

LIBRO V
IL DRAFTING INTERNAZIONALE

Il drafting internazionale tra necessaria comprensione, tutela dei diritti e regolazione (di Lara Trucco)

SEZIONE PRIMA

Introduzione al drafting delle Nazioni Unite di Lara Trucco

- documenti interni schedati e commentati da Anna Ciammariconi

Se all'interno degli Stati l'opportunità di "*bien légiférer*" nasce dalla presa d'atto, tra l'altro, dei plurimi benefici, sotto i più vari profili, che ne conseguono, in ambito sovranazionale ed internazionale a ciò si unisce il rilievo per cui "legiferare bene" è condizione necessaria (ma non sempre sufficiente) per "comunicarsi": in particolare, per "negoziare". Anzi, soprattutto in questo ambito è emerso come il fatto stesso di porre, prima di ogni altra cosa, delle regole per iscritto rappresenti elemento imprescindibile per lo sviluppo stesso dell'ordinamento internazionale.

Così, all'indomani della Seconda guerra mondiale, gli Stati usciti vincitori dal conflitto si dimostrarono consapevoli del fatto che il miglioramento e lo "sviluppo" delle norme di diritto internazionale non sarebbero potuti passare attraverso la loro "codificazione". Di qui la redazione dell'art. 13 della Carta delle Nazioni Unite¹, ai sensi del quale "L'Assemblea Generale intraprende studi e fa raccomandazioni allo scopo di:

a) promuovere la cooperazione internazionale nel campo politico ed incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione;

b) sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione".

Tale disposto risulta estremamente importante, al di là dei profili di ordine prettamente "legistico", in quanto presuppone e, in qualche modo, fa proprio, positivizzandolo, il compimento del "salto di qualità", culturale ed insieme giuridico, dato dal tentativo di "giurisdizionalizzare" i rapporti soggetti di diritto internazionale, attraverso la codificazione di regole (fino ad allora) consuetudinarie, con ciò ponendo le basi per il superamento, almeno in prospettiva, della guerra quale privilegiato, se non unico, strumento di risoluzione dei conflitti e sanzionatorio in ambito internazionale.

Sembra, cioè, avere preso corpo, in qualche modo, già all'epoca, l'idea per cui la costruzione di un nuovo ordine mondiale, basato sul rispetto delle regole di diritto internazionale sarebbe dovuto passare attraverso l'apposizione di regole scritte chiare, precise, comprensibili e ben visibili a tutti i soggetti di diritto internazionale ed il più possibile condivise. Naturalmente si deve distinguere a seconda delle varie situazioni e dei contesti. Tuttavia, la codificazione di norme di qualunque natura può finire per favorire il "dialogo" e la cooperazione tra gli Stati, e conseguentemente la distensione dei loro rapporti diplomatici.

In questa prospettiva la codificazione del diritto internazionale può rivelarsi foriera di risultati per il mantenimento della pace su scala mondiale, svolgendo i propri effetti "benefici" sia direttamente, attraverso, appunto, la giurisdizionalizzazione dei rapporti tra Stati in luogo della forza, sia indirettamente, aumentando le occasioni di dialogo e scambi di punti di vista reciproci tra soggetti sovrani.

5. 1 L'art. 13 della Carta delle Nazioni unite

¹ V. *amplius* A. CIAMMARICONI, *infra*.

Tipologia dell'atto	Trattato internazionale
Natura	Normativa
Data	Adottata per acclamazione il 26 giugno 1945; Entrata in vigore con il deposito del ventinovesimo strumento di ratifica il 24 ottobre 1945; Ratificata dall'Italia – Stato membro dal 1955 – con legge 17 agosto 1957, n. 848 (testo ufficiale francese).
Riferimento in Gazzetta Ufficiale	Suppl. Ord. G.U. n. 238 del 25 settembre 1957
Autorità emanante	Conferenza delle Nazioni Unite
Partizione dell'atto in esame	Art. 13.1
Destinatari e ambito di applicazione	Stati membri ²
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	Assenti
Contenuto	<p style="text-align: center;">Art. 13</p> <p>L'Assemblea Generale intraprende studi e fa raccomandazioni allo scopo di:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) promuovere la cooperazione internazionale nel campo politico ed incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione; b) sviluppare la cooperazione internazionale nei campi economico sociale, culturale, educativo e della sanità pubblica, e promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione. (<i>Omissis</i>)
Presupposti	<p>Mentre il secondo conflitto mondiale volgeva al termine, i rappresentanti delle Nazioni alleate (oramai sicure vincitrici) si riunirono a San Francisco a partire dal 25 aprile 1945, al fine di costituire una nuova organizzazione internazionale a vocazione generale, che sostituisse la Società delle Nazioni, il cui ordinamento appariva ormai irrimediabilmente superato dalla nuova situazione politica internazionale³.</p> <p>I lavori della Conferenza delle Nazioni Unite sull'organizzazione internazionale si conclusero il 26 giugno 1945 con l'approvazione, per acclamazione, della "Carta delle Nazioni Unite", entrata in vigore il 24 ottobre dello stesso anno. L'Italia, in quanto Stato nemico non partecipò ai lavori, non</p>

² Occorre precisare tuttavia che alcune norme della Carta prevedono la possibilità per l'Organizzazione di agire anche nei confronti di Stati non membri. Così B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, CEDAM, 1996, p. 10.

³ Di fatto le basi della nuova organizzazione furono gettate in occasione dell'incontro tra i Governi di Stati Uniti, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Cina a Dumbarton Oaks (nel distretto di Washington) avvenuto tra la fine di agosto e gli inizi di ottobre 1944. Per approfondimenti sulle proposte avanzate in questa sede v. ancora B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 2 ss.

risultando, com'è noto, tra gli Stati fondatori. Tuttavia essa si preparò in qualche modo il terreno, predisponendo, attraverso l'articolo 11 Cost., la propria futura adesione, la quale finalmente avvenne nel 1955 (il Trattato di adesione fu ratificato con legge 17 agosto 1957, n. 848).

A parte le particolari vicissitudini interne, ciò che sotto il profilo più prettamente "legistico" preme evidenziare è che sin dal vertice di Dumbarton Oaks gli Stati fondatori si manifestarono consapevoli, in particolare, della necessità di promuovere lo sviluppo ed il miglioramento delle norme di diritto internazionale anche attraverso la loro "codificazione". Entrambi gli obiettivi rispondevano all'esigenza di assicurare il mantenimento della pace, mediante la costruzione di un nuovo ordine mondiale basato sul rispetto delle regole di diritto internazionale. La stessa interdipendenza dei Governi, divenuta sempre più intensa, rappresentò un'ulteriore spinta per conseguire gli obiettivi sopra richiamati.

Fu soprattutto il Governo cinese che a Dumbarton Oaks sottolineò l'opportunità da parte dell'Assemblea generale di formulare raccomandazioni in materia di «sviluppo e revisione» delle regole e dei principi del diritto internazionale. Solo dopo numerosi dibattiti, nel corso dei quali spiccò anche la posizione del Governo egiziano (che propose di includere nella Carta il riferimento alla «determinazione, definizione, codificazione e sviluppo delle regole di diritto internazionale e dell'etica internazionale»⁴), si giunse all'attuale formulazione dell'art. 13.1, lett. a). Quest'ultima ha cercato in qualche modo di conciliare l'esigenza di stabilità (attraverso il riferimento alla *codificazione*) con quella di evoluzione (costituita dal richiamo allo *sviluppo progressivo* del diritto internazionale).

Finalità e contenuto

L'art. 13.1, lett. a) può essere suddiviso in due parti: la prima ha una connotazione prettamente politica, mentre la seconda assume un carattere in prevalenza giuridico⁵. La prima parte dell'art. 13.1, lett. a) invita l'Assemblea generale ad avviare studi e a formulare raccomandazioni al fine di «promuovere la cooperazione internazionale in campo politico». Come ha chiarito il Segretariato delle Nazioni Unite⁶, la disposizione esprime «*[the] transition between the functions of the General Assembly dealing with the maintenance of peace and security and its functions, more legislative in character, dealing with constructive effort to secure co-operation between States in the field of "peaceful change"*»⁷. Numerose attività sono state indirizzate verso tale obiettivo anche se, nella maggior parte dei casi, l'Assemblea generale non ha menzionato espressamente la disposizione in parola, rinviando invece ad altri articoli della Carta.

La seconda parte dell'art. 13.1, lett. a) suscita particolare interesse soprattutto per il riferimento all'esigenza di codificare le regole di diritto internazionale. Tale necessità risponde principalmente a due ordini di motivazioni: garantire, da un lato, la certezza e la conoscibilità delle regole internazionali non scritte⁸ ed evitare, dall'altro, interpretazioni unilaterali del

⁴ Sul punto v. B. SIMMA (cur.), *Art. 13, The Charter of United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁵ Così Y. Daudet, *Article 13. Paragraphe 1 (a)*, in J.-P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 311 ss.

⁶ Sollecitato dalla Interim Committee (istituita per mezzo della risoluzione dell'Assemblea generale 111 del 13-11-1947) a chiarire la portata dell'espressione.

⁷ Cfr. B. SIMMA (cur.), *Art. 13, The Charter of United Nations*, cit.

⁸ Giova qui sottolineare l'importanza che riveste la fonte consuetudinaria nel contesto internazionale, in quanto ha portata generale e dunque è vincolante nei confronti di tutti gli Stati. Per un'ampia analisi sul punto v. G. ARANGIO-RUIZ, *Consuetudine internazionale*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1988.

diritto internazionale⁹. A tale scopo, l'Assemblea generale ha provveduto a istituire sin da subito diversi organismi¹⁰ con il compito di coadiuvarla nell'opera di codificazione. Attraverso la risoluzione 174 del 21-11-1947 è stata costituita la Commissione di diritto internazionale, il cui compito consiste nel preparare progetti di convenzioni da sottoporre a una Conferenza internazionale o all'ONU medesima per l'eventuale codificazione. Ai sensi degli artt. 17 e 18 del suo statuto, la Commissione pone in essere diverse azioni a seconda che si tratti di promozione del diritto internazionale o di codificazione. Nel primo caso, in particolare, può agire solo quando è l'Assemblea generale a chiederglielo; nel secondo, invece, gode di una maggiore autonomia di iniziativa. Nel 1947, ad esempio, l'Assemblea generale, con la risoluzione 177 del 21 novembre, ha dato incarico alla Commissione di elaborare e formulare i principi di diritto internazionale riconosciuti nella Carta del Tribunale di Norimberga (8-8-1945) e nella sentenza del Tribunale stesso (30-9/1-10-1946) e di preparare su detta base un progetto di codice dei reati contro la pace e la sicurezza dell'umanità.

Tra i numerosi atti adottati grazie all'apporto della Commissione si possono ricordare le quattro Convenzioni di Ginevra del 1958 sul diritto del mare (successivamente revisionate ad opera della Terza Conferenza delle Nazioni Unite, che ha portato all'adozione della Convenzione di Montego Bay, in vigore dal 1994), la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati (che ha inteso codificare le regole generali sugli accordi internazionali) e la Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati nei Trattati. Accanto alla Commissione, ulteriori organi si dedicano a promuovere la codificazione delle norme internazionali. Si pensi, ad esempio, alla Commissione delle Nazioni sul diritto commerciale internazionale (UNICITRAL), la cui funzione è indirizzata prevalentemente ad armonizzare il diritto commerciale internazionale. La differenza principale tra la Commissione di diritto internazionale e UNICITRAL consiste soprattutto nel fatto che mentre la prima è costituita da esperti che operano a titolo individuale e non dipendono dai singoli Governi nazionali, la seconda è invece costituita da rappresentanti di Stati. Un ultimo riferimento va operato alla sesta Commissione dell'Assemblea generale che si occupa di questioni giuridiche e dunque anche di codificazione del diritto. Quest'ultima ha fornito un notevole apporto al fine di consentire l'adozione della Convenzione sulla prevenzione e la punizione del crimine di genocidio del 1948.

⁹ Va altresì ricordata come una delle ragioni volte a promuovere la codificazione del diritto internazionale è connessa all'esigenza di fare in modo che determinate regole a portata generale (e dunque vincolanti per l'intera Comunità internazionale) non assumano solo la veste di fonti consuetudinarie ma abbiano anche forma scritta. Alquanto scettica è la posizione di Conforti sul punto, almeno per tre ragioni: la prima poggia su una tendenziale sfiducia nei confronti della Commissione di diritto internazionale che, nella ricostruzione delle norme internazionali non scritte, appare condizionata dalla mentalità dell'interprete; la seconda evidenzia come i singoli Stati cerchino di far prevalere nel corso dei lavori di stesura di un trattato i loro interessi di parte; la terza ricorda che accanto alla codificazione, l'art. 13 parla di *sviluppo progressivo* del diritto internazionale; spesso questo induce a codificare norme che sul piano del diritto internazionale generale appaiono abbastanza incerte (cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, ESI, 1997, p. 53-54). Per un quadro più ampio sulla disputa dottrinale tra difensori e oppositori della codificazione v. R. PISILLO Pazzeschi, *Trattati e consuetudine nella codificazione del diritto internazionale*, in *Comunità internazionale*, 2/1994, spec. 198-202.

¹⁰ Per un riferimento a questi ultimi v. <http://www.un.org/law/lindex.htm>.