



CRIO PAPERS

N°. 12

CHIARA SALAMONE

**I LAVORI DELLA COMMISSIONE DEL
DIRITTO INTERNAZIONALE SUL TEMA
DELLE DICHIARAZIONI INTERPRETATIVE
UNILATERALI (1993-2010)**

CRIO PAPERS N°. 12

CHIARA SALAMONE

**I LAVORI DELLA COMMISSIONE DEL
DIRITTO INTERNAZIONALE SUL TEMA
DELLE DICHIARAZIONI INTERPRETATIVE
UNILATERALI (1993-2010)**

This text may be for personal research purposes only. Any additional reproduction for other purposes, whether in hard copy or electronically, requires the consent of the author(s), editor(s). If cited or quoted, reference should be made to the full name of the author(s), editor(s), the title, the paper, the year and the publisher.

ISSN 2037-6006

© 2010 Chiara Salamone
University of Catania School of Law
CRIO Centre of Research on International Organizations
Villa Cerami
I – 95124 Catania Italy

Editorial Staff

Adriana Di Stefano
Federica Gentile
Giuseppe Matarazzo

Graphic Project

Ena Granulo
www.studioen.it

The CRIO Papers can be found at:
<http://www.lex.unict.it/crio/crio-papers>

I LAVORI DELLA COMMISSIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE SUL TEMA DELLE DICHIARAZIONI INTERPRETATIVE UNILATERALI (1993-2010)

Chiara Salamone

Contents

1. Le dichiarazioni interpretative unilaterali nei trattati internazionali: profili problematici 4
2. Il problema della definizione delle dichiarazioni interpretative nei lavori della Commissione del diritto internazionale 6
3. La questione del regime delle dichiarazioni interpretative unilaterali nelle più recenti sessioni della CDI 23
4. Conclusioni..... 48

1. Le dichiarazioni interpretative unilaterali nei trattati internazionali: profili problematici

Le dichiarazioni interpretative unilaterali possono essere definite come gli strumenti attraverso i quali gli Stati, al momento di manifestare la loro volontà di obbligarsi al rispetto di un trattato, oppure al momento della firma, chiariscono in via unilaterale l'interpretazione che essi intendono dare a determinate disposizioni del testo pattizio oppure il modo in cui queste ultime verranno applicate. La loro peculiarità, rispetto agli altri strumenti unilaterali di interpretazione diffusi nella prassi diplomatica (*memoranda*, note esplicative, spiegazioni tecniche, etc.), risiede nel fatto che esse vengono ordinariamente rese al momento stesso della conclusione del trattato e, anche per tale motivo, sono sempre state considerate unitamente alle riserve, alle quali sono state spesso assimilate.

A dispetto della loro diffusione, le dichiarazioni interpretative unilaterali sono state tradizionalmente oggetto di scarsa attenzione da parte della dottrina, malgrado esse suscitino problematiche di grande rilievo¹. Innanzitutto, tali strumenti pongono una questione

¹ Nella dottrina italiana l'unica monografia sul tema è costituita dal volume di SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative unilaterali e trattati internazionali*, Milano, 1996, cui adde l'articolo, dello stesso Autore, *Les déclarations interprétatives unilatérales et l'interprétation des traités*, in *Revue générale de droit international public*, 1999, 3, p. 601 ss. Nella dottrina straniera vanno segnalati il noto scritto di MCRAE, *The Legal Effect of Interpretative Declarations*, in *British Yearbook of International Law*, 1978, p. 155 ss., l'ampio studio di HORN, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, Amsterdam, 1988 e quello più recente di HEYMANN, *Einseitige Interpretationserklärungen zu multilateralen Verträgen*, Berlin, 2005. A questi lavori può essere affiancato lo scritto di WALKER, *Professionals' Definitions and States' Interpretative Declarations (Understandings, Statements, or Declarations) for the 1982 Law of the Sea Convention*, in *Emory International Law Review*, 2007, p. 461 ss. Di rilievo comparativamente minore, MAISTO, *The Observations on the OECD Commentaries in the Interpretation of Tax Treaties*, in *Bulletin for International Taxation*, 2005, 1, p. 14 ss., che dedica specificamente alle dichiarazioni in esame le pp. 16-17. Una recente rassegna di riserve e dichiarazioni interpretative, corredata da materiale esplicativo, può essere letta in ASADA, *Reservations and Interpretative Declarations made by Japan in Signing or Ratifying Treaties (1990-2001)*, in *The Japanese Annual on International Law*, 2003, p. 95 ss. Per la prassi del Segretario Generale delle Nazioni Unite si veda KOHONA, *Some Notable Developments in the Practice of the UN Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties: Reservations and Declarations*, in *American Journal of International Law*, 2005, 2, p. 433 ss. Al

di carattere strettamente interpretativo, legata alla determinazione della loro natura. A tale proposito, la dottrina si è inizialmente interrogata sull'opportunità di considerare le dichiarazioni come riserve *tout court* (o, quantomeno, di assimilarle a queste) o di ricostruirle come categoria separata; una volta acquisito che esse costituiscono un genere autonomo, il problema è diventato quello di distinguere concretamente le due tipologie. A livello applicativo, invece, la questione principale è costituita dall'individuazione del regime applicabile. In altri termini, vanno chiariti gli aspetti procedurali della proposizione delle dichiarazioni e va precisato quale sia il loro effetto e che ruolo esse ricoprano, concretamente, nell'interpretazione dei trattati.

contrario, la tematica delle riserve ha sempre rivestito un ruolo centrale per la dottrina internazionalistica; limitandosi alle monografie più significative, possono qui citarsi MALKIN, *Reservations to Multilateral Conventions*, in *British Yearbook of International Law*, 1926, p. 141 ss.; FITZMAURICE, *Reservations to Multilateral Conventions*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1953, p. 1 ss.; VITTA, *Le riserve nei trattati*, Torino, 1957; BISHOP, *Reservations to Treaties*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 1961-II, p. 245 ss.; TOMUSCHAT, *Admissibility and Legal Effects of Reservations to Multilateral Treaties*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1967, p. 463 ss.; RUDA, *Reservations to Treaties*, in *Recueil des Cours de l'Académie internationale de la Haye*, 1975-III, p. 95 ss.; BOWETT, *Reservations to Non-Restricted Multilateral Treaties*, in *British Yearbook of International Law*, 1976-77, p. 67 ss.; IMBERT, *Les réserves aux traités multilatéraux. Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, 1979; GAMBLE, *Reservations to Multilateral Treaties: a Macroscopic View of State Practice*, in *American Journal of International Law*, 1980, p. 372 ss.; CALAMIA, *La disciplina delle obiezioni alle riserve e la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, in *Studi in onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 3 ss.; ZEMANEK, *Some Unresolved Questions Concerning Reservations in the Vienna Convention on the Law of Treaties*, in *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague, Boston, Lancaster, 1984, p. 323 ss.; GAJA, *Unruly Treaty Reservations*, in *Le droit international à l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, 1987, I, p. 307 ss.; LIJNZAAD, *Reservations to UN-Human Rights Treaties. Ratify or ruin?*, Dordrecht, Boston, London, 1995. Nella dottrina italiana più recente si vedano MIGLIORINO, *Le obiezioni alle riserve nei trattati internazionali*, Milano, 1997; BARATTA, *Gli effetti delle riserve ai trattati*, Milano, 1999; GENNARELLI, *Le riserve ai trattati internazionali*, Milano, 2001.

2. Il problema della definizione delle dichiarazioni interpretative nei lavori della Commissione del diritto internazionale

La Commissione del diritto internazionale, organo sussidiario delle Nazioni Unite preposto alla codificazione del diritto internazionale e alla promozione del suo sviluppo progressivo, si è posta in controtendenza rispetto alla prevalente dottrina internazionalistica e ha dedicato notevole spazio alle dichiarazioni interpretative unilaterali nei suoi ultimi anni di attività, sebbene all'interno di un'opera incentrata sulle riserve². I testi redatti dalla

² Com'è noto, la Commissione è stata istituita allo scopo di dare attuazione all'art. 13 par. 1 della Carta della Nazioni Unite, il quale prevede che l'Assemblea Generale intraprenda studi e formuli raccomandazioni al fine di promuovere la cooperazione tra Stati in campo politico e di incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione (sulle relative definizioni si confronti l'art. 15 dello Statuto della CDI). La Commissione è composta da trentaquattro membri, i quali siedono al suo interno a titolo personale e non come rappresentanti degli Stati; essa tiene delle sessioni annuali e, nella sua struttura organizzativa, importanza centrale hanno i Relatori Speciali (*Special Rapporteurs*), incaricati di preparare rapporti e proposte sulle tematiche che vengono loro affidate, e il *Drafting Committee*, che approva i testi da sottoporre alla Commissione in seduta plenaria (il processo di elaborazione si snoda attraverso un *first reading* e un *second reading* sia dei *draft articles*, sia dei *commentaries*, che, insieme ai testi delle *guidelines*, costituiscono il prodotto finale delle singole sessioni). I lavori della CDI vengono successivamente sottoposti al vaglio della Sesta Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, preposta alle questioni giuridiche, e, infine, i rapporti del *Sixth Committee* vengono esaminati dall'Assemblea medesima. Il metodo di lavoro della Commissione comporta inoltre il coinvolgimento dei governi degli Stati, mediante l'invio di questionari e di richieste di osservazioni sulle tematiche di volta in volta affrontate. Per i necessari approfondimenti si rinvia agli studi classici di BRIGGS, *The International Law Commission*, Ithaca, 1965 e SINCLAIR, *The International Law Commission*, Cambridge, 1987 e, nella letteratura più recente, a MORTON, *The International Law Commission of the United Nations*, Columbia, 2000 e BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, Oxford, 2007, p. 171 ss. Per una sintetica esposizione dell'organizzazione della Commissione e delle sue sessioni si confronti anche GRAEFRATH, *The International Law Commission Tomorrow: Improving its Organization and Methods of Work*, in *American Journal of International Law*, 1991, 4, p. 608 ss.; utile anche la ricognizione operata in *The Work of the International Law Commission*, 7th edition, New York, United Nations, 2007. Per alcune riflessioni specifiche sull'impossibilità pratica di distinguere tra codificazione e sviluppo progressivo, nonché sul ruolo dei membri della Commissione e sul rapporto tra *expert level* e *political level* all'interno dell'organizzazione delle Nazioni

Commissione non hanno, naturalmente, valore vincolante, ma essi possono costituire la base di convenzioni internazionali o di risoluzioni dell'Assemblea Generale; in ogni caso, le «Guides to Practice» che vengono di volta in volta licenziate costituiscono un potenziale punto di riferimento nell'ambito della prassi diplomatica³.

La Commissione, in effetti, non dedicò grande attenzione alle dichiarazioni interpretative durante i suoi primi anni di attività, malgrado essa abbia iniziato ad occuparsi delle riserve sin dalla seconda sessione; infatti, la tematica non fu esaminata né nel Primo Rapporto sul diritto dei trattati del Relatore Speciale Brierly (1950), né nel Rapporto Lauterpacht del 1953⁴.

Unite, si rimanda a GRAEFRATH, *The International Law Commission*, cit., p. 595 s.; PELLET, *Between Codification and Progressive Development of the Law: Some Reflections from the ILC*, in *International Law Forum du droit international*, 2004, 1, p. 15 ss.; BERMAN, *The ILC within the UN's Legal Framework: its Relationship with the Sixth Committee*, in *German Yearbook of International Law*, 2006, p. 107; BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, cit., p. 172 ss.; CHEN, *Structural Limitations and Possible Future of the Work of the International Law Commission*, in *Chinese Journal of International Law*, 2010, 2, p. 474 ss. (con l'ampia bibliografia ivi citata).

³ L'art. 23 dello Statuto della CDI contempla le diverse forme che il prodotto finale del lavoro della Commissione può assumere e così dispone: «1. The Commission may recommend to the General Assembly: (a) To take no action, the report having already been published; (b) To take note of or adopt the report by resolution; (c) To recommend the draft to Members with a view to the conclusion of a convention; (d) To convoke a conference to conclude a convention. 2. Whenever it deems it desirable, the General Assembly may refer drafts back to the Commission for reconsideration or redrafting». Per quanto riguarda la tematica delle riserve, l'Assemblea Generale si è sempre limitata a 'prendere atto' dell'esito dei lavori della Commissione attraverso una risoluzione (a titolo di esempio si veda A/RES/64/114, relativa alla 61esima sessione della CDI; per i testi delle risoluzioni dell'Assemblea Generale si rinvia al sito ufficiale delle Nazioni Unite, alla pagina <http://www.un.org/documents/resga.htm>). Tutti i rapporti e i documenti della Commissione del diritto internazionale di seguito citati possono essere consultati sul suo sito ufficiale (<http://www.un.org/law/ilc/index.htm>), accedendo alla sezione relativa alla documentazione e selezionando la sessione annuale di interesse; i principali documenti della CDI (in particolare studi, rapporti, proposte di risoluzione, emendamenti presentati) vengono inoltre pubblicati su *Yearbook of the International Law Commission*, edito annualmente in due volumi.

⁴ Nel suo primo rapporto James Brierly si limitava a definire la riserva come «a special term limiting or varying the effect of (a) treaty in so far concerns the relations of (a) State or organisation with one or more of the existing or future parties to the treaty» (*Report on the Law of Treaties by J.L. Brierly, Special Rapporteur*).

Il momento di svolta si ebbe nel 1956 con il primo Rapporto Fitzmaurice, nel quale venne affermato per la prima volta che le dichiarazioni interpretative ordinariamente non costituiscono delle riserve, ma possono essere qualificate come tali se incidono sulle disposizioni pattizie⁵. Il successivo Relatore Speciale, Humphrey Waldock, nel suo Primo Rapporto (1962), affrontò il problema in maniera più esplicita, ma gli esiti non furono diffusi rispetto a quelli raggiunti nel 1956⁶. Questi passi in avanti non furono comunque risolutivi, in quanto, in concreto, nessuno dei Relatori Speciali aveva proposto delle linee guida per individuare i casi in cui una dichiarazione interpretativa poteva considerarsi una riserva, né

Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1950, vol. II, A/CN.4/23, p. 238). Quanto al Rapporto Lauterpacht, quattro delle cinque versioni provvisorie dell'art. 9 definivano la riserva come una dichiarazione «limiting or otherwise varying the obligations of any article of the treaty» (*Report on the Law of Treaties by Mr. H. Lauterpacht, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1953, vol. II, A/CN.4/63, p. 91 s.*) e tale formulazione, secondo SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 127 s., non escludeva del tutto che le dichiarazioni interpretative potessero rientrare nella categoria. In ogni caso, va tenuto presente come, al tempo, lo stesso istituto della riserva fosse in fase di definizione, specie alla luce del celebre parere reso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1951 sulla Convenzione delle Nazioni Unite per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (Corte Internazionale di Giustizia, *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion*, in *ICJ Reports*, 1951, p. 15 ss.; per l'analisi del parere si rinvia, per tutti, a FITZMAURICE, *Reservations*, cit., p. 1 ss.).

⁵ L'art. 13 lett. I del progetto, infatti, recitava: «(the term 'reservation') does not include mere statements as to how the State concerned proposes to implement the treaty, or declarations of understanding or interpretation, unless these imply a variation on the substantive terms or effect of the treaty» (*Report on the Law of Treaties by Mr. G.G. Fitzmaurice, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1956, vol. II, A/CN.4/101, p. 110*).

⁶ L'art. 1 lett. I prevedeva infatti: «an explanatory statement or statement of intention or of understanding as to the meaning of the treaty, which does not amount to a variation in the legal effect of the treaty, does not constitute a reservation» (*First Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. II, A/CN.4/144 e Add.1, p. 31 s.*). La disposizione fu tuttavia eliminata dal *Drafting Committee*, che ritenne più opportuno affrontare il problema nel commentario (*Report of the International Law Commission Covering the Work of its Fourteenth Session. Official Records of the General Assembly, Seventeenth Session, Supplement No. 9, A/5209. Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. II, A/CN.4/148, p. 161 ss.*).

fu accolta la proposta di conferire valore determinante alle qualificazioni operate dagli Stati dichiaranti⁷.

Anche nelle sessioni del 1965 e del 1966, durante le quali la Commissione lavorò alla stesura del testo da sottoporre alla Conferenza sul diritto dei trattati, la questione, malgrado un ampio dibattito, non giunse ad una soluzione definitiva⁸. Il testo convenzionale che da quella elaborazione scaturì (art. 2 par. 1 lett. d della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969) non contiene alcun riferimento diretto alle dichiarazioni interpretative, ma da esso si trae implicitamente l'idea che le dichiarazioni in parola non siano da considerarsi come riserve, salvo che modifichino l'effetto giuridico del trattato per lo Stato dichiarante⁹.

Terminata la stesura del progetto di convenzione sul diritto dei trattati, la Commissione, che per più di quindici anni (sin dall'investitura da parte dell'Assemblea Generale nel 1950) aveva esaminato il tema delle riserve, abbandonò l'argomento; fu solo nel 1993 che essa tornò ad inserire nella sua agenda la tematica dal titolo «The law and practice related to reservations to treaties»¹⁰. L'esigenza di approfondimento teorico derivava proprio dai punti

⁷ Tale proposta fu avanzata, in sede di commento del testo predisposto nel 1962, dal Giappone, probabilmente sotto l'influenza della vicenda che era scaturita dalle dichiarazioni rese dall'India nel 1959 con riguardo alla Convenzione istitutiva dell'IMCO (sul punto si confrontino MCRAE, *The Legal Effect*, cit., p. 163 ss.; HORN, *Reservations*, cit., pp. 268 s. e 301 ss.; SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 108 ss. e 123).

⁸ Per approfondimenti si rinvia a HORN, *Reservations*, cit., p. 232 s. e SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 134 ss.

⁹ La norma, com'è noto, così recita: «L'espressione 'riserva' indica una dichiarazione unilaterale, quale che sia la sua articolazione e denominazione, fatta da uno Stato quando sottoscrive, ratifica, accetta o approva un trattato o vi aderisce, attraverso la quale esso mira ad escludere o modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato nella loro applicazione allo Stato medesimo». La Convenzione del 1969 (pubblicata in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331 ss.) verrà di seguito citata semplicemente come Convenzione di Vienna.

¹⁰ Si confronti *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-fifth Session. Official Records of the General Assembly, Forty-eighth Session, Supplement No. 10. Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, 1993, vol. II (2), A/48/10, p. 96, nonché la risoluzione 48/31 del 9 dicembre 1993 (A/RES/48/31). Il titolo del *topic* fu successivamente mutato in «Reservations to treaties» (per le conclusioni della Commissione sul tema si confronti *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-seventh Session [1995]. Official Records of the General Assembly, Fiftieth Session, Supplement No. 10. Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, vol. II [2], A/50/10, p. 103 ss.).

oscuri lasciati dalla definizione di riserva contenuta nella Convenzione di Vienna del 1969, cui fanno da contraltare quelle contenute nell'art. 2 par. 1 lett. j della Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati rispetto ai trattati e nell'art. 2 par. 1 lett. d della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali (convenzione, quest'ultima, non ancora in vigore)¹¹. Durante i primi anni di questo nuovo processo di codificazione e di sviluppo progressivo la Commissione si è occupata prevalentemente del problema della definizione delle dichiarazioni interpretative unilaterali, mentre solo in una seconda fase è passata ad esaminare la questione del loro regime.

Innanzitutto, la CDI si è preoccupata di tracciare una linea di confine tra dichiarazioni interpretative e riserve¹². La distinzione tra le due tipologie di statuizioni unilaterali, infatti, è

¹¹ I testi pattizi vengono esaminati in *Third Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 2 July 1998, A/CN.4/491/Add. 1, p. 2 ss.

¹² La bipartizione è di notevole rilievo pratico per i vari attori del processo di formazione dei trattati: per lo Stato o l'organizzazione internazionale che esprime il consenso a vincolarsi e deve, dunque, scegliere il tipo di dichiarazione da rendere; per il depositario, che ha l'obbligo di comunicare le riserve agli Stati contraenti; per le parti attuali e potenziali del trattato, visto che il silenzio in merito alle riserve produce gli effetti previsti dall'art. 20 co. 5 della Convenzione di Vienna (*Third Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 2 July 1998, A/CN.4/491/Add. 4, p. 3 ss.). Nella prassi attuale il Segretario Generale, quando svolge le funzioni di depositario, solitamente non compie alcuna valutazione sulla natura delle dichiarazioni rese dagli Stati (in coerenza con l'art. 77 della Convenzione di Vienna, che non chiarisce la spettanza della funzione in parola), salvo che il trattato lo richieda (situazione che si verificherebbe, ad esempio, qualora il testo pattizio vietasse le riserve); egli si limita a comunicare le dichiarazioni a tutti gli Stati interessati e lascia che questi traggano le loro conclusioni (BINDSCHEDLER, *Treaties, Reservations*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1984, p. 497; LOGAN PIPER, *Reservations to Multilateral Treaties: the Goal of Universality*, in *Iowa Law Review*, 1985, p. 300; GAJA, *Unruly Treaty Reservations*, cit., p. 441 ss.; SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 224). Solo in alcune occasioni, a dispetto della mancata previsione per le dichiarazioni interpretative della procedura di comunicazione e consultazione propria delle riserve, il Segretario Generale ha richiesto chiarimenti agli Stati dichiaranti (HORN, *Reservations*, cit., p. 270; MIGLIORINO, *Le obiezioni alle riserve*, cit., p. 8; KOHONA, *Some Notable Developments*, cit., p. 440). Maggiore dimestichezza con la tematica delle dichiarazioni interpretative viene invece mostrata da alcuni Stati e da vari organi che, di volta in volta, si sono trovati a svolgere la funzione di depositari; ci si riferisce in particolare agli Stati Uniti (BISHOP, *Reservations*, cit., pp. 307 e 311 s.; WHITEMAN [ed.], *Digest of International Law*, 14,

resa difficile, da un lato, dall'incertezza della terminologia utilizzata nella pratica diplomatica¹³; dall'altro lato, dalla varietà delle ragioni che spingono gli Stati a formulare dichiarazioni (la volontà di assicurare i Parlamenti nazionali, di salvaguardare la compatibilità dei trattati con la disciplina interna, di richiamare principi di diritto internazionale generale ritenuti di particolare importanza, di ricordare la posizione assunta durante i negoziati, di rendere le dichiarazioni più accettabili alle altre parti, di aggirare i divieti relativi all'apposizione di riserve). Inoltre, non mancano casi nei quali strumenti miranti allo stesso risultato sono stati definiti «riserve» da alcuni Stati e «dichiarazioni interpretative» da altri, spesso per ragioni di mera opportunità politica¹⁴.

Secondo la nozione accolta dalla Commissione «'Interpretative declaration' means a unilateral declaration, however phrased or named, made by a State or by an international organization whereby that State or that organization purports to clarify the meaning or scope attributed by the declarant to the treaty or to certain of its provisions»¹⁵. La linea guida,

Washington, 1970, p. 188 s.), all'Unione Panamericana (HORN, *Reservations*, cit., p. 357 ss.) e al Segretario Generale del Consiglio d'Europa (*ib.*, p. 367 ss.).

¹³ Specificamente, mentre nelle lingue latine si fa ricorso ad una gamma ristretta di termini (*réserve* e *déclaration* in francese, *reserva* e *declaración* in spagnolo, *riserva* e *dichiarazione* [*interpretativa*] in italiano, *reserva* e *declaracão* [*interpretativa*] in portoghese, *rezervă* e *declarație* [*interpretativ*] in rumeno) e lo stesso può dirsi per l'arabo, il tedesco e il greco, la terminologia anglosassone è più variegata, in particolare negli Stati Uniti, laddove vengono usati, oltre a *reservation* e (*interpretative*) *declaration*, anche i termini *statement*, *understanding*, *proviso*, *interpretation*, *explanation* e altri ancora (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, p. 6 ss.; si confronti anche WALKER, *Professionals' Definitions and States' Interpretative Declarations*, cit., pp. 464 s., nota 9, e 511).

¹⁴ Ad esempio, con riguardo alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3 ss.), la Santa Sede ha presentato sotto forma di riserve alcune statuizioni, volte a salvaguardare la compatibilità del testo pattizio con le proprie norme e con gli ideali cattolici, del tutto analoghe ad altre formulazioni, che sono state invece qualificate dai dichiaranti, in maniera impropria, come *declarations* o *interpretative declarations* (un elenco delle riserve e delle dichiarazioni relative alla Convenzione in parola può essere letto su <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f535d2>).

¹⁵ Così dispone la *guideline* 1.2, proposta in *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, p. 31 ss. e approvata dal *Drafting Committee* nel corso della 51esima sessione, nel 1999 (*Reservations to Treaties. Titles and Texts of the Draft Guidelines Adopted by the Drafting Committee. Extract from the Yearbook of the International Law*

innanzitutto, fa riferimento a dichiarazioni rese da uno Stato o da un'organizzazione internazionale, anche se l'eventuale formulazione congiunta da parte di più soggetti non modifica la natura unilaterale dello strumento¹⁶. In secondo luogo, essa accoglie un'impostazione antinominalista, in quanto la formulazione utilizzata o il nome conferito dallo Stato dichiarante dà luogo soltanto ad una presunzione relativa circa la natura delle dichiarazioni, mentre assume rilievo centrale il criterio teleologico¹⁷. L'interprete dovrà dunque compiere un'indagine circa la reale coerenza delle dichiarazioni unilaterali con le

Commission, 1999, vol. I, A/CN.4/L.575, p. 2); per il commentario della Commissione si confronti *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-first Session. Official Records of the General Assembly, Fifty-fourth Session, Supplement No. 10. Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, 1999, vol. II [2], A/54/10, p. 97 ss. Nel corso dell'esposizione si farà tendenzialmente riferimento, per esigenze di ricostruzione storica, sia alle proposte del Relatore Speciale, sia all'approvazione delle linee guida da parte del *Drafting Committee*, sia al commentario finale della Commissione.

¹⁶ In questo senso la *guideline* 1.2.2, proposta anch'essa (quale *guideline* 1.2.1) in *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 13 e approvata dal *Drafting Committee* nel 1999 (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 2); per il commentario si veda *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session (1999)*, cit., A/54/10, p. 106 s. La linea guida in parola si limita ad estendere alle dichiarazioni interpretative una disposizione dettata in tema di riserve, ma quel che è interessante notare è come il Relatore Speciale non abbia giustificato la disposizione in virtù della natura analoga dei due tipi di dichiarazioni, ma l'abbia piuttosto sostenuta in base ad un *argumentum a fortiori*: se tale regola è stata predisposta per le riserve, rispetto alle quali manca una prassi di formulazioni congiunte, essa a maggior ragione deve essere adottata per le dichiarazioni interpretative, per le quali una pratica in questo senso è già consolidata (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, p. 12 s.).

¹⁷ *Report of the International Law Commission on the Work of its Fiftieth Session. Official Records of the General Assembly, Fifty-third Session, Supplement No. 10. Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, 1998, vol. II (2), A/53/10, p. 95 s. e *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, p. 20 ss. La *guideline* sul tema così recita: «1.3.2 Phrasing and name. The phrasing or name given to a unilateral statement provides an indication of the purported legal effect. This is the case in particular when a State or an international organization formulates several unilateral statements in respect of a single treaty and designates some of them as reservations and others as interpretative declarations» (se ne legga il commentario in *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session [1999]*, cit., A/54/10, p. 109 ss.). Per il testo precedente si confronti la *guideline* 1.3.1, approvata dal *Drafting Committee* nel 1999 (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 2) e corrispondente alla proposta 1.2.2 di Pellet (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, p. 19).

previsioni pattizie, con la conseguenza che, se le statuizioni unilaterali mirano ad interpretare il disposto pattizio e non ad escludere o modificare l'effetto di una o più disposizioni del trattato, esse non costituiranno riserve, bensì solo proposte di interpretazione, rette dal fondamentale principio di buona fede, ma prive di carattere autentico o vincolante¹⁸. Tale indagine dovrà essere condotta secondo le regole sull'interpretazione dei trattati contenute negli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna: analisi dell'intento soggettivo dell'autore, buona fede, senso ordinario dei termini, considerazione del trattato nel suo complesso, esame dell'intenzione del dichiarante al tempo della formulazione¹⁹.

¹⁸ Si tratta di un'ottica accolta dalla giurisprudenza internazionale (*First Report on the Law and Practice Relating to Reservations to Treaties. Preliminary Report by Alain Pellet, Special Rapporteur*, 30 May 1995, A/CN.4/470, p. 59 s.); basti pensare al lodo arbitrale sul caso della piattaforma continentale nel Canale della Manica (Tribunale arbitrale, 30 giugno 1977, *Delimitazione della piattaforma continentale nel Canale della Manica [Regno Unito v. Francia]*, in *International Legal Materials*, 1979, p. 397 ss., *International Law Reports*, 1977, p. 6 ss. e *United Nations, Reports of International Awards*, XVIII, p. 3 ss.; la versione originale parlava di caso del *Mer d'Iroise*, ma sul punto intervenne il *corrigendum* A/CN.4/470/Corr. 2); al rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo sul caso *Temeltasch* (Commissione europea dei diritti dell'uomo, 12 ottobre 1981, *Temeltasch v. Switzerland*, in *Decisions and Reports-European Commission of Human Rights*, 1982, p. 120 ss.); alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo nei casi *Belilos* (Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 aprile 1988, *Belilos c. Suisse*, in *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A*, 1988) e *Loizidou* (Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 Marzo 1995, *Loizidou c. Turquie*, in *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A*, 1995); alle decisioni della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite sui casi *T. K. e M. K. v. Francia* (Comitato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, 8 novembre 1989, *T. K. v. Francia e M. K. v. Francia*, Comunicazioni nn. 220 e 222/1987, in *Report of the Human Rights Committee, vol II. General Assembly Official Records, Forty-fifth Session [1990], Supplement No. 40, A/45/40*, p. 118 ss. e 127 ss.). La Commissione ha ribadito l'idea in base alla quale una 'interpretazione' non può avere effetti modificativi sul testo pattizio anche attraverso la linea guida 2.3.4, nella quale è previsto, *inter alia*, che «a Contracting Party to a treaty may not exclude or modify the legal effect of provisions of the treaty by (...) interpretation of a reservation made earlier» (si legga il testo completo della *guideline*, con il relativo commentario, in *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session [2001]. General Assembly Official Records, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10, A/56/10*, p. 495 ss.).

¹⁹ In questo senso dispone la *guideline* 1.3.1 (in *Third Report*, cit., A/CN. 4/491/Add. 4, p. 41 ss.), poi approvata dal *Drafting Committee* nel corso della 51esima sessione, nel 1999, come direttiva 1.3 (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 2). In sede di approvazione da parte della Commissione, la linea guida in esame è stata sdoppiata nelle due *guidelines* 1.3 e 1.3.1 (se ne leggano i testi, accompagnati dal

La Commissione ha sostanzialmente accolto, a livello definitorio, la distinzione, elaborata da Donald McRae e molto diffusa in dottrina, tra *simple interpretative declarations* e *conditional (o qualified) interpretative declarations*²⁰. La linea guida 1.2.1 prevede infatti: «A unilateral statement formulated by a State or an international organization when signing, ratifying, formally confirming, accepting, approving or acceding to a treaty, or by a State when making a notification of succession to a treaty, whereby the State or international organization subjects its consent to be bound by the treaty to a specific interpretation of the treaty or of certain provisions thereof, shall constitute a conditional interpretative declaration»²¹. Secondo l'elaborazione tradizionale, si è in presenza di una mera dichiarazione interpretativa quando uno Stato allega al suo strumento di accettazione del trattato una statuizione che mira soltanto ad interpretare una o più disposizioni pattizie (dando eventualmente luogo ad una controversia interpretativa²²); le dichiarazioni condizionate sono invece quelle con le quali uno Stato, al momento della ratifica o dell'adesione, offre un'interpretazione che viene posta come condizione del suo consenso

commentario, in *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session [1999]*, cit., A/54/10, p. 107 ss.). Malgrado la formulazione profondamente differente della versione finale rispetto a quella originaria, può notarsi come i testi definitivi delle linee guida si limitino ad esplicitare i criteri che la versione originaria individuava mediante un rinvio alla Convenzione di Vienna. Per un'analisi delle norme convenzionali richiamate si confrontino, *ex multis*, MARESCA, *Il diritto dei trattati. La Convenzione codificatrice di Vienna del 23 maggio 1969*, Milano, 1971, p. 333 ss.; YASSEEN, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, 1976, III, p. 1 ss.; SINCLAIR, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester, 1984, p. 69 ss.; CORTEN, KLEIN (eds.), *Les Conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2006, II, p. 1289 ss.

²⁰ MCRAE, *The Legal Effect*, cit. (in realtà HORN, *Reservations*, cit., p. 238 ne ritrova le radici già negli scritti di Kappeler, Gubin e Kozhevnikov).

²¹ La *guideline* è stata adottata dal *Drafting Committee* nel corso della 51esima sessione (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 2) e ritoccata leggermente in sede di approvazione definitiva, come risulta da *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session (1999)*, cit., A/54/10, p. 103 ss. (ivi anche il commentario della Commissione); la proposta del Relatore Speciale, numerata quale 1.2.4, può essere letta in *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 30 s.

²² Sul concetto di controversia interpretativa si veda lo studio classico di MORELLI, *Controversia internazionale interpretativa*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1969, p. 5 ss.

ad obbligarsi. In altri termini, con le mere dichiarazioni interpretative lo Stato dichiarante intende solo indicare una lettura del trattato che potrà essere accettata o meno in sede giudiziaria o di arbitrato; per tale ragione, non vi è motivo di trattare queste statuizioni come tentativi di modificare il trattato o di incidere sul regime legale da questo stabilito. Al contrario, le dichiarazioni interpretative qualificate hanno carattere condizionante: lo Stato che le formula intende affermare la sua interpretazione, escludendo la possibilità di letture giudiziali difformi e, dunque, subordina la sua partecipazione al trattato al fatto che le altre parti accettino (eventualmente in maniera tacita) la sua interpretazione. Così facendo, il proponente trascura quella che potrebbe essere l'‘esatta’ interpretazione del trattato e, si ritiene, mira ad escludere o modificare i termini dello stesso; per questo motivo, tali dichiarazioni vengono ordinariamente assimilate alle riserve²³.

²³ La bipartizione tra dichiarazioni mere e qualificate (con l'assimilazione di queste ultime alle riserve) è stata criticata da HORN, *Reservations*, cit., p. 237 ss., il quale ritiene che una dichiarazione condizionata potrebbe trasformarsi in una riserva solo nel momento in cui un'interpretazione venisse riconosciuta come l'unica 'esatta' e valida (cioè qualora gli Stati abbiano concordato un'interpretazione autentica attraverso negoziati o abbiano concluso un accordo supplementare sull'interpretazione, oppure quando, evenienza rara, si sia avuta una sentenza o una decisione arbitrale vincolante per tutte le parti). Peraltro, tale conseguenza non è automatica, sia perché è improbabile che un'interpretazione 'autentica' del trattato si discosti significativamente da quella data dall'autore della dichiarazione (in quanto, per definizione, un'interpretazione autentica proviene dalle parti stesse; in questo senso *Fifteenth Report on Reservations to Treaties Submitted by Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, A/CN.4/624/Add.2, p. 6, nota 860), sia perché, in ogni caso, lo Stato potrebbe decidere di sottomettersi all'interpretazione autoritativa e di rinunciare alla sua dichiarazione. Inoltre, Horn sottolinea che l'interpretazione è un atto preliminare, necessario per accertare la portata e gli effetti delle disposizioni, e, quindi, solo dopo che esso è stato compiuto sarebbe possibile derogare alle previsioni convenzionali; al contrario, non sarebbe ammissibile che si interpreti e al contempo si alteri una norma. A mio modesto avviso, tale posizione è da condividere e, peraltro, essa ha ricevuto diversi avalli in dottrina (ad esempio da parte di HEYMANN, *Einseitige Interpretationserklärungen*, cit., p. 148 ss.) e si riscontra anche nella giurisprudenza internazionale. Infatti, ritenere che uno Stato, condizionando la sua adesione all'accettazione di una certa interpretazione, limiti nei suoi confronti gli effetti del trattato prova troppo e sovrappone impropriamente il piano dell'oggetto e quello delle conseguenze della statuizione unilaterale; in altri termini, una riserva modifica realmente un trattato e da essa può conseguire un'esclusione totale o parziale delle relazioni pattizie tra lo Stato riservante e quello obietante, mentre nel caso di dichiarazione condizionata 'opposta' lo Stato dichiarante non intende incidere sul trattato, ma piuttosto si 'autoesclude' dalla partecipazione allo stesso. Inoltre, non ci si può esimere dal notare che, qualora la lettura proposta dal dichiarante (ed accettata dalle altre

La definizione contenuta nella *guideline* 1.2 consente di escludere dalla categoria in esame una serie di strumenti che vengono talvolta erroneamente inseriti tra le dichiarazioni

parti) realmente ‘modificasse’ il trattato, travalicando i limiti del ‘significante’ che intende interpretare, a quel punto si dovrebbe parlare non già di *conditional declarations*, eventualmente da assimilare alle riserve o da assorbire nella relativa categoria, ma di riserve *tout court*. Infine, va tenuto in considerazione sia il fatto che la lettura proposta potrebbe essere accettata da tutti gli Stati, sia la circostanza per la quale solo raramente le parti rendono esplicita la volontà di conferire alle loro dichiarazioni valore condizionante (anche se la distinzione tra le due tipologie potrebbe operarsi in base agli stessi criteri interpretativi utilizzati per qualificare una statuizione unilaterale come dichiarazione interpretativa o come riserva e, comunque, la natura della dichiarazioni potrebbe divenire palese nell’eventualità di una contestazione a livello internazionale). In ogni caso, la disputa ha, a mio avviso, limitati riflessi pratici: infatti, posto che le dichiarazioni condizionate in effetti determinano, ancor più di quelle semplici, una ‘frammentazione’ dei rapporti nascenti dal trattato (a causa dell’affermata inopponibilità allo Stato dichiarante di letture diverse da quella posta come condizione), appare in ogni caso ragionevole sottoporle ad un regime analogo a quello delle riserve. La posizione del Relatore Speciale sul punto sembra aver subito un’evoluzione nel tempo: inizialmente, Pellet ha infatti criticato la teoria di Horn (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, 27 s.); in un secondo momento (*Fourteenth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 22 May 2009, A/CN.4/614/Add.1, p. 29 s.; si confronti anche *Report of the International Law Commission, Sixty-first Session [2009]. General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 10*, A/64/10, pp. 215 e 307), però, è giunto anch’egli ad una posizione mediana, affermando che le *conditional declarations* costituiscono delle ‘riserve potenziali o condizionate’ (dal momento che il dichiarante accetta il testo convenzionale a condizione che esso sia interpretato in un certo modo), il cui *status* dipenderà dal fatto che esse vengano o meno accettate oppure dalla loro consonanza con un’eventuale interpretazione autentica del testo pattizio. A livello applicativo, comunque, il Relatore ha sempre sostenuto che le dichiarazioni condizionate debbano essere sottoposte al medesimo regime delle riserve e, recentemente, è giunto anche ad affermare che esse producono gli effetti di queste ultime, sempre che ne presentino i requisiti (per l’analisi del regime e degli effetti delle dichiarazioni si confronti *infra*, par. 3). Va infine notato come sia la maggioranza dei membri della Commissione, sia numerose delegazioni all’interno del *Sixth Committee* appaiano favorevoli alla totale eliminazione della categoria delle dichiarazioni interpretative condizionate, posto che esse null’altro sarebbero se non riserve (*ex multis*, *Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]. General Assembly Official Records, Sixty-third Session, Supplement n. 10*, A/63/10, p. 147 s., nonché *Fourteenth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur*, 2 April 2009, A/CN.4/614, pp. 11 e 14; si confronti anche *Report of the International Law Commission on the Work of its Fiftieth Session [1998]*, cit., A/53/10, p. 98). Si tratta di una posizione non isolata nella dottrina più recente, come testimoniato, *ex multis*, da WALKER, *Professionals’ Definitions and States’ Interpretative Declarations*, cit., p. 510.

interpretative, quali le dichiarazioni unilaterali utilizzate dagli Stati per impegnarsi al di là delle obbligazioni convenzionali (c.d. riserve estensive o negative²⁴) e quelle con le quali viene proposta l'aggiunta di nuove previsioni al trattato. Lo stesso può dirsi per le cosiddette *informative declarations* (attraverso le quali uno Stato rende edotte le altre parti circa le autorità interne responsabili dell'attuazione del trattato), per le statuizioni unilaterali rese in conformità ad apposite previsioni del testo pattizio (sia che esse mirino ad estendere, in base ad una *optional clause*, le obbligazioni derivanti dall'accordo, sia che servano per operare una scelta tra due o più alternative proposte) e per le statuizioni unilaterali di natura politica (ad esempio le dichiarazioni mediante le quali vengono ribadite le posizioni assunte dallo Stato dichiarante nel corso dei negoziati o le linee di politica adottate con riferimento all'area oggetto degli impegni pattizi, oppure quelle attraverso le quali si invitano altri Stati ad aderire al trattato o ad attuarlo)²⁵.

²⁴ Sugli orientamenti dottrinali contrari all'inserimento delle c.d. *commissive reservations* (così definite da HORN, *Reservations*, cit., p. 87) tra le riserve vere e proprie si vedano RUDA, *Reservations*, cit., p. 107 e BARATTA, *Gli effetti delle riserve*, cit., p. 52 ss.

²⁵ Dispone infatti la *guideline* 1.4: «Unilateral statements other than reservations and interpretative declarations. Unilateral statements formulated in relation to a treaty which are not reservations nor interpretative declarations are outside the scope of the present Guide to Practice» (si legga il commentario in *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session [1999]*, cit., A/54/10, p. 112 s.; per l'approvazione da parte del *Drafting Committee* si confronti *Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 2). La direttiva riecheggia le proposte 1.2.5 e 1.2.6 del Relatore Speciale (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 34 ss., cui adde A/CN.4/491/Add.4/Corr.1, e *Third Report on Reservations to Treaties by Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, A/CN.4/491/Add.3, p. 26 ss.). Il carattere autonomo delle categorie di dichiarazioni elencate nel testo si trova sancito rispettivamente nelle *guidelines* 1.4.1, 1.4.2, 1.4.5, 1.4.6, 1.4.7 e 1.4.4. Le direttive 1.4.1, 1.4.2, 1.4.4 e 1.4.5 possono leggersi, con il relativo commentario, in *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session (1999)*, cit., A/54/10, p. 113 ss.; le versioni originariamente licenziate dal *Drafting Committee* presentano solo alcune differenze di dettaglio (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 2 s.) e corrispondono alle proposte 1.1.5, 1.1.6, 1.2.5 e 1.2.6 del Relatore Speciale (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 3, p. 28 ss. e *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 36 ss.). Per le *guidelines* 1.4.6 e 1.4.7, invece, si rinvia a *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-second Session. Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement No. 10. Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 2000, vol. II (2), A/55/10, p. 112 ss.* (per l'approvazione da parte del *Drafting Committee* si confronti *Reservations to Treaties. Titles and Texts of the*

La medesima sorte ha coinvolto anche i cosiddetti *statements of non-recognition*, mediante i quali gli Stati contraenti affermano che la loro partecipazione al trattato non comporta il riconoscimento di altri Stati firmatari²⁶. La questione è stata oggetto di un vivace dibattito, a differenza di quanto normalmente accade all'interno della CDI²⁷. Originariamente, infatti, Pellet aveva elaborato una *guideline* che assimilava le dichiarazioni in questione alle riserve²⁸; in seguito, tuttavia, erano sorte delle contestazioni tra i membri della Commissione, i quali, da un lato, ritenevano irragionevole che tali dichiarazioni fossero proibite laddove il trattato avesse vietato (in tutto o in parte) le riserve, mentre, dall'altro lato, puntavano l'attenzione sul fatto che tali dichiarazioni non riguardano propriamente le disposizioni convenzionali, ma, piuttosto, la capacità di vincolarsi degli Stati non riconosciuti. In esito a tali dibattiti, il Relatore è stato costretto a modificare la sua proposta: la linea guida infine approvata prevede, a differenza della versione iniziale, che le dichiarazioni di non

Draft Guidelines Adopted by the Drafting Committee, 9 June 2000, A/CN.4/L.599, p. 1 s.; per approfondimenti si rinvia a *Fifth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 1 May 2000, A/CN.4/508/Add.1, pp. 37 ss. e 42 ss.). La ricostruzione accolta in queste ultime due linee guida appare corretta, ma con l'avvertenza che solo le tipologie di dichiarazioni previste dalle due disposizioni, e non già tutte le dichiarazioni unilaterali espressamente contemplate dai trattati, sono da escludere dalla categoria delle dichiarazioni interpretative. E' ben possibile, infatti, che i testi convenzionali contemplino la possibilità che gli Stati rendano dichiarazioni sull'interpretazione o l'applicazione del trattato; ad esempio, la Convenzione sullo statuto dei rifugiati del 1951 prevede (art. 1 lett. b) che, ai suoi effetti, possano essere considerati «avvenimenti anteriori all'1 gennaio 1951» (nel senso dell'art. 1 sez. a) sia gli avvenimenti accaduti anteriormente all'1 gennaio 1951 «in Europa», sia gli avvenimenti accaduti anteriormente all'1 gennaio 1951 «in Europa o altrove» e dispone inoltre che ciascuno Stato contraente (all'atto della firma, della ratifica o dell'accessione) debba rendere una dichiarazione circa l'estensione che intende attribuire a tale espressione.

²⁶ Dichiarazioni di tale tenore riguardano frequentemente lo Stato di Israele; si confrontino ad esempio la dichiarazione resa dal Bahrein in relazione alla Convenzione per la prevenzione e repressione del crimine di genocidio del 1948 e quella formulata dall'Iraq con riferimento alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 (HORN, *Reservations*, cit., p. 108 ss.).

²⁷ Si intende alludere al fatto che, frequentemente, nei vari passaggi tra il Relatore Speciale, il *Drafting Committee* e il *plenum* della Commissione i testi delle direttive e i relativi commentari non subiscono modifiche significative, anche a causa dei tempi ridotti, che non consentono ai membri della Commissione un'analisi accurata.

²⁸ Si tratta della *draft guideline* 1.1.7 (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.3, p. 18).

riconoscimento non costituiscono né delle riserve, né delle dichiarazioni interpretative (anche qualora mirino ad escludere l'applicazione del trattato *inter partes*); di conseguenza, si tratterebbe di statuizioni dotate di carattere meramente politico²⁹.

Sono state invece opportunamente incluse tra le riserve le cosiddette clausole di salvaguardia delle legislazioni nazionali, intendendosi per tali quelle statuizioni, non infrequenti nella prassi diplomatica, che mirano a tutelare le normative o addirittura le culture interne degli Stati, talvolta mediante mere dichiarazioni di conformità³⁰. Tali strumenti, altamente problematici, vengono spesso considerati come formulazioni dotate di mero rilievo politico, ma è evidente come possano facilmente tradursi in riserve qualora l'interpretazione *secundum legem* (operata alla stregua della Costituzione, della legislazione o dei valori dello Stato dichiarante) conduca ad una sostanziale deroga rispetto al regime pattizio; per tale motivo, nella «Guide to Practice» tali clausole sono state collocate tra le riserve, con la

²⁹ I dibattiti sorti all'interno della Commissione sono riassunti in *Fourth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur*, 25 March 1999, A/CN.4/499, p. 16 ss. Il testo della linea guida proposta in seconda battuta dal Relatore, numerata come 1.1.7 *bis*, può essere letto *ib.*, p. 19; la disposizione è stata infine approvata dal *Drafting Committee*, con alcune modifiche di dettaglio, quale *guideline 1.4.3 (Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 3; per il commentario si confronti *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session [1999]*, cit., A/54/10, p. 114 ss.). La soluzione prescelta dalla CDI riflette la posizione della dottrina dominante: si vedano, *ex multis*, BINDSCHEDLER, *Treaties, Reservations*, cit., p. 498; HORN, *Reservations*, cit., p. 109; SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., pp. 5 e 221, nota 5; MIGLIORINO, *Le obiezioni alle riserve*, p. 12 s.

³⁰ Nella prassi attuale, tali clausole vengono frequentemente apposte dagli Stati islamici con riguardo ai trattati sui diritti umani, in particolare al fine di garantire il rispetto della *Shariah*; ne costituiscono un esempio le dichiarazioni formulate da Algeria, Marocco, Tunisia e Malesia con riferimento alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1979 (il testo della Convenzione è pubblicato in United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, p. 13 ss. e può essere consultato, insieme ad un elenco di riserve e dichiarazioni, anche sul sito del DAW [*Division for the Advancement of Women*], alla pagina <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>); per un'analisi più dettagliata si confronti, *ex multis*, BASILICO, *In tema di riserve ai Trattati internazionali e alle Convenzioni sui diritti umani*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1999, 3, p. 415 ss. Per approfondimenti sul tema delle dichiarazioni di salvaguardia in generale si vedano invece IMBERT, *Les réserves*, cit., p. 339 ss. e HORN, *Reservations*, cit., pp. 270 e 331.

conseguente sottoposizione al limite della compatibilità con l'oggetto e lo scopo del trattato³¹.

In merito al problema della delimitazione del concetto di dichiarazione interpretativa la Commissione del diritto internazionale ha adottato anche alcune linee guida di dettaglio, attraverso le quali è stato chiarito, in primo luogo, che una dichiarazione resa con riferimento a disposizioni per le quali sono vietate le riserve si presume di natura meramente interpretativa (salvo che venga fornita prova contraria del fine derogatorio)³² e, in secondo

³¹ Al tema è dedicata la linea guida 3.1.11, per la quale si rinvia a *Report of the International Law Commission, Fifty-ninth Session (2007). General Assembly Official Records, Sixty-second Session, Supplement No. 10, A/62/10*, p. 109 ss. Nel commento viene chiarito che le riserve che facciano riferimento all'ordinamento interno nel suo complesso o ad intere 'branche' del diritto (ad es. Costituzione, diritto di famiglia, diritto penale) avrebbero carattere vago o generale e renderebbero impossibile operare una valutazione di compatibilità con l'oggetto e con lo scopo del trattato. In termini generali, in effetti, la sanzione dell'invalidità non è espressamente comminata con riferimento alle riserve indeterminate, in quanto la linea guida 3.1.7 (*ib.*, p. 82 ss.) si limita a prevedere che le riserve debbano essere formulate «in such a way as to allow (their) scope to be determined, in order to assess in particular (their) compatibility with the object and purpose of the treaty» e nel commento viene chiarito che «if the reservation is vague or general... (t)his is not, strictly speaking, a case in which the reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty: it is rather a hypothetical situation in which it is impossible to assess this compatibility... (and) it would seem difficult, at the very outset, to maintain that they are invalid *ipso jure*»; tuttavia, IOVANE, *The Activity of the International Law Commission During its 59th Session (2007)*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2008, p. 258 trae dalla direttiva l'idea per cui una riserva formulata in termini vaghi o generali sia di per sé incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato, in quanto frustra le legittime aspettative degli Stati contrenti e altera l'equilibrio tra i diritti e gli obblighi delle parti.

³² Così dispone la *guideline* 1.3.3, il cui testo, con il relativo commentario, può essere letto in *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session (1999)*, cit., A/54/10, p. 111 s. Per la proposta di Pellet, leggermente diversa e numerata come *draft guideline* 1.2.3, si confronti *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 19 s.; il testo approvato dal *Drafting Committee* può leggersi in *Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 2. Va notato come gli stessi Stati, nella prassi diplomatica, tendano a superare la presunzione stabilita dalla linea guida in esame. Ad esempio, con riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Convenzione di Montego Bay), che vieta le riserve (art. 309) ma ammette le dichiarazioni interpretative (art. 310), il Governo delle Filippine formulò ben otto dichiarazioni, attraverso le quali mirava a salvaguardare la propria sovranità ed i propri diritti e, soprattutto, intendeva ridisegnare a proprio favore le norme in materia di acque arcipelagiche; tali formulazioni suscitarono numerose proteste e sia diversi Paesi

luogo, che il problema della definizione e della classificazione delle dichiarazioni unilaterali non ha nulla a che vedere con la questione della loro validità³³.

Di particolare interesse appare poi la linea guida 1.7.2 («Alternatives to interpretative declarations»), attraverso la quale la Commissione del diritto internazionale intende incoraggiare strumenti che, a differenza delle dichiarazioni unilaterali, possano garantire l'uniformità dell'interpretazione a livello internazionale³⁴. L'apposizione delle dichiarazioni interpretative, infatti, ad avviso di chi scrive, rischia di determinare una parcellizzazione dei rapporti giuridici derivanti dal trattato, al pari di quanto avviene con le riserve. Ciascuno Stato potrà, cioè, opporre o meno la propria lettura delle singole disposizioni pattizie a tutti o ad alcuni Stati firmatari, in relazione al fatto che abbia o meno reso delle dichiarazioni interpretative e secondo che queste siano state accettate o siano state, invece, oggetto di 'obiezioni'; inoltre, le parti potrebbero persino giungere a stabilire tra loro, attraverso reciproche dichiarazioni ed accettazioni, delle interpretazioni difformi sui vari versanti del

socialisti (1985), sia il Governo australiano (1988) le considerarono delle riserve prive di effetto, in quanto contrarie agli artt. 309 e 310 del trattato (SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 215 ss. e 227 ss.; ID., *Les déclarations interprétatives*, cit., p. 614 ss.).

³³ Questo il testo della linea guida: «1.6 Scope of definitions. The definitions of unilateral statements included in the present chapter of the Guide to Practice are without prejudice to the permissibility and effects of such statements under the rules applicable to them» (per il commentario della Commissione si confronti *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-first Session [1999]*, cit., A/54/10, p. 126; per l'approvazione da parte del *Drafting Committee* si veda *Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 3). Tale *guideline* corrisponde, malgrado non sia espressamente indicato, alla proposta 1.4 (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 46 s.).

³⁴ La linea guida così dispone: «In order to specify or clarify the meaning or scope of a treaty or certain of its provisions, States or international organizations may also have recourse to procedures other than interpretative declarations, such as: - The insertion in the treaty of provisions purporting to interpret the same treaty; - The conclusion of a supplementary agreement to the same end» (per il commentario della Commissione si veda *Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-second Session [2000]*, cit., A/55/10, p. 123). La proposta di Pellet, pressoché identica alla versione approvata, può essere letta in *Fifth Report*, cit., A/CN.4/508/Add.1, p. 12; per l'adozione da parte del *Drafting Committee* si confronti *Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.599, p. 2.

rapporto negoziale³⁵. Un tale stato dei rapporti non appare auspicabile, specie nell'ambito del diritto uniforme; per tale ragione, la Commissione ha preso in considerazione sia la redazione di disposizioni definitorie (da inserire nel trattato o in uno strumento separato), che prevedano esse stesse l'interpretazione da dare ad altre norme pattizie, sia la conclusione, da parte di tutti o di alcuni tra gli Stati aderenti, di accordi specificamente dedicati all'interpretazione, come espressamente previsto dall'art. 31 par. 3 lett. a della Convenzione di Vienna. Può accadere anche che l'interpretazione venga 'bilateralizzata': questo avverrebbe nel caso in cui una convenzione rinviasse ad accordi bilaterali al fine di chiarire il senso o la portata di certe disposizioni³⁶.

Con l'approvazione della previsione appena esaminata, nel 2000, la Commissione del diritto internazionale ha portato a termine la stesura delle *guidelines*

³⁵ Esemplificando, uno Stato potrebbe proporre una certa lettura ed un altro Stato potrebbe, anche senza obiettare, avanzare una 'controinterpretazione' differente, che potrebbe addirittura essere considerata opponibile solo allo Stato che originariamente aveva formulato la dichiarazione interpretativa. Posto che in questo campo, come per le riserve, non trova necessariamente applicazione il principio di reciprocità (SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 242 ss.; ID., *Les déclarations interprétatives*, cit., p. 621 s.; BARATTA, *Gli effetti delle riserve*, cit., p. 291 ss.), se il primo Stato accettasse questa controdeklarazione o, comunque, non vi si opponesse, i due Stati, in questo gioco contrattualistico, avrebbero scelto, ciascuno per sé, letture difformi del medesimo testo pattizio. La situazione sarebbe diversa laddove il secondo Stato avesse anche obiettato, perché in tal caso non gli sarebbe opponibile la dichiarazione interpretativa del primo Stato, dichiarazione che, comunque, resterebbe opponibile agli altri Stati non obiettanti. Dato il carattere multilaterale dei trattati qui considerati e tenuta presente la bilateralizzazione dei rapporti derivanti dagli stessi, appare evidente che, a causa di questo meccanismo, rischiano di incrociarsi tra loro e coesistere interpretazioni divergenti delle medesime disposizioni pattizie. Per l'analisi specifica degli effetti delle dichiarazioni interpretative e per la possibilità che le accettazioni diano luogo ad accordi sull'interpretazione si confronti *infra*, par. 3.

³⁶ Ad esempio, l'art. 23 della Convenzione dell'Aja del 1971 sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze straniere in materia civile e commerciale prevede che gli Stati contraenti possano concludere accordi supplementari, tra le altre cose, «to clarify the meaning of the expression 'civil and commercial matters', to determine the courts whose decisions shall be recognized and enforced under (the) Convention, to define the expression 'social security' and to define the expression 'habitual residence' (and) to clarify the meaning of the term 'law' in States with more than one legal system (...)» (il testo della Convenzione è consultabile sul sito ufficiale della *Hague Conference on Private International Law*, alla pagina http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=78).

riguardanti i problemi generali di qualificazione e, dunque, ha rivolto la sua attenzione verso i problemi applicativi.

3. La questione del regime delle dichiarazioni interpretative unilaterali nelle più recenti sessioni della CDI

Anche il dibattito sul regime delle dichiarazioni interpretative unilaterali, tematica portata all'attenzione della Commissione solo in tempi recenti, sta per concludersi, con l'approvazione in via provvisoria, nel corso della sessione del 2010, delle ultime linee guide formulate in materia dal Relatore Speciale Alain Pellet³⁷.

I lavori sul tema si sono sviluppati intorno a due questioni fondamentali, cioè quella dell'applicabilità delle norme sulle riserve alle *interpretative declarations* e quella relativa agli effetti giuridici delle dichiarazioni interpretative in senso stretto³⁸. A tali fini, si è reso necessario applicare la distinzione tra dichiarazioni condizionate e mere dichiarazioni, in

³⁷ Va ricordato che la tematica in esame, definita esplicitamente dal Relatore quale materia di sviluppo progressivo (*Fifth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur*, 29 March 2000, A/CN.4/508, pp. 14 s. e 18; *Fifth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 23 June 2000, A/CN.4/508/Add. 3, pp. 3 e 5 ss.; *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614, p. 14), era timidamente emersa già negli anni Sessanta, quando il Giappone, commentando il testo predisposto nel 1962, aveva rilevato che la necessità di distinguere tra le dichiarazioni in esame e le *reservations* era legata soprattutto al fatto che il mero silenzio, serbato con riguardo ad una statuizione interpretativa, non avrebbe configurato un'accettazione tacita, come invece accadeva per le riserve; a tale prospettazione il Relatore Speciale Waldock aveva risposto sottolineando che gli effetti giuridici delle dichiarazioni interpretative dipendono dalle particolari circostanze nelle quali esse sono state rese e dall'atteggiamento delle parti del trattato (sul punto si confronti SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 132 ss.).

³⁸ Così *First Report*, cit., A/CN.4/470, p. 67.

quanto il regime legale delle prime è simile a quello delle riserve, mentre la disciplina delle seconde se ne distacca notevolmente³⁹.

Passando all'analisi dei singoli profili, la sezione 2.4 della «Guide to Practice» sulle riserve, rubricata «Procedure for interpretative declarations» si apre con la linea guida in base alla quale la formulazione delle dichiarazioni interpretative dovrebbe avvenire preferibilmente per iscritto⁴⁰; vi fa da contraltare la direttiva che dispone che le dichiarazioni rese in forma scritta dovrebbero essere comunicate, *mutatis mutandis*, secondo la procedura prevista per le riserve⁴¹. Seguono la *guideline* 2.4.1, la quale prevede che una dichiarazione interpretativa, al pari di una riserva, possa produrre effetti solo qualora provenga da un'autorità competente ad assumere un impegno per conto dello Stato dichiarante, e la linea guida 2.4.2 (prospettata come eventuale), ai sensi della quale la determinazione dell'organo competente, nonché della procedura prevista nel contesto di ciascuno Stato o organizzazione internazionale, rimane una questione di mero diritto interno (tanto che l'eventuale violazione delle disposizioni nazionali o statutarie non può produrre effetti invalidanti a livello internazionale)⁴². Queste due linee guida non appaiono in sé di

³⁹ L'affermazione, contenuta già in *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, pp. 6 e 28 (parallelamente, *Report of the International Law Commission on the Work of its Fiftieth Session [1998]*, cit., A/53/10, p. 98) e costantemente ribadita dalla CDI, è diffusa anche in dottrina (si confronti ad esempio MCRAE, *The Legal Effect*, cit., p. 158 ss.); non mancano, tuttavia, posizioni difformi, quale, da ultima, quella di WALKER, *Professionals' Definitions and States' Interpretative Declarations*, cit., pp. 512 s. e 521 s., il quale (in espresso disaccordo con HORN, *Reservations*, cit., p. 243) sostiene l'applicazione analogica della disciplina convenzionale sulle riserve anche alle mere dichiarazioni interpretative, per esigenze di semplificazione.

⁴⁰ Il riferimento è alla *guideline* 2.4.0 (aggiunta nel 2009), consultabile, con il relativo commentario, in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 225 ss. (per l'approvazione da parte del *Drafting Committee* si confronti *Reservations to Treaties. Text and Title of the Draft Guidelines Provisionally Adopted by the Drafting Committee*, 29 May 2009, A/CN.4/L.744, p. 1 e A/CN.4/L.744/Corr.2).

⁴¹ Si tratta della *guideline* 2.4.3 bis (introdotta anch'essa nel 2009), che rinvia alle direttive 2.1.5, 2.1.6 e 2.1.7 (*Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 228 ss.). Il richiamo, come chiarito nel commentario (*ib.*, p. 229), non comprende la linea guida 2.1.8 («Procedure in case of manifestly impermissible reservation»), in quanto, da un lato, è raro che si ponga un problema di validità con riferimento alle dichiarazioni interpretative e, dall'altro lato, la disposizione in parola è stata oggetto di dispute.

⁴² Per i testi e il commentario della Commissione si confronti *Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session (2002). General Assembly Official Records, Fifty-seventh Session, Supplement No. 10, A/57/10*,

particolare rilievo, in quanto ripropongono, nel loro contenuto essenziale, delle norme consolidate già previste in materia di riserve; colpiscono, tuttavia, sia la scarsa attenzione per le norme internazionali in tema di rappresentanza apparente⁴³, sia il limitato garantismo della disposizione 2.4.2. Quest'ultima, infatti, non riproduce quella clausola, contenuta nell'art. 46 della Convenzione di Vienna del 1969 (nonché nell'omologo articolo della Convenzione di Vienna del 1986), in base alla quale, pur essendo prevista in generale l'irrelevanza, ai fini della validità, della violazione delle norme interne sulla competenza a concludere trattati, restano tuttavia salve le violazioni manifeste e quelle riguardanti disposizioni di importanza fondamentale⁴⁴. Da queste indicazioni iniziali appare già evidente l'intenzione della Commissione di stabilire per le dichiarazioni interpretative un regime semplificato rispetto a quello previsto per le riserve, al punto tale che le linee guida 2.4.0 e 2.4.3 *bis*, come già accennato, hanno la forma di mere raccomandazioni rivolte agli Stati⁴⁵.

p. 115 ss. Le corrispondenti proposte 2.4.1 e 2.4.1 *bis* del Relatore Speciale possono essere lette in *Sixth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 21 May 2001, A/CN.4/518/Add.1, p. 18 ss.; esse sono state approvate dal *Drafting Committee* nel 2002, con delle modifiche minime rispetto alle proposte originarie (malgrado la variazione nella numerazione; si veda *Reservations to Treaties. Titles and Texts of the Draft Guidelines Adopted by the Drafting Committee*, 31 May 2002, A/CN.4/L.614).

⁴³ La linea guida 2.4.1, infatti, attribuisce la competenza (e in ciò differisce dalla proposta originaria di Pellet) ad un soggetto «who is considered as representing a State or an international organization», mentre sia la corrispondente linea guida 2.1.3 dettata in tema di riserve (*Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session [2002]*, cit., A/57/10, p. 68 ss.), sia l'analogo art. 7 della Convenzione di Vienna del 1969 (nonché della Convenzione di Vienna del 1986) contengono disposizioni molto più dettagliate, volte a tutelare l'affidamento e la rappresentanza apparente a livello internazionale.

⁴⁴ L'osservazione può essere tuttavia riproposta anche con riguardo alla corrispondente disposizione dettata per le riserve (linea guida 2.1.4, in *Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session [2002]*, cit., A/57/10, p. 75 ss.).

⁴⁵ Non è stata formulata, inoltre, alcuna direttiva in merito all'esternazione delle ragioni poste alla base delle dichiarazioni interpretative, visto che manca una pratica in questo senso: gli Stati, infatti, sono solitamente restii a palesare le motivazioni che sorreggono le loro statuizioni sull'interpretazione (in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 229 s. e, analogamente, in *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614, p. 26 si legge: «statements of reasons for interpretative declarations do not appear to correspond to the practice of States and international organizations or, in essence, to meet a need»). In senso opposto

Per quanto concerne il profilo temporale, le dichiarazioni interpretative, a differenza delle riserve, possono essere formulate in qualsiasi momento, in quanto sono rette soltanto dall'art. 31 della Convenzione di Vienna⁴⁶. Tale regola, però, non si applica né alle dichiarazioni interpretative condizionate (le quali, al pari delle riserve, possono essere formulate solo al momento della firma, della ratifica, della conferma formale, dell'accettazione, dell'approvazione, dell'accessione o della notificazione della successione nel trattato), né, naturalmente, ai casi in cui il testo pattizio medesimo preveda che le dichiarazioni possano essere rese solo in momenti determinati⁴⁷; in queste due ipotesi le dichiarazioni tardive, in linea con la prassi del Segretario Generale delle Nazioni Unite, sono ammissibili solo se nessuna delle altre parti del trattato obietta, al pari di quanto avviene con le riserve⁴⁸. Vanno inoltre individuati in via interpretativa, ad avviso del Relatore Speciale,

dispone invece la linea guida 2.1.9, dettata per le riserve (se ne legga il testo, accompagnato dal commentario, in *Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]*, cit., A/63/10, p. 184 ss.).

⁴⁶ *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 29 ss. La posizione di Pellet è analoga a quella assunta dal Relatore Speciale Waldock nel 1965 (*Fourth Report on the Law of Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1965, II, A/CN.4/177 and Add.1 & 2, p. 48*).

⁴⁷ In questo senso la linea guida 2.4.3, la quale fa salve le disposizioni 1.2.1, 2.4.6 e 2.4.7 (per il testo della direttiva e il commentario della Commissione si confronti *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session [2001]*, cit., A/56/10, p. 499 ss.). La corrispondente proposta del Relatore Speciale può essere letta in *Fifth Report*, cit., A/CN.4/508/Add.3, p. 22 s. ed è stata approvata dal *Drafting Committee* nel 2001 (*Reservations to Treaties. Titles and Texts of the Draft Guidelines Adopted by the Drafting Committee*, 13 luglio 2001, A/CN.4/L.603, p. 2).

⁴⁸ Si tratta del disposto delle linee guida 2.4.6 e 2.4.8, quest'ultima prospettata come eventuale e perciò posta tra parentesi quadre (si leggano i testi delle direttive, insieme al relativo commentario, in *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session [2001]*, cit., A/56/10, p. 503 ss.). Le due disposizioni corrispondono alle proposte 2.4.7 e 2.4.8 del Relatore Speciale (*Fifth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum, 7 July 2000, A/CN.4/508/Add.4, p. 6 s.*) e sono state approvate dal *Drafting Committee* nel 2001 quali *guidelines* 2.4.6 e 2.4.7 (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.603, p. 3; la linea guida 2.4.7 è stata successivamente rinumerata in esito all'adozione di nuove linee guida nel corso della 54esima sessione, nel 2002). Nel commentario relativo alla direttiva 2.4.6 viene chiarito che le *guidelines* 2.3.2 e 2.3.3 in tema di *late reservations* (per le quali si rinvia nuovamente a *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session [2001]*, cit., A/56/10, p. 477 ss.) sono applicabili anche alle dichiarazioni interpretative condizionate; di conseguenza, salvo che il trattato disponga altrimenti o che la

due ulteriori limiti alla possibilità di formulare dichiarazioni interpretative *ad nutum*: si intende fare riferimento all'ipotesi in cui vi sia stata un'accettazione espressa da parte degli altri Stati e al caso in cui si sia determinato un *estoppel*⁴⁹. Tali indicazioni appaiono coerenti sia con il regime privo di formalità delle dichiarazioni interpretative, sia con la prassi diplomatica, che mostra come tali dichiarazioni vengano a volte rese in un momento successivo rispetto a quello in cui gli Stati esprimono il loro consenso ad obbligarsi; inoltre, quando uno Stato reagisce ad una dichiarazione altrui, frequentemente propone una 'controinterpretazione', che non vi è motivo per non considerare come una vera e propria dichiarazione interpretativa⁵⁰. Va tuttavia segnalato che proprio la mancanza di limiti temporali fa sì che gli

prassi consolidata del depositario sia diversa, una dichiarazione interpretativa tardiva si considera accettata qualora entro dodici mesi dalla notifica non siano state sollevate obiezioni, mentre, nel caso contrario, il trattato entrerà o rimarrà in vigore nei confronti dello Stato riservante senza il 'beneficio' della dichiarazione unilaterale.

⁴⁹ Con il termine *estoppel* si intende, nei Paesi di *common law*, l'impossibilità per un soggetto di fare valere, soprattutto in sede processuale, pretese che contrastino con sue dichiarazioni pregresse o con comportamenti da lui precedentemente tenuti; esso viene frequentemente assimilato a quella preclusione che, nei Paesi di *civil law*, si collega ai brocardi *non concedit venire contra factum proprium* e *allegans contraria non est audiendus*. Per approfondimenti sul tema si rimanda a BOWETT, *Estoppel before International Tribunals and its Relation to Acquiescence*, in *British Yearbook of International Law*, 1957, p. 176 ss.; MACGIBBON, *Estoppel in International Law*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 1958, p. 468 ss.; MOSCONI, *La dottrina dell'estoppel in diritto internazionale*, in *Diritto internazionale*, 1962, p. 388 ss.; MARTIN, *L'estoppel en droit international public*, Paris, 1979; MÜLLER, COTTIER, *Estoppel*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1984, p. 78 ss.; NESI, *Preclusioni: III) Diritto internazionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXIII, Roma, 1998.

⁵⁰ Si confronti *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.4, p. 30. Talvolta gli Stati, nell'opporsi ad una dichiarazione interpretativa o ad una riserva formulata da un'altra parte (e a volte anche a prescindere da qualunque obiezione), offrono addirittura una propria lettura della statuizione altrui. Ad esempio, la dichiarazione francese (avente in realtà natura di riserva) formulata con riguardo al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, a tenore della quale «Le Gouvernement français déclare, compte tenu de l'article 2 de la Constitution de la République française, que l'article 27 n'a pas lieu de s'appliquer en ce qui concerne la République», suscitò la seguente reazione del Governo tedesco: «The Federal Government refers to the declaration on article 27 made by the French Government and stresses in this context the great importance attached to the rights guaranteed by article 27. It interprets the French declaration as meaning that the Constitution of the French Republic already fully guarantees the individual rights protected by article 27» (sul punto si vedano SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 154 s. e 202; MIGLIORINO, *Le obiezioni alle riserve*, cit., p. 44 s.).

Stati aggirino l'art. 2 par. 1 lett. d della Convenzione di Vienna formulando tardivamente delle 'dichiarazioni' che in realtà nascondono delle deroghe al regime convenzionale.

Particolare attenzione è stata dedicata dalla Commissione al tema delle dichiarazioni interpretative nei trattati bilaterali. Si tratta di strumenti diffusi, soprattutto nella diplomazia statunitense, e generalmente non contestati, tanto che potrebbe parlarsi di una pratica generale accettata come diritto⁵¹. Le due *draft guidelines* approvate sul tema prevedono che anche a tali dichiarazioni si applichino le definizioni di cui alle linee guida 1.2 e 1.2.1 e che l'eventuale accettazione di una dichiarazione interpretativa resa rispetto ad un trattato bilaterale dia luogo ad un'interpretazione autentica (essa, in pratica, rileverà come accordo collaterale ex art. 31 co. 2 e co. 3 lett. a della Convenzione di Vienna)⁵².

Due specifiche linee guida sono poi dedicate all'eventuale conferma, nella fase in cui viene espresso il consenso definitivo a vincolarsi, delle dichiarazioni formulate al momento della firma. Tale atto non è necessario per le mere dichiarazioni interpretative, mentre è essenziale per le dichiarazioni condizionate, al pari di quanto avviene con le riserve (salvo che il trattato sia concluso in forma semplificata oppure preveda disposizioni specifiche in

⁵¹ In questo senso *Third Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 17 July 1998, A/CN.4/491/Add.5, p. 20 ss. e *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session (1999)*, cit., A/54/10, p. 124. Sul punto non può istituirsi alcun parallelismo con le *reservations*, in quanto le riserve formulate rispetto ai trattati bilaterali sono uno strumento controverso e vengono generalmente considerate come proposte di modifica; si confronti la linea guida 1.5.1, *ib.*, p. 120 ss. (la proposta del Relatore Speciale, numerata come 1.1.9, può essere letta in *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 5, p. 20).

⁵² I testi 'finali' delle *guidelines* in parola (1.5.2 e 1.5.3), quasi identici a quelli licenziati dal *Drafting Committee (Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.575, p. 3) possono essere letti, con i relativi commentari, in *Report of the International Law Commission, Fifty-first Session (1999)*, cit., A/54/10, p. 124 ss. (la linea guida 1.5.2 presenta una minima variazione terminologica a partire da *Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]*, cit., A/63/10, p. 156). Le due linee guide corrispondono rispettivamente alle proposte 1.2.7 e 1.2.8 di Alain Pellet (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add.5, p. 28), anche se il Relatore Speciale aveva optato per l'estensione agli accordi bilaterali di tutte le linee guida generali dettate in tema di dichiarazioni interpretative, con l'esclusione, per evidenti motivi, di quelle riguardanti la proposizione congiunta e la formulazione delle dichiarazioni nel caso in cui il trattato vieti le riserve.

merito); in quest'ultima ipotesi, le dichiarazioni si considerano rese al momento della conferma⁵³.

Anche per quanto riguarda le modalità procedurali di formulazione e comunicazione, per le dichiarazioni condizionate è stata dettata una disciplina analoga a quella prevista per le riserve, mentre con riferimento alle mere dichiarazioni interpretative non è stata dettata alcuna disposizione. Più precisamente, le *conditional declarations*, secondo quanto prevede la direttiva 2.4.7, vanno formulate e confermate per iscritto e comunicate, sempre in forma scritta, agli Stati che sono parti attuali o potenziali del trattato, nonché, nel caso di accordo istitutivo di un'organizzazione internazionale o di un organo che abbia la capacità di accettare riserve, al soggetto appena istituito⁵⁴. La forma scritta appare necessaria, in

⁵³ Si tratta delle *guidelines* 2.4.4 e 2.4.5 (i cui testi, con il relativo commentario, possono essere letti in *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session [2001]*, cit., A/56/10, p. 501 ss.); esse corrispondono rispettivamente, nelle grandi linee, alle proposte 2.4.5 e 2.4.4 del Relatore Speciale (*Fifth Report*, cit., A/CN.4/508/Add.3, p. 20 ss.) e sono state approvate dal *Drafting Committee* nel 2001 (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.603, p. 3; la proposta 2.4.6, per la verità priva di contenuti di rilievo, non ha invece avuto seguito). Per le linee guida in tema di conferma delle riserve (2.2.1 e 2.2.2) si confronti *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session (2001)*, cit., A/56/10, p. 464 ss.

⁵⁴ La *guideline* in parola, prospettata come eventuale, può essere letta, con il relativo commentario, in *Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session (2002)*, cit., A/57/10, p. 118 s. Per le originarie proposte del Relatore Speciale si confrontino le direttive 2.4.2 (*Sixth Report*, cit., A/CN.4/518/Add.1, p. 17) e 2.4.9 (*Sixth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 6 June 2001, A/CN.4/518/Add.2, p. 16), successivamente riunite e approvate, con minime modifiche terminologiche, come *guideline* 2.4.3 (*Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.614, p. 4), poi divenuta linea guida 2.4.7. Per le corrispondenti previsioni in tema di riserve si confrontino l'art. 23 par. 1 della Convenzione di Vienna del 1969 (nonché il suo omologo nella Convenzione di Vienna del 1986) e le *guidelines* 2.1.1, 2.1.2, 2.1.5, 2.1.6, che contengono previsioni più dettagliate rispetto alla linea guida in esame (testi e commentari in *Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session [2002]*, cit., A/57/10, rispettivamente pp. 63 ss., 67 s. e 79 ss., nonché, per la linea guida 2.1.6, *Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]*, cit., A/63/10, p. 174 ss.). Va infine ricordato come l'espressione «other States and international organizations entitled to become parties to the treaty» sia molto controversa all'interno della prassi internazionale (il dibattito sul tema si trova ricostruito in *Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session [2002]*, cit., A/57/10, p. 81 ss.); diverse delegazioni all'interno della CDI hanno sostenuto che si dovrebbe fare tendenzialmente riferimento alle organizzazioni e agli Stati che siano almeno firmatari del trattato (si rinvia a *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614, p. 9).

quanto le dichiarazioni condizionate, anche se non incidono in senso stretto sulle disposizioni convenzionali, influiscono comunque sulla partecipazione al trattato degli Stati che le propongono e sulle letture opponibili a tali soggetti; ne consegue che tutte le parti devono essere messe in condizione di conoscerle ed, eventualmente, di obiettarvi⁵⁵.

La libertà di forma cui è improntato il regime delle mere dichiarazioni interpretative emerge anche laddove la «Guide to Practice» prevede che le dichiarazioni semplici possano essere modificate o ritirate senza vincoli procedurali e temporali (salvo che il trattato disponga diversamente)⁵⁶, mentre sia il ritiro sia le modifiche delle dichiarazioni condizionate sono sottoposte alle medesime regole previste per le riserve⁵⁷.

Va notato innanzitutto come l'ipotesi del ritiro parziale delle dichiarazioni qualificate non sia stata presa in considerazione, posto che un'interpretazione non può essere parzialmente ritirata; al massimo, uno Stato potrebbe incidere sul carattere condizionante della sua dichiarazione interpretativa, ma, da un lato, tale ipotesi non si è mai verificata nella prassi

⁵⁵ Tutto ciò non vale invece per le mere dichiarazioni interpretative, che non sono sottoposte a requisiti di forma (anche se all'interno della Commissione sono state espresse opinioni difformi, come si legge in *Report of the International Law Commission, Fifty-third Session [2001]*, cit., A/56/10, p. 451); naturalmente, è preferibile che anche tali dichiarazioni vengano messe per iscritto e comunicate alle altre parti, ma il fatto che esse eventualmente restino ignote non le priva di conseguenze giuridiche e non ha mai impedito a giudici ed arbitri internazionali di prenderle in considerazione (*Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session [2002]*, cit., A/57/10, p. 115 s., nonché *Sixth Report*, cit., A/CN.4/518/Add.1, p. 17 s).

⁵⁶ Le ipotesi in esame costituiscono delle evenienze rare, ma che si sono talvolta verificate; il Relatore Speciale cita l'esempio del ritiro (1 marzo 1990) della dichiarazione italiana attraverso la quale il Governo aveva affermato che gli artt. 17 e 18 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951 sarebbero stati considerati come semplici raccomandazioni (*Eighth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur*, 27 May 2003, A/CN.4/535, p. 14 s.).

⁵⁷ Si tratta delle linee guida 2.4.9, 2.4.10, 2.5.12 e 2.5.13, i cui testi, con il relativo commentario, possono essere letti in *Report of the International Law Commission, Fifty-sixth Session (2004). General Assembly Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement No. 10*, A/59/10, p. 275 ss. Per le proposte del Relatore Speciale si confrontino le *draft guidelines* 2.4.9, 2.4.10, 2.2.12 e 2.5.13 in *Eighth Report*, cit., A/CN.4/535, p. 15 ss; l'approvazione da parte del *Drafting Committee*, con la numerazione cui si fa riferimento in questa sede, è avvenuta nel 2004 (*Reservations to Treaties. Titles and Texts of the Draft Guidelines Adopted by the Drafting Committee*, 3 June 2004, A/CN.4/L.649 e A/CN.4/L.649/Corr. 1). I testi approvati appaiono pressoché identici alle proposte di Pellet, fatto salvo quanto si dirà *infra* in merito alla linea guida 2.4.10.

diplomatica e, dall'altro lato, l'evenienza potrebbe essere considerata come un ritiro *tout court* della statuizione unilaterale in quanto dichiarazione qualificata⁵⁸. In secondo luogo, la linea guida 2.4.10, che riguarda la riduzione e l'ampliamento della portata delle dichiarazioni interpretative condizionate, merita particolare attenzione. Tale disposizione, nella sua formulazione finale, rinvia alle regole applicabili al ritiro parziale e all'ampliamento della portata delle riserve, cioè rispettivamente alle *draft guidelines* 2.5.10, a tenore della quale il ritiro parziale di una riserva è soggetto alle stesse regole formali e procedurali del ritiro totale, e 2.3.5, in base alla quale la modifica di una riserva con fine di ampliamento è sottoposta alle regole proprie delle riserve tardive⁵⁹. La disposizione in esame appare piuttosto diversa rispetto a quella proposta da Pellet: nella *guideline* provvisoria 2.4.10, infatti, veniva considerata globalmente l'ipotesi della modifica di una dichiarazione interpretativa condizionata e veniva replicata la regola sulle riserve tardive. Tale disposizione, però, nello stabilire che uno Stato non potesse modificare una dichiarazione condizionata dopo aver espresso il suo consenso, salvo che nessuna delle altre parti obiettasse, finiva per essere più restrittiva delle regole applicabili alle riserve, che prevedono che solo le modifiche ampliative possano essere bloccate dalle obiezioni delle altre parti. Il *Drafting Committee* ha ritenuto inappropriato sottoporre le dichiarazioni interpretative ad un regime più rigoroso di quello delle riserve e, dunque, pur essendo normalmente poco propenso a modificare le proposte del Relatore Speciale, ha emendato la previsione nel senso indicato⁶⁰.

Più di recente, la Commissione è passata ad occuparsi delle reazioni degli Stati di fronte alle dichiarazioni interpretative; si tratta certamente di una tematica di sviluppo progressivo, sulla quale non esistono prassi consolidate che possano costituire la base di un processo di codificazione. Le disposizioni in materia (*guidelines* da 2.9.1 a 2.9.10) sono state proposte

⁵⁸ Si confronti *Eighth Report*, cit., A/CN.4/535, p. 16.

⁵⁹ I testi delle due linee guida possono essere letti rispettivamente, con i relativi commentari, in *Report of the International Law Commission, Fifty-fifth Session (2003)*. *General Assembly Official Records, Fifty-eighth Session, Supplement No. 10*, A/58/10, p. 244 ss. e *Report of the International Law Commission, Fifty-sixth Session (2004)*, cit., A/59/10, p. 269 ss.

⁶⁰ Il dibattito è ricostruito da MATHESON, *The Fifty-sixth Session of the International Law Commission*, in *American Journal of International Law*, 2005, 1, p. 216.

dal Relatore Speciale Pellet nel 2008 e approvate dalla Commissione nella sessione del 2009⁶¹. Nella «Guide to Practice» è stata presa in considerazione sia la possibile reazione positiva, sia l'eventuale reazione negativa⁶².

Per quel che concerne le dichiarazioni qualificate, anche in questo caso la Commissione ha optato per l'applicazione del regime delle reazioni alle riserve; infatti, la circostanza che lo Stato dichiarante subordini la sua adesione all'accettazione di una determinata lettura del testo pattizio impone che vengano chiarite entro un ragionevole periodo di tempo le posizioni dei vari Stati interessati, così da poter definire lo *status* del dichiarante rispetto al trattato. Per tale motivo, la proposta 2.9.10, prospettata come eventuale e rubricata «Reactions to conditional interpretative declarations», rinvia alle *guidelines* da 2.6.1 a 2.8.12, che disciplinano le reazioni alle riserve⁶³. A questo punto, il problema centrale diventa quello

⁶¹ I testi delle *draft guidelines* proposte del Relatore Speciale possono essere letti in *Thirteenth Report on Reservations to Treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur*, 20 May 2008, A/CN.4/600 (va ricordato che l'Undicesimo, il Dodicesimo e il Tredicesimo Rapporto costituiscono un testo unico, al punto tale che la numerazione dei paragrafi e delle note è progressiva, ma sono stati pubblicati separatamente, contrassegnati rispettivamente dai codici A/CN.4/574, A/CN.4/584 e A/CN.4/600); per l'approvazione da parte del *Drafting Committee* si veda *Reservations to Treaties. Guidelines*, cit., A/CN.4/L.744 e A/CN.4/L.744/Corr.1, mentre per il commentario finale si confronti *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 258 ss. Le modifiche apportate alle proposte in esame sono tendenzialmente formali o di dettaglio e, in alcuni casi, hanno accentuato il carattere di strumenti di *soft law* di tali linee guida.

⁶² Nella diplomazia internazionale la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 fornisce un ottimo campo di osservazione per analizzare le reazioni degli Stati a fronte di dichiarazioni unilaterali; si confrontino in particolare le reazioni di Belgio e Norvegia alle dichiarazioni del Governo di Singapore, la reazione tedesca alla prima dichiarazione della Tunisia e quella della stessa Norvegia alla dichiarazione di Gibuti (per la consultazione dei testi si rinvia nuovamente a <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f535d2>).

⁶³ Per i testi di tali linee guida e per i rimandi ai relativi commentari si confronti *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010). General Assembly Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 10, A/65/10*, p. 50. Il rinvio è accompagnato dalla clausola *mutatis mutandis* e, dunque, l'applicazione delle disposizioni sulle riserve è subordinata ad una valutazione di compatibilità con le peculiarità proprie delle dichiarazioni interpretative; in particolare, non trova applicazione la linea guida 2.6.8 (da leggersi in combinato disposto con gli artt. 20 par. 4 lett. b e 21 par. 3 della Convenzione di Vienna), che prevede che le disposizioni oggetto di obiezione non si applichino, nella misura prevista dalla riserva medesima, nei rapporti tra lo Stato riservante e quello obiettante e che la mancata entrata in vigore del trattato tra i due Stati sia una conseguenza

dell'applicazione alle dichiarazioni interpretative dell'art. 20 co. 5 della Convenzione di Vienna, norma che, a certe condizioni (il decorso di dodici mesi dalla ricezione della notifica della riserva), equipara il silenzio all'accettazione. La disposizione, infatti, viene generalmente considerata di carattere eccezionale, in quanto limitativa dell'azionabilità di una situazione giuridica, e, quindi, dovrebbe essere insuscettibile di applicazione in via analogica, né dovrebbe potersi applicare in base al richiamo alle disposizioni in materia di reazioni alle riserve contenuto nell'art. 2.9.10, in quanto la direttiva contempla la clausola di compatibilità *mutatis mutandis*; tuttavia, sia il Relatore Speciale sia la Commissione hanno sostenuto l'opportunità di estendere la regola dei dodici mesi anche alle dichiarazioni interpretative condizionate, per ragioni di certezza giuridica⁶⁴.

eventuale, rimessa alla volontà dello Stato che formula l'obiezione (sul tema si confronti anche *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614, p. 8). Nel caso di reazione negativa a fronte di una dichiarazione condizionata, infatti, la situazione appare invertita: dal momento che lo Stato dichiarante ha posto la sua interpretazione come condizione per la partecipazione al trattato, la conseguenza ordinaria di un'eventuale opposizione da parte di un altro Stato dovrebbe essere la mancata entrata in vigore dell'accordo *inter partes*; al contrario, l'ipotesi dell'entrata in vigore del trattato, con l'esclusione della disposizione oggetto della dichiarazione interpretativa, nella misura prevista dalla dichiarazione stessa (misura la cui individuazione potrebbe essere in realtà problematica), andrebbe rimessa alla volontà del soggetto dichiarante (in difformità rispetto a quanto previsto dalla direttiva 2.3.3 in tema di riserve tardive, direttiva applicabile anche alle dichiarazioni condizionate, come ricordato *supra*, nota 48). In questo senso appare orientato il commentario alla direttiva (*Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 285), nel quale si afferma che il trattato non entrerà in vigore tra lo Stato dichiarante e quello opponente, in quanto manca in consenso; Pellet precisa (*Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, par. 329, che riprende un'idea già espressa al par. 326), seppure all'interno di un'esposizione non esente da ambiguità, che «it is not the author of the negative reaction, but the author of the conditional interpretative declaration, that has the responsibility to take the action that follows from the refusal». Va anche considerato che, in questa ipotesi, appare indispensabile che si instauri il c.d. *reservations dialogue* in merito alla validità della dichiarazione condizionata, come previsto dalla linea guida 2.1.8; a ritenere diversamente, infatti, il meccanismo in esame potrebbe permettere agli Stati di escludere, nei loro reciproci rapporti, norme rispetto alle quali le riserve sono vietate o disposizioni la cui esclusione appare contraria all'oggetto o allo scopo del trattato (art. 19 della Convenzione di Vienna).

⁶⁴ Si confronti il commentario alla linea guida 2.9.10, in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 286 s., nonché *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 22. Il carattere eccezionale dell'art. 20 co. 5 è sostenuto, *ex multis*, da TOMUSCHAT, *Admissibility and Legal Effects of*

Maggiore spazio è riservato alle mere dichiarazioni interpretative, in quanto il regime delle reazioni è, in questo caso, totalmente autonomo⁶⁵. Tuttavia, le linee guida 2.9.1 (rubricata «Approval of an interpretative declaration») e 2.9.2 («Opposition to an interpretative declaration») rappresentano dei meri esercizi definitivi e non forniscono un reale punto di riferimento rispetto ai casi dubbi, nei quali non è chiaro se lo Stato replicante si stia opponendo alla dichiarazione interpretativa, stia semplicemente formulando una contro-dichiarazione o stia piuttosto riclassificando la dichiarazione altrui come riserva (eventualmente opponendovisi)⁶⁶. Pellet si è limitato a chiarire che, così come il termine *approval* (*approbation* nella versione francese) serve per distinguere la reazione positiva alle dichiarazioni interpretative dalla *acceptance* (*acceptation*) in senso stretto delle riserve, anche il termine *opposition* è stato concepito appositamente per tenere separata l'ipotesi in esame dalle vere e proprie *objections*⁶⁷. Solo da queste dispute nominalistiche, nonché da

Reservations, cit., p. 465 s.; GAJA, *Unruly Treaty Reservations*, cit., pp. 324 e 330; LIJZAAAD, *Reservations*, cit., p. 65; SAPIENZA, *Les déclarations interprétatives*, cit., p. 619 s.

⁶⁵ L'affermazione si ritrova, ad esempio, in *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 3 e *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 285 s. Si tratta della posizione prevalente in dottrina: MCRAE, *The Legal Effect*, cit., p. 155 ss.; HORN, *Reservations*, cit., p. 244; SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 274 s.

⁶⁶ Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso della reazione del Governo ceco alla dichiarazione interpretativa tedesca formulata in merito alla Convenzione di Montego Bay: «The Government of the Czech Republic having considered the declaration of the Federal Republic of Germany of 14 October 1994 pertaining to the interpretation of the provisions of Part X of the (said Convention), which deals with the right of access of land-locked States to and from the sea and freedom of transit, states that the (said) declaration of the Federal Republic of Germany cannot be interpreted with regard to the Czech Republic in contradiction with the provisions of Part X of the Convention» (*Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 9). Altri esempi controversi possono essere forniti dalla reazione belga alla riserva guatemalteca alla Convenzione sullo statuto dei rifugiati del 1951 (HORN, *Reservations*, cit., p. 297 s.; SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 188 ss.) e da quella della Svezia a fronte della dichiarazione resa dalla Cina nel 2000 al momento della ratifica del Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (KOHONA, *Some Notable Developments*, cit., p. 448).

⁶⁷ *Report of the International Law Commission. Sixtieth Session (2008)*, cit., A/63/10, p. 140 e, parallelamente, *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, pp. 5 e 10. In effetti, già la prassi diplomatica degli anni Settanta dimostrava come gli Stati, al momento di manifestare il loro dissenso, considerassero le dichiarazioni interpretative come delle entità a sé stanti. Ad esempio, quando la Siria rese la sua controversa dichiarazione

brevi accenni sparsi nel Tredicesimo Rapporto, è dato desumere che l'opposizione alle mere dichiarazioni e l'accettazione delle stesse non producono effetti rispetto all'entrata in vigore del trattato, ma hanno soltanto la funzione di *safeguard measures*⁶⁸. Non può tuttavia tacersi come, nella pratica diplomatica, manchino quasi completamente esempi di 'approvazioni' di dichiarazioni interpretative in forma espressa, per cui occuparsi di questa evenienza appare quasi superfluo⁶⁹; peraltro, anche le reazioni negative appaiono sporadiche, seppure non eccezionali, nella prassi pattizia⁷⁰.

Statisticamente più frequente si presenta, invece, l'ipotesi del silenzio: gli Stati, cioè, a fronte di dichiarazioni interpretative formulate dalle altre parti di un trattato, tendono a rimanere inerti. Sul punto, le linee guida 2.9.8 e 2.9.9 prevedono che, in generale, l'approvazione o l'opposizione ad una mera dichiarazione interpretativa non possa essere né

relativa all'interpretazione dell'art. 52 della Convenzione di Vienna, gli altri Stati vi si opposero in maniera 'informale', mentre contestualmente rivolsero specifiche obiezioni alle altre riserve siriane, affermando frequentemente che queste ultime obiezioni (e, mi sembra il caso di sottolineare, solo esse) impedivano l'entrata in vigore della Convenzione *inter partes*. Anche gli Stati Uniti, che avevano firmato la Convenzione ma non l'avevano ratificata, obiettarono ad alcune riserve siriane e, quanto a quella in esame, affermarono che non ritenevano necessario opporsi formalmente; similmente, il Regno Unito obiettò in maniera rituale ad alcune riserve, affermando che non avrebbe considerato la Convenzione in vigore con la Siria, mentre, quanto alla dichiarazione in esame, si limitò a far registrare il suo dissenso. Sul punto si confrontino HORN, *Reservations*, cit., p. 323 s. e SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 180 ss.

⁶⁸ In questo senso il commentario alla *guideline* 2.9.2, in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 267; parallelamente, *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, pp. 9 s. e 15.

⁶⁹ Il Relatore cita soltanto due casi, uno relativo alla *approbatory declaration* resa da Israele rispetto ad una dichiarazione egiziana riguardante la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 e l'altro relativo alla reazione del Governo norvegese ad una dichiarazione francese relativa alla Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (*Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 4 s. e, in maniera corrispondente, *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 259 s.).

⁷⁰ Il Relatore Speciale riporta una serie di esempi (*Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 6 ss., trasfuso nel commentario alla *guideline* 2.9.2, in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 261 ss.), includendovi casi in cui lo Stato 'obiettante', oltre a replicare alla dichiarazione altrui, ha formulato a sua volta una controdichiarazione (c.d. *constructive refusal*) oppure ha accettato l'interpretazione unilaterale a patto che lo Stato dichiarante acconsentisse a sua volta ad un'interpretazione complementare (c.d. *conditional reaction*).

presunta né dedotta dal mero silenzio⁷¹; tuttavia, in casi eccezionali, sia l'approvazione sia l'opposizione possono essere desunte dalla condotta o dal contegno negativo dello Stato o dell'organizzazione internazionale in questione, tenuto conto di tutte le circostanze rilevanti. In altri termini, è fatta salva la possibilità che, in certi casi, dal silenzio o dalla condotta dello Stato possa ricavarsi l'esistenza di un'ipotesi di acquiescenza, anche se non vengono individuati criteri generali ed è necessario, pertanto, procedere ad un'analisi caso per caso⁷². Secondo l'impostazione tradizionale, l'acquiescenza è data dal comportamento puramente passivo di uno Stato di fronte ad una particolare situazione concreta, in circostanze che

⁷¹ Si legga il commentario alle due direttive in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 279 ss. (parallelamente *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 15). In questo senso TOMUSCHAT, *Admissibility and Legal Effects of Reservations*, cit., p. 465 s.; MCRAE, *The Legal Effect*, cit., p. 169; GAJA, *Unruly Treaty Reservations*, cit., pp. 324 e 330; HORN, *Reservations*, cit., p. 243; LIJNZAAD, *Reservations*, cit., p. 65; SAPIENZA, *Les déclarations interprétatives*, cit., p. 619 s. In giurisprudenza si confronti il celebre caso delle peschiere norvegesi: Corte Internazionale di Giustizia, *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)*, *Judgement*, in *ICJ Reports*, 1951, p. 116 ss.

⁷² In dottrina è diffusa l'idea per cui sarebbe la stessa formulazione ampia dell'art. 31 par. 3 lett. b della Convenzione di Vienna (che prevede che l'interpretazione vada condotta anche con riferimento alla «prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo») a far ritenere che l'accordo sull'interpretazione rilevante ai fini della norma possa essere raggiunto anche tacitamente; peraltro, l'istituto dell'acquiescenza non è estraneo al diritto dei trattati, come dimostra l'art. 45 della Convenzione di Vienna del 1969, nonché il suo omologo nella Convenzione del 1986 (*Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 281 s.; *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 16 s). In ogni caso, il Relatore Speciale ha preferito non approfondire troppo la questione, per non trascendere i confini del compito affidatogli, e questa sua scelta ha ricevuto l'avallo del *Sixth Committee (Report of the International Law Commission on the Work of its Sixtieth Session [2008]. Topical Summary of the Discussion held in the Sixth Committee of the General Assembly during its Sixty-third Session, Prepared by the Secretariat*, 21 January 2009, A/CN.4/606, p. 5). Non può tacersi, comunque, il fatto che la direttiva 2.9.9 («Silence with respect to an interpretative declaration») abbia dato luogo ad un ampio dibattito all'interno della Commissione: alcuni membri ne hanno avallato la formulazione, in quanto essa prospetta una soluzione di compromesso, mentre altri l'hanno criticata per il suo carattere incerto e contraddittorio, anche alla luce della *guideline* 2.9.8 (i dibattiti all'interno della CDI sono riportati in *Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]*, cit., A/63/10, p. 146 s.; si confronti anche DE BRABANDERE, *La 60ième session de la Commission du droit international*, in *Revue belge de droit international*, 2008, 1-2, p. 250 s.).

richiederebbero generalmente una reazione; in effetti, se si ritiene che una dichiarazione unilaterale sia un fatto che esige una reazione, nulla osta a che venga ricostruita in via interpretativa l'effettiva volontà delle parti del trattato di accettare o di non contestare l'atto unilaterale altrui e la situazione giuridica che esso determina⁷³. In ogni caso, anche qualora si ritenesse che l'assenza di un obbligo legale di reazione impedisca che si abbia acquiescenza, non va trascurata la possibilità che una dichiarazione interpretativa non 'opposta' entro un certo termine (la cui determinazione rappresenta in realtà il nodo più problematico) dia luogo ad un *estoppel*, in quanto le parti che hanno 'accettato', anche solo implicitamente, una dichiarazione unilaterale altrui, hanno dato luogo ad una 'rappresentazione' del loro consenso, suscettibile di creare affidamento⁷⁴. L'operatività della

⁷³ In questo senso CAMERON, HORN, *Reservations to the European Convention on Human Rights: the Belilos Case*, in *German Yearbook of International Law*, 1990, p. 85, nota 87. Allo stato attuale appare però dubbio a SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 241 che possa aversi un 'silenzio qualificato' a fronte di dichiarazioni delle quali sono ancora incerti gli effetti giuridici. Sul tema si vedano anche VENTURINI, *Atti unilaterali: II) diritto internazionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, III, Roma, 1988, p. 5 e BARATTA, *Gli effetti delle riserve*, cit., p. 64 s.

⁷⁴ In questo senso KEARNEY, DALTON, *The Treaty on Treaties*, in *American Journal of International Law*, 1970, p. 526 ss., i quali ritengono che l'*estoppel* si applichi a tutte le previsioni della Convenzione di Vienna, eccettuati i campi di operatività dello *ius cogens*. Il punto, per motivi di spazio, non può essere qui approfondito: si rinvia innanzitutto alla nota opinione dissenziente del giudice Alfaro nel caso riguardante il Tempio di Preah Vihear (Corte Internazionale di Giustizia, *Case concerning the Temple of Preah Vihear [Cambodia v. Thailand]*, *Merits, Judgment of 15 June 1962*, in *ICJ Reports*, 1962, p. 6 ss.; la decisione è stata analizzata, *ex plurimis*, da RUBIN, *The International Legal Effects of Unilateral Declarations*, in *American Journal of International Law*, 1977, p. 16 ss.). In giurisprudenza si vedano anche Corte Internazionale di Giustizia, *International Status of South-West Africa, Advisory Opinion*, in *ICJ Reports*, 1950, p. 128 ss. e *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area, Judgment*, in *ICJ Reports*, 1984, p. 246 ss. Per la dottrina, si rinvia a MCRAE, *The Legal Effect*, cit., pp. 165 s., 168 e 172; HORN, *Reservations*, cit., p. 244; BUZZINI, *Abstention, silence et droit international general*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 342 ss. L'acquiescenza e l'*estoppel* vengono spesso sovrapposti, ma THIRLWAY, *The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1960-1989*, in *British Yearbook of International Law*, 1989, p. 29 individua la differenza tra le due ipotesi nel fatto che quando uno Stato tenta di dimostrare che un altro sia acquiescente, intende affermare che quest'ultimo abbia accettato la sua interpretazione; invece, quando intende fare valere un *estoppel*, non necessariamente sostiene che vi sia stata un'accettazione tacita, bensì mira solo ad affermare che, siccome la controparte gli ha fatto credere,

regola dei dodici mesi di cui all'art. 20 par. 5 della Convenzione di Vienna è, nel caso di mere dichiarazioni interpretative, dubbia. La Commissione sembra escluderla: nel commentario alle *guidelines* 2.9.8 e 2.9.9 si legge che la prima parte della linea guida 2.9.8 (nonché della linea guida 2.9.9, che ne costituisce una specificazione) «unequivocally states that the presumption provided for in article 20 paragraph 5 of the Vienna Conventions is not applicable» (anche perché le mere dichiarazioni interpretative non condizionano il *legal status* dello Stato dichiarante rispetto al trattato) e, d'altra parte, i casi eccezionali di silenzio significativo ai quali le due disposizioni fanno riferimento sembrano richiedere, nell'ottica della CDI, qualcosa di più che un mero contegno negativo⁷⁵.

Una distinta linea guida è dedicata alla «riclassificazione» delle dichiarazioni interpretative⁷⁶. L'ipotesi in cui uno Stato (oppure un'organizzazione internazionale, un tribunale o un organo di monitoraggio) qualifichi come riserva una statuizione prospettata dal dichiarante come meramente interpretativa è piuttosto frequente nella prassi diplomatica ed è legata sia alla scelta antinominalista operata dall'art. 2 par. 1 lett. d della Convenzione di Vienna (nonché dalla linea guida 1.2 della «Guide to Practice»), sia all'opportunità politica

con la sua condotta, di aver accettato, non si può ammettere che essa vada contro la conclusione cui il suo comportamento aveva condotto.

⁷⁵ Si confronti il commentario alla linea guida 2.9.8, in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 283, nonché *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 15. Nello stesso senso SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., pp. 241 e 237, che non considera estensibile la norma convenzionale, ma ritiene comunque che si debba fare applicazione delle regole generali sull'acquiescenza. In dottrina, però, si riscontrano opinioni difformi: ad esempio HORN, *Reservations*, cit., p. 241 ritiene che la regola operi, anche se fa decorrere il periodo di dodici mesi, coerentemente con la sua ricostruzione, dalla data di emanazione o di notifica della sentenza che fissa l'interpretazione del trattato in maniera autoritativa; favorevole all'applicazione della norma alle (mere) dichiarazioni interpretative si mostra anche WALKER, *Professionals' Definitions and States' Interpretative Declarations*, cit., p. 516 s. (si veda anche l'ampia letteratura ivi citata).

⁷⁶ *Guideline* 2.9.3, «Recharacterization of an interpretative declaration», in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 268 ss.; la versione originariamente proposta da Pellet, rubricata «Reclassification of an interpretative declaration» e di poco difforme, può essere letta in *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 14.

che guida i governi nazionali nella scelta delle diciture da utilizzare⁷⁷. Normalmente gli Stati, nel riclassificare una dichiarazione interpretativa come riserva, al contempo vi obiettano; tuttavia, le due operazioni restano teoricamente distinte e, di conseguenza, lo Stato replicante, nel caso di dichiarazioni condizionate, deve rispettare sia le disposizioni applicabili alla riclassificazione, sia quelle dettate per le obiezioni alle riserve⁷⁸.

Per quanto concerne i profili procedurali delle reazioni alle mere dichiarazioni interpretative, le linee guida adottate dalla Commissione sono finalizzate a garantire la circolazione delle dichiarazioni medesime ed il raggiungimento degli scopi che gli Stati si prefiggono. Esse, infatti, prevedono che le approvazioni, le opposizioni e le riclassificazioni vengano formulate preferibilmente per iscritto (*draft guideline* 2.9.5), siano accompagnate, se possibile, dalla esposizione delle ragioni che le sostengono (direttiva 2.9.6) e siano di preferenza formulate e comunicate, *mutatis mutandis*, secondo quanto prevedono le linee guida da 2.1.3 a 2.1.7, che contemplano la procedura prevista per le riserve (*draft guideline* 2.9.7). Inoltre, esse dispongono che le dichiarazioni di replica possano essere formulate, da ogni Stato o organizzazione internazionale avente titolo a diventare parte del trattato, senza alcun limite temporale (direttiva 2.9.4)⁷⁹.

⁷⁷ Numerosi esempi si trovano riportati in *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 11 ss. e, parallelamente, in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 269 ss. Emblematico appare il caso della dichiarazione resa dalla Repubblica Democratica Popolare di Corea con riferimento alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, così rubricata e formulata: «Reservation and declaration. The Government of the Democratic People's Republic of Korea does not consider itself bound by the provisions of paragraph (f) of article 2, paragraph 2 of article 9 and paragraph 1 of article 29 of (the Convention)» (per le dichiarazioni relative alla Convenzione si rinvia nuovamente a <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>).

⁷⁸ Uno degli esempi più risalenti di tale prassi è fornito dalla Convenzione sull'Alto Mare del 1958: l'Unione sovietica ed altri Stati socialisti avevano formulato delle dichiarazioni dal tenore interpretativo riguardanti la definizione di pirateria; esse divennero oggetto delle obiezioni di diversi Stati e, in particolare, i Paesi Bassi affermarono di opporsi alle dichiarazioni nella misura in cui esse avessero avuto l'effetto delle riserve (HORN, *Reservations*, cit., p. 313 ss.; SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 184 ss.).

⁷⁹ In realtà, nessun requisito formale è stato previsto, nella «Guide to Practice», per le dichiarazioni interpretative in sé e, dunque, potrebbe sembrare assurdo imporre per le reazioni dei requisiti specifici; per tale motivo, le linee guida 2.9.5, 2.9.6 e 2.9.7 sono state concepite come mere «raccomandazioni» rivolte agli Stati. Per i testi delle direttive in esame e per il commentario della Commissione si confronti *Report of the*

In tempi ancora più recenti, la Commissione si è occupata della questione della validità delle dichiarazioni interpretative, prospettando un regime in linea con i caratteri essenziali della disciplina dettata per gli altri aspetti procedurali (indirizzo antinominalista, libertà di forma, assimilazione del regime delle dichiarazioni condizionate a quello delle riserve)⁸⁰. La *draft guideline* 3.5, infatti, prevede che le mere dichiarazioni interpretative possano essere formulate con riguardo a qualunque testo convenzionale, salvo che vi sia un divieto nel trattato o un'incompatibilità con le norme cogenti del diritto internazionale generale⁸¹. La Commissione parte dal presupposto per cui, rispetto alle statuizioni interpretative, non potrebbe mai porsi un problema di invalidità per contrarietà all'oggetto o allo scopo del trattato: da un lato, infatti, una dichiarazione suscettibile di confliggere con un accordo internazionale andrebbe oltre i possibili significati ammessi dal testo pattizio e finirebbe per avere carattere derogatorio e, dunque, natura di riserva; dall'altro lato, non può dirsi che esista, nel diritto internazionale, un'unica interpretazione 'esatta' ed inoltre, anche qualora si fosse stabilito un sistema centralizzato di risoluzione delle controversie, il problema

International Law Commission. Sixty-first Session (2009), cit., A/64/10, p. 273 ss., nonché *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 18 ss.

⁸⁰ Il Relatore Speciale ha riconosciuto comunque lo scarso rilievo pratico della tematica, affrontata nella «Guide to Practice» solo per completezza (*Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614/Add.1, p. 2).

⁸¹ Per il testo e il commentario della linea guida si confronti *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010)*, cit., A/65/10, p. 93 ss.; per l'approvazione da parte del *Drafting Committee* si veda *Reservations to Treaties. Text and Title of the Draft Guidelines Provisionally Adopted by the Drafting Committee on 23, 28 and 30 July 2009*, A/CN.4/L.760, p. 2. La proposta del Relatore, di poco difforme, può leggersi in *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614/Add.1, p. 24. In realtà, il divieto in parola raramente viene esplicitato nel disposto convenzionale; più spesso, esso viene formulato in maniera implicita, ad esempio vietando che l'interpretazione del trattato o di alcune sue disposizioni conduca ad un certo risultato (si confronti, ad esempio, l'art. 4 par. 4 della Carta europea per le lingue regionali o minoritarie del 1992, che prevede che «nothing in this Charter shall be construed as limiting or derogating from any of the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights»); *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614/Add.1, p. 18 s. e, parallelamente, *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session [2010]*, cit., A/65/10, p. 94 s.). Similmente, non vi sono precedenti relativi a dichiarazioni interpretative contestate a livello internazionale in virtù di una presunta contrarietà allo *ius cogens*.

riguarderebbe gli effetti e l'opponibilità della lettura unilaterale e non già la sua validità⁸². In ogni caso, pur ammettendo che una genuina dichiarazione interpretativa possa porre dei problemi di validità, sarebbe difficile isolare i criteri da applicare per individuare un'eventuale contrarietà al trattato; al massimo, potrebbe configurarsi una responsabilità internazionale dello Stato per violazione degli artt. 31, 32 e 33 della Convenzione di Vienna, ma l'ipotesi appare meramente teorica, visto che le norme sull'interpretazione contenute nella Convenzione hanno natura di criteri generali e sarebbe dunque difficile considerare un'interpretazione difforme rispetto ad essi come un *internationally wrongful act*⁸³.

Parallelo alla direttiva 3.5 appare il combinato disposto delle linee guida 3.6, 3.6.1 e 3.6.2: queste ultime, infatti, prevedono che anche l'approvazione, l'opposizione e la riclassificazione di (mere) dichiarazioni interpretative non siano sottoposte ad alcuna condizione di validità, ma precisano che sono da considerare invalide sia le approvazioni di dichiarazioni interpretative a loro volta viziate, sia le opposizioni che siano vietate dal trattato o contrarie allo *ius cogens*⁸⁴. Al contrario, sia nel caso, già accennato, di «unilateral statements which constitute reservations», sia nell'ipotesi di dichiarazioni condizionate, la

⁸² Per il commento della Commissione sul punto si confronti *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010)*, cit., A/65/10, p. 95 ss. e, parallelamente *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614/Add.1, pp. 20 e 22 ss., nonché *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session (2009)*, cit., A/64/10, p. 193.

⁸³ Peraltro, neanche la formulazione di una riserva inammissibile fa sorgere la responsabilità internazionale del soggetto che l'ha proposta, come espressamente prevede la *guideline* 3.3.1 (*Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 313 ss.). Sul problema della natura vincolante degli artt. 31-33 della Convenzione di Vienna si rinvia, per tutti, a BARIATTI, *L'interpretazione delle convenzioni internazionali di diritto uniforme*, Padova, 1986, p. 220 ss. e alla letteratura ivi citata.

⁸⁴ Il Relatore Speciale aveva proposto la sola direttiva 3.6 (*Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614/Add.1, p. 28), ma il *Drafting Committee*, alla luce del disposto della linea guida 3.5, ha aggiunto le due previsioni successive (*Reservations to Treaties*, cit., A/CN.4/L.760, p. 3; per il commentario della Commissione si confronti *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session [2010]*, cit., A/65/10, p. 103 ss.). Nessuna previsione specifica è dettata in relazione alla 'riclassificazione' delle dichiarazioni e, d'altra parte, la cospicua prassi internazionale mostra che gli Stati si considerano legittimati a rendere simili dichiarazioni, spesso per assicurare l'integrità del trattato o in conseguenza di divieti presenti nel testo pattizio (*ib.*, p. 105).

validità delle stesse andrebbe accertata secondo quanto dispongono le linee guida da 3.1 a 3.1.13, dettate in tema di riserve⁸⁵.

Nel 2010 il Relatore Speciale è finalmente giunto ad esaminare il problema cruciale degli effetti delle dichiarazioni interpretative e delle reazioni alle stesse⁸⁶. Il tema, sul quale le Convenzioni di Vienna del 1969 e del 1986 tacciono (a dispetto della presenza di un'ampia prassi diplomatica), è stato portato all'esame della Commissione nel corso della 62esima sessione; ad esso è dedicata la sottosezione 4.7 della «Guide to Practice»⁸⁷.

⁸⁵ In questo senso dispongono le linee guida 3.5.1 e 3.5.2; la sottosezione è poi completata dalla *guideline* 3.5.3, che rimanda ulteriormente, per la decisione sulla validità delle dichiarazioni interpretative condizionate, ai soggetti indicati nelle *guidelines* da 3.2 a 3.2.4. Per i testi e i relativi commentari si veda *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010)*, cit., A/65/10, p. 98 ss. e, per l'approvazione da parte del Comitato di redazione, *Reservations to Treaties*, cit., A/CN.4/L.760, p. 2 s.; per le corrispondenti proposte del Relatore, che rinviavano alle linee guida da 3.1 a 3.1.15, si confronti *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614/Add.1, pp. 21 e 31.

⁸⁶ Pellet aveva più volte preannunciato (e rimandato) la trattazione di questo tema (si vedano, *ex multis*, *First Report*, cit., A/CN.4/470, p. 67; *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, pp. 5, 18 e 22; *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614, pp. 11, 14, 16, 21, 23 e 26 s.; *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 267) e la Commissione, dal canto suo, aveva già sottoposto agli Stati, secondo il suo ordinario metodo di lavoro, dei quesiti in merito alle conseguenze delle dichiarazioni interpretative (*Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]*, cit., A/63/10, p. 11). La tematica degli effetti delle dichiarazioni, inoltre, era già stata oggetto di attenzione all'interno del *Sixth Committee (Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614, p. 13 s.) e dal dibattito erano emerse essenzialmente due direttrici di disciplina: l'applicazione dell'art. 31 par. 3 lett. a della Convenzione di Vienna o il ricorso ai principi in materia di *estoppel*.

⁸⁷ Essa è composta dalle *guidelines* 4.7.1, 4.7.2 e 4.7.3, il cui commentario può essere letto, insieme ai testi delle direttive, in *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010)*, cit., A/65/10, p. 218 ss. (per l'approvazione da parte del *Drafting Committee* si veda *Reservations to Treaties. Text and Title of the Draft Guidelines Provisionally Adopted by the Drafting Committee on 20, 21 and 22 July 2010*, A/CN.4/L.760/Add.3, p. 2). Per l'analisi condotta dal Relatore Speciale si confronti *Fifteenth Report*, cit., A/CN.4/624/Add.2, p. 2 ss. (il Quindicesimo Rapporto, malgrado l'apparente autonoma, costituisce in realtà una prosecuzione del Quattordicesimo; *ib.*, p. 3). Vista la delicatezza dell'argomento, si nota qui, più che in altri punti, una caratteristica tipica del *modus operandi* del Relatore Speciale e della Commissione: le linee guida appaiono particolarmente sintetiche e i loro testi altamente compromissori; viene invece lasciato al commentario il compito di chiarire il vero intento dei redattori e di esplicitare ciò che non è stato trasfuso nelle direttive.

La linea guida 4.7.1 stabilisce innanzitutto che le dichiarazioni interpretative non possono modificare le obbligazioni pattizie, bensì mirano soltanto a specificare il significato o la portata che l'autore intende attribuire al trattato o ad alcune sue disposizioni⁸⁸. Esse possono dunque costituire, insieme ad eventuali approvazioni o opposizioni, un elemento da prendere in considerazione nell'interpretazione del testo convenzionale, sulla base delle regole contenute negli artt. 31 e 32 della Convenzione di Vienna.

Più specificamente, le dichiarazioni interpretative, in sé considerate, non possono essere viste come espressioni della comune intenzione delle parti, che è quella cui fa riferimento l'art. 31 par. 1, né possono essere collocate nell'ambito del contesto di cui al par. 2, in quanto hanno carattere unilaterale⁸⁹; tuttavia esse, costituendo un'autorevole esposizione del punto di vista dello Stato dichiarante (peraltro garantita da tendenziale stabilità), possono essere utilizzate come mezzo ausiliario o complementare di interpretazione, finalizzato per lo più alla conferma del risultato già raggiunto mediante gli ordinari mezzi esegetici⁹⁰. Al contrario, secondo quanto prevede la linea guida 4.7.3, una dichiarazione interpretativa approvata da tutte le parti (siano esse Stati o organizzazioni internazionali) può costituire, in

⁸⁸ La previsione riecheggia la *guideline* definitoria 1.2 e riunisce, con qualche variazione, le proposte 4.7 e 4.7.1 (*Fifteenth Report*, cit., A/CN.4/624/Add.2, pp. 8 e 16).

⁸⁹ In questo senso il commentario della CDI all'art. 27 del progetto di convenzione sul diritto dei trattati, poi divenuto l'art. 31 della Convenzione di Vienna (*Report of the International Law Commission on the Work of its Eighteenth Session. Official Records of the General Assembly, Twenty-first Session, Supplement No. 9, A/6309/Rev.1. Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II, A/CN.4/191, p. 221), nonché il Sesto Rapporto del Relatore Speciale Waldock (*Sixth Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur. Extract from the Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II, A/CN.4/186 and Add.1, 2/Rev.1, 3-7, p. 98).

⁹⁰ E' questo l'approccio seguito dalla giurisprudenza internazionale: si confronti, in particolare, Corte Internazionale di Giustizia, *International Status of South-West Africa*, cit., p. 135 s., nonché gli altri esempi citati in *Fifteenth Report*, cit., A/CN.4/624/Add.2, p. 14 s. In quest'ottica, può apparire fuorviante il richiamo, operato dalla linea guida 4.7.1, alla 'general rule of interpretation', visto che esso sembra rimandare ai mezzi primari di interpretazione di cui all'art. 31, mentre le dichiarazioni interpretative unilaterali vengono di fatto ricondotte, sia in modo implicito dalla giurisprudenza internazionale, sia in maniera più esplicita dalla CDI nel commentario (*Report of the International Law Commission, Sixty-second Session [2010]*, cit., A/65/10, p. 227), ai mezzi complementari di cui all'art. 32; inoltre, si tratta di strumenti interpretativi da prendere in considerazione «as appropriate», cioè in relazione alle circostanze concrete (*ib.*, 227 s.).

base alle circostanze e senza alcun automatismo, un accordo sull'interpretazione del trattato, da ricondurre, come specificato nel commentario, all'art. 31 della Convenzione di Vienna⁹¹. In casi del genere è però difficile determinare se l'accordo interpretativo faccia parte del 'contesto interno' del trattato di cui all'art. 31 par. 2 o del 'contesto esterno' ex art. 31 par. 3. La soluzione del problema dipende dalle circostanze nelle quali la dichiarazione è stata formulata ed eventualmente approvata dalle altre parti: infatti, se la dichiarazione venisse resa prima della firma del trattato ed approvata nel momento in cui le parti esprimono il loro consenso (o addirittura prima di questo momento), la dichiarazione e la sua unanime approvazione potrebbero dar luogo ad un «accordo in rapporto col trattato (...) concluso fra tutte le parti in occasione della conclusione del trattato » ex art. 31 par. 2 lett. a oppure ad uno «strumento posto in essere da una o più parti in occasione della conclusione del trattato e accettato dalle parti come strumento in connessione col trattato » ex art. 31 par. 2 lett. b⁹²; se, al contrario, l'accordo interpretativo venisse raggiunto dopo la conclusione del trattato, esso costituirebbe una «prassi successivamente seguita nell'applicazione del trattato attraverso la quale si sia formato un accordo delle parti in materia di interpretazione del medesimo» ex art. 31 par. 3 lett. b o, in ragione della sua natura formale, un «accordo ulteriore intervenuto fra le parti in materia di interpretazione del trattato o della applicazione delle sue disposizioni » ex art. 31 par. 3 lett. a⁹³.

⁹¹ La questione della riconducibilità delle dichiarazioni 'accettate' agli accordi ex art. 31 della Convenzione di Vienna era stata volutamente differita in sede di esame delle *guidelines* in tema di reazioni alle dichiarazioni interpretative; tuttavia, a suo favore si erano già espressi alcuni membri della Commissione (*Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]*, cit., A/63/10, p. 145), nonché lo stesso Pellet (*Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, p. 29 ss.). Sulla possibilità che l'accordo sia raggiunto tacitamente, si confronti *supra*, *ubi nota* 72. Per approfondimenti circa il ruolo delle dichiarazioni interpretative quali mezzi per conferire potenziale dignità (in caso di accettazione) a letture unilaterali che altrimenti andrebbero ricondotte ai *travaux préparatoires* e costituirebbero meri mezzi complementari di interpretazione ex art. 32, si veda SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 253 ss.

⁹² L'opzione della riconduzione all'art. 31 par. 2 lett. b appare preferibile, vista la natura originariamente unilaterale dello strumento; in questo senso SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 236 ss.

⁹³ In altre sedi Pellet aveva fatto riferimento più che altro al par. 3 lett. a dell'art. 31 (in questo senso già *Third Report*, cit., A/CN.4/491/Add. 4, p. 29 ss., *Thirteenth Report*, cit., A/CN.4/600, p. 5, nonché *Fourteenth Report*, cit., A/CN.4/614, p. 13; parallelamente *Report of the International Law Commission. Sixtieth Session [2008]*,

cit., A/63/10, p. 140, nonché il commentario alla *guideline 2.9.1*, in *Report of the International Law Commission. Sixty-first Session [2009]*, cit., A/64/10, p. 258 ss.): la preferenza accordata alla disposizione che prevede accordi successivi alla conclusione del trattato riflette la posizione del Relatore Speciale e della Commissione, ad avviso dei quali, come già ricordato, le dichiarazioni interpretative (purché, ovviamente, non condizionate) possono essere formulate senza limiti temporali. In realtà, la distinzione tra accordi interpretativi rilevanti ex par. 2 e accordi riconducibili al par. 3, non è del tutto immediata, sia in ragione dell'ambiguità della previsione pattizia (non chiarita neanche nel commentario della Commissione), sia a motivo di una leggera discordanza tra i due testi autentici in inglese e francese: infatti, mentre il testo inglese parla di accordi conclusi «in connection with the conclusion of the treaty», il testo autentico in francese fa invece riferimento ad accordi intervenuti «à l'occasion de la conclusion du traité» (ad esempio YASSEEN, *L'interprétation*, cit., p. 37 s., facendo riferimento al testo in francese, ritiene che l'accordo possa essere considerato contemporaneo anche qualora non sia propriamente coevo alla conclusione del trattato, sempre che non sia intercorso un eccessivo lasso temporale; fa invece riferimento al momento della conclusione del trattato MARESCA, *Il diritto dei trattati*, cit., p. 355 s. e, apparentemente, si attesta nello stesso senso anche SOREL, *Convention de Vienne de 1969. Article 31. Règle général d'interprétation*, in CORTEN, KLEIN [eds.], *Les Conventions de Vienne*, cit., II, p. 1318, nota 109). In ogni caso, l'individuazione della nozione di 'contemporaneità' rispetto alla conclusione del trattato non è di grande rilievo pratico, sia perchè in entrambe le ipotesi l'accordo sarebbe qualificabile come mezzo primario di interpretazione, sia in quanto, secondo l'opinione prevalente, l'art. 31 non stabilisce alcun rapporto gerarchico tra i criteri in esso indicati (in questo senso il commentario del 1966: *Report of the International Law Commission on the Work of its Eighteenth Session*, cit., A/CN.4/191, p. 220). Va inoltre notato come la Commissione, facendo riferimento all'approvazione ad opera di tutte le parti contraenti, abbia implicitamente voluto risolvere la questione relativa alla necessità che gli accordi rilevanti ex art. 31 debbano essere conclusi tra tutte le parti del trattato, problema che nasce dal fatto che l'art. 31 par. 2 lett. a menziona espressamente l'unanimità, mentre il par. 2 lett. b e il par. 3 non contengono specificazioni. A tal proposito, si afferma spesso che gli accordi ex par. 2 lett. b debbano essere conclusi tra tutte le parti (sia in virtù di un parallelismo con l'ipotesi prevista dalla lett. a del medesimo paragrafo, sia in quanto la concomitanza con la conclusione del trattato rende verosimile la partecipazione di tutti i soggetti contraenti), mentre gli accordi ex par. 3 potrebbero essere conclusi anche solo tra alcune parti (anche se in questo caso essi, in quanto *res inter alios actae*, non sarebbero opponibili ai soggetti che vi sono rimasti estranei). Sul tema si confrontino: *Sixth Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock*, cit., A/CN.4/186 and Add.1, 2/Rev.1, 3-7, p. 98, laddove Waldock sostiene che un accordo intercorso solo tra alcune parti potrebbe aver rilievo come contesto ai sensi del par. 2 soltanto in presenza dell'acquiescenza delle altre parti; YASSEEN, *L'interprétation*, cit., p. 46, che ammette la possibilità di un accordo ex par. 3 che non coinvolga la totalità dei soggetti che sono parti del trattato; BARIATTI, *L'interpretazione*, cit., p. 193 ss., la quale sostiene che gli accordi ex par. 2 lett. b debbano intercorrere tra tutte le parti, mentre quelli ex par. 3 possono anche essere 'parziali'; HEYMANN, *Einseitige Interpretationserklärungen*, cit., p. 135, che afferma, seppure con qualche temperamento, che un accordo

La modifica e il ritiro di una dichiarazione (che pure possono essere operati liberamente, secondo quanto prevedono le linee guida 2.4.9 e 2.5.12) potrebbero, al contrario, non essere significativi ai fini dell'interpretazione del testo, in quanto le altre parti contraenti hanno fatto affidamento sulla dichiarazione iniziale (*draft guideline* 4.7.2). Il fatto che l'autore di una dichiarazione non possa invocare un'interpretazione contraria a quella precedentemente sostenuta costituisce certamente applicazione del principio di buona fede, anche se in dottrina non è chiaro se si tratti di un vero e proprio *estoppel*⁹⁴.

interpretativo rilevante ai sensi dell'art. 31 debba intercorrere tra tutte le parti. In ogni caso, sembra ragionevole ritenere che un accordo raggiunto solo tra alcune delle parti di un trattato possa rilevare come patto *inter partes* in una controversia che coinvolga solo i soggetti stipulanti, a causa della generale 'bilateralizzazione' dei rapporti nascenti dai trattati multilaterali (in questo senso SAPIENZA, *Dichiarazioni interpretative*, cit., p. 240 s).

⁹⁴ In questo senso *Fifteenth Report*, cit., A/CN.4/624/Add.2, p. 9 s. Si confronti a tale proposito la già citata opinione dissenziente del giudice Alfaro nel caso riguardante il Tempio di Preah Vihear: «(w)hatever term or terms be employed to designate this principle such as it has been applied in the international sphere, its substance is always the same: inconsistency between claims or allegations put forward by a State, and its previous conduct in connection therewith, is not admissible (*allegans contraria non audiendus est*). Its purpose is always the same: a State must not be permitted to benefit by its own inconsistency to the prejudice of another State (*nemo potest mutare consilium suum in alterius injuriam*). (...) Finally, the legal effect of the principle is always the same: the party which by its recognition, its representation, its declaration, its conduct or its silence has maintained an attitude manifestly contrary to the right it is claiming before an international tribunal is precluded from claiming that right (*venire contra factum proprium non valet*)» (Corte Internazionale di Giustizia, *Case concerning the Temple of Preah Vihear*, cit., p. 40). Si rinvia inoltre al *guiding principle* 10 adottato dalla Commissione in tema di atti unilaterali degli Stati che costituiscono fonte di obbligazioni, il quale così dispone: «A unilateral declaration that has created legal obligations for the State making the declaration cannot be revoked arbitrarily. In assessing whether a revocation would be arbitrary, consideration should be given to (...) (b) The extent to which those to whom the obligations are owed have relied on such obligations (...)» (*Report of the International Law Commission, Fifty-eighth Session [2006]. General Assembly Official Records, Sixty-first Session, Supplement No. 10, A/61/10*, p. 380). In definitiva, l'istituto dell'*estoppel* (o, più semplicemente, il divieto di agire contro buona fede) può venire in considerazione nell'ambito delle dichiarazioni interpretative unilaterali in vari ambiti: quale limite alla possibilità di formulare dichiarazioni senza limiti temporali; come fonte di un possibile accordo tacito (*rectius*, dell'impossibilità di contestare un'interpretazione non opposta); quale ostacolo alla possibilità di ritirare e modificare liberamente le dichiarazioni medesime o di sostenere un'interpretazione difforme rispetto a quella avanzata formalmente.

Le linee guida appena esposte si applicano, naturalmente, alle mere dichiarazioni interpretative, mentre nulla viene previsto con riguardo alle dichiarazioni condizionate. Esse infatti, come chiarito dal Relatore Speciale, vanno equiparate alle riserve e producono i medesimi effetti di queste, sempre che presentino i relativi requisiti⁹⁵.

Sempre nel 2010 Alain Pellet, nell'ambito del suo Sedicesimo Rapporto, ha completato la sua analisi occupandosi del problema dello *status* delle dichiarazioni interpretative nel caso della successione di Stati (questione sulla quale non si registra alcuna pratica a livello internazionale). La relativa linea guida prevede che lo Stato successore abbia una triplice possibilità: chiarire la sua posizione con riguardo alle dichiarazioni interpretative formulate dallo Stato predecessore (è questa l'opzione che la Commissione raccomanda); mantenersi inerte (con conseguente presunzione di accettazione della posizione precedente); dimostrare, con la sua condotta, l'intenzione di mantenere in essere o, al contrario, rifiutare, le dichiarazioni formulate dallo Stato predecessore. Quanto alla possibilità dello Stato successore di proporre delle autonome dichiarazioni interpretative, Pellet si limita a ricordare come, secondo la linea guida 2.4.3, «an interpretative declaration may be formulated at any time»⁹⁶.

⁹⁵ Così si legge in *Fifteenth Report*, cit., A/CN.4/624/Add.2, p. 6 s. Il Relatore Speciale aveva originariamente proposto un'apposita linea guida, numerata come 4.7.4 e rubricata «Effects of a conditional interpretative declaration» («A conditional interpretative declaration produces the same effects as a reservation in conformity with guidelines 4.1 to 4.6.»); essa, tuttavia, è stata successivamente eliminata poiché, in base a quanto precedentemente stabilito per il caso in cui non fosse stata ravvisata alcuna peculiarità nel regime applicabile alle dichiarazioni condizionate, si è ritenuto sufficiente il futuro inserimento, nella versione finale della «Guide to Practice», di una previsione generale che sottoponga le dichiarazioni condizionate al regime delle riserve (*Report of the International Law Commission, Sixty-second Session [2010]*, cit., A/65/10, p. 26; sul punto si confronti anche *infra*, nota 97).

⁹⁶ La direttiva in esame, proposta dal Relatore quale linea guida 5.19 (*Sixteenth Report on Reservations to Treaties by Alain Pellet, Special Rapporteur. Addendum*, 17 May 2010, A/CN.4/626/Add.1, p. 5 ss.), è stata approvata dal *Drafting Committee*, con alcune variazioni, come *guideline* 5.4.1 (*Reservations to Treaties. Text and Title of the Draft Guidelines Provisionally Adopted by the Drafting Committee on 1 and 2 June 2010*, A/CN.4/L.760/Add.2, p. 6); se ne legga il commentario in *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010)*, cit., A/65/10, p. 270 s. La corrispondente disciplina in materia di riserve si presenta

4. Conclusioni

Al termine di questo *excursus* è possibile rilevare come, dopo circa un quindicennio di lavori, la Commissione abbia quasi portato a termine la «Guide to Practice» relativa alle «Reservations to treaties», creando un quadro completo di linee guida che spaziano dal problema della definizione e della qualificazione delle dichiarazioni interpretative ai più rilevanti problemi applicativi⁹⁷.

Non può tacersi in questa sede come alcune carenze del *modus operandi* della Commissione siano state frequentemente oggetto delle critiche della dottrina internazionalistica, che ha stigmatizzato in particolare il carattere macchinoso del processo di elaborazione delle *guidelines* e l'eccessiva prudenza che guida a volte la Commissione nelle sue scelte⁹⁸. Ciononostante, i lavori della CDI rappresentano certamente una positiva

molto più articolata ed è contenuta nelle *guidelines* da 5.1.1 a 5.3.3; se ne confrontino i testi in *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010)*, cit., A/65/10, p. 68 ss.

⁹⁷ Il testo completo delle *draft guidelines* che sono state finora *provisionally adopted* della Commissione può leggersi in *Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010)*, cit., A/65/10, p. 36 ss. La CDI, allo stadio attuale, ha terminato l'analisi di tutti i rapporti e di tutte le proposte del Relatore Speciale e conta di adottare la versione finale della «Guide to Practice» nel 2011, durante la 63esima sessione, tenendo in considerazione anche le osservazioni formulate dagli Stati, dalle organizzazioni internazionali e dagli organi con i quali essa coopera (*ib.*, p. 13). Va rilevato come le linee guida riguardanti le dichiarazioni condizionate siano attualmente poste tra parentesi quadre: ciò in quanto, come già accennato, la Commissione si era in passato riservata di sostituirle con un'unica linea guida che le equiparasse alle riserve nel caso in cui, al termine dei lavori, il regime delle due tipologie di dichiarazioni fosse risultato sostanzialmente analogo (*Report of the International Law Commission, Fifty-fourth Session [2002]*, cit., A/57/10, p. 119).

⁹⁸ Al punto, per ragioni di spazio, non può essere dedicata in questa sede l'attenzione che meriterebbe; si confrontino, *ex multis*, RAMCHARAN, *The International Law Commission: its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law*, The Hague, 1977; EL BARADEI, FRANCK, TRACHTENBERG, *The International Law Commission: the Need for a New Direction*, Unitar Policy and Efficacy Studies No. 1, 1981; MCRAE, *The International Law Commission: Codification and Progressive Development After Forty Years*, in *Canadian Yearbook of International Law*, 1987, p. 355 ss.; SETTE CAMARA, *The International Law Commission: Discourse on Method*, in *Le droit international a l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, 1987, I, p. 467 ss.; SINCLAIR, *The International Law Commission*, cit.; GRAEFRATH, *The International Law Commission*, cit., p. 595 ss.; TREVES, *La codificazione del diritto internazionale nel quadro delle Nazioni Unite*,

eccezione, a fronte di una dottrina frequentemente indifferente rispetto alla problematica delle dichiarazioni interpretative unilaterali. Il dialogo tra il Relatore Speciale, il *Drafting Committee*, il *plenum* della Commissione, il *Sixth Committee* dell'Assemblea Generale e l'Assemblea medesima dà luogo ad una mole di materiali, che, per quanto complessi e non sempre di facile consultazione, possono costituire un utile materiale di studio, specie in un settore così spesso trascurato.

Quanto ai risvolti pratici, appare improbabile che le indicazioni fornite nella «Guide to Practice» dedicata alle riserve vengano tradotte in norme vincolanti, dando luogo ad un sistema compiuto di regole che chiarisca i punti lasciati oscuri dalla Convenzione di Vienna. Infatti, negli ultimi decenni nessun lavoro della Commissione (che, peraltro, non è l'unico *law-making organ* nel contesto internazionale⁹⁹) si è tradotto in convenzioni o, come potrebbe accadere nel caso di specie, nella revisione o nella integrazione tramite protocolli di testi pattizi già esistenti e, d'altra parte, al momento della ripresa dei lavori in tema di riserve, la Commissione ha affermato che l'esito finale (fatta salva la sottoposizione di proposte alternative all'Assemblea Generale), sarebbe stato costituito proprio dall'adozione di una «Guide to Practice» costituita da *draft articles*, eventualmente accompagnati da *model clauses*¹⁰⁰. Inoltre, molte delle disposizioni in tema di riserve e dichiarazioni

in *Le Nazioni Unite del 2000. Verso un nuovo ordine internazionale*, Bari, 1991; ANDERSON, BOYLE, LOWE, WICKREMASINGHE (eds.), *The International Law Commission and the Future of International Law*, London, 1998; *The International Law Commission Fifty Years After: an Evaluation*, New York, United Nations, 2000; PELLET, *Responding to New Needs through Codification and Progressive Development*, in GOWLLAND-DEBBAS (ed.), *Multilateral Treaty-Making: the Current Status of Challenges to and Reforms Needed in International Legislative Process*, The Hague, 2000, p. 13 ss.; ID., *Between Codification and Progressive Development*, cit., p. 20 ss.; BERMAN, *The ILC*, cit.; TOMUSCHAT, *The International Law Commission - An Outdated Institution?*, in *German Yearbook of International Law*, 2006, p. 77 ss.; CHEN, *Structural Limitations*, cit. Si rinvia inoltre alle considerazioni svolte da CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, p. 55 ss.

⁹⁹ Per una panoramica degli organi preposti alla creazione di norme internazionali si confronti BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, cit. e, con particolare riferimento alla codificazione e allo sviluppo progressivo, p. 163 ss.

¹⁰⁰ Ciò spiega anche la forma di mere raccomandazioni che caratterizza diverse direttive, quali le *guidelines* 2.1.9, 2.4.0, 2.4.3 bis, 2.6.10, 2.9.3 e 5.4.1. Si confrontino *Sixteenth Report*, cit., A/CN.4/626/Add.1, p. 6 e, per l'espressa esclusione di una revisione delle Convenzioni di Vienna del 1969, 1978 e 1986, *Report of the*

interpretative appaiono riproduttive della Convenzione di Vienna (o comunque di norme consuetudinarie) e, al contrario, le previsioni dotate di contenuti innovativi si presentano alquanto tecniche e dettagliate e, in alcuni casi, sono state oggetto di vivaci dibattiti, ragion per cui un eventuale consenso a livello internazionale potrebbe essere difficile da raggiungere¹⁰¹.

In ogni caso, la forma di *guidelines* che l'esito dei lavori della Commissione ha assunto nella materia in esame non va necessariamente considerata in maniera negativa, sia perché nel caso di regole secondarie la forma convenzionale non rappresenta un'alternativa necessaria¹⁰², sia perché lo strumento delle linee guida permette di evitare le negoziazioni ed i compromessi politici tipici delle conferenze diplomatiche. Inoltre, l'interazione tra la Commissione e i governi nazionali, sviluppata in fase di stesura della «Guide to Practice» sia in maniera diretta (ad esempio attraverso i questionari o le richieste di commenti inviate agli Stati), sia in maniera indiretta (mediante il *Sixth Committee* o l'Assemblea Generale), genera consenso e favorisce la formazione di nuove regole consuetudinarie¹⁰³.

International Law Commission on the Work of its Forty-eighth Session (1996). Official Records of the General Assembly, Fifty-first Session, Supplement No. 10. Extract from the Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. II (2), A/51/10, p. 79; il punto si trova riaffermato, incidentalmente, anche nel recente Report of the International Law Commission, Sixty-second Session (2010), cit., A/65/10, p. 270.

¹⁰¹ In casi del genere, la proposta di immediata conversione delle linee guida in un testo convenzionale potrebbe persino risultare controproducente, nel senso che si rischierebbe o un sovvertimento delle posizioni della Commissione oppure la ratifica del testo pattizio da parte di un numero esiguo di Stati (*ex multis* MCRAE, *The International Law Commission*, cit., p. 360 ss., GRAEFRATH, *The International Law Commission*, cit., p. 600 s., PELLET, *Between Codification and Progressive Development*, cit., p. 19 s. e BERMAN, *The ILC*, cit., p. 124; per un'agile panoramica sui punti più controversi in materia di riserve e dichiarazioni interpretative si confronti MATHESON, *The Fifty-eight Session of the International Law Commission*, in *American Journal of International Law*, 2007, 2, p. 435 s.).

¹⁰² Secondo la definizione data nel 1961 da HART, *The Concept of Law* (da noi consultato nell'edizione Oxford 1994, p. 94) le regole secondarie sono le 'metaregole' del diritto internazionale, cioè quelle che stabiliscono il modo in cui vengono create, modificate, applicate e sanzionate le regole primarie (che a loro volta hanno ad oggetto i diritti e gli obblighi dei soggetti dell'ordinamento).

¹⁰³ La Corte Internazionale di Giustizia ha talvolta considerati i *draft articles* prodotti dalla CDI quale prova dell'avvenuta formazione di consuetudini internazionali, come nel caso *Gabčíkovo-Nagymaros* (Corte Internazionale di Giustizia, *Gabčíkovo-Nagymaros Project [Hungary/Slovakia], Judgment*, in *ICJ Reports*, 1997,

In conclusione, non appare improbabile che, anche qualora rimanessero allo stadio di mere direttive, le linee guida riescano a diventare, grazie alla loro autorevolezza quale strumento di *soft law* o quale prova dell'esistenza di consuetudini internazionali, un reale punto di riferimento per la diplomazia mondiale¹⁰⁴.

p. 7 ss.; per ulteriori riferimenti giurisprudenziali si rinvia a SINCLAIR, *The International Law Commission*, cit. p. 127 ss. e BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, cit., p. 200 ss.). Per approfondimenti sulla lettura del ruolo delle *guidelines* qui proposta si confronti in particolare SINCLAIR, *The International Law Commission*, cit., p. 37 ss., il quale, pur sostenendo che lo strumento più opportuno per la codificazione sia la predisposizione di convenzioni multilaterali, ammetteva già nel 1987 che l'esiguità delle ratifiche «cast(s) a measure of doubt on the traditional assumption that the end-product of the Commission's work should be a codification convention». Per ulteriori approfondimenti si rinvia a BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, cit., p. 181 ss.; AMOROSO, *Attività delle organizzazioni internazionali. Nazioni Unite. Assemblea Generale. 62a sessione. Questioni giuridiche*, in *La Comunità internazionale*, 2008, 4, p. 700 s.; CHEN, *Structural Limitations*, cit., p. 475 ss.

¹⁰⁴ Per un bilancio generale sugli esiti dei lavori della CDI all'interno del diritto internazionale dei trattati si rinvia a DÖRR, *Codifying and Developing Meta-Rules: The ILC and the Law of Treaties*, in *German Yearbook of International Law*, 2006, p. 129 ss., TOMUSCHAT, *The International Law Commission*, cit., p. 83 ss. e, con specifico riferimento alla tematica in esame, DE BRABANDERE, *La 60ième session de la Commission*, cit., p. 250 s. Per approfondimenti specifici sul ruolo del *soft law* nel diritto internazionale si confronti BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, cit., p. 211 ss.