

05.061

## **Messaggio**

**concernente il Protocollo del 28 novembre 2003 relativo ai residuati bellici esplosivi (Protocollo V) allegato alla Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato**

del 17 agosto 2005

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente il Protocollo del 28 novembre 2003 relativo ai residuati bellici esplosivi (Protocollo V) allegato alla Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 agosto 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone all'approvazione delle Camere federali il Protocollo del 23 novembre 2003 relativo ai residuati bellici esplosivi, allegato alla Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato (Convenzione sulle armi classiche). La Convenzione si compone di un trattato quadro e di cinque protocolli che limitano o vietano l'impiego di talune armi classiche (Protocollo I relativo alle schegge non localizzabili, Protocollo II e Protocollo II riveduto relativo alle mine, alle trappole e ad altri dispositivi, Protocollo III sulle armi incendiarie, Protocollo IV sulle armi laser accecanti).*

*Il Protocollo relativo ai residuati bellici esplosivi (Protocollo V), adottato il 28 novembre 2003 in occasione della riunione degli Stati partecipanti alla Convenzione sulle armi classiche, prende lo spunto dalla constatazione che dopo la cessazione dei conflitti armati i residuati bellici esplosivi causano gravi problemi umanitari. Questo nuovo Protocollo intende ridurre il più possibile i pericoli e gli effetti dei residuati bellici esplosivi per le popolazioni civili, soprattutto mediante rimedi da adottare dopo i conflitti. Esso prevede, per gli Stati sul cui territorio si trovano residuati bellici esplosivi, l'obbligo di bonifica del territorio e, per quelli che hanno impiegato tali munizioni esplosive, l'obbligo di contribuire alla bonifica fornendo un'assistenza tecnica, finanziaria o in termini di personale. Esso stabilisce inoltre l'obbligo di registrare e archiviare le informazioni riguardanti le munizioni esplosive impiegate e di scambiare informazioni allo scopo di facilitare la bonifica. Il Protocollo definisce infine una serie di misure per avvertire le popolazioni civili del potenziale di rischio rappresentato dai residuati bellici esplosivi e prevede un'assistenza e collaborazione a livello internazionale. Un allegato tecnico precisa i diversi obblighi da rispettare, formulando raccomandazioni che non sono giuridicamente vincolanti, e fornisce direttive generali sulla fabbricazione, la manipolazione e l'immagazzinamento delle munizioni esplosive.*

*Il Protocollo V è compatibile con l'ordinamento giuridico svizzero. La sua ratifica non avrà ripercussioni finanziarie prevedibili sulla Confederazione e i Cantoni.*

*Nel quadro della Convenzione sulle armi classiche, la Svizzera ha sempre operato a favore degli interessi umanitari, sostenendo l'elaborazione del Protocollo V. Sia le considerazioni umanitarie, che secondo la tradizione umanitaria della Svizzera mirano a ridurre il più possibile gli effetti deleteri dei conflitti armati per le popolazioni civili anche dopo la loro cessazione, sia l'attuale assenza nel diritto umanitario internazionale di regole pertinenti depongono a favore di una ratifica. La politica svizzera in materia di sminamento a scopo umanitario contempla già oggi i residuati bellici esplosivi. Infatti il nostro Paese sostiene finanziariamente le operazioni di sminamento e istruisce specialisti in materia di sminamento e di bonifica.*

---

*Esso considera inoltre alla stessa stregua le vittime di mine terrestri e quelle di residui bellici esplosivi per quanto riguarda l'assistenza e l'integrazione. Dal punto di vista della Svizzera, il Protocollo V viene a completare in modo opportuno il diritto internazionale umanitario.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>4978</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>4981</b>
1.1 La Convenzione sulle armi classiche	4981
1.2 Disposizioni della Convenzione relative all'approvazione di protocolli aggiuntivi	4982
<b>2 Genesi del Protocollo V</b>	<b>4982</b>
2.1 Lavori preparatori e Conferenze degli Stati partecipanti del 27 e 28 novembre 2003	4982
2.2 Posizione della Svizzera	4984
<b>3 Il Protocollo V relativo ai residuati bellici esplosivi</b>	<b>4985</b>
3.1 In generale	4985
3.2 Contenuto del Protocollo V	4985
3.2.1 Disposizioni generali e campo d'applicazione ( <i>art. 1</i> )	4985
3.2.2 Definizioni ( <i>art. 2</i> )	4987
3.2.3 Obbligo di bonifica e comunicazione di informazioni ( <i>art. 3 e 4</i> )	4987
3.2.4 Protezione della popolazione civile e delle organizzazioni e missioni umanitarie ( <i>art. 5 e 6</i> )	4989
3.2.5 Residuati bellici esplosivi preesistenti ( <i>art. 7</i> )	4989
3.2.6 Cooperazione internazionale ( <i>art. 8</i> )	4990
3.2.7 Misure preventive generali ( <i>art. 9</i> )	4990
3.2.8 Consultazioni delle Alte Parti contraenti e rispetto delle disposizioni ( <i>art. 10 e 11</i> )	4991
3.3 Entrata in vigore del Protocollo V sui residuati bellici esplosivi	4992
3.4 Valutazione	4992
<b>4 Compatibilità con l'ordinamento giuridico svizzero</b>	<b>4993</b>
<b>5 Ripercussioni finanziarie</b>	<b>4993</b>
<b>6 Programma di legislatura</b>	<b>4993</b>
<b>7 Costituzionalità</b>	<b>4994</b>
<b>Decreto federale concernente il Protocollo del 28 novembre 2003 relativo ai residuati bellici esplosivi (Protocollo V) allegato alla Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato (<i>Disegno</i>)</b>	<b>4995</b>
<b>Protocollo del 28 novembre 2003 relativo ai residuati bellici esplosivi (Protocollo V) allegato alla Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato</b>	<b>4997</b>

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 La Convenzione sulle armi classiche

La Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato<sup>1</sup> (Convenzione sulle armi classiche) è stata conclusa il 10 ottobre 1980 a Ginevra, sotto gli auspici delle Nazioni Unite. In tale occasione, gli Stati vollero fare in modo che il diritto di infliggere danni all'avversario non fosse illimitato e che le popolazioni civili fossero risparmiate in qualsiasi circostanza. La Convenzione si compone di un trattato quadro e di una serie di protocolli. Gli Stati partecipanti non sono necessariamente legati da tutti i protocolli o dall'ultima versione di ciascun protocollo. I protocolli disciplinano l'impiego di talune armi classiche:

- il Protocollo I<sup>2</sup> vieta l'impiego di armi il cui effetto principale consiste nel ferire mediante schegge non localizzabili nel corpo umano con i raggi X;
- il Protocollo II<sup>3</sup> disciplina l'impiego delle mine e vieta di collocare esplosivi in oggetti apparentemente inoffensivi. Questo Protocollo è stato riveduto in occasione della prima Conferenza di revisione della Convenzione, svoltasi a Ginevra nel 1996<sup>4</sup> (Protocollo II riveduto);
- il Protocollo III<sup>5</sup> limita l'impiego delle armi incendiarie, come il napalm, agli obiettivi militari e lo vieta quando anche le popolazioni civili rischiano di essere colpite;
- il Protocollo IV<sup>6</sup> vieta l'impiego di armi laser accecanti quando le stesse sono concepite specificamente per provocare una cecità permanente.

Il trattato quadro rappresenta il fondamento giuridico dei Protocolli citati e stabilisce le regole generali ad essi applicabili. Si tratta di uno strumento dinamico in quanto una delle sue disposizioni prevede che gli Stati partecipanti possono chiedere che la Convenzione sia completata in modo tale da vietare o limitare altri sistemi di armi classiche convenzionali oppure da estendere o limitare divieti esistenti.

La Svizzera ha ratificato la Convenzione e i primi tre Protocolli il 20 agosto 1982, quindi il Protocollo II riveduto e il Protocollo IV il 24 marzo 1998. La seconda Conferenza di revisione ha approvato, il 21 dicembre 2001, un emendamento all'articolo 1 del trattato quadro, la quale estende il campo d'applicazione della

<sup>1</sup> RS **0.515.091**

<sup>2</sup> Protocollo relativo alle schegge non localizzabili (allegato alla Convenzione sulle armi classiche), RS **0.515.091**.

<sup>3</sup> Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi (allegato alla Convenzione sulle armi classiche), RS **0.515.091**.

<sup>4</sup> Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi nella versione modificata del 3 maggio 1996, RS **0.515.091.2**.

<sup>5</sup> Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di armi incendiarie (allegato alla Convenzione sulle armi classiche), RS **0.515.091**.

<sup>6</sup> Protocollo relativo alle armi laser accecanti, RS **0.515.091.1**.

Convenzione e dei Protocolli allora in vigore ai conflitti armati non internazionali. La Svizzera ha ratificato tale emendamento il 19 gennaio 2004<sup>7</sup>.

## **1.2 Disposizioni della Convenzione relative all'approvazione di protocolli aggiuntivi**

L'articolo 8 paragrafo 2 della Convenzione disciplina l'approvazione di protocolli aggiuntivi concernenti categorie di armi convenzionali che non sono oggetto dei Protocolli esistenti. Esso prevede una procedura che può essere avviata da ciascuno degli Stati partecipanti con l'approvazione di una maggioranza che riunisca almeno 18 Stati partecipanti. L'articolo 8 paragrafo 2 lettera a stabilisce inoltre che, adempiuta questa condizione, il Depositario convocherà quanto prima una conferenza cui saranno invitati tutti gli Stati<sup>8</sup>.

Secondo l'articolo 8 paragrafo 2 lettera b, con la piena partecipazione di tutti gli Stati rappresentati una simile conferenza potrà approvare i protocolli aggiuntivi, i quali saranno adottati nello stesso modo della Convenzione, saranno allegati a quest'ultima ed entreranno in vigore conformemente alle disposizioni dell'articolo 5 paragrafi 3 e 4.

## **2 Genesi del Protocollo V**

### **2.1 Lavori preparatori e Conferenze degli Stati partecipanti del 27 e 28 novembre 2003**

Nel 2000 il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) ha proposto di lanciare, nel quadro della Convenzione sulle armi classiche, un processo di negoziazione inteso a disciplinare, in modo giuridicamente vincolante, il problema dei residuati bellici esplosivi. Esso ha segnalato che le munizioni che sono state sparate ma che, contrariamente al loro scopo, non sono esplose, rappresentano una minaccia considerevole, spesso insidiosa, per le popolazioni civili. Tali munizioni mettono in pericolo, feriscono o uccidono civili ancora molto tempo dopo la fine di un conflitto armato. Questi residuati bellici esplosivi rappresentano un enorme ostacolo agli sforzi di ricostruzione e rendono più difficili la fornitura dell'aiuto umanitario e la gestione o il riassetto di superfici agricole e forestali. Trovandosi su territori che sono stati teatro di numerosi conflitti nel passato, essi impediscono il ritorno della popolazione civile che era stata costretta a fuggire<sup>9</sup>. La minaccia permanente che grava sulla popolazione civile a causa dell'impiego di bombe a grappolo durante il conflitto del Kosovo nel 1999 ha suscitato numerosi appelli politici a favore di una normativa internazionale in materia. Le informazioni, di vasta diffusione, sulle conseguenze dei proiettili inesplosi registrati durante i conflitti in Afghanistan nel 2001 e 2002 e in Iraq nel 2003 hanno dato ulteriore peso a tali appelli.

<sup>7</sup> RS 0.515.091.3

<sup>8</sup> A questo proposito si veda il numero 3.3.

<sup>9</sup> Si veda UNDOC CCW/CONF.II/PC.1/WP.1; UNDOC CCW/GGE/I/WP.5; John Borrie: Explosive Remnants of War. A Global Survey. London: Landmine Action, 2003. ISBN 0-9536717-5-5; pagg. 10–12.

Il 21 dicembre 2001 la Seconda Conferenza di revisione della Convenzione sulle armi classiche ha deciso di istituire un gruppo di esperti governativi incaricati di esaminare il problema dei residui bellici esplosivi dal profilo giuridico, militare e tecnico. Il gruppo di esperti ha lavorato per un anno prima che gli Stati partecipanti alla Convenzione sulle armi classiche, riuniti a Ginevra il 13 dicembre 2002, decidessero di avviare negoziati su un nuovo strumento internazionale relativo ai residui bellici esplosivi<sup>10</sup>. Conformemente al mandato conferito<sup>11</sup>, i negoziati dovevano identificare le misure che permettessero di ridurre al minimo i rischi umanitari legati ai residui bellici esplosivi dopo un conflitto.

Nel corso delle tre sedute tenutesi nel 2003, il gruppo di esperti governativi ha elaborato il progetto di protocollo. Gli Stati partecipanti, riuniti a Ginevra il 27 e 28 novembre 2003, l'hanno adottato, permettendo così di disciplinare a livello internazionale la questione dei residui bellici esplosivi. Essi hanno inoltre incaricato il gruppo di esperti governativi di proseguire l'esame delle misure preventive nel 2004. Nel novembre 2004 tale mandato è stato prorogato di un anno.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Paragrafo 21 del rapporto (CCW/MSP/2002/2) della Riunione degli Stati partecipanti alla Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato, Ginevra, 13 dicembre 2002.

<sup>11</sup> L'elemento essenziale del mandato era il seguente (par. 21 del Rapporto [UNDOC. CCW/MSP/2002/2]):

«The Meeting of the States Parties decided that the Working Group on Explosive Remnants of War would continue its work in the year 2003 with the following mandate:

(a) (i) To negotiate an instrument on post-conflict remedial measures of a generic nature which would reduce the risks of explosive remnants of war (ERW). These measures would be based on a broad definition covering most types of explosive munitions, with the exception of mines. Abandoned munitions would have to be included. In these negotiations, questions need to be considered regarding, inter alia, responsibility for clearance, existing ERW, the provision of information to facilitate clearance and risk education, warnings to civilian populations, assistance and co-operation, and a framework for regular consultations of High Contracting Parties. These negotiations would have to establish the scope of this instrument consistent with Article 1 of the Convention as amended at its Second Review Conference.

(ii) To explore and determine whether these negotiations could successfully address preventive generic measures for improving the reliability of munitions that fall within the agreed broad definition, through voluntary best practices concerning the management of manufacturing, quality control, handling and storage of munitions. Exchange of information, assistance and co-operation would be important elements of such best practices.»

<sup>12</sup> Gli Stati partecipanti hanno deciso di affidare al gruppo di lavoro sui residui bellici esplosivi il seguente mandato per il 2005:

«To continue to consider, including through participation of legal experts, the implementation of existing principles of International Humanitarian Law and to further study, on an open-ended basis, with particular emphasis on meetings on military and technical experts, possible preventive measures aimed at improving the design of specific types of munitions, becoming explosive remnants of war. Exchange of information, assistance and co-operation would be part of this work. The Group will report on the work done to the next Meeting of the States Parties.»

Nel quadro della Convenzione, la Svizzera si è sempre adoperata per far progredire la causa umanitaria e per rafforzare e promuovere il diritto internazionale umanitario allo scopo di attenuare le conseguenze della guerra soprattutto per le popolazioni civili, ma anche per proteggere i combattenti contro le armi e i metodi bellici che vanno oltre l'obiettivo legittimo dei conflitti armati, vale a dire mettere fuori combattimento l'avversario. In tale ambito la Svizzera ha pure tenuto conto degli interessi della difesa nazionale e delle necessità militari.

Dal punto di vista della Svizzera, i pregiudizi economici e sociali dovuti ai residuati bellici esplosivi giustificano una normativa internazionale. Secondo una stima delle organizzazioni esperte in materia, oltre 80 Paesi sono interessati dai residuati bellici esplosivi<sup>13</sup>. Nel 2002, in più di 40 Paesi sono stati registrati incidenti provocati da munizioni inesplose o da munizioni esplosive abbandonate. In diversi Stati, come il Laos, la Cambogia e il Vietnam, i residuati bellici esplosivi costituiscono un problema più grave delle mine terrestri. Alcuni Paesi hanno un bisogno considerevole di beneficiare di un sostegno internazionale per bonificare i territori dai residuati bellici esplosivi e per assistere e integrare le vittime di tali residuati.

Durante i negoziati relativi al Protocollo V, la delegazione svizzera si è dunque impegnata a favore di uno strumento solido, efficace e vincolante che riduca gli effetti negativi dei residuati bellici esplosivi, comprese le munizioni a grappolo, per la popolazione civile e la ricostruzione del paese<sup>14</sup>. La Svizzera ha ritenuto che determinate misure prese successivamente a un conflitto, come l'obbligo di rimuovere i residuati direttamente dopo la cessazione delle ostilità attive, erano idonee per ridurre i rischi derivanti dai residuati bellici esplosivi. Ma essa ha pure insistito sul fatto che le misure tecniche preventive volte a migliorare la qualità e l'affidabilità dei sistemi di armi e delle munizioni esplosive, in particolare le munizioni a grappolo, costituissero, accanto all'obbligo di bonifica, un elemento essenziale di una normativa globale in materia di munizioni esplosive che permettesse di migliorare in modo durevole la protezione delle popolazioni civili<sup>15</sup>. Nel Protocollo V, le misure preventive generali figurano unicamente nell'allegato tecnico, il quale non è giuridicamente vincolante. In occasione delle riunioni degli Stati partecipanti alla CCW del 2003 e 2004, è stato deciso di proseguire gli sforzi di prevenzione concernenti le munizioni esplosive nel quadro della Convenzione sulle armi classiche. La Svizzera intende continuare a sostenere questi lavori con determinazione e sfruttare tutte le

<sup>13</sup> John Borrie: *Explosive Remnants of War. A Global Survey*. London: Landmine Action, 2003. ISBN 0-9536717-5-5; pagg. 10-12.

<sup>14</sup> Per la Svizzera era importante che le munizioni a grappolo che presentano un forte potenziale di rischio per le popolazioni civili rientrassero nella nozione di «munizioni esplosive». Le munizioni a grappolo sono dei contenitori il cui involucro esterno si apre per liberare numerose piccole bombe altamente esplosive («bomblets», sottomunizioni). Esse sono sganciate da un aereo (bombe a grappolo) o lanciate dall'artiglieria. A una certa altitudine sopra la regione presa di mira, le sottomunizioni vengono liberate e esplodono avvicinandosi all'obiettivo o toccandolo oppure in modo ritardato. Tutto dipende dal tipo o dalla regolazione del detonatore. A causa del loro effetto dispersivo, queste munizioni sono utilizzate contro obiettivi di superficie. Le sottomunizioni che non esplodono al contatto con il suolo hanno per le popolazioni civili il medesimo effetto delle mine antiuomo.

<sup>15</sup> L'idea fondamentale delle misure preventive tecniche è di ridurre per quanto possibile il numero di proiettili inesplosi grazie a dispositivi tecnici quali i meccanismi di autodistruzione o di autodisattivazione.



L'articolo 1 contiene prescrizioni generali e definisce il campo d'applicazione del Protocollo. Visto che rinvia al diritto internazionale applicabile ai conflitti armati, il paragrafo 1 include sia il diritto internazionale convenzionale sia il diritto consuetudinario, e quindi la possibilità di applicare i principi essenziali del diritto internazionale umanitario nei rapporti con tutti gli Stati. Di conseguenza, esso non limita né mina gli obblighi derivanti dal diritto consuetudinario per gli Stati partecipanti.

Secondo il paragrafo 2, il Protocollo si applica ai residuati bellici esplosivi che si trovano sul territorio degli Stati partecipanti, comprese le loro acque interne. Il problema dei residuati bellici esplosivi risulta essenzialmente dai conflitti armati che si svolgono sulla terra ferma. Occorreva tuttavia tener conto del fatto che anche le acque interne confinanti, come le entrate dei porti, i fiumi o i laghi interni, possono essere colpite in seguito, per esempio, allo sgancio di munizioni in volo. Gli Stati partecipanti hanno deciso di comune accordo di rifarsi alla nozione di acque interne utilizzata nell'articolo 8 paragrafo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1982 sul diritto marittimo<sup>17</sup>. Il Protocollo si applica dunque alle acque di uno Stato che sono situate al di qua della linea di base del mare territoriale.

In occasione dei dibattiti sull'emendamento all'articolo 1 della Convenzione sulle armi classiche, che è stato approvato il 21 dicembre 2001 e che estende il campo d'applicazione della Convenzione ai conflitti armati non internazionali, gli Stati non sono riusciti a mettersi d'accordo sulla proposta secondo cui l'estensione del campo d'applicazione ai conflitti interni avrebbe dovuto applicarsi automaticamente a tutti i nuovi protocolli<sup>18</sup>. Ogni nuovo protocollo deve quindi contenere una disposizione che indichi esplicitamente che lo stesso è applicabile ai conflitti armati non internazionali. Tale precisazione è contenuta nel paragrafo 3, che si riferisce all'articolo 1 paragrafi 1–6 della Convenzione nella versione modificata il 21 dicembre 2001.

Il paragrafo 4 opera una distinzione tra i residuati bellici esplosivi che appaiono dopo l'entrata in vigore del protocollo per uno Stato partecipante e i residuati bellici esplosivi preesistenti, ossia i residuati bellici esplosivi che si trovavano sul territorio di uno Stato già al momento dell'entrata in vigore del Protocollo per tale Stato<sup>19</sup>. Le disposizioni dei paragrafi 6, 7, 9, 10 e 11 e della terza parte dell'allegato tecnico si applicano sia ai residuati bellici esplosivi vecchi sia a quelli nuovi. Per contro, gli obblighi relativi alla bonifica, all'eliminazione o alla distruzione, quelli concernenti la registrazione e la comunicazione d'informazioni, le misure di protezione a favore della popolazione civile, la cooperazione internazionale nonché la prima e la seconda parte dell'allegato tecnico non si estendono ai residuati bellici esplosivi preesistenti.

<sup>17</sup> La Svizzera ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto marittimo il 17 ottobre 1984, ma non l'ha ancora ratificata. Il Parlamento dovrebbe tuttavia dibattere la questione della ratifica ancora in questa legislatura.

<sup>18</sup> Si veda il messaggio concernente l'emendamento del 21 dicembre 2001 all'articolo 1 della Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato, FF **2003** 3053 seg.

<sup>19</sup> In proposito si vedano le definizioni dell'art. 2 par. 5.

### 3.2.2 **Definizioni** (art. 2)

L'articolo 2 definisce le munizioni esplosive come munizioni classiche contenenti esplosivi. Per evitare qualsiasi difficoltà interpretativa, esso precisa che la nozione di munizioni esplosive non comprende le mine, le trappole e gli altri dispositivi definiti nell'articolo 2 paragrafi 1-5 e 14 del Protocollo II riveduto allegato alla Convenzione<sup>20</sup>. La definizione, volutamente estesa, include sia le munizioni inesplose sia le munizioni esplosive abbandonate<sup>21</sup>.

Le munizioni inesplose sono munizioni esplosive innescate, dotate di mezzi d'innescio, disassicurate o altrimenti preparate per essere impiegate in un conflitto armato e che sono state impiegate in un conflitto armato e, contrariamente al loro scopo, non sono esplose<sup>22</sup>.

Le munizioni esplosive abbandonate sono munizioni esplosive non impiegate in un conflitto armato, lasciate indietro o gettate via da una Parte coinvolta in un conflitto armato e che non si trovano più sotto il controllo della Parte che le ha lasciate indietro o gettate via<sup>23</sup>.

Per determinare le conseguenze giuridiche del Protocollo, è risultato necessario fare una distinzione chiara tra i residuati bellici esplosivi che esistono già al momento dell'entrata in vigore del Protocollo V e i residuati bellici esplosivi apparsi solo in seguito a nuovi conflitti armati. Per numerosi Stati questa distinzione ha svolto un ruolo capitale nel corso dei negoziati. Alcuni di essi non potevano ammettere la possibilità che sorgesse nuovamente il diritto al risarcimento di danni, a una riparazione o ad altre esigenze comparabili risultanti dagli effetti di residuati bellici esplosivi preesistenti e quindi risalenti a vecchi conflitti armati. Il Protocollo V stabilisce quindi che i residuati bellici esplosivi preesistenti sono le munizioni inesplose e le munizioni esplosive abbandonate che preesistevano all'entrata in vigore del Protocollo per lo Stato contraente sul territorio del quale tali munizioni si trovano<sup>24</sup>.

### 3.2.3 **Obbligo di bonifica e comunicazione di informazioni** (art. 3 e 4)

L'articolo 3 relativo alla bonifica, all'eliminazione o alla distruzione dei residuati bellici esplosivi e l'articolo 4 concernente la registrazione, la conservazione e la comunicazione di informazioni rappresentano elementi normativi essenziali del Protocollo.

In virtù dell'articolo 3 paragrafo 1, ciascuno Stato contraente, come pure ciascuna Parte coinvolta in un conflitto armato, si assume la responsabilità di tutti i residuati bellici esplosivi che si trovano su un territorio che esso controlla. Una Parte che non

<sup>20</sup> Art. 2 par. 1; si veda il Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi nella versione modificata il 3 maggio 1996 (Protocollo II, nella versione modificata il 3 maggio 1996), allegato alla Convenzione del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato, RS 0.515.091.2.

<sup>21</sup> Art. 2 par. 4.

<sup>22</sup> Art. 2 par. 2.

<sup>23</sup> Art. 2 par. 3.

<sup>24</sup> Art. 2 par. 5.

controlla più il territorio sul quale ha impiegato munizioni esplosive divenute residuati bellici esplosivi deve, dopo la cessazione delle ostilità attive, fornire un'assistenza per facilitare la demarcazione e la bonifica, l'eliminazione o la distruzione dei residuati esplosivi. Questo obbligo sussiste unicamente se è possibile adempierlo a livello pratico. Senza questa riserva restrittiva non sarebbe stato possibile trovare alcun consenso su questa disposizione nel corso dei negoziati. Quest'ultima non implica quindi alcuna responsabilità dell'utilizzatore per quanto concerne la bonifica. Esso è tuttavia tenuto, entro i limiti delle sue possibilità, di prestare un'assistenza allo Stato sul territorio del quale si trovano i residuati bellici esplosivi provenienti dalle munizioni che egli ha impiegato. Visto che un aiuto diretto tra ex avversari potrebbe essere problematico, il paragrafo 5 prevede che l'aiuto può essere fornito da terzi, per esempio le Nazioni Unite o altre organizzazioni. Questa regola corrisponde a quella dell'articolo 10 paragrafo 3 del Protocollo II riveduto allegato alla Convenzione sulle armi classiche. Essa si spinge oltre la prescrizione analoga dell'articolo 5 paragrafo 1 della Convenzione del 18 settembre 1997 sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione<sup>25</sup>, il quale non prevede alcun obbligo specifico dell'utilizzatore di mine antiuomo per quanto concerne l'assistenza da fornire allo Stato interessato<sup>26</sup>.

L'articolo 3 paragrafo 2 contiene la disposizione importante secondo cui, dopo la cessazione delle ostilità attive e non appena possibile, ciascuna Parte contraente, come pure ciascuna Parte coinvolta in un conflitto armato, demarca e bonifica, elimina o distrugge i residuati bellici esplosivi nei territori interessati da tali residuati e che sono sotto il suo controllo. Le operazioni di bonifica, di eliminazione o di distruzione devono essere condotte prioritariamente nelle zone interessate dai residuati bellici esplosivi dei quali si ritiene che rappresentino gravi rischi umanitari. È così accordata un'attenzione particolare all'obiettivo umanitario del Protocollo.

Per poter effettivamente reperire e rimuovere i residuati bellici esplosivi, i dati relativi alla loro composizione e alle modalità di detenzione sono d'importanza capitale. Essi sono infatti indispensabili per condurre le operazioni di bonifica, di eliminazione o di distruzione e per sensibilizzare ai rischi. L'*articolo 4*, che si ispira direttamente all'articolo 9 del Protocollo II riveduto allegato alla Convenzione sulle armi classiche<sup>27</sup>, contiene prescrizioni dettagliate sulla comunicazione delle informazioni. Nel momento in cui è stata negoziata la formulazione di questa disposizione, è stato necessario tener conto dell'importanza, in termini di politica di difesa e di sicurezza, dei dati suscettibili di essere trasmessi. L'orientamento umanitario di questa disposizione ha tuttavia potuto essere preservato e gli sforzi di bonifica e di eliminazione profusi dalle Parti sono sostenuti dalle organizzazioni internazionali. Le procedure ottimali per registrare, archiviare e comunicare le informazioni sui residuati bellici esplosivi sono oggetto della prima parte dell'allegato tecnico. Tale allegato precisa che la registrazione delle informazioni dovrebbe essere adeguata, quanto al suo tipo e alla sua portata, ai bisogni delle organizzazioni incaricate della bonifica. Le informazioni devono essere registrate in modo tale da poter essere

<sup>25</sup> RS **0.515.092**

<sup>26</sup> Si veda pure Stuart Maslen: *Commentary on Arms Control Treaties. Volume I: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Oxford: Oxford University Press, 2004. ISBN 0-19-926977-7; pagg. 166–167 (n. 5.22–5.24).

<sup>27</sup> Op. cit., RS **0.515.091.2**.

consultate e trasmesse in modo semplice. Infine, le informazioni devono essere comunicate quanto prima tenendo conto tuttavia della situazione militare e umanitaria, della disponibilità e dell'affidabilità delle informazioni, come pure degli interessi in materia di sicurezza. Queste raccomandazioni non concernono i residui bellici esplosivi preesistenti.

### **3.2.4 Protezione della popolazione civile e delle organizzazioni e missioni umanitarie** (*art. 5 e 6*)

Gli Stati contraenti e le Parti coinvolte in un conflitto armato sono tenuti, in virtù dell'*articolo 5*, a prendere tutte le precauzioni possibili sul territorio interessato che essi controllano per proteggere la popolazione civile, singoli civili e beni di carattere civile contro i rischi inerenti ai residui bellici esplosivi<sup>28</sup> e agli effetti di tali residui. Sono considerate "precauzioni possibili" le precauzioni che sono praticabili o che a livello pratico si possono prendere tenuto conto di tutte le condizioni del momento, segnatamente delle considerazioni di ordine umanitario e militare. Si tratta segnatamente degli avvertimenti, delle azioni di sensibilizzazione delle popolazioni civili ai rischi inerenti ai residui bellici esplosivi, della demarcazione, dell'installazione di recinzioni e della sorveglianza del territorio in cui si trovano tali residui. Oltre a obblighi giuridicamente vincolanti, l'*articolo 5* contiene un rinvio alla seconda parte dell'allegato tecnico, che suggerisce le procedure ottimali da osservare per quanto riguarda gli avvertimenti, la sensibilizzazione ai rischi, la demarcazione, l'installazione di recinzioni e la sorveglianza.

In virtù dell'*articolo 6*, le Parti devono proteggere per quanto possibile le organizzazioni e missioni umanitarie contro gli effetti dei residui bellici esplosivi. La disposizione si riferisce alle organizzazioni e missioni umanitarie che operano o opereranno, con il consenso dello Stato partecipante, nella zona che quest'ultimo controlla. Su richiesta di un'organizzazione o di una missione umanitaria, la Parte interessata deve fornire, sempre nella misura del possibile, informazioni sull'ubicazione di tutti i residui bellici esplosivi. L'*articolo 6* si applica senza pregiudicare il diritto internazionale umanitario in vigore, altri strumenti internazionali applicabili oppure le decisioni del Consiglio di sicurezza, a condizione che prevedano una protezione esaustiva.

### **3.2.5 Residui bellici esplosivi preesistenti** (*art. 7*)

L'*articolo 7* concerne i residui bellici esplosivi preesistenti, ossia le munizioni inesplose e le munizioni esplosive abbandonate che esistevano all'entrata in vigore del Protocollo per lo Stato partecipante, e conferisce a ciascuno Stato partecipante il diritto di sollecitare presso altri Stati contraenti, Stati che non sono legati dal Protocollo V, come pure istituzioni e organizzazioni internazionali competenti, e di ricevere da queste Parti, Stati o istituzioni e organizzazioni, un'assistenza per risolvere i problemi posti da tali residui bellici esplosivi. Ciascuno Stato partecipante che sia

<sup>28</sup> L'art. 5 e la seconda parte dell'allegato tecnico non si riferiscono ai residui bellici esplosivi preesistenti.

in grado di farlo fornisce un'assistenza per risolvere i problemi causati dai residui bellici esplosivi preesistenti, secondo i bisogni e le possibilità.

La distinzione tra residui bellici esplosivi e residui bellici esplosivi preesistenti è stata una delle questioni più difficili da risolvere nel corso dei negoziati. Alcuni Stati auspicavano una normativa limitata. Altri, per contro, riferendosi a istituzioni del diritto internazionale dell'ambiente, si sono pronunciati a favore di una responsabilità in materia di bonifica che prescinderebbe dalla nozione di colpa, nel senso di una responsabilità causale che si estenderebbe ai residui bellici esplosivi preesistenti. Come già menzionato nel numero 1.2, una larga maggioranza degli Stati partecipanti ha ritenuto che il Protocollo V non avesse alcun effetto retroattivo. È però evidente che il Protocollo non poteva semplicemente eludere i problemi causati dai residui bellici esplosivi preesistenti. L'articolo 7 rappresenta un compromesso che dà il diritto di sollecitare assistenza e invita gli Stati partecipanti che sono in grado di farlo a fornire un'assistenza, ma lascia agli Stati partecipanti sollecitati la libertà di decidere se dispongono delle possibilità necessarie per accordare l'assistenza.

### **3.2.6 Cooperazione internazionale (art. 8)**

L'*articolo 8* invita gli Stati partecipanti che sono in grado di farlo a fornire un'assistenza per la demarcazione e la bonifica, l'eliminazione o la distruzione dei residui bellici esplosivi. Esso contiene inoltre prescrizioni sulle cure da prestare alle vittime dei residui bellici esplosivi e l'integrazione di tali persone nonché sul loro reinserimento sociale ed economico. La disposizione lascia a ciascuno Stato il compito di giudicare, in una situazione concreta, se dispone dei mezzi tecnici, finanziari e in termini di personale necessari per fornire un'assistenza. Una simile assistenza può essere accordata mediante organismi delle Nazioni Unite, il CICR, Società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e la loro Federazione internazionale, ma anche organizzazioni non governative o a livello bilaterale. Inoltre, ciascuno Stato partecipante ha il diritto di prendere parte a uno scambio più ampio possibile di equipaggiamenti, materiale e informazioni scientifiche e tecniche. Sono tuttavia eccettuate le tecnologie legate all'armamento.

Gli Stati partecipanti si impegnano inoltre a fornire alle banche dati dell'azione di lotta contro le mine informazioni concernenti i diversi mezzi e tecniche di rimozione dei residui bellici esplosivi nonché elenchi di esperti, organismi specializzati o centri nazionali per la bonifica. Le domande d'assistenza possono essere presentate mediante il sistema delle Nazioni Unite, il quale può pure prestare il suo sostegno per valutare la situazione e raccomandare l'assistenza che è opportuno fornire. Nel caso delle domande indirizzate alle Nazioni Unite, il Segretario generale dell'Organizzazione può procedere a una valutazione dei bisogni.

### **3.2.7 Misure preventive generali (art. 9)**

L'*articolo 9* e la terza parte dell'allegato tecnico ad esso relativo concernono misure preventive generali e invitano gli Stati partecipanti a prendere simili misure allo scopo di ridurre per quanto possibile l'apparizione di residui bellici esplosivi. La terza parte dell'allegato tecnico, che concerne sia i residui bellici esplosivi preesistenti sia quelli «nuovi», raccomanda agli Stati che producono o acquisiscono muni-

zioni esplosive di vigilare, nella misura del possibile e in modo appropriato, affinché le misure elencate qui di seguito siano applicate e rispettate durante il ciclo di vita di tali munizioni:

- per quanto concerne la fabbricazione delle munizioni esplosive, occorrerebbe applicare norme in materia di assicurazione della qualità, introdurre misure di controllo della qualità dei processi di produzione, collaudi delle munizioni e norme vincolanti in materia di affidabilità nei contratti tra acquirente e venditore di munizioni esplosive;
- per quanto riguarda la gestione delle munizioni, occorre riservare un'attenzione particolare all'immagazzinamento corretto, al trasporto, alla registrazione, alla verifica e alle prove; bisogna inoltre sottoporre periodicamente le munizioni esplosive a prove in condizioni reali e in laboratorio per sincerarsi della durata di vita prevista e, se del caso, per modificarla;
- il personale che manipola, trasporta o impiega munizioni esplosive dovrebbe essere in possesso di una formazione specifica;
- uno Stato che trasferisce munizioni esplosive deve badare che lo Stato ricevente sia in grado di immagazzinarle, mantenerle e impiegarle correttamente;
- a proposito della produzione futura di munizioni esplosive, occorre esaminare i mezzi atti a migliorarne l'affidabilità.

In occasione della riunione degli Stati partecipanti del 27 e 28 novembre 2003, la Svizzera ha fatto valere che secondo il suo avviso l'articolo 9 e la terza parte dell'allegato tecnico non escludono una nuova normativa inerente alle misure tecniche preventive, in particolare per le munizioni a grappolo.

### **3.2.8 Consultazioni delle Alte Parti contraenti e rispetto delle disposizioni (art. 10 e 11)**

Secondo l'*articolo 10*, è possibile convocare un conferenza degli Stati partecipanti per dibattere qualsiasi questione concernente il funzionamento del Protocollo. È tuttavia necessaria l'approvazione di una maggioranza di almeno 18 Stati partecipanti. Una conferenza degli Stati partecipanti è autorizzata a verificare lo stato e il funzionamento del Protocollo, a esaminare le questioni concernenti l'applicazione nazionale del Protocollo, compresa la presentazione o l'aggiornamento di rapporti nazionali annuali, e a preparare le conferenze di revisione.

Contrariamente al Protocollo II riveduto, che all'articolo 13 paragrafo 4 prevede che uno scambio d'informazioni deve aver luogo ogni anno, il Protocollo V subordina tale scambio alla decisione ulteriore di una conferenza degli Stati partecipanti. Questa differenza si spiega con il fatto che durante i negoziati numerosi Stati partecipanti, specialmente quelli più piccoli, erano contrari ad approvare l'introduzione di un altro scambio d'informazioni che mettesse ulteriormente a dura prova le loro capacità nazionali limitate.

In virtù dell'*articolo 11*, ciascuno Stato partecipante è tenuto a chiedere alle proprie forze armate e alle autorità o servizi interessati di stabilire istruzioni e modalità operative appropriate e di vigilare affinché il loro personale riceva una formazione conforme alle disposizioni pertinenti del Protocollo. Gli Stati partecipanti si impe-

gnano inoltre a consultarsi e a cooperare tra di loro a livello bilaterale, per il tramite del Segretario generale delle Nazioni Unite, o seguendo altre procedure internazionali appropriate, allo scopo di risolvere i problemi che possano emergere a proposito dell'interpretazione e dell'applicazione del Protocollo.

Le disposizioni relative alle consultazioni degli Stati partecipanti e al rispetto del Protocollo corrispondono in larga misura a quelle previste negli articoli 13 e 14 del Protocollo II riveduto, senza tuttavia prevedere l'istituzione della Conferenza annuale degli Stati. Per quanto concerne il Protocollo V, le Parti hanno volutamente rinunciato a imporre alle conferenze degli Stati partecipanti una periodicità regolare.

### **3.3 Entrata in vigore del Protocollo V sui residuati bellici esplosivi**

Conformemente all'articolo 5 paragrafo 3 della Convenzione sulle armi classiche, ogni nuovo Protocollo entra in vigore sei mesi dopo la data in cui 20 Stati avranno notificato il loro consenso ad essere legati da tale Protocollo. Per ogni Stato che notifica il suo consenso quando 20 Stati l'hanno già fatto, il Protocollo entra in vigore sei mesi dopo la data della sua notifica.<sup>29</sup>

### **3.4 Valutazione**

Mentre le disposizioni del Protocollo, che in linea di principio non hanno per oggetto un tipo d'armi determinato come è il caso negli altri protocolli, sono giuridicamente vincolanti, i suggerimenti formulati nell'allegato tecnico non hanno carattere cogente. Questa struttura rispecchia gli sforzi profusi dagli Stati partecipanti per giungere a un equilibrio sul modello della Convenzione sulle armi classiche. Il Protocollo V è il risultato di un compromesso tra le esigenze ambiziose di una serie di Stati motivati dall'idea di sviluppare in modo consistente il diritto internazionale umanitario e la posizione contraria di altri Stati per i quali, all'inizio del processo di negoziazione, le uniche disposizioni a entrare in linea di conto erano quelle politicamente costrittive, le quali avrebbero concesso un margine di manovra sufficiente per prendere decisioni giuridicamente non vincolanti dettate dall'opportunità.

Il Protocollo V risolve in modo soddisfacente il conflitto di obiettivi tra le preoccupazioni umanitarie da un lato e le esigenze militari dall'altro. Anche se non riesce a risolvere tutti i problemi legati ai residuati bellici esplosivi, il Protocollo V costituisce un riconoscimento importante della responsabilità degli Stati per quanto riguarda la riduzione del rischio potenziale rappresentato dai residuati bellici esplosivi per le popolazioni civili.

La politica svizzera in materia di sminamento a scopo umanitario include già oggi i residuati bellici esplosivi. Il nostro Paese sostiene infatti finanziariamente le operazioni di sminamento e istruisce specialisti dello sminamento e della bonifica. Esso tratta inoltre alla stessa stregua le vittime di mine terrestri e quelle di residuati bellici esplosivi a livello dell'assistenza e dell'integrazione. Dal punto di vista della Svizze-

<sup>29</sup> Art. 8 par. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 5 par. 1 e 2 della Convenzione sulle armi classiche.



La base costituzionale del decreto federale relativo all'accettazione del Protocollo V è rappresentata dall'articolo 54 capoverso 1 Cost., che autorizza la Confederazione a concludere trattati con Stati esteri. L'Assemblea federale è competente per approvare il Protocollo V in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1-3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di una durata indeterminata e se non sono denunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) oppure se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la loro attuazione presuppone l'emanazione di leggi federali (n. 3). Il trattato quadro e i relativi Protocolli sono conclusi per una durata indeterminata, ma possono essere denunciati in qualsiasi momento. La denuncia ha effetto un anno dopo la ricezione della notifica di denuncia da parte del Depositario, tranne se, spirato tale termine, lo Stato denunciante è implicato in un conflitto armato o si trova in una situazione d'occupazione. In questi casi, lo Stato denunciante rimane vincolato agli impegni contratti fino alla fine del conflitto armato o dell'occupazione<sup>31</sup>. La Convenzione sulle armi classiche non prevede nemmeno l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Resta quindi la questione del numero 3. L'importanza delle norme di diritto ai sensi della Costituzione si riconduce all'articolo 164 capoverso 1 lettere a-g Cost.: occorre considerare come importanti in particolare tutte le disposizioni fondamentali relative ai diritti e ai doveri delle persone nonché ai compiti e alle prestazioni della Confederazione. In linea di principio, l'assoggettamento dei trattati internazionali a referendum è quindi subordinato agli stessi criteri d'apprezzamento della questione relativa alle disposizioni contenenti norme di diritto che devono essere sancite in una legge formale.

Il Protocollo V non prevede né nuovi diritti e doveri per le persone né nuovi compiti e prestazioni per la Confederazione. Esso non comprende inoltre alcuna disposizione che contenga norme di diritto e possa essere considerata importante ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Il decreto federale che vi sottoponiamo per approvazione non sottostà quindi a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

<sup>31</sup> Si veda l'art. 9 del trattato quadro.