic Community*, comunicato stampa del 21 maggio 2013, <https://unece.org/press/unece-signs-tripartite-memorandum-understanding-unescap-and-eurasian-economic-community> (consultato il 3 marzo 2026).

²⁷ Free Trade Agreement Between Ukraine, Belarus, Kazakhstan and Russian Federation, Yalta (19 settembre 2003), testo in *EDIT – Electronic Database of Investment Treaties*.

²⁸ *Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group with respect to the joint steps aimed at the implementation of the Peace Plan of the President of Ukraine, P. Poroshenko, and the initiatives of the President of Russia, V. Putin*, firmato a Minsk il 5 settembre 2014, testo disponibile sul sito OSCE.

²⁹ *Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements*, adottato a Minsk il 12 febbraio 2015, testo disponibile sul sito OSCE.

³⁰ Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, *Ucraina: la situazione nel Donbass* (EPRS_ATA (2020)646203_IT). Parlamento Europeo.

³¹ Presidente della Federazione Russa, *Discorso del Presidente della Federazione Russa*, 24 febbraio 2022, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843>. Veniva altresì dichiarato che lo scopo dell'operazione era quello di demilitarizzare e "de-nazify" l'Ucraina. E quindi: «in accordance with Article 51 (Chapter VII) of the UN Charter, with permission of Russia's Federation Council, and in execution of the treaties of friendship and mutual assistance with the Donetsk People's Republic and the Lugansk People's Republic, ratified by the Federal Assembly on February 22, I made a decision to carry out a special military operation».

³² Institut de Droit International, *Déclaration de l'Institut de Droit international sur l'agression en Ukraine*, 1 marzo 2022, <https://www.idi-il.org/en/declaration-de-linstitut-de-droit-international-sur-lagression-en-ukraine>.

³³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 3007, 2014.

Scoppiato il conflitto, entrambi gli Stati hanno avviato un'operazione di sistematico smantellamento del diritto convenzionale prebellico. Si intende rilevare, come da entrambi i lati, la sospensione o l'abrogazione dei trattati precedentemente stipulati, sia avvenuta alternativamente facendo ricorso a previsioni specifiche contenute nei trattati³⁴ oppure alla clausola *rebus sic stantibus*³⁵.

La tendenza all'utilizzo di previsioni specifiche contenute nei trattati prebellici o al ricorso alla *clausola rebus sic stantibus* non sembrerebbe essere una scelta innovativa nell'ambito dei rapporti convenzionali tra Russia e Ucraina, in quanto già a seguito dell'annessione della Crimea del 2014, alcuni rapporti convenzionali prebellici avevano similmente visto il loro epilogo. Il riferimento è *in primis* al "Trattato di cooperazione, amicizia e partnership" concluso tra i due Stati nel 1997, rispetto al quale l'Ucraina adottava la legge n. 2643-VIII, con la quale si avvaleva della clausola di mancato rinnovo di cui all'articolo 40 del trattato stesso e anche dell'articolo 60 della VCLT. Anche il Trattato multilaterale "sullo stabilimento di una zona di libero scambio" concluso nel 2011 veniva sospeso, questa volta dalla Russia, ricorrendo alla *clausola rebus sic stantibus*³⁶.

Il dato comune del ricorso, tanto dopo gli avvenimenti del 2014, che dopo quelli dell'attuale conflitto, a previsioni specifiche qualora presenti o in loro assenza, al mutamento fondamentale delle circostanze, potrebbe leggersi come la conferma dell'assenza di una regola di diritto internazionale, riconducibile a quegli orientamenti sopra esposti, che alternativamente propendono per l'estinzione *ipso facto* o per la sospensione automatica. Piuttosto, sembrerebbe che, il dato più coerente con la realtà della prassi internazionale, al di fuori delle ipotesi in cui sia lo stesso trattato a prevedere un sistema di denuncia *ad hoc*, sia quello dell'applicazione della clausola *rebus sic stantibus*, la quale è ritenuta essere, oltre che clausola convenzionale di cui all'articolo 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati

³⁴ A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, sul versante ucraino: con la legge no. 2277-IX, (il cui testo, come quello di tutte le altre leggi ucraine che verranno citate, è consultabile presso il sito del Parlamento ucraino, la *Verkhovna Rada*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=19728) veniva denunciato l'Accordo bilaterale del 1995 riguardante la doppia imposizione fiscale e la prevenzione dell'evasione fiscale, in forza dell'articolo 28 dello stesso; con le leggi no. 2275-IX, no. 2276-IX, no. 2673-IX, venivano denunciati rispettivamente l'accordo di cooperazione tra gli Stati membri della Comunità di Stati Indipendenti (CIS) nella lotta all'immigrazione illegale (6 marzo 1998), l'accordo sul mercato agricolo comune degli Stati membri della CIS (6 marzo 1998), la Convention on Multinational Corporations del 1997.

Sul versante russo: con la legge federale no. 179-FZ, veniva denunciato il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa del 1990, avvalendosi dell'articolo 19 dello stesso.

³⁵ A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, sul versante ucraino: con la legge no. 2948-IX veniva abrogato l'Accordo tra Ucraina e Federazione Russa sulla cooperazione nell'uso del Mar d'Azov e dello Stretto di Kerch (24 dicembre 2003), adducendo come fondamento del potere di denuncia il mutamento fondamentale delle circostanze ex art. 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

Sul versante russo, la denuncia del medesimo trattato avveniva mediante la legge federale no. 206-FZ del 13 giugno 2023 (di cui si ha notizia per mezzo di TASS. (2023, 7 giugno). *Il Consiglio della Federazione approva il disegno di legge per la denuncia del trattato con l'Ucraina sul Mar d'Azov e lo Stretto di Kerč*. TASS. <https://tass.com/politics/1628899>): anche in questo caso risulta il ricorso alla clausola *rebus sic stantibus*.

³⁶ S. SILINGARDI, *I trattati commerciali*, in Z. CRESPI REGHIZZI e M. VELLANO (a cura di), *I trattati internazionali alla prova del conflitto russo-ucraino*, in *La Comunità Internazionale*, Quaderni, n. 32, 2025, pp. 87-89. Sempre nel medesimo contributo, pp. 90-95, per una disamina delle vicende dei trattati di natura economica tra Russia e Ucraina nell'attuale conflitto.

del 1969 (VCLT)³⁷, altresì espressione di diritto internazionale consuetudinario³⁸. Il mutamento fondamentale delle circostanze, posto alla base dell'operatività della clausola di cui trattasi, sembra un elemento di portata abbastanza ampia da ricondurvi avvenimenti quali quelli bellici, senza necessità, quindi, di individuare una differente base legale.

4. *Vicende dei trattati nei rapporti con Stati non belligeranti*

Se queste sono le conclusioni cui si può giungere rispetto alle sorti del diritto prebellico tra i due belligeranti, l'analisi che si intende ora condurre, attiene alla condotta degli Stati terzi rispetto al conflitto e a come questi abbiano impiegato la sospensione e la cessazione dei rispettivi accordi con la Russia quali strumenti di pressione al fine di direzionare le sorti del conflitto.

La velocità e il coordinamento dimostrati, sia a livello europeo che internazionale, hanno consentito di definire le misure adottate contro la Russia come «le misure più ampie e coordinate applicate ad uno Stato di ingenti dimensioni»³⁹. Il livello di coordinamento raggiunto risulta ancora più ragguardevole, se si tiene conto che le misure sono state adottate senza l'intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, impossibilitate ad agire a causa del veto russo⁴⁰.

Le misure sanzionatorie europee sono il risultato di decisioni adottate dal Consiglio, all'unanimità e su proposta dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, basate sull'articolo 29 del Trattato sull'Unione Europea⁴¹. L'Unione Europea è altresì riuscita a coordinare le proprie misure con i paesi del G7 e altri quali Australia, Corea del Sud e Svizzera⁴². Dallo scoppio del conflitto sino al febbraio 2025, l'Unione Europea ha adottato ben diciannove pacchetti di sanzioni⁴³. Il contenuto e la tipologia delle sanzioni sono particolarmente diversificati: a misure sanzionatorie individuali⁴⁴ si affiancano quelle

³⁷ Nazioni Unite, 23 maggio 1969, *Vienna Convention on the Law of Treaties* (Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati), in *United Nations Treaty Series* (UNTS), vol. 1155, p. 331 ss.

³⁸ L. CONDORELLI, *Diritto non scritto: erosione degli spazi o continua vitalità?* in P. PALCHETTI (a cura di), *L'incidenza del diritto non scritto sul diritto internazionale ed europeo*, Atti del XX Convegno SIDI (Macerata, 5-6 giugno 2015), Napoli, 2016, pp. 61-62.

³⁹ L. MIGLIETTI, *Il blocco del sistema di pagamento SWIFT e l'effetto "boomerang" dell'incremento delle transazioni in criptovalute in seno al conflitto russo-ucraino*, in *DPCE Online*, 2024.

⁴⁰ Di regola è il Consiglio di Sicurezza, agendo secondo il capitolo VII della carta ad adottare risoluzioni cui tutti gli stati membri dell'ONU devono dare attuazione.

⁴¹ Unione Europea, *Trattato sull'Unione Europea*, in GUUE, C 326, del 26 ottobre 2012, pp. 13-45.

⁴² A. ALÌ, *Dalle misure restrittive dell'Unione europea alla "guerra economica" nei confronti della Russia e della Bielorussia a seguito dell'invasione dell'Ucraina*, in *Questione Giustizia* (online), 2022.

⁴³ Consiglio dell'Unione europea, *Russia's war against Ukraine*, in www.consilium.europa.eu, <https://www.consilium.europa.eu/en/topics/russia-s-war-against-ukraine/>.

Consiglio dell'Unione Europea, *Cronistoria - Pacchetti di sanzioni nei confronti della Russia a partire dal febbraio 2022, 2025*, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions-against-russia/timeline-packages-sanctions-since-february-2022/>.

⁴⁴ Si tratta di misure sanzionatorie destinate a persone fisiche o giuridiche espressione della classe dirigente del paese e quindi ritenute particolarmente responsabili della condotta dello stesso. Il primo pacchetto di sanzioni europee, adottato il 22 febbraio 2022, era diretto contro i 351 membri della Duma di Stato russa che avevano votato a favore del riconoscimento delle autoproclamate repubbliche del Donetsk e del Luhansk. Il secondo pacchetto di sanzioni del 25 febbraio, prevedeva misure nei confronti di Vladimir Putin, Sergey Lavrov e dei membri della Duma di Stato russa e del Consiglio di sicurezza nazionale russo.

generali⁴⁵. Le misure colpivano e tutt'ora colpiscono settori strategici dell'economia russa: energia, commercio, trasporti, infrastrutture e servizi finanziari. La finalità principale delle misure è quella di porre fine alla guerra di aggressione contro l'Ucraina. A tal fine sono strutturate in maniera tale da indebolire la base economica russa e quindi minare la capacità del paese di sostenere il costo del conflitto. Il progressivo incremento delle misure ha reso sempre più costosa la conduzione della guerra da parte della Russia, che quindi oltre ad affrontare i classici costi bellici, deve sopportare anche ulteriori perdite dovute all'applicazione delle sanzioni⁴⁶. La tipologia, la finalità e gli effetti delle sanzioni di cui trattasi, presentano una chiara analogia con la "guerra di sanzioni" avvenuta tra Gran Bretagna e Argentina nel 1982⁴⁷. Ora come allora l'applicazione delle sanzioni ha determinato la sospensione totale o parziale di alcuni trattati. Già il 25 febbraio 2022, il Consiglio dell'Unione Europea, adottava su proposta della Commissione Europea, la decisione 2022/333⁴⁸, finalizzata alla parziale sospensione dell'Accordo tra Unione Europea e Federazione Russa sulla facilitazione del rilascio dei permessi di visto⁴⁹. Il Consiglio giustificava la sospensione dell'accordo ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 5 dello stesso, il quale prevede la possibilità di sospensione parziale o totale per motivi di ordine pubblico, tutela della sicurezza nazionale o della salute pubblica. Le motivazioni addotte dal Consiglio rientravano nella tutela della sicurezza nazionale.

In seguito alla decisione 2022/1500 del Consiglio⁵⁰ sulla sospensione totale del sopracitato accordo, anche Danimarca e Liechtenstein sospendevano i rispettivi accordi bilaterali in materia con la Russia⁵¹. La Federazione Russa approvava un decreto, il no. 183

⁴⁵ Si tratta di misure rivolte nei confronti dello Stato in quanto tale, generalmente hanno contenuto economico o finanziario. Il primo pacchetto di sanzioni europee affiancava a quelle individuali, altre generali dirette alla creazione di un nuovo regime di sanzioni riguardante le relazioni economiche con le regioni del Donetsk e del Luhansk, nonché restrizioni all'accesso della Russia ai servizi e ai mercati finanziari e dei capitali dell'UE.

⁴⁶ Consiglio dell'Unione Europea, Risposta dell'UE alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina – Archivio, 5 febbraio 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-russia-military-aggression-against-ukraine-archive/>.

⁴⁷ Il conflitto verificatosi tra Argentina e Regno Unito, nel 1982, per il controllo delle isole Falkland, ha sì prodotto degli effetti sui trattati di commercio tra Argentina e Regno Unito, così come tra Argentina e stati terzi, ma non si ritiene che tali effetti siano riconducibili all'esistenza di uno stato di guerra *ex se*. Nei due mesi successivi all'invasione argentina delle isole Falkland, il Regno Unito otteneva il sostegno di parte della comunità internazionale, principalmente stati membri della Comunità Economica Europea, che imponevano sanzioni economiche contro l'Argentina. È quindi in forza di queste sanzioni che veniva imposto un blocco delle importazioni di prodotti argentini che andava *de facto* a sospendere i trattati di natura economica stipulati tra l'Argentina e gli stati terzi coinvolti. Il Regno Unito, il 3 aprile, imponeva le prime sanzioni economiche consistenti nel congelamento degli asset argentini nelle banche britanniche, nell'embargo sulla vendita di armi all'Argentina, nella sospensione dell'assicurazione del credito all'esportazione e nel divieto sulle importazioni argentine. Per uno studio approfondito vedasi L.L. MARTIN, *Institutions and cooperation: Sanctions during the Falkland Islands conflict*, in *International Security*, n. 4, 1992, pp. 143-178.

⁴⁸ Decisione (UE) 2022/333 del Consiglio del 25 febbraio 2022 relativa alla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa, in GUUE L 54/1 del 25 febbraio 2022, p. 1 ss.

⁴⁹ Accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa sulla facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa, firmato il 25 maggio 2006, in GUUE L 129 del 17 maggio 2007, p. 27 ss.

⁵⁰ Decisione (UE) 2022/1500 del Consiglio del 9 settembre 2022 sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa, in GUUE L 234I del 9 settembre 2022, p. 1 ss.

⁵¹ La Danimarca non aveva partecipato all'accordo tra Unione europea e Federazione Russa e pertanto aveva concluso un separato accordo bilaterale. Della sospensione da parte della Danimarca si ha notizia in Danish

del 2022, con il quale sospendeva a propria volta gli accordi di cui trattasi, qualificando la sospensione come “misura urgente in risposta alle azioni ostili dell’Unione Europea, di diversi Stati esteri”⁵². Ad essere sospesi erano anche gli accordi in materia di cooperazione e ricerca scientifica⁵³. Così come dichiarato, il 3 marzo 2022, dalla Commissaria Mariya Gabriel, responsabile del programma *Horizon Europe*, non solo la conclusione di nuovi accordi di cooperazione con la Russia era sospesa, ma anche i pagamenti dovuti ad organismi russi, sulla base degli accordi esistenti⁵⁴. Il successivo 8 aprile, la Commissaria dichiarava che in applicazione del quinto pacchetto di sanzioni adottato dall’Unione Europea, la partecipazione della Russia agli accordi *Horizon Europe* sarebbe terminata⁵⁵.

Anche gli Stati Uniti nell’adottare sanzioni economiche contro la Russia determinavano *de facto* la sospensione di alcuni accordi bilaterali⁵⁶. Così con la legge 117-110⁵⁷ venivano sospese le normali relazioni commerciali con la Russia e la Bielorussia, con un conseguente incremento delle tariffe applicate ai prodotti provenienti dai due paesi. Con l’ordine esecutivo no. 14066⁵⁸ era vietata l’importazione di petrolio, gas naturale liquefatto e carbone provenienti dalla Russia e con il no. 14071⁵⁹ erano vietati i nuovi investimenti e la fornitura di determinati servizi alla Federazione Russa⁶⁰.

Immigration Service, *Changed visa rules concerning Russian citizens*, 9 settembre 2022, <https://nyidanmark.dk/en-GB/News-Front-Page/2022/09/Changed-visa-rules-concerning-Russian-citizens>.

⁵² President of the Russian Federation, *Decree on visa-related retaliatory measures in response to hostile actions by foreign states*, 2022, in kremlin.ru, <http://kremlin.ru/acts/news/68137>.

⁵³ Il quinto pacchetto di sanzioni europee prevedeva l’esclusione della Russia da tutti gli accordi che avrebbero determinato l’accesso al denaro europeo. In applicazione di questa previsione era stabilito che: «For instance, further to measures previously announced in research and education, the Commission will terminate participation in all ongoing grant agreements to Russian public bodies or related entities, and suspend all related payments, under Horizon 2020 and Horizon Europe, Euratom, and Erasmus+». Le misure del quinto pacchetto possono essere consultate in Commissione europea, *Ukraine: EU agrees fifth package of restrictive measures against Russia*, comunicato stampa dell’8 aprile 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2332.

⁵⁴ Commissione europea, *Statement on research by Commissioner Mariya Gabriel*, comunicato stampa del 23 marzo 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/STATEMENT_22_1528.

⁵⁵ Commissione europea, *Statement by Commissioner Mariya Gabriel on the termination of cooperation with russian public entities in research and in education*, comunicato stampa dell’8 aprile 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_22_2391/STATEMENT_22_2391_EN.pdf.

⁵⁶ L’elenco degli accordi bilaterali conclusi tra Stati Uniti e Russia può essere consultato in Office of the United States Trade Representative, *U.S.-Russia bilateral agreements*. U.S. Government, in [ustr.gov](https://ustr.gov/callout/us-russia-bilateral-agreements), <https://ustr.gov/callout/us-russia-bilateral-agreements>.

⁵⁷ *Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act*, Pub. L. No. 117-110, 136 Stat. 1159, 2022, in Congress.gov, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ110/PLAW-117publ110.pdf>.

⁵⁸ Executive Order 14066 dell’8 marzo 2022, *Prohibiting certain imports and new investments with respect to continued Russian Federation efforts to undermine the sovereignty and territorial integrity of Ukraine*, in [federalregister.gov](https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/10/2022-05232/prohibiting-certain-imports-and-new-investments-with-respect-to-continued-russian-federation-efforts), <https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/10/2022-05232/prohibiting-certain-imports-and-new-investments-with-respect-to-continued-russian-federation-efforts>.

⁵⁹ Executive Order 14071 del 6 aprile 2022, *Prohibiting new investment in and certain services to the Russian Federation in response to continued Russian Federation aggression*, in [ofac.treasury.gov](https://www.ofac.treasury.gov).

⁶⁰ Veniva così influenzata l’operatività del BIT tra Stati Uniti e Russia, consultabile in UNCTAD, *Russian Federation – United States of America BIT (1992)*, in International Investment Agreements Navigator. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/2862/russian-federation---united-states-of-america-bit-1992->.

Il 17 marzo 2022 il Regno Unito sospendeva la propria cooperazione con la Russia e la Bielorussia rispetto allo scambio di informazioni fiscali⁶¹, come parte delle misure adottate per danneggiare economicamente i due paesi. A tal fine veniva quindi sospesa integralmente la *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax*⁶² e in parte i due accordi bilaterali sulla doppia tassazione⁶³. Nell'agosto 2023 la Russia procedeva alla sospensione parziale dei propri accordi sulla doppia tassazione con ben 38 paesi. Nel decreto presidenziale no. 585⁶⁴ viene esplicitata la ragione determinante della sospensione: rispondere alle sanzioni economiche imposte dai 38 paesi coinvolti. L'anno successivo la Bielorussia applicava le medesime misure per mezzo della risoluzione del Consiglio dei ministri no. 164⁶⁵. Sino al febbraio 2025, il Regno Unito, uno dei paesi coinvolti dalla sospensione parziale di cui *supra*, aveva continuato ad applicare la restante parte del trattato sulla doppia tassazione. Nel marzo dello stesso anno revocava i rispettivi trattati con Russia⁶⁶ e Bielorussia⁶⁷, specificando che: «Should Russia [or Belarus] come back into compliance with [their] treaty obligations, it will be possible to enact new legislation to give effect to the treaty once again in UK law»⁶⁸.

La medesima linea di condotta era adottata anche dall'Austria, che specularmente sospendeva l'accordo con la Russia⁶⁹ e con la Bielorussia⁷⁰.

Ulteriore fronte sul quale si è assistito all'imposizione di sanzioni alla Russia, è quello della revoca del privilegio della nazione più favorita nell'ambito degli Accordi OMC, rispetto al quale la dottrina ha rilevato come la base giuridica sia stata individuata nella disciplina della

⁶¹ HM Treasury, *UK suspension of exchange of tax information with Russia and Belarus*, Written Statement HCWS697, 17 marzo 2022. UK Parliament. <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2022-03-17/hcws697>.

⁶² Organisation for Economic Co-operation and Development, *Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*. <https://www.oecd.org/en/topics/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.html>.

⁶³ HM Revenue & Customs, *UK/Russia double taxation convention*, 1994. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81691eed915d74e62321dc/russia-dtc_-_in_force.pdf; HM Revenue & Customs, *Double taxation convention between the United Kingdom and the Republic of Belarus (2018)*, <https://www.gov.uk/government/publications/belarus-tax-treaties>.

⁶⁴ UNCTAD, *Russian Federation – Partially suspends double tax treaties with 38 countries*, 8 agosto 2023, in Investment Policy Hub, <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/4431/russian-federation-partially-suspends-double-tax-treaties-with-38-countries>. Nel decreto presidenziale i 38 paesi colpiti dalla sospensione sono indicati come: «Stati stranieri che hanno commesso violazioni delle leggi che ledono gli interessi economici e altri diritti legittimi della Federazione Russa».

⁶⁵ Executive Committee of the Republic of Belarus, *Belarus suspends number of double-taxation avoidance agreements*, 3 aprile 2024, https://www.belarus.by/en/government/events/belarus-suspends-number-of-double-taxation-avoidance-agreements_i_172250.html. In tal caso ad essere sospesi erano gli accordi con 27 paesi "ostili". La sospensione era annunciata per un tempo determinato, dal primo giugno 2024 al 31 dicembre 2026.

⁶⁶ HM Treasury, *The Double Taxation Relief (Russian Federation) (Revocation) Order 2025* (Statutory Instrument 2025 No. 344), <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2025/344/made>.

⁶⁷ HM Treasury, *The Double Taxation Relief (Russian Federation) (Revocation) Order 2025*, Statutory Instrument 2025 No. 344, in https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2025/9780348268416/pdfs/ukdsi_9780348268416_en.pdf.

⁶⁸ Society of Trust and Estate Practitioners, *UK suspends Russia and Belarus tax treaties*, 6 febbraio 2025, in STEP. <https://www.step.org/industry-news/uk-suspends-russia-and-belarus-tax-treaties>.

⁶⁹ Republik Österreich, *Kundmachung der teilweisen Suspendierung des Abkommens zwischen der Republik Österreich und der Russischen Föderation zur Vermeidung der Doppelbesteuerung* (BGBl. III Nr. 200/2023), 2023, Rechtsinformationssystem des Bundes, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/200>.

⁷⁰ Bundesministerium für Finanzen, *Erlass zur Anwendung der teilweisen Suspendierung des DBA Russland* (BMF-010221/0106-IV/8/2024), 2024, <https://findok.bmf.gv.at/findok/resources/pdf/1f868e4a-e6d6-455c-8eaf-09f1054297e3/82924.1.1.pdf>.

responsabilità internazionale degli Stati⁷¹ (ARSIWA) e, segnatamente, nelle contromisure collettive di cui all'articolo 54⁷².

In questo contesto, si inserisce, come premesso in *incipit*, la scadenza avvenuta il 5 febbraio 2026 del trattato *New START* (*New Strategic Arms Reduction Treaty*). Il trattato bilaterale tra Russia e Stati Uniti costituiva l'ultimo strumento giuridicamente vincolante di controllo degli armamenti nucleari a raggio intercontinentale tra le due potenze, corredato da un sistema di verifica e trasparenza basato su ispezioni *in loco* e scambio di informazioni⁷³. Entrato in vigore nel 2011, è stato successivamente prorogato rispetto alla scadenza originaria di ulteriori dieci anni e successivamente fino al febbraio 2026. La scadenza non seguita da rinnovo sembra essere l'epilogo già tracciato dalla sospensione dello stesso ad opera della Russia annunciata il 21 febbraio 2023⁷⁴, in seguito alla denuncia statunitense del 31 gennaio 2023⁷⁵ di violazione dei termini del trattato.

La sospensione ufficiale è avvenuta con la legge federale russa n. 38-FZ del 28 febbraio 2023⁷⁶, la quale al secondo e terzo articolo prevede rispettivamente che la decisione di sospensione e quella di ripresa dell'operatività del trattato sia di competenza del Presidente russo. Il trattato *New Start*, all'articolo 14, avente ad oggetto le proprie vicende temporali, non contempla l'ipotesi di sospensione, ma solo quelle di: scadenza, rinnovo e terminazione. Sicché, escludendo dall'analisi le ragioni politiche alla base della scelta in questione, la base giuridica per la sospensione potrebbe essere rinvenuta nel terzo paragrafo dell'articolo 62 della VCLT, il quale prevede che la clausola *rebus sic stantibus* e quindi un mutamento fondamentale delle circostanze, possa essere invocato, oltre che per il recesso e la terminazione, anche per la sospensione. Se così fosse, la questione conseguente consisterebbe nell'interrogarsi circa il mutamento fondamentale delle circostanze individuato dal governo russo. Sembrerebbe, dalla lettura del contesto delle dichiarazioni e scelte compiute, che il conflitto russo-ucraino e la posizione statunitense a riguardo, abbiano costituito il mutamento di circostanze sulla cui base si è ritenuto di poter e dover sospendere il trattato. Gli Stati Uniti hanno qualificato la sospensione russa del trattato come

⁷¹ Commissione del diritto internazionale, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, in *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, UN Doc. A/56/10, 2001.

⁷² S. SILINGARDI, *cit.*, p. 97; sull'argomento *amplius*, sempre del medesimo Autore *Gli effetti giuridici della guerra sui rapporti economici e commerciali*, Giappichelli, 2012.

⁷³ Per un elenco dettagliato delle misure previste dal trattato si rimanda a United States Department Of State, *New START Treaty*, 13 gennaio 2025, in State.gov, <https://www.state.gov/new-start-treaty>. Sinteticamente, ma non esaustivamente, si riportano alcune delle misure: 18 ispezioni *in loco* annuali; obbligo di dichiarare il numero di testate installate in ciascuna base ispezionata; scambio di informazioni bi-annuale rispetto a vettori strategici dispiegati, lanciatori e testate; scambio annuale su base paritaria di informazioni telemetriche relative a un massimo di cinque lanci annui di missili balistici intercontinentali (ICBM) e di missili balistici lanciati da sottomarino (SLBM); istituzione di una commissione bilaterale (BBC) quale organo incaricato di monitorare il rispetto del trattato.

⁷⁴ H. WILLIAMS, *Russia Suspends New START and Increases Nuclear Risks*, in Center for Strategic and International Studies (CSIS online), 23 febbraio 2023.

⁷⁵ E. WONG, *U.S. Says Russia Fails to Comply With Nuclear Arms Treaty*, in *The New York Times*, 31 gennaio 2023, <https://www.nytimes.com/2023/01/31/us/politics/us-russia-nuclear-treat.html>. È riportato che le ragioni della violazione attengono al rifiuto russo di consentire l'ingresso agli ispettori americani, per compiere una delle 18 ispezioni annuali previste, necessarie al fine di attuare il sistema di vigilanza sul quale si basa il funzionamento del trattato.

⁷⁶ Federazione Russa, legge federale n. 38-ФЗ del 28 febbraio 2023, (Sulla sospensione da parte della Federazione Russa del Trattato tra la Federazione Russa e gli Stati Uniti d'America sulle misure per l'ulteriore riduzione e limitazione delle armi strategiche offensive), in kremlin.ru, <http://kremlin.ru/acts/bank/48972> (consultato il 2 marzo 2026).

«irresponsible and unlawful [...] legally invalid» sostenendo quindi che dall'invalidità della sospensione conseguisse che «Russia remains bound by its obligations under the treaty»⁷⁷. Di particolare interesse è la dichiarazione statunitense rispetto alla non idoneità del conflitto russo-ucraino come base legale ai fini della sospensione del trattato: «The strong U.S. and international response to Russia's unprovoked invasion of Ukraine does not absolve Russia of responsibility to fulfill its legal obligations under New START»⁷⁸.

La comunanza di oggetto e scopo tra il trattato *New START* e il *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)* rende necessaria una breve disamina delle vicende di quest'ultimo. Il JCPOA è un accordo stipulato nel 2015, finalizzato ad uno smantellamento significativo del programma nucleare iraniano, accertato per mezzo di ispezioni periodiche, in cambio della cessazione delle misure sanzionatorie adottate contro l'Iran. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione 2231(2015)⁷⁹ ne ha sollecitato l'attuazione e a tal fine ha individuato nell'*International Atomic Energy Agency (IAEA)* l'organo preposto al controllo alla relativa verifica⁸⁰. Anche in questo caso il recesso dall'accordo, questa volta da parte statunitense, è stato usato in chiave di strumento di pressione. Il recesso statunitense è stato annunciato con un *memorandum* del Presidente Donald Trump, l'8 maggio 2018⁸¹, nel quale si rendevano ben chiare le finalità dello stesso. Accanto alle asserite violazioni iraniane dell'accordo, la ragione sostanziale del recesso si individuava nella volontà di applicare «an integrated strategy for Iran that includes the strategic objective of denying Iran all paths to a nuclear weapon» e pertanto di imporre nuovamente tutte le sanzioni precedentemente revocate, fintanto che non si fosse raggiunto lo scopo dichiaratamente perseguito.

La diversa linea di condotta statunitense rispetto al trattato *New START* e al *JCPOA*, potrebbe rivelarsi come un sintomo del più ampio fenomeno della strumentalizzazione dell'operatività dei trattati nell'ambito di contesti di crisi internazionali. In un caso si è sostenuto che l'intervento di un conflitto armato, rispetto al quale si è terzo, ma comunque in posizione contrapposta, non sia una ragione sufficiente per sospendere un trattato; nell'altro, invece la decisione politica «denying Iran all paths to a nuclear weapon» è qualificata come base legale sufficiente.

Dalla ricognizione svolta dei trattati la cui efficacia è stata incisa, in misura maggiore o minore, dal conflitto russo-ucraino, nonché dalla vicenda iraniana, si possono distinguere gli effetti prodottisi sui trattati in due categorie. La prima è quella dei trattati la cui sospensione, o cessazione, è stata giustificata ricorrendo ad una delle motivazioni espressamente previste nel trattato stesso: motivi di ordine pubblico, tutela della sicurezza nazionale o della salute pubblica. La seconda è quella dei trattati sospesi, o cessati, come conseguenza

⁷⁷ United States Department of State, Office of the Spokesperson, *Russian Noncompliance with and Invalid Suspension of the New START Treaty*, fact sheet del 1° giugno 2023, <https://2021-2025.state.gov/russian-noncompliance-with-and-invalid-suspension-of-the-new-start-treaty/> (consultato il 3 marzo 2026).

⁷⁸ *Ivi*.

⁷⁹ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, risoluzione 2231 (2015) del 20 luglio 2015, S/RES/2231 (2015).

⁸⁰ L'IAEA ha così assunto una dimensione di controllo tecnico-istituzionale, così come emerge dai relativi report, tra cui si segnala International Atomic Energy Agency (IAEA), *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*, Report of the Director General, 22 febbraio 2018, https://isis-online.org/uploads/iaea-reports/documents/IAEA_Iran_Report_22Feb2018.pdf.

⁸¹ Presidente degli Stati Uniti d'America, (NSPM-11) dell'8 maggio 2018, *Ceasing U.S. Participation in the Joint Comprehensive Plan of Action and Taking Additional Action to Counter Iran's Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon*, in trumpwhitehouse.archives.gov, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcboa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon/>.

dell'applicazione di una misura sanzionatoria nei confronti della Federazione Russa, che a sua volta ha applicato le medesime misure. In nessuno dei casi menzionati l'esistenza conflitto, o di una situazione di crisi, *sic et simpliciter*, è stata indicata come causa unica e automatica, potendosi così sostenere che nessun effetto diretto e automatico sia stato prodotto sui trattati esaminati.

Ciò che piuttosto accomuna tutte le vicende attinenti alla vitalità dei trattati sin qui esaminate, sembrerebbe essere l'impiego, della sospensione e della cessazione dei trattati, come strumento di pressione: in alcuni casi per rendere la conduzione del conflitto più onerosa, in altri per sottrarsi a controlli e infine, anche per dare un *ultimatum*. Sembrerebbe quindi di assistere all'inizio della formazione di una prassi internazionale per cui uno strumento, quello della sospensione o cessazione dei trattati, viene impiegato per una finalità avulsa alla sua natura: quella di indurre uno stato, con il quale non vi è uno stato conflittuale, ad adeguarsi a determinati *desiderata*.