

02.069

**Messaggio
concernente il sostegno
al disarmo chimico mondiale**

del 20 settembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di legge federale sul sostegno al disarmo e alla non proliferazione di armi chimiche e un disegno di decreto federale sul sostegno al disarmo chimico mondiale.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2000 M 00.3519 Disarmo chimico mondiale (S 04.10.00, Paupe)

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

20 settembre 2002 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio adempie la mozione 00.3519s (Paupe), che chiede di proporre al Parlamento opzioni per promuovere da parte svizzera il disarmo chimico mondiale e di mettere a punto il relativo quadro finanziario.

La Convenzione sulle armi chimiche (CAC) del 1997 è l'unica convenzione che disciplina il disarmo controllato e completo di un'intera classe di armi di distruzione di massa. La Convenzione, alla quale la Svizzera ha aderito dopo averne promosso fervidamente l'istituzione, prevede la distruzione di tutte le armi chimiche entro il 2012 al più tardi. Le difficoltà incontrate dalla Federazione Russa, la maggiore detentrica di armi chimiche, a smantellare il proprio arsenale bellico entro i termini previsti, stanno mettendo a serio rischio l'efficacia della CAC nel processo globale di disarmo.

Il Governo russo ha di recente incrementato gli sforzi volti ad applicare la CAC e ha perfezionato un nuovo piano di smantellamento. Al contempo, gli Stati finanziatori internazionali, segnatamente gli Stati Uniti, stanno intensificando le operazioni per sostenere il disarmo chimico nella Federazione Russa.

La Svizzera ribadisce che la responsabilità del disarmo deve ricadere sugli stessi Stati che hanno prodotto armi chimiche. Tuttavia anche la Svizzera, per ragioni di politica della sicurezza e di tutela ambientale, ha interesse a partecipare al progetto internazionale di smantellamento delle armi chimiche.

Nel 2001 la Confederazione ha incaricato un consulente esterno di individuare opzioni per un sostegno da parte svizzera al disarmo chimico nella Federazione Russa e di valutarne anche le possibilità di successo e i rischi. I criteri considerati per tale valutazione erano, tra l'altro, l'intervento diretto della Svizzera al processo di smantellamento delle armi, l'individuazione di reali possibilità di intervento e la trasparenza del contributo svizzero nonché i vantaggi derivanti da tale contributo per le imprese svizzere. Queste opzioni sono illustrate nel presente messaggio. Viste le difficoltà nel valutare con esattezza la futura evoluzione del processo di smantellamento, il messaggio propone di non attenersi unicamente a un solo progetto, ma di considerare e, se del caso, combinare più opzioni.

Per garantire soluzioni efficaci, la Svizzera dovrà fornire il proprio contributo in stretta intesa con altri Paesi finanziatori. La collaborazione con le autorità degli Stati sul cui territorio avviene la distruzione delle armi riveste un ruolo decisivo. Se nel corso della collaborazione o del coordinamento con gli altri Stati finanziatori dovessero insorgere problemi tali da pregiudicare le finalità perseguite dal programma di sostegno svizzero, il nostro Paese si riserverebbe il diritto di ridurre i propri interventi o di interromperli definitivamente.

Il disegno di decreto federale sottoposto con il presente messaggio prevede per il sostegno al disarmo chimico mondiale un credito quadro pari a 17 milioni di franchi su una durata minima di cinque anni ossia, in media, a 3,4 milioni di franchi all'anno. Questi importi comprendono la copertura dei costi per la creazione di due posti di lavoro supplementari necessari per controllare che i flussi di pagamento e le operazioni di sostegno avvengano con la massima regolarità e che il denaro stanziato sia impiegato nel rispetto delle modalità e degli scopi previsti.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Le armi di distruzione di massa e la politica svizzera di controllo degli armamenti e di disarmo

La politica svizzera di controllo degli armamenti e di disarmo mira a garantire la sicurezza e la stabilità nazionali e internazionali con il più basso grado di armamento possibile (cfr. Rapporto del Consiglio federale sulla politica di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera 2000, FF 2000 4774). La Svizzera auspica l'istituzione di regimi di controllo degli armamenti e di disarmo verificabili. Convenzioni universali vincolanti in virtù del diritto internazionale sono da preferire a intese vincolanti solo dal punto di vista politico. In quest'ottica la Svizzera si adopera a favore del totale smantellamento delle armi di distruzione di massa.

All'inizio degli anni Novanta i negoziati internazionali per la non proliferazione e il disarmo delle armi di distruzione di massa hanno ripreso slancio. Tuttavia, dopo la conclusione del Trattato per la messa al bando degli esperimenti nucleari del 1996 (CTBT) e l'entrata in vigore della Convenzione sulle armi chimiche¹ (CAC) del 1997 rimangono ancora importanti passi da compiere. Nel 2001, ad esempio, è fallito il tentativo degli Stati contraenti la Convenzione sulle armi biologiche (BTWC) di aderire a un protocollo che prevedeva la verifica della messa al bando delle armi biologiche. Da molti anni ormai è bloccata anche la Conferenza di Ginevra sul disarmo, unico forum multilaterale di negoziazione permanente che si occupi di questioni inerenti al controllo degli armamenti e al disarmo. Gli interessi dei singoli Stati per la politica di controllo degli armamenti e di disarmo sono sempre più divergenti. Nemmeno dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, lo scenario minaccioso di un attentato terroristico con armi di distruzione di massa sembra aver determinato un avvicinamento degli interessi dei vari Stati. In considerazione del fatto che attualmente la possibilità di raggiungere un'intesa sui nuovi strumenti globali per il disarmo si fa viepiù remota, è necessario cercare di concentrare le energie sull'applicazione effettiva delle convenzioni già esistenti e sulle relative misure di sostegno e di promozione dell'aiuto al disarmo.

1.2 La Convenzione sulle armi chimiche (CAC) e la sua applicazione

1.2.1 Gli interessi della Svizzera nella Convenzione sulle armi chimiche

Dal punto di vista della politica della sicurezza, la CAC riveste per la Svizzera un ruolo di fondamentale importanza. Per la prima volta, infatti, l'intera classe delle armi di distruzione di massa viene messa al bando in maniera verificabile e non discriminatoria. La CAC è stata firmata nel 1993 ed è entrata in vigore, come già det-

¹ «Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione» (RS 0.515.08).

to, nel 1997. Per la sua esecuzione è stata istituita «l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche» (OPCW) con sede all'Aia. Alla fine di marzo 2002 la CAC era stata ratificata da 145 Stati, ovvero, con l'eccezione della Corea del Nord e di alcuni Stati del Medio Oriente, da quasi tutti gli Stati che dispongono del potenziale per la produzione di armi chimiche. In tal senso, quindi, è possibile affermare che la Convenzione, il cui fine ultimo è «un mondo privo di armi chimiche», è già riuscita a compiere un primo passo in questa direzione.

La Svizzera ha sempre partecipato attivamente alla convenzione CAC sin dalla sua conclusione. Pur non disponendo di armi chimiche, il nostro Paese ha rivestito un ruolo importante nell'applicazione della Convenzione, non solo curando la formazione degli ispettori dell'OPCW in materia di verifica industriale, ma organizzando per loro anche corsi di aggiornamento. Il Laboratorio AC di Spiez, uno dei dodici laboratori specializzati coinvolti nei lavori, opera in stretta collaborazione con l'OPCW fornendo il proprio contributo alla creazione di una banca dati sugli aggressivi chimici e sui precursori. La Svizzera, inoltre, custodisce per conto dell'OPCW una scorta di materiale protettivo e decontaminante per 10 000 persone nonché strumenti di rilevazione nell'eventualità che uno degli Stati contraenti subisca un attacco con armi chimiche. Allo scopo di garantire un corretto impiego di tale materiale, la Svizzera cura la formazione di istruttori provenienti da tutto il mondo che vengono formati in territorio svizzero da esperti del DDPS.

Una realizzazione solo parziale dell'obbligo di distruggere le armi chimiche significherebbe un passo indietro nel processo di disarmo internazionale. Inoltre, se la CAC perdesse la propria credibilità, diminuirebbero di pari passo le pressioni sugli Stati che non hanno ancora aderito alla Convenzione e che, come tali, non sono soggetti al regime di verifica imposto dall'OPCW. La CAC non riveste importanza solo ai fini del processo di disarmo mondiale, ma ha anche ripercussioni sulla sicurezza della Svizzera. Il potenziale pericolo insito nello stoccaggio di armi chimiche in territori geograficamente vicini alla Svizzera, come per esempio nella Federazione Russa, sarà oggetto del numero 1.3.2. La presenza di uno dei maggiori poli industriali chimici rende molto importante per la Svizzera impedire che i prodotti chimici destinati all'uso civile vengano impiegati indebitamente a scopo bellico. Essa appoggia quindi anche le misure di non proliferazione della CAC. In Svizzera sono circa 50 le fabbriche soggette all'obbligo di notificare la produzione, lo stoccaggio, la lavorazione, l'importazione e l'esportazione di prodotti chimici. Ma solo se lo scopo ultimo della Convenzione riuscirà a conservare la propria plausibilità e se saranno raggiunti progressi sostanziali nella distruzione delle armi chimiche, l'industria potrà accettare di assumere a lungo termine tutti gli oneri derivanti dalla CAC.

1.2.2 Disposizioni fondamentali della CAC

La CAC si prefigge due obiettivi:

1. *distruggere* gli arsenali chimici di tutti gli Stati che hanno dichiarato di disporre di armi chimiche;
2. impedire la produzione di nuove armi chimiche. A tale scopo i precursori impiegati per la produzione di sostanze chimiche sono sottoposti a rigidi controlli. Dette misure mirano segnatamente a limitare la diffusione di determinate sostanze (*non proliferazione*).

Le seguenti spiegazioni sulle disposizioni fondamentali della CAC si riferiscono principalmente agli aspetti legati all'applicazione della Convenzione in seno al processo di disarmo. Per un'esposizione più esaustiva delle disposizioni della CAC si rimanda al nostro messaggio del 1994 concernente la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinamento ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (Convenzione sulle armi chimiche, CAC) (FF 1994 III 1).

La CAC impone a tutti gli Stati contraenti di annunciare all'OPCW il possesso di armi chimiche o di impianti per la produzione delle stesse. Gli Stati che detengono armi chimiche sono obbligati a presentare all'OPCW per approvazione un piano dettagliato di distruzione del proprio arsenale. Detto piano deve contenere le varie modalità di distruzione degli armamenti e degli impianti di produzione entro i termini prestabiliti. I costi per la distruzione sono a carico dello Stato dichiarante.

Il termine impartito per la distruzione di tutte le armi chimiche è di 10 anni dall'entrata in vigore della CAC, quindi l'aprile del 2007. Gli Stati contraenti possono presentare richiesta di dilazione al Consiglio esecutivo dell'OPCW nel caso in cui, per ragioni di carattere tecnico, ecologico o finanziario, non siano in grado di rispettare il termine prestabilito. In tal caso la distruzione definitiva di tutte le scorte belliche dovrà concludersi al più tardi entro quindici anni, ovvero entro il 2012.

Parallelamente alle armi chimiche dovranno essere distrutti anche gli impianti destinati a produrle. In casi eccezionali e previa approvazione della Conferenza degli Stati contraenti della CAC, detti impianti potranno essere riconvertiti in stabilimenti chimici a uso civile.

Le disposizioni di non proliferazione della CAC vietano il commercio di armi chimiche e limitano l'acquisto e la cessione di precursori impiegati per la produzione di armi. Gli Stati non contraenti sono esclusi dal commercio di determinati prodotti chimici.

In linea di principio la CAC si fonda su misure volte a promuovere la fiducia e la trasparenza. Tutte le operazioni di disarmo, stoccaggio, distruzione di armi chimiche e di smantellamento degli impianti di produzione avvengono sotto la supervisione di ispettori internazionali dell'OPCW. Anche le segnalazioni sulle attività legate ai precursori, che gli Stati contraenti sono tenuti a fornire, sono di norma verificate dagli ispettori. In tal modo si garantisce che i prodotti chimici siano utilizzati esclusivamente per scopi civili o, se del caso, per il collaudo di misure difensive contro le armi chimiche. Alla fine di marzo del 2002 erano state effettuate in tutto il mondo oltre 1100 di queste ispezioni di routine.

Inoltre, possono essere organizzate ispezioni anche sulla base di sospetti. Queste avvengono su richiesta di uno Stato membro dell'OPCW nel caso in cui si suppone che uno Stato abbia violato le disposizioni della CAC. Finora, tuttavia, non è ancora mai stata richiesta una simile ispezione.

1.2.3 L'applicazione della CAC

1.2.3.1 La distruzione delle armi chimiche su scala mondiale

Dall'entrata in vigore della CAC fino al 31 dicembre 2001, il nove per cento (6500 t circa) dell'arsenale chimico denunciato a livello mondiale, pari a 70 000 t, è stato smantellato. Tutti i 61 impianti di produzione di armi chimiche segnalati sono stati chiusi, e più della metà è stata distrutta o riconvertita per scopi civili. Dei quattro Stati che hanno dichiarato il possesso di armi chimiche, quelli che hanno rispettato i termini imposti dall'OPCW per lo smantellamento delle armi sono stati finora gli USA e l'India. La Corea del Sud è leggermente in ritardo con lo smantellamento, ma dispone di un arsenale di dimensioni molto ridotte.

Alla luce delle esperienze finora maturate si può affermare che vi siano buone premesse di successo per uno dei punti principali su cui verte la CAC, ossia l'eliminazione delle armi chimiche dichiarate dagli Stati contraenti. L'unica eccezione è costituita dalle scorte dell'ex Unione Sovietica attualmente stoccate in territorio russo, per le quali il processo di smantellamento è ancora a uno stadio embrionale. La distruzione delle armi chimiche russe rappresenta quindi il problema più urgente nell'ambito dell'applicazione della CAC.

1.2.3.2 La distruzione delle armi chimiche nella Federazione Russa

La distruzione dell'arsenale chimico ereditato dall'Unione Sovietica rappresenta per la Federazione Russa un pesante fardello economico. Sebbene il governo russo si sia impegnato, con la ratifica della CAC, ad assumere i costi derivanti dallo smantellamento del proprio arsenale bellico, la Federazione Russa ha chiesto ripetutamente il sostegno della comunità internazionale, senza il quale, stando alle sue dichiarazioni, non riuscirebbe a onorare le scadenze previste dalla Convenzione.

Le turbolenze che hanno investito il mercato russo in concomitanza con la crisi del rublo nel 1998 hanno fatto sì che il Governo russo non stanziasse più fondi per il disarmo chimico e che lo smantellamento delle armi non fosse più considerato un obiettivo della massima priorità. Anche gli impedimenti burocratici e il clima di cautela venutosi a creare negli Stati finanziatori per effetto della poca trasparenza da parte russa nei confronti del piano di distruzione degli arsenali, hanno contribuito a far in modo che il programma si arenasse. Ciononostante, fino al giugno del 2002 è stato comunque possibile distruggere sei dei 24 impianti di produzione di armi chimiche denunciati dalla Russia e convertirne altri cinque per scopi civili; i restanti impianti rimangono sotto il controllo dell'OPCW. Sono inoltre iniziate le operazioni volte a distruggere le scorte di munizioni e un'esigua quantità di armi chimiche obsolete. Per contro, non è ancora iniziata la distruzione degli agenti effettivi delle armi chimiche. In considerazione del fatto che l'obiettivo della distruzione di tutte le armi chimiche russe entro il 2007 è poco realistico, nell'autunno del 2001 la Federazione Russa ha chiesto all'OPCW una dilazione di altri cinque anni. Finora non è stata ancora presa nessuna decisione in merito. Anche nel caso in cui l'OPCW accettasse la richiesta avanzata dalla Federazione Russa e procrastinasse il termine fino

al 2012, il processo di distruzione delle armi chimiche in terra russa deve essere sensibilmente accelerato; se così non fosse, la credibilità della CAC ne risulterebbe seriamente compromessa.

1.3 Le armi chimiche nella Federazione Russa

1.3.1 L'arsenale bellico attuale

Sul territorio della Federazione Russa sono stoccate circa 40 000 t di aggressivi chimici, ossia la maggioranza degli stock denunciati a livello mondiale (70 000 t). Gli aggressivi chimici sono dislocati in sette depositi. A eccezione del deposito di Shchuch'ye, tutti i depositi sono situati nella parte europea della Federazione Russa, quindi a ovest degli Urali.

La CAC definisce armi chimiche tutte le singole componenti necessarie per fabbricare aggressivi chimici, quindi l'aggressivo chimico stesso, le munizioni caricate con l'aggressivo chimico e le parti di stock di munizioni come le cariche esplosive. Nei depositi bellici della Federazione Russa sono depositati da quattro a cinque milioni di proiettili e di bombe.

Nei siti di Gorny e Kambarka si trovano circa 7500 t di aggressivi chimici cutanei, di iprite («gas mostarda») e di lewisite, una miscela composta di entrambe le sostanze. Si tratta di aggressivi chimici che, a contatto con la pelle o inalati, provocano alla vittima bolle, infezioni e necrosi. Tali sostanze sono stoccate a Gorny e a Kambarka in grossi serbatoi e botti di 50 metri cubi e non sono quindi state usate per armare munizioni. Solo nel sito di Kisner è presente un quantitativo esiguo di munizioni armate con aggressivi chimici cutanei.

A Kisner e nei siti di Shchuch'ye, Maradikova, Pochev e Leonidovka sono conservate più di 32 000 t di veleni nervini. Anche i veleni nervini, a seconda del tipo di aggressivo chimico, se vengono inalati o entrano in contatto con la pelle possono causare paralisi; il più delle volte risultano letali per chi ne viene colpito. I veleni nervini sono stoccati in diversi magazzini russi sotto forma di munizioni d'artiglieria (Shchuch'ye, Kisner) o di bombe aeree e serbatoi per la nebulizzazione (Maradikova, Leonidovka, Pochev).

1.3.2 Il potenziale pericolo costituito dalle armi chimiche russe

Gli stock di armi chimiche presenti nella Federazione Russa costituiscono un rischio sia dal profilo della politica della sicurezza che dell'ecologia. Il pericolo varia sensibilmente a seconda della tipologia degli aggressivi chimici e del deposito nel quale sono stoccati.

Dal punto di vista della *politica della sicurezza* i veleni nervini occupano un posizione di primo piano in quanto, se in buono stato, possono essere utilizzati in qualsiasi momento a scopi militari. Alla luce del clima di distensione creatosi nelle relazioni tra la Federazione Russa e Paesi occidentali, è improbabile che in un prossimo futuro l'esercito russo impieghi tali armi contro l'Europa. Ben maggiore è il pericolo che alcune sostanze siano sottratte da gruppi terroristici criminali ed estremisti. Il ri-

schio di proliferazione non interessa tanto le bombe aeree armate con veleno nervino, che per le loro dimensioni risultano difficilmente trasportabili, quanto le granate a gas nervino. Gli esemplari più piccoli di queste granate d'artiglieria pesano meno di 9 kg e possono essere facilmente trasportati in una cartella. Grazie al progetto *Cooperative Threat Reduction Program* promosso dagli USA (vedi n. 1.3.4), negli ultimi anni sono state sensibilmente migliorate le misure di sicurezza, in precedenza carenti, attivate all'interno dei depositi di armi chimiche della Federazione Russa. La loro efficacia, tuttavia, continua a dipendere dall'affidabilità del personale di sorveglianza impiegato. Sebbene i danni provocati dall'impiego di granate chimiche siano localmente circoscritti viste le quantità modeste di aggressivi chimici che contengono, il loro impiego potrebbe causare dozzine o persino centinaia di vittime. Non sono altresì da sottovalutare le esigenze logistiche che una simile operazione comporterebbe per un gruppo terrorista. Non esistono finora indizi che terroristi siano riusciti a impossessarsi di armi chimiche russe. Ciononostante è opportuno prendere sul serio la minaccia del terrorismo chimico. Già il 20 marzo 1995 la setta Aum Shinrikyo commise un attentato con il sarin nella metropolitana di Tokyo che causò la morte di dodici persone. Gli attentati di New York e di Washington dell'11 settembre 2001 hanno mostrato che i terroristi non indietreggiano nemmeno davanti alle distruzioni di massa.

In proporzione, la minaccia alla politica della sicurezza rappresentata dagli aggressivi chimici cutanei è inferiore. La sottrazione di aggressivi chimici cutanei è particolarmente difficile da mettere in atto, in quanto tali sostanze sono conservate soprattutto entro serbatoi di grosse dimensioni. Esse, comunque, pur avendo un effetto diretto sulla cute e non evaporando con facilità, risultano più facili da maneggiare.

La *minaccia ecologica* rappresentata da certi aggressivi chimici cutanei è notevole. Tali sostanze, infatti sono molto stabili e anche dopo decenni conservano inalterate le loro proprietà. L'arsenico contenuto nella lewisite non può essere smaltito in natura. Una perdita da uno dei container determinerebbe la contaminazione di un'area circoscritta. Sarebbe dunque necessario effettuare una dispendiosa operazione di decontaminazione, al termine della quale ci si ritroverebbe con una grossa quantità di rifiuti all'arsenico. Anche il rischio di contaminazione di falde acquifere è in questo caso elevato. Sebbene, da una prospettiva di politica della sicurezza, gli aggressivi chimici cutanei stoccati nelle due città non rappresentino una grossa minaccia, il loro deposito prolungato nel tempo non si profila come la soluzione ottimale e più rispettosa nei confronti dell'ambiente e delle popolazioni che risiedono in quell'area.

I veleni nervini non rappresentano per l'ambiente un rischio sovra-regionale. Di tanto in tanto si verificano perdite da granate; l'impatto sull'ambiente è tuttavia trascurabile poiché le sostanze inquinanti rilasciate hanno effetti circoscritti nel tempo. I prodotti di decomposizione dei veleni nervini sono simili a quelli dei pesticidi utilizzati in agricoltura. In caso di incidente di grossa entità, gli stock di munizioni determinerebbero quindi una contaminazione circoscritta nel tempo e nello spazio.

Riassumendo, si può affermare che, sulla base delle stime attuali, le armi chimiche stoccate in Russia non rappresentano per la Svizzera un grosso pericolo diretto. Il rischio ecologico è circoscritto localmente. Dal punto di vista tecnico, l'impiego di armi chimiche contro il territorio svizzero è possibile, ma si prospetta alquanto improbabile in considerazione della situazione attuale. Qualsiasi evento che interessi le armi chimiche russe, tuttavia, potrebbe coinvolgere indirettamente anche la Svizzera. Una catastrofe ambientale in territorio russo richiederebbe l'intervento di aiuti

stranieri, e molto probabilmente anche la Svizzera potrebbe essere chiamata a collaborare. Un attentato terroristico avrebbe gravissime ripercussioni sulla sicurezza internazionale, con conseguenze imprevedibili anche per la Svizzera. Anche se – considerata la difficoltà di manipolare armi chimiche – un attentato terroristico non provocasse che poche vittime, potrebbe tuttavia avere notevoli ripercussioni dal profilo psicologico ed economico. Uno stoccaggio illimitato nel tempo di queste enormi quantità di prodotti chimici e armi con simile potenziale distruttivo non è quindi auspicabile.

1.3.3 Il piano russo per la distruzione delle armi chimiche

Dall'insediamento del presidente Putin, il piano russo per la distruzione delle armi chimiche ha subito profondi cambiamenti sia dal punto di vista organizzativo sia da quello delle modalità di intervento. Con questi cambiamenti, il nuovo governo tenta di porre rimedio ai passi falsi compiuti in passato. La Federazione Russa in questo modo fa sapere all'estero di essere disposta ad onorare gli obblighi contratti con la Convenzione CAC. Un chiaro segno in tal senso è rappresentato dallo stanziamento nel 2001 e nel 2002 di 200 e, rispettivamente, di 260 milioni di franchi circa provenienti dal bilancio dello Stato per sostenere le operazioni di smantellamento. I fondi messi a disposizione non saranno sufficienti per far fronte agli adempimenti previsti, ma sono comunque sei volte superiori rispetto a quelli stanziati negli anni precedenti per interventi di questo genere.

Originariamente, le responsabilità del processo di distruzione erano ripartite tra diversi organi amministrativi russi, condizione questa che, oltre a ostacolare le operazioni, contribuiva a ridurre ulteriormente la trasparenza. Numerosi attriti erano sorti in particolare tra le amministrazioni militari e quelle civili. Nell'estate del 2000 il Governo russo ha deciso di demandare a un'autorità civile la responsabilità del programma dell'Agenzia russa per le munizioni recentemente istituita. Secondo gli osservatori internazionali questo passaggio di competenze ha dato uno slancio significativo al programma. Nel maggio del 2001 è stato inoltre istituito con decreto presidenziale un Comitato statale per il disarmo chimico. Il compito principale del Comitato è di migliorare la collaborazione tra il governo, i ministeri e le diverse amministrazioni regionali nell'ambito della distruzione delle armi chimiche. Il fatto che anche influenti magistrati nazionali e regionali facciano parte del Comitato, conferisce maggior peso politico al programma di distruzione.

Il programma di distruzione originariamente presentato dal governo Eltsin puntava su un approccio decentrato che prevedeva la costruzione di sette impianti di distruzione nei sette siti di stoccaggio. I costi stimati per lo smantellamento si aggiravano intorno a 12,3 miliardi di franchi. Tuttavia, come descritto nel numero 1.2.3.2, per mancanza di fondi il piano non fu mai eseguito e nel 2000, per dare nuovamente una base di credibilità al processo, l'Agenzia per le munizioni fu incaricata di elaborare un nuovo piano di smantellamento. Nell'estate del 2001 il Governo approvò il piano e ne rese noti i punti essenziali all'opinione pubblica. L'OPCW, incaricato di approvare il progetto, finora non ha ancora dato ufficialmente la sua autorizzazione.

Secondo il nuovo progetto, la distruzione dovrà avvenire nei soli tre siti di Gorny, Kambarka e Shchuch'ye. L'impianto di distruzione di Gorny, una struttura relativamente piccola, è quasi pronto ed entrerà in funzione già nell'autunno del 2002. Le

esperienze acquisite con l'impianto di Gorny fungeranno da modello per la pianificazione, la costruzione e il funzionamento della struttura di Kambarka, nella quale verrà distrutta la quantità maggiore di aggressivi chimici cutanei. A Shchuch'ye sarà invece smaltita la maggior parte dei veleni nervini. A questo scopo è prevista la costruzione di due impianti di smaltimento: nel primo saranno distrutte le scorte stoccate a Shchuch'ye e quelle provenienti da Kisner. Dato che il finanziamento del secondo impianto non è sicuro, nel caso non venga realizzato si prevede di neutralizzare i veleni nervini immagazzinati a Maradikova, Leonidovka e Pochev in impianti minori situati nei rispettivi depositi. I prodotti non velenosi risultanti dalla neutralizzazione saranno smaltiti in impianti industriali di incenerimento dei rifiuti. Con questo nuovo progetto il governo russo spera di ridurre a circa 3 miliardi di dollari (4,25 miliardi di franchi²) i costi di smantellamento.

Con questo piano, il Governo russo è convinto di riuscire a distruggere completamente il proprio arsenale bellico entro il 2012 a patto che la Comunità internazionale sia disposta a sostenere la Federazione Russa con un cospicuo contributo finanziario. L'*allegato 1* contiene una rappresentazione grafica delle nuove scadenze del piano di smantellamento promosso dalla Federazione Russa.

1.3.4 Il sostegno internazionale al disarmo chimico in Russia

Terminata la Guerra fredda, la Comunità internazionale aveva tutto l'interesse a impedire che le armi di distruzione di massa e le conoscenze di cui era in possesso l'Unione Sovietica in sfacelo proliferassero altrove. Agli inizi degli anni Novanta il Congresso americano ha approvato a questo scopo il Cooperative Threat Reduction Program (CTR), che ha permesso di investire nella Federazione Russa finora circa 450 milioni di dollari all'anno (circa 675 milioni di franchi) per la distruzione e la sicurezza delle armi di distruzione di massa e dei loro sistemi vettoriali con particolare riferimento alle armi nucleari.

Per quanto riguarda il sostegno allo smantellamento delle armi chimiche nella Federazione Russa, i finanziamenti da parte americana si sono concentrati quasi esclusivamente sull'impianto di smantellamento di Shchuch'ye. Questa scelta è da ricondurre alle dichiarazioni degli esperti americani secondo i quali i veleni nervini stoccati a Shchuch'ye rappresentano una minaccia ben maggiore rispetto agli aggressivi chimici cutanei. Nel 1996 Washington ha approvato un contributo finanziario scaglionato in dieci anni pari a 900 milioni di dollari (circa 1,55 miliardi di franchi) a favore di Shchuch'ye. Circa un quarto della somma è stata spesa per pianificare l'impianto di smantellamento. Nel 1998 il Congresso americano ha bloccato i finanziamenti, dichiarandosi disposto a continuare a finanziare il progetto solo a patto che lo Stato russo partecipi in maniera più cospicua ai costi. Il Governo statunitense si aspettava comunque anche una maggiore partecipazione e coinvolgimento da parte dei Paesi occidentali. Il blocco americano pregiudica soprattutto la costruzione del secondo impianto di smantellamento di Shchuch'ye (vedi n. 1.3.3). Nel frattempo il Governo statunitense ha iniziato a sbloccare i fondi stanziando per il 2002

² Tasso di cambio secondo i valori di riferimento del budget 2003/piano finanziario 2004-2006 (agosto 2002).

50 milioni di dollari (75 mio di fr.) a sostegno della distruzione delle armi chimiche in Russia. Questo passo potrebbe stimolare un maggiore impegno anche da parte di altri Stati.

Oltre agli Stati Uniti, tra i finanziatori si è distinta anche la Repubblica Federale di Germania. Da lungo tempo, infatti, la Germania contribuisce con circa 52 milioni di franchi alla costruzione di un impianto di distruzione a Gorny. Per il 2002 il Governo tedesco ha previsto stanziamenti nell'ordine di circa 8 milioni di franchi. Altri Stati come Finlandia, Svezia, Canada e Norvegia si sono impegnati per importi inferiori. Favorevolmente colpiti dagli sforzi intrapresi dal nuovo Governo russo, altri Paesi hanno deciso di stanziare maggiori fondi o prevedono di farlo in futuro: ricordiamo l'Italia con un finanziamento di circa 12 milioni di franchi, la Gran Bretagna con 29 milioni di franchi, e i Paesi Bassi con 17 milioni di franchi. Anche l'Unione europea ha partecipato ai finanziamenti con un contributo di circa 23 milioni di franchi. Alla fine di febbraio del 2002 gli aiuti internazionali promessi si aggiravano sugli 1,5 miliardi di franchi svizzeri.

Il vertice degli Stati del G8, svoltosi nel giugno 2002 a Kananaskis in Canada, ha dato un ulteriore impulso agli sforzi internazionali mirati a smantellare le armi chimiche russe. Gli USA, il Giappone, il Canada, la Germania, la Gran Bretagna, la Francia e l'Italia hanno comunicato di voler mettere a disposizione complessivamente 20 miliardi di dollari circa su un arco di dieci anni per sostenere lo smantellamento e la non proliferazione di armi di distruzione di massa esortando altri Stati a contribuire all'impresa. A beneficiare della somma sarà in primo luogo la Russia. La dichiarazione di Kananaskis considera prioritaria la distruzione delle armi chimiche; tuttavia non è ancora chiaro quali risorse supplementari saranno impiegate a questo scopo in base al vertice e quale forma assumerà il sostegno.

Secondo le stime ufficiali russe, i costi complessivi del nuovo programma di smantellamento ammontano a circa 4,5 miliardi di franchi distribuiti su un arco di dieci anni. Anche se tutto il sostegno svizzero al disarmo chimico mondiale pari a 17 milioni di franchi (vedi n. 3.1.1) confluisce nei progetti di smantellamento nella Federazione Russa, il contributo della Svizzera corrisponderebbe soltanto allo 0,4 per cento circa dei costi complessivi. La proporzione del contributo svizzero rispetto all'impegno internazionale è difficile da valutare perché non è ancora chiaro quale parte dei costi complessivi del disarmo l'estero ha intenzione di assumere. Diversi Stati che si propongono di devolvere un contributo nei prossimi dieci anni non si sono ancora pronunciati definitivamente. La percentuale proveniente da Paesi esteri, tuttavia, alla luce dei risultati di Kananaskis, dovrebbe ammontare a circa la metà dei costi complessivi, ossia a 2,25 miliardi di franchi. Di conseguenza, un contributo massimo di 17 milioni di franchi – stimato sulla durata prevista dello smantellamento, ossia su dieci anni – corrisponderebbe all'1,5 per cento dell'impegno internazionale per il disarmo chimico nella Federazione Russa.

La comunità internazionale non si limita a promuovere il processo di smantellamento finanziando gli impianti di distruzione e la relativa infrastruttura industriale, ma tiene anche conto dello stato d'emergenza della popolazione locale e contribuisce quindi a migliorare l'infrastruttura sociale promuovendo la costruzione di abitazioni, l'alimentazione di corrente e l'approvvigionamento idrico. In questo modo si mira a rinsaldare nella popolazione e nell'amministrazione locali l'accettazione del disarmo chimico. Una campagna d'informazione, anch'essa finanziata dalla Svizzera, promossa dall'organizzazione non governativa *Green Cross* persegue lo stesso

scopo: essa informa la popolazione sugli aggressivi chimici stoccati nelle sue vicinanze nonché sull'utilità e sui metodi del loro smantellamento. La DSC ha contribuito a questo programma sin dall'inizio degli anni Novanta con un totale di circa 1,3 milioni di franchi.

1.4 Stralcio di interventi parlamentari

Il presente messaggio tiene conto della mozione 00.3519s (Paupe) trasmessa al Consiglio federale il 19 giugno 2001 nella quale si chiede di sottoporre alle Camere federali un messaggio in cui siano illustrate una politica globale e i contributi attivi della Svizzera volti a promuovere il disarmo chimico mondiale e sulla base del quale si possa decidere un finanziamento quadro. Quest'ultimo dovrebbe corrispondere alla percentuale degli oneri a carico della Svizzera (2 %) rispetto all'impegno di tutti i Paesi nell'ambito della cooperazione internazionale. Secondo la mozione i contributi attivi della Svizzera serviranno a promuovere in primo luogo lo smantellamento vero e proprio delle armi chimiche.

2 Parte speciale

2.1 Sostegno svizzero al disarmo chimico mondiale: opzioni

2.1.1 Obiettivi e condizioni di un sostegno svizzero

Come menzionato nel numero 1.1 la Svizzera tiene in modo particolare all'applicazione degli accordi sul disarmo esistenti. Essa ha promosso la conclusione della CAC, ne ha applicato rapidamente le disposizioni su scala nazionale e ha appoggiato l'adempimento della Convenzione anche in ambito internazionale. Per ragioni inerenti alla politica della sicurezza e alla protezione ambientale, la Svizzera ha tutto l'interesse che il processo del disarmo chimico mondiale avvenga entro i termini temporali stabiliti nella CAC (vedi n. 1.2.1).

Un sostegno agli sforzi in atto a livello internazionale per il disarmo chimico serve a prevenire attivamente i conflitti e a consolidare il partenariato in materia di sicurezza, entrambi obiettivi fondamentali della politica svizzera di sicurezza (secondo il Rapporto del Consiglio federale sulla politica di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera 2000). Inoltre, la Svizzera vuole anche contribuire alla prevenzione delle catastrofi ambientali. Un sostegno svizzero al disarmo chimico si iscrive nelle attività volte a realizzare le finalità della convivenza pacifica dei popoli e del mantenimento delle basi naturali della vita affermate nel Rapporto sulla politica estera 2000 (FF 2001 201).

La Svizzera sottolinea il principio sancito nella CAC secondo cui la responsabilità del disarmo incombe agli Stati produttori di armi chimiche. Per non pregiudicare la conclusione del disarmo chimico mondiale, è quindi opportuno sostenere i Paesi nei quali tale processo si è arenato. Dato che dei quattro Stati che hanno dichiarato all'OPCW di possedere armi chimiche soltanto la Federazione Russa ha reso noti i propri sforzi volti a reperire le risorse per finanziare il piano di smantellamento, un impegno svizzero entra in questione primariamente a favore di questo Stato. Non va

comunque escluso a priori che, in futuro, si possa offrire sostegno al disarmo chimico anche in un altro Paese: le richieste, infatti, non mancano. Per il momento l'obiettivo consiste in primo luogo nel contribuire allo smantellamento delle armi chimiche nella Federazione Russa secondo metodi rispettosi dell'ambiente. Per raggiungere lo scopo non saranno impiegate soltanto risorse finanziarie, ma anche – se possibile – perizie svizzere.

Il disarmo chimico è un processo talmente complesso e dispendioso che può essere portato a buon fine per lo più soltanto unendo gli sforzi di più Stati. Una partecipazione svizzera, perciò, dipende anche dalle azioni di altri Paesi; intraprendere un cammino in solitario, in questo caso non avrebbe alcun senso. Per sostenere in modo efficace il disarmo chimico nella Federazione Russa è perciò imprescindibile che quest'ultima intraprenda autonomamente importanti iniziative di carattere finanziario e dimostri la volontà politica di cooperare. In tal senso, la Federazione Russa dovrebbe eliminare gli ostacoli amministrativi presenti a livello federale e locale (in merito a un coordinamento del sostegno svizzero con le autorità russe e con gli Stati finanziatori esteri vedi n. 2.2). Se le prestazioni da parte russa o di altri finanziatori non corrispondono alle aspettative, un sostegno svizzero dovrebbe poter essere ridotto o, in caso estremo, anche bloccato del tutto.

2.1.2 Sostegno svizzero al disarmo chimico nella Federazione Russa: opzioni

Le riflessioni in merito a un possibile sostegno allo smantellamento delle armi chimiche in Russia sono complicate dal fatto che il piano di distruzione russo non è ancora stato definito nei dettagli e che altri Stati finanziatori prendono in considerazione la possibilità di impegnarsi entro breve tempo. Non è quindi possibile valutare con certezza quali progetti necessiteranno di sostegno nei prossimi anni. Un eventuale sostegno svizzero non dovrebbe quindi basarsi su un unico progetto scelto anzitempo, bensì dovrebbe tenere presente diverse opzioni. Per principio, entrano in linea di conto contributi agli impianti di smantellamento e all'infrastruttura, che va distinta in infrastruttura tecnica – ossia in rapporto diretto con l'impianto di smantellamento, come l'approvvigionamento di energia – e infrastruttura sociale per la popolazione locale, per esempio depurazione delle acque di scarico o ristrutturazione di ospedali.

Nell'autunno 2001 la Confederazione ha incaricato un consulente di individuare opzioni di sostegno e di valutarle sulla base di una serie di criteri quali: il contributo e il rapporto diretto con lo smantellamento delle armi chimiche, la fattibilità dal profilo temporale e tecnico, la visibilità di un contributo svizzero, la possibilità di controllare il contributo e la sua sostenibilità, le possibilità di essere consultati nella fase di realizzazione, l'utilità per le imprese svizzere come pure l'aumento delle conoscenze svizzere nel settore del disarmo. La rappresentazione esposta qui di seguito comprende anche i risultati a cui è pervenuto il consulente. Di tutte le opzioni presentate, il Consiglio federale favorisce le prime tre, ossia la partecipazione alla costruzione di un secondo impianto di smantellamento a Shchuch'ye, una partecipazione alla costruzione dell'impianto a Kambarka come pure un contributo all'infrastruttura a Shchuch'ye e/o Kambarka. Come misura accompagnatoria si prevede di promuovere l'informazione sul disarmo e, di conseguenza, la sua accettazio-

ne presso la popolazione locale. Le opzioni potrebbero anche essere combinate a seconda della situazione. La descrizione delle opzioni comprende sia i vantaggi sia gli svantaggi e i rischi insiti in un impegno.

2.1.2.1 Partecipazione all'ampliamento dell'impianto di smantellamento di Shchuch'ye

Un contributo diretto allo smantellamento può essere fornito nei siti di Shchuch'ye e Kambarka (a Gorny, dove i lavori sono già in uno stadio piuttosto avanzato, non è per ora necessario un ulteriore sostegno). Il progetto di Shchuch'ye ha la massima priorità sia nell'ambito del piano di smantellamento russo sia agli occhi della maggior parte degli Stati finanziatori. Come menzionato nel numero 1.3.3, in questo impianto si prevede di distruggere i veleni nervini provenienti da Shchuch'ye stessa come pure dai depositi di Kisner, Leonidovka, Pocheb e Maradikova. Per garantire lo smaltimento di tutti questi veleni entro i termini previsti, oltre all'impianto finanziato dagli USA occorrerebbe costruirne un altro equivalente; un contributo della Svizzera potrebbe accelerare la realizzazione del secondo impianto. L'impegno sarebbe di utilità diretta per lo smantellamento a condizione che il trasporto dei veleni nervini da altri depositi a Shchuch'ye venga effettuato realmente come previsto. La costruzione di un secondo impianto in questo sito è per il momento prevista, ma non ancora garantita in modo definitivo a causa del blocco dei contributi americani (vedi n. 1.3.3). Inoltre, viste le dimensioni del progetto, un contributo svizzero dovrebbe essere accordato in stretta collaborazione con altri finanziatori; in particolare gli Stati Uniti potrebbero far valere il diritto di essere consultati.

2.1.2.2 Partecipazione alla costruzione dell'impianto di smaltimento di Kambarka

Come descritto nel numero 1.3.3, a Kambarka saranno distrutti gli aggressivi chimici cutanei che vi sono stoccati. La pianificazione di questo impianto non ha però ancora fatto passi avanti; un contributo della Svizzera potrebbe dare un impulso alla realizzazione dell'impianto. Le esperienze così acquisite potrebbero poi essere applicate anche a Gorny, dove vengono distrutti anche aggressivi chimici cutanei. Un impegno simile goderebbe di notevole visibilità e risulterebbe utile per la distruzione di armi chimiche. Dato che però l'importo previsto del contributo svizzero non sarà sufficiente per costruire tutto l'impianto, è necessario trovare accordi con altri finanziatori.

2.1.2.3 Infrastruttura delle città di Shchuch'ye e/o di Kambarka

L'infrastruttura nelle città di Shchuch'ye e di Kambarka è poco sviluppata. La Svizzera potrebbe concentrarsi, perciò, sui contributi destinati alla realizzazione dell'infrastruttura di approvvigionamento del gas e di trasporto delle acque di scarico che, oltre a rappresentare un utile indiretto per lo smantellamento delle armi chimiche, tornerebbe anche a vantaggio della popolazione locale. Una simile variante, che as-

sicura un'elevata percentuale di forniture svizzere, è sostenibile e semplice da porre in atto sotto il profilo tecnico. D'altra parte non vi è nessun rapporto diretto con lo smantellamento, per cui il progetto non soddisfa l'interesse principale di un sostegno svizzero ed è poco rilevante dal punto di vista della politica di sicurezza. Di conseguenza, le risorse per l'infrastruttura dovrebbero essere stanziare piuttosto a complemento di un contributo destinato agli impianti di smantellamento (vedi n. 2.1.2.1 e 2.1.2.2). Dato che un contributo per l'infrastruttura di Shchuch'ye e di Kambarka non potrebbe per lo più essere erogato assieme ad altri finanziatori esteri, il coordinamento risulterebbe più semplice, ma dall'altro lato aumenterebbe la dipendenza dai partner russi.

2.1.2.4 Sicurezza del trasporto degli aggressivi chimici da trasferire a Shchuch'ye

Con il suo sostegno la Svizzera potrebbe aiutare a ridurre notevolmente i rischi sui tratti ferroviari sui quali saranno trasportati a Shchuch'ye i veleni nervini (vedi n. 1.3.3). Un impegno simile potrebbe comprendere per esempio i settori inerenti alla concezione della sicurezza, ai sistemi di sicurezza per il tracciato ferroviario nonché alla fornitura di container adibiti al trasporto. La Svizzera disporrebbe del know how necessario. Mentre l'utilità ai fini dello smantellamento è solo indiretta, la visibilità delle risorse impiegate dovrebbe essere elevata. La pianificazione del trasporto, tuttavia, non ha ancora registrato molti progressi e nemmeno l'impresa è sicura a causa delle incertezze riguardo alla realizzazione del secondo impianto di smantellamento a Shchuch'ye. Dato che, oltre all'Agenzia russa per le munizioni, sono coinvolte nel progetto numerose amministrazioni locali nonché il ministero delle ferrovie, l'armonizzazione con le autorità russe diventerebbe più complicata.

2.1.2.5 Puro finanziamento

Per semplificare le complesse procedure amministrative e tecniche, si può ipotizzare per principio anche un finanziamento diretto di prestazioni tramite le autorità russe oppure un altro Stato finanziatore. Questa soluzione consente una grande flessibilità e sarebbe preferita dalle autorità russe. A seconda del partner, tuttavia, potrebbe risultare difficile esercitare il controllo sull'impiego delle risorse svizzere. Le imprese svizzere non potrebbero probabilmente approfittare delle risorse finanziarie stanziare e, infine, la visibilità del contributo svizzero sarebbe minima.

2.1.2.6 Misure di accompagnamento volte a informare la popolazione interessata

Lo smantellamento delle armi chimiche deve tener conto della popolazione locale, non solo di quella residente nell'area degli impianti di smantellamento, ma anche lungo le vie di trasporto. La popolazione ha spesso un occhio critico nei confronti dello smantellamento, non essendo sufficientemente informata sullo svolgimento tecnico, ne sopravvaluta i rischi e teme un pericolo per la propria salute. Con una serie di misure atte a creare una base di fiducia, alle quali ha partecipato anche

l'organizzazione *Green Cross* (vedi n. 1.3.5), è stato possibile ridurre la diffidenza della popolazione residente nei pressi degli impianti di smantellamento. Sono tuttavia opportune ulteriori misure per aumentare l'accettazione dello smantellamento e per evitare che la popolazione eserciti una resistenza passiva o persino attiva al progetto.

2.2 Coordinamento di un sostegno svizzero al disarmo chimico nella Federazione Russa

2.2.1 Coordinamento con le autorità russe

Il coordinamento con le autorità locali competenti è indispensabile per sostenere efficacemente il disarmo chimico nella Federazione Russa. L'interlocutore principale in materia di smantellamento di armi chimiche è l'Agenzia russa per le munizioni (ARM), responsabile principale dell'esecuzione del piano russo di smantellamento. Inoltre, anche la collaborazione con le *oblast*, ossia con gli Stati membri della Federazione Russa sui cui territori si trovano gli impianti di smantellamento, ha la sua importanza. Anche se è consigliabile intrattenere regolari contatti diretti con queste unità amministrative, è opportuno sottolineare che l'ARM è responsabile dell'armonizzazione con gli altri organi russi. Si deve impedire che un sostegno svizzero perda parte della sua efficacia a causa di dissensi all'interno dell'amministrazione russa.

Nei contratti con la Federazione Russa è necessario pretendere che le prestazioni svizzere siano esenti dai tributi e dalle imposte usuali nella Federazione. Inoltre i flussi di pagamento devono essere trasparenti. Le prestazioni svizzere dovrebbero essere concordate con l'ARM di anno in anno. Se dovessero insorgere problemi nella collaborazione con le autorità russe tali da pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di un sostegno svizzero ai sensi del numero 2.1.1, la Svizzera si riserverebbe di ridurre o bloccare del tutto le proprie prestazioni per l'anno successivo.

2.2.2 Coordinamento con finanziatori esteri

Considerati gli elevati costi complessivi del disarmo chimico nella Federazione Russa, un sostegno svizzero può essere pianificato soltanto come elemento di un programma di finanziamento internazionale. Contributi svizzeri al disarmo chimico devono essere concertati con i progetti già esistenti di altri Stati finanziatori. In quest'ottica, la collaborazione con gli Stati Uniti, il finanziatore maggiore, assume un ruolo particolarmente importante. Se gli USA, com'è accaduto nel passato (vedi n. 1.3.5), dovessero cessare o ridurre sensibilmente le loro prestazioni, la realizzazione del piano di smantellamento nella Federazione Russa sarebbe fortemente pregiudicata. Anche in un caso come questo, la diminuzione o persino la cessazione del sostegno svizzero dovrebbe essere ponderata. Tuttavia per la Svizzera sarebbe importante un accordo anche con altri Stati finanziatori: sia i partner sia il tipo di coordinamento, infatti, dipendono dal singolo progetto. Per migliorare il coordinamento tra i finanziatori, nel passato a volte fonte di problemi, la Svizzera incoraggerà uno scambio di informazioni a intervalli regolari tra gli Stati e le autorità interessati.

2.2.3 Coordinamento con altri programmi svizzeri

È indispensabile armonizzare il sostegno al disarmo chimico con l'impegno assunto dalla Svizzera in altri settori della sua politica estera, tra cui la cooperazione con l'Europa dell'Est. In questo modo – laddove è possibile e sensato – si garantisce la coerenza delle attività svizzere all'estero e dell'immagine del nostro Paese.

2.3 Commento del testo di legge

2.3.1 Articolo 1: Oggetto

L'articolo afferma che il sostegno al disarmo e alla non proliferazione di armi chimiche su scala internazionale è un'attività della Confederazione. Questo non esclude che attività analoghe possano essere svolte da altri enti di diritto pubblico o da organi privati.

Per il termine armi chimiche si rinvia alla definizione contenuta nella CAC (art. II della Convenzione).

Il termine disarmo definisce in primo luogo la distruzione fisica (smantellamento) di armi, ma anche le misure di accompagnamento relative (p. es. distruzione di impianti di produzione, attività di verifica, monitoraggio ecologico o azioni volte a promuovere l'accettazione della distruzione da parte della popolazione locale). La non proliferazione comprende tutte le misure atte a impedire la diffusione di armi nonché di sostanze, equipaggiamenti e know how adatti a produrre armi e non destinati a scopi pacifici.

2.3.2 Articolo 2: Misure

Ad capoverso 1: gli aiuti finanziari sono accordati di norma a Stati sul cui territorio sono smantellate armi chimiche o a Stati che partecipano al sostegno internazionale al disarmo e alla non proliferazione di armi chimiche. Possono essere corrisposti anche a organizzazioni private.

Ad capoverso 2: il sostegno della Svizzera deve procedere d'intesa con altri Stati finanziatori al fine di evitare cadute di efficienza. Tali accordi, conclusi in un ambito bilaterale o multilaterale, possono essere definiti, se del caso, mediante un accordo (vedi art. 5) qualora i requisiti particolari di un determinato progetto lo esigano.

2.3.3 Articolo 4: Competenza

Il Consiglio federale può prendere decisioni sulla base della presente legge, senza che sia necessario emanare preventivamente un'ordinanza di esecuzione. Il Consiglio federale potrà delegare la competenza decisionale anche ai Dipartimenti competenti e avrà la facoltà di decidere in merito alla competenza dei singoli organi amministrativi nel quadro dell'autonomia organizzativa attribuitagli dagli articoli 8 e 43 LOGA.

2.3.4 Articolo 5: Accordi internazionali

L'articolo 5 conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere trattati internazionali concernenti il sostegno al disarmo e alla non proliferazione di armi chimiche. I trattati saranno, di norma, di portata limitata ai sensi dell'articolo 47^{bis/b} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11), che autorizza il Consiglio federale a concludere autonomamente tali trattati. Per attuare le misure secondo il presente disegno di legge, tuttavia, possono essere necessari anche trattati la cui portata non si può certo definire limitata ai sensi della presente disposizione, segnatamente perché comportano impegni di natura finanziaria piuttosto consistenti. Appare quindi opportuno accogliere nel presente disegno di legge una disposizione che consenta al Consiglio federale di concludere i trattati internazionali necessari ad applicare le misure in modo efficace.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie

3.1.1 Credito quadro

Il credito quadro di 17 milioni di franchi proposto con il presente messaggio è previsto per un minimo di cinque anni e corrisponde, quindi, a 3,4 milioni di franchi all'anno. Al termine del quinquennio si prevede di presentare al Parlamento un bilancio relativo al sostegno offerto. Se del caso verrà presa in considerazione l'opportunità di concedere un nuovo credito quadro della durata di cinque anni dato che – come menzionato nel numero 1.3.3 – lo smantellamento delle armi chimiche in Russia si protrarrà probabilmente fino al 2012.

Se tutto il sostegno svizzero confluisse nel disarmo chimico in Russia, il contributo della Svizzera – stimato su un periodo di dieci anni – corrisponderebbe a circa l'1,5 per cento dell'impegno internazionale in questo campo (vedi n. 1.3.4). Per motivi inerenti alla politica di bilancio, non è possibile soddisfare la raccomandazione contenuta nella mozione Paupe, ossia di raggiungere il 2 per cento dell'impegno internazionale. Per il 2003 – considerati i probabili ritardi dovuti ai lavori preparatori necessari (trattative con le autorità russe, pianificazione ecc.) – è stato stanziato complessivamente soltanto un milione di franchi a favore del sostegno al disarmo chimico mondiale.

In base alle competenze in seno all'Amministrazione federale riguardanti la politica internazionale di sicurezza, il Dipartimento degli affari esteri è incaricato di concretizzare il messaggio. A tal fine il DFAE collaborerà con i servizi competenti dell'Amministrazione federale e, in particolare, con il Laboratorio di Spiez.

3.1.2 Freno alle spese

Il presente decreto federale sottostà alle disposizioni dell'articolo 159 capoverso 3 della Costituzione federale e richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

3.1.3 Conseguenze per i Cantoni e i Comuni

L'esecuzione del decreto federale proposto spetta esclusivamente alla Confederazione e non provoca oneri finanziari né per i Cantoni né per i Comuni.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

3.2.1 Organizzazione del progetto

L'organizzazione del progetto deve garantire un impiego efficiente e trasparente delle risorse stanziata dalla Svizzera. Di conseguenza è necessario un controllo stretto e affidabile del sostegno svizzero e la misurazione del contributo fornito al disarmo chimico. Occorre quindi considerare le peculiarità delle singole opzioni finanziate dalla Svizzera in un'ottica bilaterale oppure cofinanziate a livello multilaterale riguardo sia ai loro requisiti tecnici sia alla loro realizzazione. La direzione vera e propria del progetto sarà assunta da un team che ne seguirà l'applicazione nei dettagli in stretta collaborazione con le autorità locali ed eventuali partner esteri, ONG e ditte svizzere interessate.

Nel caso concreto del disarmo chimico nella Federazione Russa è necessario che almeno un esperto verifichi sul posto regolarmente o, se necessario, continuamente l'andamento del progetto. A causa delle spese e dell'impegno richiesti da un controllo, una valutazione e un coordinamento coscienziosi con altri finanziatori, è prevista l'assunzione di due persone (2 posti al 100 per cento). Il credito quadro richiesto comprende anche questi costi del personale.

Il team responsabile del progetto è subordinato a un comitato che funge da organo permanente di vigilanza e che è composto da rappresentanti di tutti gli uffici pubblici competenti nonché, se del caso, del Parlamento. Il comitato vigila regolarmente sulla realizzazione del progetto, stabilisce, se necessario, nuove priorità e decide se portare avanti o terminare progetti in corso o iniziarne di nuovi. Se insorgono problemi gravi con i partner russi o esteri, decide su un'eventuale sospensione dei pagamenti. Il comitato determina anche il capo del progetto e la collaborazione in seno al team.

3.3 Conseguenze per l'economia

La proposta non ha conseguenze significative per l'economia. Alcune ditte svizzere specializzate potrebbero approfittare dei mandati in relazione allo smaltimento dei rifiuti e all'allestimento dell'infrastruttura.

4 Programma di legislatura

La legge federale e il decreto federale proposti non sono menzionati nel programma di legislatura 1999–2003 del 1° marzo 2000 (FF 2000 2037). Elaborando un messaggio concernente il sostegno al disarmo chimico, il Consiglio federale soddisfa la mozione Paupe accolta dalle Camere federali il 19 giugno 2001.

5 Rapporti con il diritto europeo

La proposta non tocca nessuna questione in relazione con il diritto europeo.

6 Fondamenti giuridici

6.1 Costituzionalità

Sollecitati da numerosi interventi parlamentari, abbiamo deciso di adeguare la prassi in materia di concessione di contributi finanziari nel settore degli affari esteri (vedi FF 2000 393). Tali contributi dovranno fondarsi, di regola, su una base legale formale, in particolare nei settori di considerevole importanza della politica estera svizzera, quali la politica di Stato ospite e le misure di promozione della pace. Fanno eccezione a questa regola i contributi finanziari che non riguardano tali settori e non superano l'importo di 2 milioni di franchi per i contributi periodici o di 5 milioni di franchi per i contributi unici. Il Consiglio federale li può in effetti stanziare anche in assenza di base legale formale particolare (fatte salve le competenze in materia di bilancio preventivo delle Camere federali), fondandosi direttamente sulla sua competenza costituzionale in materia di politica estera.

Nel presente caso, per sostenere il disarmo chimico mondiale vengono proposti aiuti finanziari sia unici sia periodici per un importo complessivo di 17 milioni di franchi. A tal fine è necessario elaborare una base legale formale fondata sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri, ossia sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale.

6.2 Legalità

In considerazione di quanto esposto nel numero 6.1 e secondo l'articolo 163 capoverso 1 della Costituzione federale, occorre fondare il sostegno al disarmo chimico mondiale su una legge federale. Questa legge sottostà al referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale.

L'entità del sostegno della Confederazione al disarmo chimico mondiale è stabilita sotto forma di decreto federale semplice non sottostante a referendum, secondo l'articolo 163 capoverso 2 della Costituzione federale.

Svolgimento temporale del piano russo di smantellamento

Nome dell'impianto	Tipo di veleno	Periodo													
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
Gorny (smantellamento)	Aggressivi chimici cutanei														
Kambarka (smantellamento)	Aggressivi chi- mici cutanei														
Schtschutschje (smantellamento)	Veleni nervini														
Leonidowka (neutralizzazione)	Veleni nervini														
Maradikowa (neutralizzazione)	Veleni nervini														
Potscheb (neutralizzazione)	Veleni nervini														
Smantellamento annuo pianificato (in migliaia di tonnellate)		0.19	0.58	0.97	2.12	5.80	12.36	20.36	28.36	36.36	39.97	39.97	39.97	39.97	fine

Elenco delle abbreviazioni

BTWC:	Convenzione sulle armi biologiche
CAC:	Convenzione sulle armi chimiche
OPCW:	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche
CSI:	Comunità degli Stati indipendenti
CTR:	Cooperative Threat Reduction Program
ARM:	Agenzia russa per le munizioni