

Capitolo V

LE RISERVE NEI TRATTATI

1. Nozione 2. Tipologia delle riserve 3. L'ammissibilità delle riserve e gli effetti delle riserve ammissibili 4. L'accettazione delle riserve, le obiezioni alle riserve e i loro effetti 5. Le riserve inammissibili 6. La competenza a formulare le riserve.

1. Nozione.

L'art. 1 d) Cdt definisce una riserva come « **una dichiarazione unilaterale**, quale che sia la sua formulazione o denominazione, fatta da uno Stato quando sottoscrive, ratifica, accetta o approva un trattato, o vi aderisce, mediante la quale esso **mira ad escludere o modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato** nella loro applicazione a tale Stato ». La possibilità per uno Stato di apporre una riserva all'atto di manifestare il suo consenso ad obbligarsi ad un trattato costituisce un notevole temperamento al c.d. principio dell'**integrità dei trattati** nella direzione di favorirne invece la **flessibilità**. In linea di principio, infatti, le manifestazioni di volontà che costituiscono un accordo internazionale devono essere identiche e dirette ad obbligarsi a rispettare integralmente tutte le regole inserite nel testo del trattato: in caso contrario, l'accordo non si forma.

Per questo motivo, come si è detto nel capitolo precedente, una volta che il testo del trattato è stato adottato e autenticato, non è più possibile variarlo se non riaprendo il negoziato: se il trattato è stipulato in forma solenne, gli Stati firmatari possono solo decidere se ratificare o meno il trattato; ma non modificarne il testo; allo stesso modo, se il trattato è aperto, gli Stati non firmatari possono decidere se aderire o meno al trattato, ma non modificarne il testo. Tuttavia, un notevole temperamento al principio dell'integrità dei trattati è costituito, appunto, dalla possibilità per gli Stati di apporre una riserva all'atto di manifestare il consenso ad obbligarsi ad un trattato. La possibilità di apporre riserve ha senso, in particolare, nel caso di **trattati multilaterali**, per favorire la partecipazione del maggior numero possibile di Stati, ivi compresi quelli che non sono riusciti a far prevalere completamente i propri interessi in sede di negoziato. Infatti, pur non potendo modificare il testo del trattato, gli Stati che appongono una riserva, se questa è ammissibile, possono escludere l'applicazione di certe disposizioni del trattato nei loro confronti o modificarne il contenuto: per tale via, questi Stati possono essere indotti a divenire parti di un trattato che, altrimenti, giudicherebbero incompatibile con i propri interessi. D'altra parte, ne soffre l'integrità del trattato dal momento che, per effetto delle riserve, non tutti gli Stati parti del trattato sono obbligati a rispettare tutte le sue disposizioni, o a rispettare disposizioni di identico contenuto.

Le norme consuetudinarie che disciplinano le riserve sono codificate nella **Parte II, Sezione 2 (artt. 19-23) Cdt**. Tuttavia, la disciplina della Cdt è apparsa,

per alcuni aspetti, insoddisfacente e, per altri, è stata ulteriormente sopravanzata dalla prassi successiva. Le esigenze evidenziate dalla prassi successiva all'adozione della Cdt hanno, dunque, provocato una **ripresa dei lavori di codificazione in seno all'ONU**: a partire dal 1995, la Commissione del diritto internazionale è tornata ad occuparsi della materia delle riserve al dichiarato scopo di eliminare talune ambiguità e lacune della disciplina contenuta nella Cdt, senza tuttavia mirare ad emendare la Cdt ma, più modestamente, ad adottare, ad integrazione della Convenzione, una serie di articoli, sotto forma di « **Guida alla prassi** ». Il nuovo articolato è stato adottato in via definitiva nel 2011 e di esso l'Assemblea generale dell'ONU ha preso atto con la Ris. 68/111, del 16 dicembre 2013.

2. Tipologia delle riserve.

Stando alla definizione sopra riportata, le riserve possono essere di due o, secondo alcuni, di tre tipi: si parla, innanzitutto, di **riserve eccezionali** quando lo Stato mira ad escludere l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato (o dell'intero trattato ma limitatamente ad alcuni aspetti).

Si veda anche la sez. 1.1.3 della citata Guida alla prassi del 2011. In proposito, si può ricordare, ad es., che l'art. IX della Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio del 1948 prevede che le controversie tra le parti relative all'applicazione o all'esecuzione della Convenzione saranno sottoposte alla Corte internazionale di giustizia. Vari Stati (tra cui gli Stati Uniti) hanno apposto una riserva mirante ad escludere l'applicazione di tale disposizione nei loro confronti. Molti altri Stati hanno apposto riserve simili a simili disposizioni contenute in altri trattati internazionali (si v. i Cap. XXI e XXII).

Si parla, invece, di **riserve modificative** quando lo Stato mira a modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato (o dell'intero trattato ma limitatamente ad alcuni aspetti).

La Guida alla prassi del 2011 specifica in proposito che costituiscono riserve le dichiarazioni con cui uno Stato intende limitare gli obblighi imposti da un trattato (sez. 1.1.1.) o impegnarsi ad ottemperare a tali obblighi in maniera diversa (anche se considerata equivalente) rispetto quanto previsto dal trattato (sez. 1.1.2).

Più in generale, sono da considerarsi riserve modificative tutte quelle che mirano a modificare gli effetti giuridici di una disposizione del trattato nei confronti della parte che formula la riserva, comprese, in sostanza, le **riserve interpretative**, che vengono invece talvolta considerate in dottrina come un terzo tipo di riserve, accanto a quelle eccezionali e a quelle modificative. Come ha precisato anche la Guida alla prassi del 2011, le vere e proprie riserve interpretative vanno distinte dalle semplici **dichiarazioni interpretative** che

talvolta gli Stati effettuano al momento di firmare o ratificare un trattato, o di aderirvi (sez. 1.3).

La distinzione si fonda sull'effetto giuridico che lo Stato che formula la dichiarazione intende produrre: se lo Stato intende accettare certe disposizioni del trattato solo se interpretate in un certo modo, allora ci si trova in presenza di una vera e propria riserva e si tratta di accertare, come per tutte le riserve, se la riserva sia o meno ammissibile; se, invece, lo Stato si limita ad avanzare il suo punto di vista senza però subordinare il suo consenso a quella determinata interpretazione, la sua dichiarazione non è equiparabile a una vera e propria riserva: si tratta, piuttosto, di un'interpretazione unilaterale del trattato, in quanto tale non opponibile ai terzi. Nel secondo caso, non può escludersi che lo Stato si trovi ad essere successivamente obbligato ad abbandonare l'interpretazione sostenuta nella sua dichiarazione: ciò potrebbe, in particolare, accadere se, a seguito di una controversia con un altro Stato che avesse avanzato un'interpretazione diversa, la controversia fosse risolta con una sentenza internazionale che, applicando le norme internazionali sull'interpretazione dei trattati, accertasse in maniera imparziale e vincolante che quella interpretazione non era corretta (si v. il Cap. VI).

La distinzione tra riserve e dichiarazioni interpretative si apprezza soprattutto (anche se non esclusivamente) in relazione a quei trattati che vietano l'apposizione di riserve: come precisa anche la Guida alla prassi del 2011, si deve presumere in tal caso che eventuali dichiarazioni effettuate dagli Stati all'atto di stipulare il trattato siano mere dichiarazioni interpretative e non vere e proprie riserve. Tuttavia, se lo Stato intende escludere o modificare l'effetto giuridico di certe disposizioni del trattato (o dell'intero trattato limitatamente a certi aspetti), tali dichiarazioni costituiscono riserve (sez. 1.3.3); in quest'ultimo caso, però, si tratta di riserve inammissibili, sulle cui conseguenze si v. *infra*, par. 5. A volte è lo stesso trattato che, pur vietando le riserve, consente espressamente le semplici dichiarazioni interpretative. Un esempio è costituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982: l'art. 309 Unclos vieta le riserve da un punto di vista generale, ma l'art. 310 Unclos precisa che l'art. 309 non preclude la possibilità per uno Stato « di formulare dichiarazioni, quale che ne sia la formulazione o la denominazione, in particolare allo scopo di armonizzare le sue leggi e i suoi regolamenti con la Convenzione, a condizione che tali dichiarazioni non si propongano di escludere o modificare l'effetto giuridico delle disposizioni della Convenzione nei suoi confronti ». Sembra doversene evincere che non ci si trova di fronte ad una dichiarazione ammissibile ai sensi dell'art. 310 ma ad una riserva vietata dall'art. 309 quando uno Stato dichiara che non accetta di vincolarsi se la norma non viene applicata nei suoi confronti con quella interpretazione.

• Giurisprudenza

La distinzione tra riserve e dichiarazioni interpretative nel contesto dell'Unclos, e la questione collegata dell'opponibilità di queste ultime ai terzi, sono state evocate dinanzi alla Corte internazionale di giustizia nella controversia tra Romania e Ucraina relativa alla delimitazione marittima nel Mar Nero. Al momento di firmare la Convenzione, la Romania aveva, infatti, effettuato una dichiarazione circa l'effetto delle isole disabitate

sulla delimitazione delle zone marine tra Stati ed aveva poi confermato tale dichiarazione all'atto della ratifica. Poiché l'Ucraina non aveva sollevato obiezioni, la Romania sosteneva che ciò equivallesse ad un'accettazione della dichiarazione, come se si trattasse di una vera e propria riserva, e che la dichiarazione fosse pertanto divenuta opponibile all'Ucraina (si v. in proposito *infra*, par. 4). La Corte si limitò in proposito ad osservare che, ai sensi dell'art. 310 Unclos, le dichiarazioni effettuate da uno Stato non possono escludere o modificare l'effetto giuridico della Convenzione e, pertanto, concluse nel senso della possibilità da parte sua di procedere all'applicazione delle pertinenti disposizioni della Convenzione così come interpretate nella sua giurisprudenza alla luce delle regole sull'interpretazione dei trattati codificate nell'art. 31 Cdt (*C. int. g., Sent. 3 febbraio 2009, in ICJ Reports, 2009, p. 61 ss., par. 42*).

3. L'ammissibilità delle riserve e gli effetti delle riserve ammissibili.

L'ammissibilità delle riserve deve valutarsi sotto due aspetti: l'aspetto formale-procedurale e quello sostanziale.

Per quanto riguarda l'**aspetto formale-procedurale**, la **competenza a formulare le riserve** sarà esaminata *infra*, nel par. 6. Conviene invece qui ricordare, innanzitutto, che, in base all'art. 23 Cdt, la riserva deve essere **formulata per iscritto e comunicata agli Stati contraenti** e agli altri Stati aventi titolo per divenire parti del trattato (ad es., nel caso di un trattato « aperto », a tutti gli Stati); nel caso in cui esista un depositario, la riserva va comunicata al depositario, che provvederà ad informarne gli altri Stati. In secondo luogo, per quanto riguarda il **momento in cui la riserva può essere apposta**, la Cdt fa riferimento al momento in cui lo Stato sottoscrive il trattato e, nel caso dei trattati stipulati in forma solenne, a quello successivo in cui lo Stato manifesta il suo consenso ad obbligarsi mediante ratifica (accettazione o approvazione) o, nel caso di uno Stato non firmatario, adesione (art. 19); nel caso di una riserva apposta all'atto della firma di un trattato stipulato in forma solenne, essa deve essere confermata all'atto della ratifica, a meno che il trattato non preveda altrimenti (art. 21 Cdt). La Guida alla prassi del 2011 va, però, oltre la disciplina codificata nella Cdt e ammette anche le c.d. **riserve tardive**, quelle cioè, formulate in un momento successivo a quello in cui lo Stato ha espresso il suo consenso ad obbligarsi mediante firma, ratifica o adesione, ma solo se ciò è espressamente previsto dal trattato o, in assenza di una tale espressa previsione, se nessun altro Stato vi si oppone (sez. 2.3). Per quanto riguarda, invece, la disciplina delle riserve in caso di successione tra Stati, si rinvia al Cap. X.

Per quanto riguarda l'**aspetto sostanziale**, si è accennato che la possibilità di apporre riserve rende un trattato multilaterale flessibile, a scapito della sua integrità. Nel corso del tempo, il diritto internazionale si è evoluto nella direzione di una sempre maggiore flessibilità. La **regola tradizionale** era, infatti, quella per cui **la possibilità di apporre riserve doveva sempre essere concordata** in sede di negoziato e, dunque, **risultare espressamente dal testo del trattato**: in

caso contrario, la riserva si riteneva equivalente alla proposta di un nuovo accordo e lo Stato che la avesse formulata non avrebbe potuto considerarsi parte del trattato a meno che la riserva non fosse accettata da tutte le altre parti. **Attualmente, invece,** la Cdt consente ad uno Stato di apporre riserve, sia pure entro certi limiti, **anche in assenza di una previsione espressa nel testo del trattato** e, come si dirà meglio nel prossimo paragrafo, **l'esplicita accettazione degli altri contraenti non è sempre necessaria** e viene normalmente presunta in assenza di obiezioni.

Secondo l'art. 19 Cdt «uno Stato, all'atto di sottoscrivere, ratificare, accettare, approvare un trattato, o di aderirvi, può formulare una riserva a meno che: la riserva non sia proibita dal trattato; il trattato non disponga che possono essere fatte solo determinate riserve, fra le quali non figura quella in questione; oppure, negli altri casi, la riserva non sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato». In sostanza, dunque, **se il trattato contiene disposizioni relative alla possibilità di formulare riserve, tali disposizioni devono essere rispettate. Se, invece, il trattato nulla dice** circa la possibilità di apporre riserve, o comunque, pur consentendo determinate riserve, non ne vieta chiaramente altre, il criterio di ammissibilità di una riserva è quello della sua **compatibilità con l'oggetto e lo scopo del trattato**: non deve, cioè, trattarsi di una riserva che esclude o modifica l'applicazione di una disposizione fondamentale e caratterizzante l'intero trattato e rispetto alla quale si debba, dunque, presumere la volontà delle parti di privilegiarne l'integrale applicazione da parte di ognuna di esse.

La Guida alla Prassi del 2011 contiene una serie di utili specificazioni a quest'ultimo proposito. Tra queste, conviene almeno ricordare quella per cui il criterio della compatibilità con l'oggetto e lo scopo del trattato si applica anche in certi casi in cui il trattato contiene espresse disposizioni circa la possibilità di apporre riserve: quando il trattato proibisce l'apposizione di determinate riserve tra cui non figura quella in questione (sez. 3.1.3) e quando il trattato consente l'apposizione di determinate riserve senza però determinarne il contenuto (sez. 3.1.4).

• Giurisprudenza

L'art. 19 c) Cdt codifica una regola che era già stata da tempo enunciata dalla Corte internazionale di giustizia in un famoso parere del 1951 relativo alle riserve alla Convenzione del 1948 sul genocidio, la quale, appunto, nulla dice sulla possibilità di apporvi riserve. A seguito della formulazione da parte dell'Unione Sovietica di una riserva eccezionale all'art. IX (che, come si è già ricordato nel par. 2, prevede che le controversie tra le parti relative all'applicazione o all'esecuzione della Convenzione saranno sottoposte alla Corte internazionale di giustizia), alla Corte stessa fu chiesto un parere ai sensi dell'art. 96 C. Onu: con un primo quesito, si chiese alla Corte di chiarire se uno Stato che aveva formulato una riserva potesse considerarsi parte della Convenzione sul genocidio anche se alcuni Stati, e non altri, si opponevano alla riserva. La Corte rispose affermando che l'assenza di una norma che autorizza le riserve in un trattato multilaterale non implica necessariamente l'inammissibilità delle riserve, ma precisò che la facoltà di formulare riserve incontra un limite nell'oggetto e nello scopo del trattato (C.

int. g., *Parere 28 maggio 1951*, in *ICJ Reports*, 1951, p. 15 ss., a p. 20 ss.). Nel parere del 1951 la Corte si esprime in termini generali e non si pronunciò sulla questione specifica della compatibilità con l'oggetto e lo scopo della Convenzione sul genocidio di una riserva eccezzuativa all'art. IX. In una più recente sentenza relativa ad una controversia tra Congo e Ruanda, la Corte affermò invece espressamente che una riserva eccezzuativa all'art. IX della Convenzione sul genocidio non incide sugli obblighi sostanziali che discendono dalla Convenzione e, pertanto, non è incompatibile col suo oggetto e col suo scopo (*C. int. g., Sent. 3 febbraio 2006*, in *ICJ Reports*, 2006, p. 6 ss., par. 66-67).

Quanto agli **effetti delle riserve**, ovviamente di quelle ammissibili, questi sono diversi a seconda del tipo di riserva: nei rapporti tra lo Stato autore della riserva e le altre parti contraenti, le disposizioni del trattato che sono oggetto di riserva non si applicano, se la riserva è eccezzuativa, o si applicano così come modificate o interpretate dalla riserva, se la riserva è modificativa o interpretativa. Ovviamente, le disposizioni del trattato continuano invece ad applicarsi integralmente nei rapporti tra le altre parti del trattato.

L'art. 22 Cdt precisa, poi, che, salvo che il trattato non disponga diversamente, è sempre possibile il **ritiro di una riserva**, senza che sia necessario il consenso degli Stati che hanno accettato la riserva: in tal caso, la riserva cessa di produrre i suoi effetti a partire dal momento in cui il ritiro è notificato agli altri contraenti.

Si può ricordare, ad es., che l'Italia aveva apposto una riserva all'art. 12, par. 4, Pdcp, che afferma che « nessuno può essere arbitrariamente privato del diritto di entrare nel proprio paese », ai sensi della quale la disposizione citata « è senza pregiudizio della XIII disposizione transitoria della Cost. che vieta l'ingresso e il soggiorno di certi membri di Casa Savoia ». La riserva, ormai priva di oggetto a seguito dell'abrogazione, nel 2002, della disposizione transitoria in questione, è stata formalmente ritirata nel 2005. È stata contestualmente ritirata anche una riserva effettuata dall'Italia in relazione all'art. 14, par. 5, Pdcp, che afferma che « ogni individuo dichiarato colpevole di un reato ha diritto di far riesaminare l'accertamento della sua colpevolezza da un giudice superiore, in conformità della legge », ai sensi della quale la disposizione citata « non pregiudica l'applicazione delle norme italiane che, in accordo con la Costituzione, stabiliscono un unico grado di giurisdizione nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale relativi alle accuse contro il Presidente della Repubblica e i Ministri ». Dopo la modifica del 1989 dell'art. 134 Cost., la riserva era ancora attuale solo per i giudizi relativi ai reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione del Presidente della Repubblica.

4. L'accettazione delle riserve, le obiezioni alle riserve e i loro effetti.

I criteri sopra esposti circa l'ammissibilità delle riserve si riflettono anche, in parte, sulla questione della necessità o meno dell'**accettazione da parte degli altri Stati parti del trattato** affinché una riserva produca i suoi effetti nei loro confronti. Si ricava, infatti, dall'art. 20 Cdt che una riserva espressamente

autorizzata dal trattato non richiede un ulteriore atto di accettazione da parte degli altri contraenti, a meno che ciò non sia previsto dal trattato stesso (par. 1). Quando, però, risulta dal ristretto numero degli Stati contraenti del trattato, o dal suo particolare oggetto e scopo, che l'integrale applicazione del trattato da parte di tutti i contraenti è una condizione essenziale del consenso di ciascuno ad obbligarsi, una riserva apposta da uno Stato deve, invece, essere accettata da tutte le altre parti (par. 2). Negli altri casi, come si è accennato, l'accettazione di tutti non è strettamente necessaria ma ha, comunque, l'importante effetto di rendere senza dubbio la riserva opponibile, e quindi produttiva di effetti, nei confronti degli Stati che la hanno accettata (par. 4). Un caso particolare è, poi, costituito dai **trattati istitutivi di organizzazioni internazionali**, per i quali l'art. 20 Cdt richiede che, in assenza di diverse disposizioni del trattato, la riserva sia comunque accettata dal competente organo dell'organizzazione (par. 3).

L'**accettazione** degli altri Stati contraenti, anche quando è necessaria, può, però, essere anche **tacita**, cioè risultare da **fatti concludenti**; inoltre, l'art. 20 Cdt stabilisce che, anche in assenza di fatti concludenti e a meno che il trattato non disponga altrimenti, la riserva si considera accettata se non vengono formulate **obiezioni entro dodici mesi** dalla data della notifica della riserva agli altri contraenti; nel caso di uno Stato che divenga successivamente parte del trattato, questo ha, a sua volta, dodici mesi di tempo per opporsi a una riserva precedentemente formulata da un altro Stato. La Guida alla prassi del 2011 precisa, infatti, che non sono ammesse obiezioni tardive, cioè formulate dopo i dodici mesi (sez. 2.6.13) e che, una volta effettuata, l'accettazione, anche tacita, di una riserva non può essere successivamente ritirata o modificata (sez. 2.8.13). Per quanto riguarda, invece, il caso particolare dei **trattati istitutivi di organizzazioni internazionali**, il decorso di dodici mesi non è equivalente ad accettazione della riserva da parte del competente organo dell'organizzazione, ma la Guida alla prassi del 2011 ammette, comunque, che **l'ammissione dello Stato tra i membri dell'organizzazione** da parte dell'organo competente costituisca di per sé un'implicita accettazione della riserva.

Quanto, poi, alle eventuali **obiezioni alla riserva** e agli effetti giuridici di tali obiezioni, si potrebbe pensare che, se uno Stato si oppone alla riserva nel termine di dodici mesi previsto dalla Cdt, l'accordo non si formi tra questo Stato e lo Stato che ha apposto la riserva e che, dunque, l'intero trattato non sia applicabile nei reciproci rapporti. In effetti, questa era la **soluzione tradizionale**, conforme con la natura dell'accordo internazionale, e che la stessa giurisprudenza internazionale aveva accolto prima dell'adozione della Cdt.

• Giurisprudenza

In particolare, così si era espressa la Corte internazionale di giustizia nel parere del 1951 sulle riserve relative alla Convenzione sul genocidio, già citato nel par. precedente. Con un secondo quesito, infatti, era stato chiesto alla Corte di precisare quali fossero gli effetti della riserva nei rapporti tra lo Stato che l'aveva formulata e gli altri Stati. La Corte osservò che ogni Stato contraente può valutare l'ammissibilità di una riserva alla luce

dell'oggetto e dello scopo del trattato. Se uno Stato ritiene la riserva inammissibile e vi si oppone, il trattato non entra in vigore nei rapporti tra lo Stato che ha apposto la riserva e quello che si è opposto. Al contrario, il trattato entra in vigore, con le modifiche volute dalla riserva, nei rapporti tra lo Stato che ha formulato la riserva e gli Stati che la hanno accettata (*C. int. g., Parere 28 maggio 1951, cit.*).

La Cdt, invece, ha innovato sul punto, nella direzione di un'ancor maggiore flessibilità dei trattati multilaterali. Infatti, secondo l'art. 20, par. 4 b), Cdt, « l'obiezione ad una riserva da parte di un altro Stato contraente non impedisce che il trattato entri in vigore fra lo Stato che ha formulato l'obiezione e lo Stato autore della riserva, a meno che lo Stato che ha formulato l'obiezione non abbia espresso un'intenzione nettamente contraria ». Ne deriva che, secondo la Cdt, esistono due tipi di obiezione a una riserva: un'**obiezione qualificata**, accompagnata dall'espressa manifestazione di volontà di impedire l'entrata in vigore del trattato nei rapporti tra lo Stato obiettore e lo Stato che ha formulato la riserva; e un'**obiezione semplice**, non accompagnata da una tale espressa manifestazione di volontà.

Nel secondo caso, l'art. 21 Cdt stabilisce che il trattato entri in vigore tra lo Stato obiettore e lo Stato che ha formulato la riserva; tuttavia, « le disposizioni alle quali la riserva si riferisce non si applicano fra i due Stati nella misura prevista dalla riserva ». Tale equivoca disposizione sembra comportare che l'effetto dell'obiezione è in sostanza simile a quello dell'accettazione della riserva: anche la Guida alla prassi del 2011 (sez. 4.3.6) precisa, infatti, che, in caso di riserva eccettuativa, le disposizioni interessate non si applicano nei rapporti tra lo Stato che ha apposto la riserva e lo Stato che si è opposto mentre, nel caso di riserva modificativa, le disposizioni interessate non si applicano « nella misura in cui la riserva intendeva modificarle. Ne deriva che, in sostanza, **l'obiezione semplice ha una rilevanza soprattutto politica** e che lo Stato che intenda realmente opporsi alla riserva deve avanzare un'obiezione qualificata. Tuttavia, la Guida alla Prassi del 2011 precisa che fa eccezione il caso (di cui all'art. 20, par. 2, Cdt) in cui la riserva richieda di essere accettata da tutti i contraenti: almeno in tal caso, infatti, anche l'obiezione semplice di un solo contraente impedisce allo Stato autore della riserva di divenire parte del trattato (sez. 4.3.4).

In ogni caso, ai sensi dell'art. 22 Cdt, così come è sempre possibile il ritiro di una riserva, è sempre possibile anche il **ritiro di un'obiezione a una riserva**, salvo che il trattato disponga altrimenti: in tal caso, l'obiezione cessa di produrre i suoi effetti a partire dalla notifica del suo ritiro allo Stato che ha formulato la riserva.

5. Le riserve inammissibili.

Dopo avere esaminato i criteri di ammissibilità delle riserve e la necessità o

meno della loro accettazione da parte degli altri contraenti, occorre ora esaminare quali sono gli effetti di una riserva inammissibile e, soprattutto, se l'accettazione da parte degli altri contraenti possa sanarne l'eventuale inammissibilità.

La Cdt non si occupa espressamente delle conseguenze di una riserva inammissibile, lasciando implicitamente intendere che i giudici dell'ammissibilità di una riserva sono gli altri Stati contraenti, che possono accettarla o formulare obiezioni, secondo la disciplina esaminata nel precedente paragrafo. Tale soluzione, pur se in linea con la struttura decentrata dell'ordinamento internazionale, ha sollevato dubbi nella prassi recente ed è apparsa largamente insoddisfacente, specialmente nei casi in cui un **trattato istituisce un organo di controllo** incaricato di accertare il rispetto del trattato stesso da parte degli Stati parti: in tal caso, infatti, ci si può chiedere se questo organo possa **valutare imparzialmente l'ammissibilità delle riserve formulate da uno Stato**, anche a prescindere dall'atteggiamento tenuto dagli altri contraenti. In pratica, il problema si è posto, in particolare, in relazione a certi **trattati sulla protezione dei diritti dell'Uomo**: ciò non stupisce, dal momento che i beneficiari di questi trattati non sono gli Stati contraenti ma gli individui sottoposti al loro potere di governo e che, pertanto, una riserva inammissibile, anche se accettata dagli altri contraenti, andrebbe a scapito dei diritti garantiti agli individui.

In **ambito regionale europeo**, l'art. 57, par. 1, Cedu afferma che uno Stato può, all'atto della firma o della ratifica, formulare una riserva « riguardo a una particolare disposizione della Convenzione, nella misura in cui una legge in quel momento in vigore sul suo territorio non sia conforme a tale disposizione », ma poi aggiunge che « le riserve di carattere generale non sono autorizzate in base al presente accordo ». A voler applicare le regole codificate nell'art. 20 Cdt, si potrebbe pensare che, essendo espressamente autorizzata dal trattato, una riserva formulata ai sensi dell'art. 57 Cedu non richieda di essere accettata dagli altri contraenti per produrre i suoi effetti; inoltre, si potrebbe anche pensare che, in caso di dubbio circa la conformità o meno di una riserva all'art. 57, l'assenza di obiezioni da parte degli altri contraenti comporti che la riserva debba comunque intendersi accettata e, quindi, produrre i suoi effetti. Al contrario, la **Corte europea dei diritti dell'Uomo**, incaricata dalla Convenzione di accertare se gli Stati parti rispettano gli impegni derivanti dalla Cedu ha ritenuto che il silenzio degli altri contraenti nei confronti di una riserva di dubbia legittimità non è idoneo a privarla del **potere di accertare se la riserva è ammissibile ai sensi dell'art. 57 Cedu**. Ma l'aspetto forse più significativo della giurisprudenza della Corte europea è che, una volta accertato che una riserva è inammissibile, il risultato non è che lo Stato che la ha formulata non può considerarsi parte della Cedu, né che la disposizione oggetto di riserva non si applica allo Stato stesso, ma, al contrario, che **la riserva si considera invalida e, dunque, priva di effetti**: di conseguenza, lo Stato che ha formulato la riserva

deve considerarsi vincolato a dare integralmente esecuzione alla disposizione oggetto della riserva come se la riserva non fosse mai stata formulata.

• Giurisprudenza

Si può ricordare in proposito la sentenza relativa al caso *Belilos c. Svizzera*. In questo caso, veniva in considerazione una « dichiarazione interpretativa » della Svizzera a proposito dell'art. 6, par. 1, Cedu (diritto ad un equo processo). La Svizzera affermava che la dichiarazione equivaleva ad una riserva, ma sottolineava che essa non aveva provocato alcuna obiezione. La Corte concordò che si trattava di una dichiarazione assimilabile ad una riserva ma affermò che il silenzio delle parti non poteva privarla del suo potere di accertamento circa l'ammissibilità della riserva ai sensi dell'(allora) art. 64 (ora 57) Cedu. La Corte affermò che per « riserva generale » dovesse intendersi una riserva redatta in termini troppo vaghi o ampi perché se ne possa apprezzare il senso e il campo di applicazione precisi e concluse che la riserva apposta dalla Svizzera fosse, appunto, una « riserva generale » e dunque inammissibile. Ma la Corte ritenne che la riserva, oltre che inammissibile, dovesse considerarsi anche invalida e che, di conseguenza, la Svizzera dovesse considerarsi obbligata dall'art. 6 indipendentemente dalla sua riserva, come se questa non fosse mai stata apposta (*C. eur. d. u., Sent. 29 aprile 1988, Ricorso n. 10328/83, riprodotta anche in RDI, 1989, p. 640 ss.*). A una conclusione analoga la Corte giunse nel caso *Weber c. Svizzera*, in cui veniva in considerazione una vera e propria riserva formulata dalla Svizzera, sempre a proposito dell'art. 6, par. 1, Cedu (*C. eur. d. u., Sent. 22 maggio 1990, Ricorso n. 11034/84*).

In **ambito mondiale**, il Pdcp del 1966 nulla dice in merito alla possibilità di formulare riserve e, dunque, stando all'art. 19 Cdt, sono ammesse solo le riserve non incompatibili con l'oggetto e lo scopo del trattato. Il **Comitato sui diritti dell'Uomo**, che non è un vero e proprio organo giurisdizionale ma che è comunque un organo indipendente incaricato di controllare il rispetto del Patto da parte degli Stati parti, ha adottato una posizione analoga a quella della Corte europea dei diritti dell'Uomo, ritenendo che debbano considerarsi come non apposte le riserve inammissibili, indipendentemente dal fatto che vi siano state o meno obiezioni. Tuttavia, tale atteggiamento ha provocato la reazione negativa di alcuni Stati (Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna).

• Giurisprudenza

Il Comitato aveva in un primo tempo manifestato la sua opinione in proposito in un documento di carattere generale e programmatico (se ne veda il testo in *RDI, 1996, p. 577 ss.*). In una decisione del 1999, nel caso *Kennedy c. Trinidad e Tobago*, il Comitato ha avuto modo di applicare il suo punto di vista a proposito di una riserva formulata da Trinidad e Tobago in relazione all'art. 1 del Protocollo opzionale al Pdcp che prevede la competenza del Comitato a ricevere ed esaminare ricorsi da parte di individui che ritengano di essere vittime di una violazione del Patto. Si noti che Trinidad e Tobago non aveva formulato la riserva in questione all'atto dell'originaria manifestazione del suo consenso ad obbligarsi al Protocollo: piuttosto, dopo aver denunciato il Protocollo, lo Stato in questione vi aveva nuovamente aderito formulando la riserva, che mirava ad

escludere la competenza del Comitato ad esaminare ricorsi da parte di condannati a morte (*Comitato sui diritti umani, Decisione 2 novembre 1999*).

Se la possibilità per un organo di controllo di accertare in maniera obiettiva l'ammissibilità di una riserva va salutata positivamente, la tendenza a considerare invalida e, dunque, non apposta la riserva dichiarata inammissibile suscita qualche perplessità sul piano teorico in considerazione del fatto che, per produrre norme giuridiche, un accordo deve pur sempre fondarsi, per sua stessa natura, sul consenso degli Stati parti.

Da parte sua, la **Guida alla prassi del 2011** stabilisce, da un punto di vista generale, che **una riserva inammissibile è nulla e, dunque, priva di qualsiasi effetto giuridico** (sez. 4.5.1), **indipendentemente dal fatto che sia stata accettata o che abbia sollevato obiezioni da parte degli altri contraenti** (sez. 4.5.2). Circa, però, la **possibilità di considerare lo Stato autore della riserva inammissibile come parte del trattato**, la Guida opportunamente distingue a seconda che lo Stato abbia o meno espresso l'intenzione di condizionare la sua manifestazione di volontà di obbligarsi al trattato al fatto di poter beneficiare della riserva da esso apposta: solo in assenza di una tale intenzione lo Stato è considerato parte del trattato come se non avesse mai apposto la riserva mentre, in caso contrario, l'accordo non si forma e lo Stato non può considerarsi parte del trattato (sez. 4.5.3). Sarebbe a questo punto opportuno che a ciò si adeguasse la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, che invece tende a dare per scontata, una volta accertata l'inammissibilità di una riserva, l'applicabilità del trattato allo Stato che la aveva formulata, senza in alcun modo evocare la questione della volontà o meno di quello Stato di essere vincolato dal trattato anche ove la riserva sia considerata inammissibile. D'altra parte, è stato anche giustamente rilevato che la Guida alla prassi del 2011 eccede in senso opposto, laddove consente allo Stato autore di una riserva inammissibile di esprimere la sua volontà di non essere vincolato dal trattato « in qualsiasi momento », mentre invece tale volontà andrebbe accertata dalla giurisprudenza con riferimento al momento in cui lo Stato ha apposto la riserva.

• Giurisprudenza

Per quanto riguarda la Corte europea dei diritti dell'Uomo, si vedano in proposito, oltre alla decisione sopra citata nel caso *Weber c. Svizzera*, anche alcune sentenze più recenti, come quella relativa al caso *Eisenstecken c. Austria* (C. eur. d. u., Sent. 3 ottobre 2000, Ricorso n. 29477/95, in *ECHR Reports*, 2000-X, p. 157 ss.), o quella relativa al caso *Grande Stevens e altri c. Italia* (C. eur. d. u., Sent. 4 marzo 2014, Ricorso n. 18640/10).

6. La competenza a formulare le riserve.

A proposito della competenza a formulare le riserve, trattandosi di dichiarazioni con le quali uno Stato mira a qualificare la propria manifestazione di volontà di obbligarsi ad un trattato escludendo o modificando l'effetto di talune disposizioni del trattato nei propri confronti, valgono in larga misura le considerazioni già svolte nel Cap. IV a proposito della competenza a stipulare i trattati: dal momento che il diritto internazionale non contiene norme sull'or-

ganizzazione dello Stato, è in linea di principio al diritto interno statale che si deve avere riguardo per individuare gli organi competenti a formulare le riserve e, in assenza di specifiche disposizioni, deve presumersi che i medesimi organi competenti a stipulare i trattati siano anche competenti ad apporvi riserve. Esistono, però nel diritto internazionale alcune **presunzioni in merito agli organi statali competenti a formulare riserve**.

Le riserve sono spesso contenute nell'atto con il quale lo Stato manifesta la sua volontà di obbligarsi al trattato: nei trattati conclusi in forma solenne, questo è normalmente un atto di ratifica o di adesione firmato dal **Capo di Stato o di Governo o dal Ministro degli Affari esteri**. Qualora esse siano invece contenute in un documento separato, questo dovrebbe a sua volta, in linea di principio, essere firmato da uno dei tre organi statali suddetti o da una **persona munita di appositi pieni poteri**. Tuttavia, la prassi recente, confermata dalla Guida della CDI, ammette invece che possa formulare riserve senza produrre i pieni poteri anche il **rappresentante accreditato dallo Stato presso una conferenza o un'organizzazione internazionale**, riguardo ai trattati adottati in seno alla conferenza o all'organizzazione in questione (sez. 2.1.3).

Per quanto riguarda il **diritto italiano**, dal momento che la Costituzione non regola espressamente la competenza a formulare le riserve, in linea di principio deve considerarsi competente a formulare una riserva lo stesso organo che ha competenza a manifestare la volontà dello Stato ad obbligarsi al trattato. Pertanto, se il trattato è stipulato in forma solenne, la riserva, formulata dal Governo, sarà inserita nell'atto di ratifica, o di adesione, che promana dal **Presidente della Repubblica** ai sensi dell'art. 87 Cost., o allegata ad esso. Tuttavia, si è detto che, ai sensi dell'art. 80 Cost. la stipulazione dei trattati che rientrano nelle categorie ivi previste presuppone che la volontà del Governo sia condivisa dal **Parlamento**, che deve autorizzare con legge la ratifica, o l'adesione, da parte del Presidente della Repubblica. Ci si può chiedere se tale concorso di volontà sia sempre necessario anche per la formulazione di riserve ad uno di tali trattati. In proposito, la dottrina italiana non è unanime.

In dottrina sono state fatte due ipotesi. Secondo la prima ipotesi, il **Governo formula una riserva non prevista dal Parlamento** nella legge di autorizzazione alla ratifica o all'adesione. Sul piano interno, la possibilità per il Governo di formulare riserve non previste dal Parlamento è considerata ammissibile da una parte della dottrina, ma un'altra parte della dottrina ritiene, invece, che il Governo debba sempre chiedere un'ulteriore pronuncia delle Camere prima di apporre riserve non previste nella legge di autorizzazione alla ratifica o all'adesione. La seconda ipotesi è quella in cui il **Governo non formula una riserva prevista dal Parlamento** nella legge di autorizzazione alla ratifica o all'adesione. Questa seconda ipotesi non si è mai verificata in pratica, ma anche in proposito la dottrina appare divisa tra gli Autori che ritengono che il Governo debba tener conto della volontà del Parlamento e che, in caso contrario, vi sia un illecito costituzionale e quelli che ritengono, invece, che il Governo sia libero di formulare o meno la riserva.

Così stando le cose, sembra che, dal punto di vista del diritto internazionale la rilevanza di un'eventuale violazione del diritto costituzionale italiano in materia di competenza a formulare riserve non possa darsi per scontata. Infatti, come si vedrà meglio nel Cap. VII, la violazione di norme interne sulla competenza a stipulare i trattati può invocarsi come causa di invalidità della manifestazione di volontà dello Stato ad obbligarsi solo se essa è « manifesta », cioè riconoscibile dagli altri contraenti secondo buona fede (art. 46 Cdt); pertanto, ammesso che tale regola possa applicarsi anche alla violazione di norme interne sulla competenza a stipulare riserve, è assai dubbio che l'Italia festate dalla stessa dottrina italiana.

La Guida alla prassi del 2011 va anche oltre e stabilisce che, nonostante sia proprio al diritto interno statale che deve aversi riguardo per individuare l'autorità competente e la procedura da seguire per formulare una riserva, lo Stato non può invocare il fatto che una riserva sia stata formulata in violazione di una disposizione del suo diritto interno allo scopo di invalidare la riserva (sez. 2.1.4). Inoltre, si è già accennato che la Guida applica la presunzione di pieni poteri a favore della competenza di certi organi dello Stato a formulare riserve: pertanto, se la riserva è formulata da un Capo di Stato o di Governo o da un Ministro degli Affari Esteri (o dagli altri soggetti a quelli equiparati al fine della formulazione di riserve a certe categorie di trattati), appare assai difficile che lo Stato possa successivamente invocare con successo la violazione di norme interne come causa di invalidità della riserva.