

Il ruolo della Svizzera quale depositaria delle Convenzioni di Ginevra

1 Le funzioni del depositario secondo la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e conformemente alla prassi generale del diritto internazionale pubblico

I trattati internazionali multilaterali designano di regola uno Stato o un'organizzazione internazionale quale depositario. Attualmente, l'ONU è designata depositaria della maggior parte dei trattati internazionali multilaterali. In occasione della negoziazione di un trattato, gli Stati sono pienamente liberi nella scelta del depositario. Qualora uno Stato, oltre a svolgere la funzione di depositario, sia contemporaneamente Stato parte al trattato, gli spettano beninteso anche i diritti e i doveri di ogni Stato parte.

La Svizzera è attualmente depositaria di circa 70 trattati internazionali.

Il depositario ha innanzitutto il compito di conservare l'originale del trattato, come pure i documenti pertinenti quali gli strumenti di ratifica per conto degli Stati parte ai quali, all'occorrenza, fornisce copie autenticate del testo del trattato. Spetta inoltre al depositario ricevere le comunicazioni degli Stati e gli atti determinanti per l'attuazione e il campo d'applicazione del trattato in questione, nonché informarne gli altri Stati parte.

Le funzioni del depositario di un trattato internazionale sono elencate in modo non esaustivo nell'articolo 77 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹ (cfr. allegato I), che codifica il diritto internazionale consuetudinario. Le disposizioni della Convenzione di Vienna si applicano tuttavia soltanto sussidiariamente, ossia soltanto qualora il trattato internazionale in questione non contenga disposizioni contrarie o più specifiche.

Le funzioni del depositario si limitano essenzialmente alla ricezione, all'esame formale, alla trasmissione e alla custodia delle comunicazioni e degli atti degli Stati parte, attuali o futuri. Il depositario può altresì controllare il rispetto delle condizioni formali alle quali gli Stati devono attenersi in merito a un determinato atto. Per esempio, può respingere uno strumento di adesione qualora non sia stato firmato da una persona debitamente autorizzata ai sensi del diritto internazionale oppure verificare nel caso specifico che le condizioni per l'adesione a un trattato siano effettivamente adempiute.

Non è invece compito del depositario effettuare un controllo materiale degli atti presentati. Tale competenza appartiene esclusivamente agli Stati parte. Per esempio, la verifica della legittimità delle correzioni proposte in una delle versioni linguistiche è unicamente compito degli Stati parte². Allo stesso modo, spetta a questi ultimi

¹ Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (Convenzione di Vienna; RS **0.111**)

² Articolo 79 della Convenzione di Vienna

giudicare l'ammissibilità materiale delle riserve formulate in merito a un trattato³. In questi casi, il depositario deve limitarsi a trasmettere i documenti ricevuti.

Qualora si tratti di esprimere un giudizio materiale su atti relativi a un trattato, il depositario che è contemporaneamente Stato parte deve garantire la distinzione tra il suo ruolo di depositario e la sua posizione di Stato parte. Il depositario dev'essere imparziale nell'esercizio delle sue funzioni⁴. Naturalmente, lo stesso Stato può esercitare parallelamente e in modo illimitato i suoi diritti di Stato parte.

Il dovere d'imparzialità del depositario non lo obbliga assolutamente alla passività. Lo Stato designato quale depositario in occasione dei negoziati relativi a un nuovo trattato è generalmente quello che ha svolto un ruolo significativo a livello di lavori preparatori o per il quale l'oggetto del trattato riveste una particolare importanza. La scelta del depositario ha dunque valenza di riconoscimento per la diligenza dimostrata. Può pure esprimere l'aspettativa che tale particolare impegno perduri anche in futuro.

I depositari si adoperano in particolare per ottenere il maggior numero di adesioni possibile ai trattati in loro custodia. L'ONU organizza per esempio ogni anno il cosiddetto «Treaty Event» allo scopo di stimolare gli Stati a ratificare o ad aderire ai trattati depositati presso l'ONU in un determinato ambito tematico. Capita sovente che altri depositari invitino gli Stati firmatari di un trattato a ratificarlo, per esempio quando mancano soltanto pochi Stati firmatari affinché quest'ultimo entri in vigore. La dimostrazione di una certa responsabilità per il buon funzionamento e un'ampia applicazione dei trattati è dunque usuale.

2 Le funzioni del depositario secondo le Convenzioni di Ginevra e i relativi Protocolli aggiuntivi

Le Convenzioni di Ginevra⁵ contengono numerose disposizioni concernenti il ruolo del depositario (cfr. allegato II). Tuttavia non si spingono oltre quanto già prevede la Convenzione di Vienna.

Per contro, gli articoli 97 e 98 del Protocollo aggiuntivo I⁶ (e l'art. 24 del Protocollo aggiuntivo II⁷, che corrisponde all'art. 97 citato) prevedono, quale compito supplementare del depositario, la convocazione di conferenze allo scopo di esaminare proposte di emendamento. L'articolo 7 del Protocollo aggiuntivo I obbliga inoltre il depositario a convocare riunioni e conferenze degli Stati parte per esaminare i problemi generali relativi all'applicazione delle Convenzioni e del Protocollo. I Protocolli aggiuntivi II e III⁸ non contengono invece alcuna siffatta norma o altre disposizioni sulle funzioni del depositario.

³ Articolo 20 della Convenzione di Vienna. Il caso è diverso qualora la riserva sia inammissibile già per ragioni formali, per esempio se il trattato esclude la possibilità di formulare riserve.

⁴ Articolo 76 paragrafo 2 della Convenzione di Vienna

⁵ RS **0.518.12**, **0.518.23**, **0.518.42**, **0.518.51**

⁶ RS **0.518.521**

⁷ RS **0.518.522**

⁸ RS **0.518.523**

3 Prassi della Svizzera quale depositaria delle Convenzioni di Ginevra

3.1 Funzioni classiche del depositario

In qualità di depositaria, la Svizzera assume le funzioni attribuitele in virtù delle Convenzioni di Ginevra e della Convenzione di Vienna. Fondandosi sull'articolo 77 della Convenzione di Vienna, assicura in permanenza la propria imparzialità di depositaria. Nel 1989, per esempio, allorché la Palestina – il cui statuto di Stato era allora contestato in seno alla comunità internazionale – depositò uno strumento di adesione alle Convenzioni di Ginevra, non fu la Svizzera a decidere se la Palestina potesse essere ammessa quale Stato parte. Non mancò tuttavia di comunicare la dichiarazione di adesione agli Stati parte senza prendere posizione, lasciando a questi ultimi il compito di decidere.

Ha inoltre rifiutato a più riprese dichiarazioni effettuate in applicazione dell'articolo 96 paragrafo 3 del Protocollo aggiuntivo I, poiché gli autori non soddisfacevano le condizioni previste nel Protocollo stesso⁹. Il depositario può tuttavia agire in questo modo soltanto in casi chiari. Qualora sussistano dubbi in merito alla realizzazione delle condizioni, il depositario deve sottoporre la questione agli Stati parte.

3.2 Riferimento al ruolo di depositaria quando si adopera per il rispetto delle Convenzioni di Ginevra e relativi Protocolli aggiuntivi

Il ruolo classico di depositaria non significa tuttavia che la Svizzera non sia autorizzata ad assumersi responsabilità che si estendono oltre le Convenzioni di Ginevra. Già in qualità di Stato parte, è tenuta non soltanto a trasporre le disposizioni convenzionali nel proprio ordinamento giuridico, ma anche, solidalmente, a garantirne il rispetto da parte degli altri Stati parte (art. 1, comune alle quattro Convenzioni e al Protocollo aggiuntivo I). Alla Svizzera spetta dunque, quale Stato parte – analogamente a tutti gli altri Stati parte – assicurare l'osservanza delle Convenzioni di Ginevra. Il suo ruolo di Stato depositario non comporta obblighi particolari a questo proposito. In ragione della sua tradizione umanitaria, tuttavia, ha spesso svolto funzioni particolari. La XXVI Conferenza della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa del 1995, per esempio, ha incaricato la Svizzera, nella sua raccomandazione numero VII¹⁰, di convocare riunioni periodiche per esaminare problemi generali di applicazione e di rispetto delle Convenzioni. La Svizzera ha organizzato la prima siffatta riunione nel 1998. Poiché all'inizio degli anni Novanta non era stato possibile organizzare la Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa a causa della questione controversa sullo statuto della Palestina, la Svizzera ha

⁹ Secondo tale disposizione, un'autorità che rappresenta un popolo impegnato contro un'Alta Parte contraente in un conflitto armato può impegnarsi ad applicare le Convenzioni e il Protocollo I in relazione allo stesso conflitto, indirizzando una dichiarazione unilaterale al depositario. Il depositario ha dunque rifiutato di prendere in consegna siffatte dichiarazioni quando il conflitto armato era diretto contro uno Stato che non era parte al Protocollo I.

¹⁰ Raccomandazioni della riunione del Gruppo intergovernativo di esperti per la protezione delle vittime della guerra (Ginevra, 23-27 gennaio 1995, <http://www.cicr.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZFL2>) approvate mediante la Risoluzione I della XXVI Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

convocato, tra il 1993 e il 1995, riunioni di esperti allo scopo di migliorare la conoscenza e il rispetto del diritto internazionale umanitario. Su iniziativa degli Stati parte o in conformità con risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, ha organizzato a più riprese conferenze degli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra, soprattutto nel contesto del conflitto israelo-palestinese. Nel 1997, l'Assemblea generale dell'ONU, in occasione della sua X sessione straordinaria d'urgenza, ha adottato una risoluzione che invitava gli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra a convocare una conferenza degli Stati parte alla quarta Convenzione di Ginevra. Fondandosi su tale testo, come pure su altre risoluzioni, la Svizzera ha condotto intense consultazioni tra gli Stati parte e, tra il 1998 e il 2001, ha diretto diverse conferenze e riunioni di esperti. Numerose di queste risoluzioni incaricano la Svizzera, nella sua qualità di depositaria, di intraprendere i passi necessari alla preparazione di tali conferenze. La Svizzera è stata altresì espressamente ringraziata per il suo impegno, quale depositaria, in favore del buon funzionamento delle Convenzioni di Ginevra.

Un ulteriore esempio degno di nota è la risoluzione ES-10/15 del 20 luglio 2004, che l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato in occasione della sua X sessione straordinaria d'urgenza in seguito al parere consultivo emesso dalla Corte internazionale di giustizia (CIG) sulla barriera di separazione nel Territorio palestinese occupato¹¹. La Svizzera veniva invitata a procedere a consultazioni sul rispetto della quarta Convenzione di Ginevra nel Territorio palestinese occupato, in particolare sulla possibilità di convocare nuovamente la conferenza degli Stati parte alla citata Convenzione. Tra il novembre 2004 e il giugno 2005, la Svizzera ha così condotto consultazioni con tutti gli Stati parte presentandone, nel luglio 2005, i risultati in un rapporto consegnato al Presidente dell'Assemblea generale dell'ONU.

È ancora la Svizzera, in qualità di depositaria e sempre nell'intento di rafforzare il diritto internazionale umanitario, che ha organizzato i lavori preparatori e gli incontri che hanno condotto all'adozione del terzo Protocollo aggiuntivo. Al fine di garantire la necessaria imparzialità del depositario, ognuno di tali incontri è stato preceduto da contatti e consultazioni intensi, volti a garantire che le attività si svolgessero con il sostegno di tutti gli Stati parte. Tale consenso, all'occorrenza associato al mandato di un'organizzazione internazionale come l'ONU, è indispensabile affinché il depositario possa esercitare funzioni che, rafforzando l'applicazione dei trattati, vanno oltre quelle espressamente previste dal diritto internazionale pubblico (quali la convocazione di conferenze degli Stati parte)¹².

¹¹ Parere consultivo del 9 luglio 2004 sulle conseguenze giuridiche dell'edificazione di un muro nel Territorio palestinese occupato, <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdoocket/cmwp/cmwpframe.htm>. Cfr. anche la presa di posizione scritta del 30 gennaio 2004, in cui la Svizzera si pronuncia in favore dell'applicazione al Territorio palestinese occupato della quarta Convenzione di Ginevra. La Svizzera non era peraltro mai intervenuta in precedenza in una procedura pendente dinanzi alla CIG quale Stato terzo.

¹² Il «Treaty Event» citato in precedenza, organizzato annualmente dall'ONU, illustra tale attività. L'ONU agisce dunque in qualità di depositario di tali trattati allo scopo di aumentare il numero degli Stati parte.

Le funzioni essenziali del depositario, ossia la custodia del trattato e la gestione dell'aspetto amministrativo in buona e debita forma, sono di natura notarile. Nella misura in cui la Svizzera esercita questo compito, si attiene strettamente alla natura formale del suo mandato. Le sue comunicazioni ufficiali (notifiche) agli Stati parte si limitano dunque esclusivamente ad aspetti procedurali o di tecnica giuridica (firme, ratifiche ecc.).

In qualità di Stato parte, la Svizzera ha l'obbligo giuridico di rispettare e di far rispettare le quattro Convenzioni e il Protocollo aggiuntivo I conformemente all'articolo 1, comune a tali trattati. In ragione della sua tradizione umanitaria, in passato si è particolarmente adoperata in tal senso.

È fondamentale che la Svizzera distingua nella prassi il suo ruolo notarile dalla sua responsabilità politica e morale – un principio che applica con coerenza. Non è per esempio mai capitato, in un conflitto concreto, che richiamasse gli Stati al rispetto del diritto internazionale umanitario per mezzo di una notifica. Nell'ambito del suo impegno per il rispetto del diritto di Ginevra, si adopera inoltre per agire in modo imparziale e nell'interesse di tutti gli Stati parte.

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati

Art. 76 Depositari dei trattati

par. 2

Le funzioni del depositario di un trattato hanno carattere internazionale ed il depositario deve essere imparziale nell'esercizio delle sue funzioni. In particolare, il fatto che un trattato non sia entrato in vigore tra alcune delle parti o che vi sia stata divergenza tra uno Stato ed il depositario circa l'esercizio delle funzioni di quest'ultimo non deve influire su tale obbligo.

Art. 77 Funzioni dei depositari

(1) Le funzioni di un depositario, a meno che il trattato non disponga altrimenti o non sia altrimenti convenuto dagli Stati, sono le seguenti:

- a) assicurare la custodia del testo originale del trattato e dei pieni poteri che gli verranno consegnati;
- b) preparare delle copie certificate conformi al testo originale e tutti gli altri testi in altre lingue che possono essere richiesti nel trattato, e comunicarli alle parti del trattato ed agli Stati che possono diventare parti del trattato;
- c) ricevere tutte le firme apposte al trattato, ricevere e custodire tutti gli strumenti, notifiche e comunicazioni relative al trattato;
- d) verificare se tutte le firme, tutti gli strumenti, tutte le notifiche o tutte le comunicazioni relative al trattato sono in buona e debita forma e, ove occorra, sottoporre la questione all'attenzione dello Stato interessato;
- e) informare le parti e gli Stati qualificati a diventare parti del trattato degli atti, delle notifiche e delle comunicazioni relative al trattato;
- f) informare gli Stati qualificati a diventare parti del trattato della data in cui sia stato ricevuto o depositato il numero delle firme o degli strumenti di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione richiesti per l'entrata in vigore del trattato;
- g) provvedere alla registrazione del trattato presso il Segretario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite;
- h) adempiere le funzioni specificate nelle altre disposizioni della presente convenzione.

(2) Nel caso in cui una controversia abbia a sorgere tra uno Stato ed il depositario circa l'adempimento delle funzioni di quest'ultimo, il depositario deve sottoporre la questione all'attenzione degli Stati firmatari e degli Stati contraenti o, se del caso, all'attenzione dell'organo competente dell'organizzazione internazionale in questione.

Convenzioni di Ginevra – Disposizioni che concernono il depositario

Convenzioni

Osservazione: le disposizioni sono identiche nelle quattro convenzioni. Le cifre sono riferite ai numeri degli articoli corrispondenti nella I, nella II, nella III e nella IV Convenzione, rispettivamente.

Art. 48/49/128/145

Le Alte Parti contraenti si comunicheranno, per il tramite del Consiglio federale svizzero e, durante le ostilità, per il tramite delle Potenze protettrici, le traduzioni ufficiali della presente Convenzione, come pure le leggi ed i regolamenti ch'esse potranno essere indotte ad adottare per assicurarne l'applicazione.

Art. 55/54/133/150

par. 2

Il Consiglio federale svizzero farà eseguire traduzioni ufficiali della Convenzione in lingua russa e in lingua spagnuola.

Art. 57/56/137/152

La presente Convenzione sarà ratificata il più presto possibile e le ratifiche saranno depositate a Berna.

Del deposito di ciascuno strumento di ratifica sarà steso un processo verbale, una copia del quale, certificata conforme, sarà consegnata per il tramite del Consiglio federale svizzero a tutte le Potenze nel cui nome la Convenzione sarà stata firmata o l'adesione sarà stata notificata.

Art. 61/60/140/156

Le adesioni saranno notificate per iscritto al Consiglio federale svizzero ed avranno effetto trascorsi sei mesi dalla data alla quale gli saranno giunte.

Il Consiglio federale svizzero comunicherà le adesioni a tutte le Potenze in nome delle quali sia stata firmata la Convenzione o notificata l'adesione.

Art. 62/61/141/157

Le situazioni previste dagli articoli 2 e 3 conferiranno effetto immediato alle ratifiche depositate ed alle adesioni notificate dalle Parti belligeranti prima o dopo l'inizio delle ostilità o dell'occupazione. La comunicazione delle ratifiche od adesioni ricevute dalle Parti belligeranti sarà fatta dal Consiglio federale svizzero per la via più rapida.

Protocollo aggiuntivo I

Art. 7 Riunioni

Il depositario del presente Protocollo convocherà, su richiesta di una o più delle Alte Parti contraenti e con l'approvazione della maggioranza di esse, una riunione delle Alte Parti contraenti per esaminare i problemi generali relativi all'applicazione delle Convenzioni e del Protocollo.

Art. 90

par. 1 lett. f

Il depositario metterà a disposizione della Commissione i servizi amministrativi necessari all'assolvimento delle sue funzioni.

Art. 97 Emendamenti (identico all'art. 24 del Protocollo II)

1. Ogni Alta Parte contraente potrà proporre emendamenti al presente Protocollo. Il testo di ogni emendamento proposto sarà comunicato al depositario che, dopo consultazioni con tutte le Alte Parti contraenti e con il Comitato internazionale della Croce Rossa, deciderà se convenga convocare una conferenza per esaminare l'emendamento proposto.

2. Il depositario inviterà a detta Conferenza le Alte Parti contraenti, nonché le Parti delle Convenzioni, siano esse firmatarie o no del presente Protocollo.

Art. 98 Revisione dell'Allegato I

1. Nel termine massimo di quattro anni a partire dall'entrata in vigore del presente Protocollo e, successivamente, a intervalli di almeno quattro anni, il Comitato internazionale della Croce Rossa consulterà le Alte Parti contraenti a proposito dell'Allegato I al presente Protocollo e, se lo ritiene necessario, potrà proporre una riunione di esperti tecnici per sottoporre a revisione l'Allegato I e proporre gli emendamenti che apparissero opportuni. (...)

2. Il depositario convocherà una conferenza delle Alte Parti contraenti e delle Parti delle Convenzioni per esaminare gli emendamenti proposti dalla riunione degli esperti tecnici se, a seguito della riunione stessa, lo richiede il Comitato internazionale della Croce Rossa o un terzo delle Alte Parti contraenti.

3. (...)

4. Il depositario comunicherà alle Alte Parti contraenti e alle Parti delle Convenzioni ogni emendamento in tal modo adottato. L'emendamento sarà considerato come accettato allo scadere di un periodo di un anno a partire dalla comunicazione, salvo che, nel corso di detto periodo, sia stata comunicata al depositario da almeno un terzo delle Alte Parti contraenti una dichiarazione di non accettazione.

5. (...)

6. Il depositario farà conoscere alle Alte Parti contraenti e alle Parti delle Convenzioni l'entrata in vigore di ogni emendamento, le Parti vincolate da quest'ultimo, la data della sua entrata in vigore per ciascuna delle Parti, le dichiarazioni di non accettazione fatte conformemente al paragrafo 4 e i ritiri di tali dichiarazioni.