

11.036

**Messaggio
concernente l'approvazione della Convenzione
sulle munizioni a grappolo e la modifica
della legge federale sul materiale bellico**

del 6 giugno 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di decreto federale che approva la Convenzione del 30 maggio 2008 sulle munizioni a grappolo nonché il disegno di modifica della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2008 | M | 08.3308 | Divieto concernente le bombe a grappolo
(N 03.10.2008, Hiltpold; S 08.12.2008) |
| 2008 | M | 08.3321 | Divieto concernente le bombe a grappolo
(S 18.09.2008, Maury Pasquier; N 23.09.2009) |

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

6 giugno 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'obiettivo del presente progetto è la ratifica della Convenzione internazionale sulle munizioni a grappolo e il conseguente adeguamento della legge federale sul materiale bellico. Con ciò, le munizioni a grappolo saranno sottoposte a un divieto integrale.

La Convenzione sulle munizioni a grappolo (Convention on Cluster Munitions, CCM) è stata adottata il 30 maggio 2008 dalla Conferenza internazionale di Dublino e firmata dal Consiglio federale il 3 dicembre 2008 a Oslo sulla base della sua decisione del 10 settembre 2008.

La Convenzione sancisce il principio di un divieto completo dell'impiego, dello sviluppo, della fabbricazione, dell'acquisizione e del trasferimento come pure del deposito di munizioni a grappolo. Vieta inoltre qualsiasi atto che faciliti o favorisca tali attività.

Lo sviluppo e l'impiego di munizioni a grappolo risalgono al periodo della Seconda guerra mondiale. Da allora, sono state in particolare le devastanti conseguenze del loro utilizzo negli anni 1960 e 1970, quando vennero impiegate nel Sudest asiatico (Laos e Vietnam), a scuotere l'opinione pubblica. Nel corso degli ultimi vent'anni, le munizioni a grappolo sono state impiegate massicciamente nel quadro di conflitti bellici, in particolare in Iraq (1991, 2003) e in Kuwait (1991), nell'ex Jugoslavia (1999), in Afghanistan (2001/2002) e nel Libano (2006). Vi sono indizi di un loro utilizzo anche in Georgia (2008), nello Sri Lanka (2008/2009) e in Thailandia/Cambogia (2011) nonché in Libia (2011). L'utilizzo di questo tipo di armi è causa ogni volta di un grave problema umanitario, rappresentato soprattutto dall'elevata percentuale di ordigni inesplosi che a distanza di anni continuano a mietere numerose vittime, sia tra la popolazione civile che tra i membri delle missioni internazionali, ostacolando notevolmente la ricostruzione postbellica del Paese.

La Convenzione non si limita a sancire restrizioni all'impiego delle munizioni a grappolo, bensì proibisce esaustivamente l'utilizzo di questo tipo di armi in ragione delle pesanti conseguenze umanitarie che comporta. In tale contesto svolgono un ruolo importante anche le disposizioni concernenti la cooperazione e l'aiuto internazionale: gli Stati Parte della Convenzione si impegnano ad assistersi vicendevolmente nella distruzione delle scorte, nella bonifica delle aree contaminate e nell'assistenza alle vittime. La Convenzione prevede altresì l'obbligo per gli Stati Parte di stilare, a intervalli regolari, rapporti sui provvedimenti adottati per attuare la Convenzione e misure di arbitrato in caso di controversie. Gli Stati, infine, non sono soltanto tenuti a intervenire per attuare la Convenzione a livello nazionale, ma devono impegnarsi attivamente per l'universalizzazione e l'attuazione generalizzata della stessa.

La Convenzione sulle munizioni a grappolo fa idealmente seguito alla Convenzione del 18 settembre 1997 sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione (Convenzione di

Ottawa), che la Svizzera è stata tra i primi Stati a firmare, il 3 dicembre 1997, e a ratificare, il 24 marzo 1998.

La Convenzione sulle munizioni a grappolo è entrata in vigore il 1° agosto 2010. Fino ad oggi (stato: 18 maggio 2011) è stata firmata da 108 Stati, 56 dei quali l'hanno ratificata.

Anche l'esercito svizzero possiede munizioni d'artiglieria interessate dal divieto, e precisamente i cosiddetti proiettili a submunizione. Ratificando la Convenzione, la Svizzera si impegna a distruggere queste munizioni entro otto anni dall'entrata in vigore della stessa.

La ratifica della Convenzione implica inoltre una modifica della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB). La LMB è integrata con un divieto integrale delle munizioni a grappolo e con le corrispondenti disposizioni penali.

Queste modifiche creano le condizioni sul piano del diritto interno per un'adesione della Svizzera alla Convenzione sulle munizioni a grappolo.

In risposta agli interventi parlamentari sull'argomento, la LMB sarà inoltre integrata con un esplicito divieto di finanziamento delle armi vietate e con le disposizioni penali corrispondenti.

Il progetto prevede infine che il Consiglio federale dichiari applicabile a titolo provvisorio l'articolo 1 paragrafo 1 lettera a della Convenzione fino all'entrata in vigore della stessa per la Svizzera.

Indice

Compendio	5324
1 Punti essenziali del progetto	5328
1.1 Situazione iniziale	5328
1.2 Munizioni a grappolo	5329
1.3 Diritto internazionale umanitario	5329
1.4 Impatto umanitario delle munizioni a grappolo	5330
1.5 Situazione in Svizzera	5331
1.5.1 Sistemi d'arma e tipi di munizioni	5331
1.5.2 Acquisizione e sviluppo dei proiettili a submunizione (proie submun)	5332
1.5.3 Funzionamento tecnico dei proiettili a submunizione dell'esercito svizzero	5332
1.5.4 Dottrina d'impiego militare	5332
1.5.5 Istruzione	5333
1.6 Risultati della procedura di consultazione	5333
2 Genesi della Convenzione	5334
2.1 La Convenzione su alcune armi convenzionali (CCW)	5334
2.2 Principali interventi parlamentari presentati prima del processo di Oslo	5337
2.3 Il Processo di Oslo e l'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo	5337
2.4 Firma della Convenzione sulle munizioni a grappolo da parte della Svizzera	5339
3 Valutazione	5340
3.1 Rafforzamento del diritto internazionale umanitario	5340
3.2 La Convenzione nel quadro della politica estera, della sicurezza, del controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera	5340
3.3 Esclusione delle munizioni a dispositivo di ricerca	5341
3.4 Impiego di munizioni a grappolo in conflitti futuri	5342
3.5 Effetto stigmatizzante	5342
3.6 Assistenza alle vittime	5342
4 Spiegazioni relative alle singole disposizioni della Convenzione	5343
5 Ripercussioni	5350
5.1 Consolidamento della tradizione umanitaria della Svizzera nel contesto della politica di controllo degli armamenti e di disarmo	5350
5.2 Ripercussioni sulla politica di sicurezza e di difesa	5351
5.3 Ripercussioni sull'esercito svizzero	5351
5.4 Mantenimento delle capacità di fuoco indiretto nel futuro	5351

5.5 Ripercussioni finanziarie della distruzione delle scorte di munizioni a grappolo	5352
5.5.1 Distruzione delle scorte di munizioni a grappolo	5352
5.5.2 Ripercussioni finanziarie	5353
5.6 Conservazione di munizioni a grappolo	5353
5.7 Cooperazione internazionale	5354
6 Programma di legislatura	5355
7 Modifica della legge federale sul materiale bellico	5355
7.1 Punti essenziali della modifica	5355
7.2 Nuovo disciplinamento proposto	5356
7.2.1 Adeguamento riguardante il titolo prima dell'articolo 7 LMB	5356
7.2.2 Adeguamenti riguardanti l'art. 8 LMB	5356
7.2.3 Introduzione di un nuovo articolo 8a e di un nuovo articolo 35a LMB	5357
7.2.4 Divieto dell'impiego di munizioni a grappolo	5358
7.2.5 Inserimento nella LMB di un divieto concernente il finanziamento	5359
7.2.6 Adeguamenti degli articoli 34 e 35 LMB	5363
7.3 Modifica del Codice di procedura penale	5363
8 Universalizzazione	5363
9 Aspetti giuridici	5364
9.1 Costituzionalità	5364
9.2 Forma dell'atto	5365
9.3 Applicazione a titolo provvisorio	5365
10 Interventi parlamentari	5365
Legge federale sul materiale bellico (LMB) (Disegno)	5367
Decreto federale che approva la Convenzione sulle munizioni a grappolo (Disegno)	5371
Convenzione sulle munizioni a grappolo	5373

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Lo sviluppo e l'impiego delle munizioni a grappolo risalgono alla Seconda guerra mondiale, quando furono utilizzate soprattutto per bombardare le città. Da allora, sono state utilizzate in numerosi conflitti. Tra i più noti vi è in particolare quello di cui fu teatro il Sudest asiatico (Laos e Vietnam) negli anni 1960 e 1970, durante il quale le munizioni a grappolo furono impiegate in modo massiccio. Nel corso dell'ultimo ventennio, il loro impiego su vasta scala è documentato nei conflitti bellici in Iraq/Kuwait (1991), nella Repubblica federale di Jugoslavia (1999), in Afghanistan (2001/2002), in Iraq (2003) e nel Libano (2006). Vi sono segni di un loro utilizzo anche in Georgia (2008), nello Sri Lanka (nel 2008/2009), in Thailandia/Cambogia (2011) e in Libia (2011).

La storia degli ultimi due decenni dimostra che ancora oggi le forze armate regolari fanno in parte largo uso di munizioni a grappolo. Secondo i rapporti di varie organizzazioni non governative (ONG), nel mondo vi sarebbero 85 Stati che dispongono di munizioni a grappolo, 33 Stati ne avrebbero prodotte in proprio (in parte o per intero), almeno una dozzina sarebbero i Paesi esportatori e dalla Seconda guerra mondiale in poi almeno 16 Stati le avrebbero già utilizzate in una trentina di Paesi e territori¹.

Secondo le nostre conoscenze, nei conflitti summenzionati sono stati impiegati i più svariati tipi di munizioni a grappolo e, considerate le importanti scorte, nei conflitti più recenti si è talvolta fatto ricorso a munizioni relativamente datate. Munizioni dello stesso tipo di quelle utilizzate nella guerra del Vietnam, per esempio, sono state impiegate nel Libano meridionale nel 2006. Oltre agli ingenti danni causati alla popolazione civile durante gli attacchi, migliaia di queste submunizioni non sono esplose come previsto e contaminano a tutt'oggi vaste zone, ritardandone durevolmente lo sviluppo e impedendo tra l'altro ai membri delle missioni internazionali di accedervi per prestare aiuto umanitario.

Il Paese maggiormente colpito da questa piaga resta il Laos, dove si stima che le submunizioni lanciate durante la guerra del Vietnam siano oltre 260 milioni, di cui il 30 per cento, ossia 78 milioni, inesplose. L'impatto di queste ultime sulla popolazione civile è visibile ancor oggi, a quarant'anni di distanza dalla fine del conflitto.

Sin dagli anni 1970, la comunità internazionale ha tentato di rendere l'utilizzo delle munizioni a grappolo conforme alle norme e ai principi generali del diritto internazionale umanitario. Dopo la cessazione delle ostilità in Israele e nel Libano, avvenuta nell'agosto 2006, il problema delle munizioni a grappolo è finalmente stato inserito nell'agenda delle discussioni internazionali sul disarmo.

¹ Cfr. *A Guide to Cluster Munitions*, seconda edizione, Centro internazionale di smantamento umanitario (GICHD), Ginevra, 2009, pag. 20; nonché informazioni della *Cluster Munition Coalition (CMC)*, attualmente la rete di ONG più estesa nel campo delle munizioni a grappolo (www.stopclustermunitions.org).

1.2 Munizioni a grappolo

Circa 85 Stati di ogni parte del mondo presentano nei loro arsenali depositi di munizioni a grappolo. Le munizioni a grappolo (denominate anche proiettili a submunizioni, in inglese *cluster munitions*) sono un tipo di proiettile che, dopo il lancio di una «munizione madre», disseminano un certo numero di piccoli ordigni esplosivi (submunizioni, *bomblets*) allo scopo di colpire un obiettivo su un vasto raggio. Secondo il tipo di munizioni a grappolo utilizzato, gli ordigni liberati possono variare da poche centinaia ad alcune migliaia. Le munizioni a grappolo possono essere lanciate dall'aria, fissando bombe o contenitori ai velivoli, oppure da terra, con tiri di artiglieria, razzi o missili telecomandati. A seconda del loro meccanismo, gli ordigni esplodono prima dell'impatto, al momento dell'impatto o dopo l'impatto. In un lasso di tempo molto breve, queste munizioni sono in grado di colpire una superficie di svariati ettari, ovvero di ottenere l'effetto delle munizioni convenzionali, ma con molti meno tiri e in meno tempo. Le munizioni a grappolo sono utilizzate in particolare per limitare la libertà di movimento di formazioni di veicoli blindati o di truppe nemiche, e per distruggere strade o piste di atterraggio. Contrariamente alle mine antiuomo, necessitano di una tecnologia complessa, sia per la fabbricazione, sia per l'impiego. Pertanto sono utilizzate soprattutto da forze armate regolari o da attori non governativi che dispongono di armi molto sofisticate.

Al mondo esistono munizioni a grappolo e submunizioni di molti tipi diversi: esplosivi convenzionali, cariche cave, mine anti veicolo e antiuomo; a questi si aggiungono altri esplosivi in grado di distruggere obiettivi tramite detonazione o frammentazione².

Inoltre, esistono armi affini alle munizioni a grappolo quali gli acceleratori d'incendio, i contenitori di agenti chimici o biologici e alcune munizioni madre che lanciano bombe di piccolo calibro non esplosive. Non ci dilungheremo tuttavia su queste categorie di munizioni, in quanto non sono né oggetto della Convenzione né in dotazione all'esercito svizzero.

1.3 Diritto internazionale umanitario

Oltre che dalla Convenzione sulle munizioni a grappolo (CCM)³, l'impiego di questo tipo di munizioni è retto dalle norme generali del diritto internazionale umanitario applicabili alla condotta dei conflitti bellici. Come per ogni impiego di armi nell'ambito di un conflitto, anche quello delle armi a grappolo è soggetto alle restrizioni imposte dalle norme e dai principi generali del diritto internazionale umanitario, che prescrivono in particolare le misure da adottare per limitare l'impatto di queste armi sulla popolazione e sugli oggetti civili. Le principali norme del diritto internazionale umanitario applicabili all'impiego di munizioni a grappolo consistono nell'obbligo di distinguere tra obiettivi civili e militari, nel divieto di condurre attacchi indiscriminati e nell'obbligo, da un lato, di rispettare il principio di proporzionalità e, dall'altro, di prendere le precauzioni necessarie per limitare il più possi-

² Secondo Human Rights Watch, 33 Paesi avrebbero finora fabbricato oltre 208 tipi diversi di munizioni a grappolo; per una specifica descrizione delle munizioni a grappolo stoccate in Svizzera, cfr. numero 1.5.

³ *Convention on Cluster Munitions*, abbreviazione utilizzata a livello internazionale per designare la Convenzione.

bile gli effetti di un attacco sulla popolazione civile. Queste norme fanno parte del diritto consuetudinario internazionale e pertanto si applicano a tutte le parti in conflitto – governi o gruppi armati non governativi che siano – indipendentemente dal fatto che uno Stato abbia o no aderito a un pertinente trattato internazionale come la presente Convenzione.

1.4 Impatto umanitario delle munizioni a grappolo

L'impiego di munizioni a grappolo mette sistematicamente in serio pericolo la società civile ed è causa di gravi problemi umanitari, che assumono proporzioni ancora peggiori se le munizioni vengono impiegate in corrispondenza o in prossimità di aree densamente popolate.

Sul piano umanitario, le conseguenze immediate di un attacco con munizioni a grappolo sono dovute alla loro imprecisione. Essendo previste per colpire diversi bersagli individuali all'interno di un'area determinata, hanno una zona d'impatto che può raggiungere l'estensione di vari campi da calcio, all'interno della quale possono esplodere centinaia di submunizioni. A causa di queste caratteristiche colpiscono regolarmente anche la popolazione civile, in particolare quando sono impiegate in aree abitate o nelle loro immediate vicinanze.

Ma il principale problema umanitario dell'impiego di munizioni a grappolo risiede nelle conseguenze di lunga durata che si prolungano oltre la fine di un conflitto armato. Per la popolazione civile gli ordigni inesplosi hanno devastanti conseguenze, simili a quelle provocate dalle mine antiuomo. A differenza delle mine, armi in «standby» destinate a esplodere soltanto al momento del contatto diretto con un essere umano, le submunizioni sono progettate per esplodere subito dopo essere state lanciate su un determinato obiettivo. Le submunizioni che non esplodono dopo il lancio ma che rimangono sul terreno sono dunque affette da un malfunzionamento. La percentuale di ordigni inesplosi potrebbe variare dall'1 a oltre il 20 per cento, in funzione anche di fattori quali l'accuratezza dei controlli in fase di fabbricazione e di assemblaggio, le condizioni di stoccaggio, il rispetto dei criteri d'impiego (p. es. l'altezza dalla quale vengono lanciate) o le condizioni climatiche.

Alcune submunizioni sono dotate di meccanismi di autodistruzione, autoneutralizzazione o autodisattivazione. Il primo è volto a ridurre il numero di submunizioni che non esplodono al momento dell'impatto e, pertanto, a lenire le conseguenze umanitarie. Benché tale congegno contribuisca effettivamente a ridurre il numero di ordigni inesplosi, è però spesso inaffidabile e, quindi, inappropriato per risolvere in modo durevole il problema delle zone contaminate da submunizioni. Lo stesso vale per i due altri meccanismi citati intesi a neutralizzare o interrompere la serie d'ineschi. Questi meccanismi non rendono gli ordigni sicuri, ma perlomeno minimizzano il rischio che esplodano in caso di contatto fortuito.

In ogni caso, anche una percentuale esigua di ordigni inesplosi può avere pesanti conseguenze, in particolare se il numero di submunizioni liberate è elevato. In uno studio mondiale del 2006, Handicap International ha concluso che il 98 per cento delle vittime di munizioni a grappolo è costituito da civili, in particolare da bambini che, attirati dalle dimensioni degli ordigni simili a una piccola palla, sono indotti a raccogliercle per giocarvi.

Al di là dell'impatto umanitario, le munizioni a grappolo hanno dunque anche conseguenze socioeconomiche altrettanto significative. Le numerose submunizioni inesplose possono ad esempio contaminare intere zone abitate, impedendo alle persone di riprendere possesso delle loro abitazioni, rallentando le operazioni di soccorso, precludendo il lavoro di riabilitazione delle comunità e, in generale, ostacolano la ricostruzione delle regioni colpite. Questo impatto socioeconomico è ancor più accentuato nelle zone povere. Là dove le submunizioni inesplose rimangono sul terreno per anni, o addirittura per decenni, non possono essere coltivati terreni e aumentano i costi dei progetti infrastrutturali.

Le submunizioni inesplose, le mine e altri ordigni, infine, rappresentano una minaccia anche per i membri delle missioni internazionali e possono ritardare durevolmente la stabilizzazione e lo sviluppo delle regioni che sono state teatro di un conflitto.

1.5 Situazione in Svizzera

1.5.1 Sistemi d'arma e tipi di munizioni

L'esercito svizzero dispone di munizioni a grappolo ai sensi della Convenzione sotto forma di proiettili a submunizione per artiglieria a canna, utilizzate attualmente sugli obici blindati da 15,5 cm (M-109 e M-109 KAWEST), sui cannoni di fortezza da 15,5 cm (BISON) e sui lanciamine di fortezza da 12 cm. In questa sede non tratteremo i lanciamine di carro da 12 cm, in quanto l'esercito li sta già eliminando.

Per i sistemi citati l'esercito svizzero ha in deposito i seguenti proiettili a submunizione:

- proiettili a submunizione 88 per obice blindato da 15,5 cm (proie submun 88, 63 submunizioni, gittata 23 km);
- proiettili a submunizione 90 per obice blindato da 15,5 cm (proie submun 90, 49 submunizioni, gittata 30 km);
- proiettili a submunizione 88/99 per obice blindato da 15,5 cm (proie submun 88/99, 84 submunizioni, gittata 23 km);
- proiettili a submunizione 98 per lanciamine da 12 cm (proie submun 98, 32 submunizioni, gittata 7 km).

L'esercito svizzero dispone di altre munizioni a impatto per obici blindati e cannoni di fortezza da 15,5 cm, segnatamente granate d'acciaio (gran acci 66) e una modesta scorta di munizioni a dispositivo di ricerca quali le munizioni da 15,5 cm SMArt 155⁴ con due submunizioni ciascuna. Per i lanciamine da 12 cm, oltre alle granate di lancio convenzionali sono state acquisite munizioni STRIX da 12 cm⁵ prive di submunizioni.

L'esercito svizzero non possiede più munizioni a grappolo sganciabili da mezzi aerei. Le bombe a submunizioni convenzionali da 300 kg⁶ di cui disponevano le Forze aeree svizzere sono state completamente distrutte tra il 1997 e il 2000.

4 Proiettili intelligenti 01 SMArt (ob int 01 SMArt da 15,5 cm), ciascuno con due submunizioni DM-702.

5 Lanciamine da 12 cm, proiettile intelligente STRIX (lm 12 cm, proie int STRIX).

6 Bomba d'aviazione 79 da 300 kg con submunizioni BL-755.

1.5.2 Acquisizione e sviluppo dei proiettili a submunizione (proie submun)

I proiettili a submunizione dell'esercito svizzero sono stati acquisiti nel quadro di quattro programmi d'armamento (PA) per una spesa complessiva di 652 milioni di franchi. Con il PA del 1988 era stata deliberata l'acquisizione di proiettili a submunizione da 15,5 cm per l'artiglieria, con munizioni di tipo proie submun 88 e proie submun 90. Le acquisizioni successive di questi due tipi di munizione sono state effettuate nel quadro dei PA 1991 e 1993. Il contratto di approvvigionamento di proie submun 88/99 migliorati va ricondotto al PA 1999 (e a un contratto di fabbricazione di fine 2004). Sempre con il PA 1999 è stata approvata l'acquisizione di proiettili a submunizione 98 per lanciamine da 12 cm.

Tutti i tipi di proiettile sono messi a punto dalla società *Israel Military Industries (IMI)* che, in veste di impresa generale, si assume la responsabilità globale della fabbricazione e della fornitura delle munizioni. La *Schweizerische Munitionsunternehmung SA (SM)*, poi *RUAG Munition*, ha fabbricato pezzi per i proiettili a submunizione 88, 90 e 88/99 da 15,5 cm sulla base di un contratto di licenza concluso con l'IMI, ed effettuava l'assemblaggio finale dei proiettili a submunizione 98 destinati all'esercito svizzero per i lanciamine da 12 cm. Sebbene sia stato possibile ridurre il tasso di ordigni inesplosi, i proiettili a submunizione svizzeri soggiacciono al divieto sancito dalla Convenzione (cfr. n. 5.3).

1.5.3 Funzionamento tecnico dei proiettili a submunizione dell'esercito svizzero

Dopo l'espulsione dalla munizione madre, uno sciame di piccoli ordigni esplosivi cade al suolo secondo una traiettoria balistica libera. Gli ordigni di un solo proiettile madre possono coprire un raggio di circa 100–150 metri. L'obiettivo combattuto da un'unità di fuoco (batteria di artiglieria) può estendersi su un settore di circa 300 metri di lato. I singoli ordigni, dotati di mantello a frammentazione e carica cava, hanno un impatto letale su obiettivi non protetti in un raggio di circa 10 metri. Nel punto di impatto, riescono, grazie alla carica cava, a trapassare il tetto blindato della maggior parte dei veicoli da combattimento e a distruggerli con pochi colpi. Il tiro falciante con proiettili a submunizione ha quindi, già con pochi colpi, un effetto micidiale su obiettivi non protetti. L'efficacia contro bersagli protetti e semiprotetti dipende dalla densità dei colpi andati a buon fine nel settore obiettivo.

1.5.4 Dottrina d'impiego militare

La dottrina d'impiego militare si fonda su un quadro di minaccia convenzionale: l'esercito svizzero utilizzerebbe proiettili a submunizione per il loro effetto dispersivo (vasta ripartizione di submunizioni) soprattutto contro obiettivi di superficie che si estendono su un settore di 300–400 metri di lato situati fino a 30 km di distanza. Se paragonati alle convenzionali granate esplosive o a frammentazione, i proiettili a submunizione hanno un effetto dirompente decisamente meglio distribuito e una maggiore probabilità di centro all'interno del settore obiettivo. La potenza di fuoco delle armi a tiro curvo ne risulta considerevolmente potenziata, poiché le munizioni

a grappolo consentono di attaccare in un tempo molto più breve, e con un minor numero di munizioni, soprattutto bersagli mobili con blindatura leggera.

Conformemente alla dottrina d'impiego, i proiettili a submunizione sono impiegati nel quadro del combattimento a fuoco generale o in quello dell'appoggio immediato, e sono molto efficaci anche per l'attacco a installazioni e postazioni nemiche, per la messa fuori uso di strade e piste d'atterraggio e per il sostegno a formazioni di combattimento.

Le munizioni d'artiglieria convenzionali (granate d'acciaio a frammentazione) hanno un'efficacia ridotta contro gli obiettivi blindati. Anche aumentando il numero di pezzi d'artiglieria e dunque la quantità di munizioni convenzionali utilizzate, il loro effetto resta limitato. Il tempo necessario per far fuoco nella posizione di tiro è quindi prolungato, il che aumenta la vulnerabilità dei pezzi (fuoco di controbarbaria). Per giunta, con le munizioni convenzionali la gittata si riduce da 30 km a 23 km al massimo.

Le munizioni a dispositivo di ricerca dell'esercito (SMARt 155) escluse dalla Convenzione dispongono invece di un'elevata efficacia e di una probabilità di impatto nel settore obiettivo molto elevata. Parallelamente, l'effetto cumulato delle componenti tecniche riduce considerevolmente il rischio di ordigni inesplosi (cfr. n. 3.3 e 5.3).

1.5.5 Istruzione

Le munizioni a grappolo sono immagazzinate solo per l'impiego in caso di guerra e non sono lanciate in Svizzera per mancanza di piazze di tiro adeguate e costantemente sbarrate.

Nell'ambito dell'istruzione i militari vengono addestrati a manipolare proiettili a submunizione mediante simulazione su proiettili in bianco. I comandanti di tiro responsabili della direzione del fuoco vengono addestrati alla procedura d'impiego esclusivamente su simulatori per le operazioni di tiro con proiettili a submunizione. La procedura d'impiego prevista per i proiettili a submunizione è infatti diversa da quella per gli altri tipi di munizioni d'artiglieria.

La possibilità di utilizzare proiettili a submunizione è stata integrata nei sistemi di condotta e di simulazione dell'esercito. Ciò vale per il sistema integrato di condotta e di direzione del fuoco dell'artiglieria (INTAFF), il sistema per la direzione del tiro d'artiglieria (FARGO), il simulatore di condotta della Scuola di stato maggiore generale di Kriens, il simulatore elettronico tattico per le formazioni meccanizzate (ELTAM), l'installazione elettronica d'istruzione al tiro per i comandanti di tiro (ELSA cdt tiro) e l'installazione d'istruzione al tiro per obici blindati (SAPH).

1.6 Risultati della procedura di consultazione

Con decisione del 17 novembre 2010 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione per la ratifica della Convenzione del 30 maggio 2008 sulle munizioni a grappolo e la conseguente modifica della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico. La procedura di consultazione si è conclusa il 25 febbraio 2011.

Nell'ambito della consultazione hanno preso posizione 25 Cantoni, 6 partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, 6 organizzazioni mantello dell'economia (sezioni locali comprese) e numerose organizzazioni interessate. Complessivamente sono dunque pervenuti 59 pareri, 46 dei quali favorevoli alla ratifica e 9 contrari. Quattro esprimono delle riserve.

In considerazione delle drammatiche conseguenze di queste armi sulla popolazione civile, la stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la ratifica della Convenzione e la ritiene un importante passo nella scia della tradizione umanitaria svizzera. Tutti i Cantoni che si sono espressi e la maggior parte dei partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale si sono dichiarati favorevoli alla ratifica. Uno dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale e alcune associazioni e organizzazioni vicine agli ambienti militari, richiamando il compito difensivo dell'esercito, continuano tuttavia a considerare indispensabili queste armi.

Nei pareri espressi, i partecipanti alla consultazione si sono concentrati sostanzialmente sulla rinuncia della Svizzera alle munizioni a grappolo e su un'eventuale conseguente limitazione della capacità difensiva, sulla distruzione delle scorte e sul divieto di finanziare armi proibite.

Tenendo debitamente conto di tali posizioni, il messaggio si esprime in modo approfondito sia sulle conseguenze umanitarie dell'impiego di questo tipo di arma, sul rafforzamento del diritto internazionale umanitario prodotto dalla ratifica della CCM e sulla tradizione umanitaria della Svizzera, sia sull'integrazione della Convenzione nella politica svizzera in materia di affari esteri, di sicurezza, di controllo degli armamenti e di disarmo. Si sofferma, in particolare, anche sul mantenimento futuro delle capacità di fuoco indiretto (cfr. n. 5.4). Quanto ai dubbi relativi a una chiara regolamentazione del divieto di finanziare armi vietate, se ne è tenuto conto inserendo nel disegno di modifica della legge sul materiale bellico un divieto esplicito di tale finanziamento.

Il rapporto completo sulla procedura di consultazione è stato pubblicato dalla Cancelleria federale in data 6 giugno 2011⁷.

2 Genesi della Convenzione

2.1 La Convenzione su alcune armi convenzionali (CCW)

L'impiego di munizioni a grappolo compatibile con le regole e i principi generali del diritto internazionale umanitario costituiva una sfida che la comunità internazionale ha tentato di affrontare sin dagli anni Settanta del secolo scorso. I primi tentativi di regolamentare tale impiego risalgono alle conferenze tenutesi a Lucerna e Lugano nel 1974 e nel 1976 sotto l'egida del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR). In tali occasioni gli esperti governativi di oltre 50 Stati si occuparono dell'impiego di armi che potevano avere effetti indiscriminati o causare sofferenze inutili. Il dibattito sulle munizioni a grappolo, tuttavia, non portò ancora ad alcuna intesa; un gruppo di 13 Paesi, tra cui la Svizzera, criticò il carattere indiscriminato e disumano delle munizioni a grappolo e ne chiese il divieto. Questa corrente risultò tuttavia minoritaria rispetto agli Stati che continuavano a sottolineare la necessità

⁷ http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/1714/Rapporto_consultazione_CCM_it.pdf

delle armi di questo tipo, in ragione del loro ampio raggio di copertura e della loro semplice logistica. Senza queste armi, sarebbe stato necessario utilizzare un numero maggiore di cariche ad alto potenziale esplosivo con effetti più devastanti sulle persone e sugli edifici.

Negli anni che seguirono, la comunità internazionale si concentrò soprattutto sul problema delle mine antiuomo e si impegnò per vietarne l'impiego nell'ambito di conflitti armati; tale impegno sfociò, nel 1997, nell'adozione della Convenzione di Ottawa. La collettività internazionale tornò a interessarsi della questione delle munizioni a grappolo soltanto nel 1999, quando la NATO fece uso di questo tipo di armi nel Kosovo. Con l'impiego di munizioni a grappolo in Libano nel 2006 la questione tornò definitivamente al centro dei dibattiti internazionali sul disarmo.

Sin dalla fine degli anni 1990, la Svizzera, in quanto Parte alla Convenzione del 1980 sul divieto o sulla limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato⁸ (in appresso CCW), si è impegnata in favore dell'adozione di misure che limitassero il rischio di residui bellici esplosivi e in particolare di misure tecniche preventive volte a ridurre il tasso di proiettili inesplosi. Contemporaneamente, anche il CICR, insieme ad altre ONG, tornò a riproporre la questione delle munizioni a grappolo in quanto categoria particolare di residui bellici, adoperandosi per sensibilizzare gli Stati firmatari della CCW riguardo alle conseguenze umanitarie di questi residui e insistendo sulla necessità di vietare questo tipo di armi nell'ambito dello sviluppo del diritto internazionale umanitario.

Nel 2001 la seconda Conferenza d'esame della CCW diede mandato a un gruppo di esperti governativi di studiare misure che consentissero contemporaneamente di limitare le conseguenze umanitarie dei residui bellici esplosivi (munizioni a grappolo comprese) e di impedire il prodursi di questo tipo di residui. Il lavoro degli esperti diede i suoi frutti nel novembre 2003, quando fu accettato il Protocollo V della CCW, relativo ai residui bellici esplosivi. Il Protocollo in questione prevede in particolare misure preventive intese a ridurre, per quanto possibile, l'«apparizione» di residui bellici esplosivi, ma anche misure volte a ridurre al minimo, nel periodo successivo alla fine di un conflitto, i rischi e gli effetti legati alla presenza di tali residui (bonifica dei territori interessati, registrazione e scambio di informazioni concernenti le armi impiegate allo scopo di facilitare la demarcazione, la rimozione e la distruzione dei residui).

Pur rappresentando un passo importante per il disciplinamento dei residui bellici esplosivi, il Protocollo V non bastava a proteggere la popolazione civile contro le conseguenze umanitarie dell'impiego di munizioni a grappolo. Numerosi Stati e organizzazioni chiesero pertanto l'avvio di trattative per l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante relativo a questo tipo di armi.

Per la Svizzera si trattava soprattutto di accordarsi su misure preventive per proteggere la popolazione civile, e quindi sull'adozione di misure tecniche intese a migliorare l'affidabilità delle munizioni. In tale contesto, nel 2004 il nostro Paese organizzò, unitamente alla Germania, un seminario internazionale nell'ambito del quale si discusse di misure tecniche preventive, e in particolare di meccanismi di

⁸ RS **0.515.091**; CCW acronimo inglese per *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects*, 1980).

autodisattivazione, autoneutralizzazione e autodistruzione. Anche oggi la Svizzera continua a sostenere iniziative in tal senso sul piano multilaterale.

In occasione della terza Conferenza d'esame della CCW, svoltasi a Ginevra nel novembre 2006, gli Stati contraenti hanno deciso di affrontare la questione delle munizioni a grappolo e di un eventuale mandato di discussione al loro riguardo per il 2007. La Svizzera ha sostenuto la proposta di istituire un gruppo di lavoro incaricato di avviare negoziati nel quadro della CCW in vista dell'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante concernente i problemi umanitari causati da determinati tipi di munizioni a grappolo. Considerata la realtà sul terreno, ossia le conseguenze per le popolazioni civili e la ricostruzione dei Paesi colpiti, la Svizzera sosteneva che i principi fondamentali e le norme del diritto internazionale umanitario non erano sufficienti. Questa proposta è stata osteggiata da un piccolo gruppo di Stati importanti, e segnatamente da Cina, India, Israele, Pakistan, Russia e Stati Uniti, i quali possiedono il grosso delle scorte di munizioni a grappolo esistenti al mondo.

Poiché gli Stati contraenti non erano riusciti a trovare un consenso per l'avvio di negoziati su un nuovo trattato internazionale sulle munizioni a grappolo nel quadro di questa conferenza, la Svizzera ha aderito a una dichiarazione d'intenti sottoscritta complessivamente da 26 Stati e in cui si riconosce l'urgenza e la gravità del problema umanitario causato da queste armi e si invita la comunità internazionale a intavolare quanto prima i negoziati per l'adozione di un trattato internazionale che vieti le munizioni a grappolo a causa dei rischi umanitari che esse comportano.

Prendendo spunto da questa dichiarazione, nel febbraio 2007 la Norvegia ha organizzato una conferenza dedicata al problema delle munizioni a grappolo, riattivando al di fuori dell'ONU il processo arenatosi nel quadro della CCW. Questa conferenza creò le premesse per il cosiddetto Processo di Oslo, sfociato nel 2008 nell'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo.

Dal 2007 sono in corso trattative anche nel quadro della CCW intese a disciplinare a livello internazionale la questione delle munizioni a grappolo nel quadro di un Protocollo a detta Convenzione, alle quali partecipano gli Stati rimasti estranei al Processo di Oslo. Il più recente mandato impartito in tale contesto incarica il gruppo di esperti di presentare, nell'ambito della quarta Conferenza d'esame della CCW prevista a fine 2011, un progetto di accordo per il disciplinamento delle munizioni a grappolo, accompagnato da opportune raccomandazioni. A causa di profonde divergenze di opinione, questo processo non ha avuto sinora alcun esito ed è dubbio che possa raggiungere qualche risultato in prospettiva dell'imminente conferenza d'esame. Nondimeno, anche in questo contesto, numerosi Stati impegnati nel Processo di Oslo, tra cui la Svizzera, si sono attivamente adoperati in favore di uno strumento di diritto internazionale che vincoli anche i principali fabbricanti di munizioni a grappolo. La Svizzera ha sempre sostenuto che i due processi, tanto i negoziati nel quadro della CCW quanto il processo di implementazione nel quadro della CCM, si completano e si rafforzano a vicenda.

2.2

Principali interventi parlamentari presentati prima del processo di Oslo

a) Iniziativa parlamentare Dupraz

L'iniziativa parlamentare Dupraz⁹, depositata il 7 dicembre 2005 al Consiglio nazionale, è volta a modificare la legge federale del 13 dicembre 1996¹⁰ sul materiale bellico (LMB), in particolare il capitolo 2 sul divieto di determinate armi. L'iniziativa punta all'introduzione del divieto totale di sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a chiunque, importare, esportare, far transitare, depositare submunizioni o disporne in altro modo. Il Consiglio nazionale ha accettato di dare seguito all'iniziativa, che è però stata respinta dal Consiglio degli Stati. Il testo è dunque tornato alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) il 10 giugno 2008.

In occasione del nuovo esame dell'iniziativa Dupraz, il 23 giugno 2008 la CPS-S ha depositato una nuova mozione intitolata «Consenso di Dublino»¹¹, nella quale prende atto dell'adozione della CCM alla fine di maggio 2008 e conferma il proprio sostegno alla nuova Convenzione. La CPS-S invita inoltre la Svizzera a ratificare al più presto la Convenzione e ad adeguare di conseguenza la legislazione nazionale. La CPS-S ha così rimandato l'esame dell'iniziativa parlamentare Dupraz per evitare di avviare simultaneamente due processi legislativi con lo stesso obiettivo, reputando che la ratifica della CCM soddisferà in ampia misura quanto richiesto dall'iniziativa Dupraz.

b) Mozione Glanzmann-Hunkeler

La mozione Glanzmann-Hunkeler¹², depositata l'11 dicembre 2006 e accolta dalle due Camere, incaricava il Consiglio federale di sancire nella LMB un divieto parziale delle munizioni a grappolo che presentavano un rischio umanitario serio a causa della mancanza di affidabilità o della loro imprecisione. Il rapido avanzamento del Processo di Oslo, tuttavia, ha reso de facto superflua questa mozione, che ha comunque contribuito in modo determinante a definire la posizione della Svizzera all'inizio di tale processo.

2.3

Il Processo di Oslo e l'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo

Nel febbraio 2007 46 Stati, tra cui la Svizzera, hanno sottoscritto a Oslo una dichiarazione d'intenti nella quale si impegnano ad adottare nel 2008 uno strumento vincolante di diritto internazionale che vieti l'impiego, la fabbricazione, la distribuzione e lo stoccaggio di munizioni a grappolo che hanno conseguenze inaccettabili sulla popolazione civile, e che preveda risorse adeguate per l'assistenza alle vittime e per la bonifica dei territori contaminati da residui di munizioni a grappolo. Il Processo di Oslo è stato capitanato da un nucleo centrale di sei Stati, denominato «*core group*» e composto da Norvegia, Austria, Nuova Zelanda, Irlanda, Messico e dalla Santa Sede. Questi Stati, sostenuti in particolare da Stati africani e dell'America

⁹ 05.452

¹⁰ RS 514.51

¹¹ 08.3444

¹² 06.3661

latina, puntavano a un totale divieto delle munizioni a grappolo. Sul fronte opposto si posizionava il cosiddetto «*like-minded group*»¹³, un gruppo di Paesi dalle posizioni affini formato soprattutto da Stati produttori o depositari di munizioni a grappolo. Il gruppo di questi Paesi, di cui faceva parte anche la Svizzera, era piuttosto contrario a un divieto totale delle munizioni a grappolo e auspicava che fossero messe al bando soltanto le armi che causano danni inaccettabili ai civili. Questi Paesi, venutisi a trovare in posizione di minoranza, volevano che fossero escluse dal campo di applicazione della Convenzione le munizioni cosiddette «intelligenti»¹⁴, e quindi le armi munite di un congegno di autodistruzione, autodisattivazione o auto-neutralizzazione. La Svizzera si è impegnata anche a favore dell'esclusione di tutti i tipi di submunizioni detti «*sensor-fused*», ossia dotate di un sistema di guida ad alta tecnologia in grado di correggere il tiro nella fase terminale prima dell'impatto (cosiddette munizioni a dispositivo di ricerca).

Nell'ambito del processo, la Svizzera ha dunque costantemente cercato un equilibrio tra gli aspetti umanitari e quelli della politica di sicurezza. Oltre che per la questione delle definizioni, e quindi delle armi incluse nel campo d'applicazione del trattato e delle relative eccezioni, la Svizzera si è impegnata per l'inserimento di disposizioni che, oltre a rispecchiare i progressi compiuti in ambito internazionale nel corso dell'ultimo decennio nel campo dell'assistenza alle vittime, siano impregnate in particolare sul principio di non discriminazione delle vittime in base alla causa dell'incidente e sull'integrazione dell'assistenza alle vittime nelle politiche nazionali in materia di sanità, sicurezza sociale e diritti umani. La Svizzera si è inoltre adoperata per l'introduzione di un periodo transitorio per determinati tipi di munizioni e circostanze come pure per il mantenimento di un quantitativo limitato e adeguato di submunizioni vietate dalla Convenzione per scopi quali lo sviluppo di tecniche di rilevazione, la realizzazione di prove sperimentali, la bonifica dei territori contaminati, la distruzione delle munizioni, lo sviluppo di contromisure e la formazione in materia.

In occasione della Conferenza di Wellington, svoltasi nel febbraio 2008 e nel corso della quale sono stati concretizzati e confermati gli impegni assunti a Oslo, le divergenze di vedute tra il gruppo degli Stati affini e il «*core group*» (e Stati sostenitori) si sono ulteriormente accentuate. In definitiva le proposte della Svizzera e dei Paesi affini sono state riportate in un documento separato (compendio) che, insieme al progetto di convenzione, è stato sottoscritto da più di 100 Stati e trasmesso alla Conferenza diplomatica di Dublino. L'adozione di tale dichiarazione d'intenti (Dichiarazione di Wellington) è poi risultata determinante per l'avvio dei successivi negoziati di Dublino.

Centoundici Stati provenienti dai cinque continenti, tra cui più di una ventina di Paesi produttori e detentori di munizioni a grappolo (tra cui Germania, Francia, Gran Bretagna e Giappone) hanno partecipato ai negoziati che hanno reso possibile il successo della Conferenza diplomatica di Dublino (del maggio 2008), ultima tappa del processo sfociato nell'adozione della Convenzione. Alla Conferenza di Dublino hanno partecipato, oltre al CICR e all'ONU, più di 250 rappresentanti della società civile. Erano invece assenti anche in questa occasione i principali produttori al

¹³ Il gruppo degli Stati affini (*like-minded*), composto, oltre che dalla Svizzera, anche dalla Germania, dalla Gran Bretagna, dal Canada, dall'Austria e dalla Francia, si era costituito su iniziativa di quest'ultima nel dicembre 2007, alla vigilia della Conferenza di Vienna.

¹⁴ Submunizioni dotate di un sistema di guida e progettate per colpire un obiettivo preciso sopra un determinato territorio (*sensor-fused submunitions*).

mondo e in parte anche utilizzatori di munizioni a grappolo, ossia Cina, India, Israele, Pakistan, Russia e Stati Uniti.

Nel quadro delle trattative, la Svizzera è stata incaricata di procedere a consultazioni su un tema particolarmente controverso, quello dei rapporti tra Stati Parte alla Convenzione e Stati non Parte nel quadro di operazioni militari multinazionali (interoperabilità). L'ambasciatrice Christine Schraner Burgener, che capeggiava la delegazione svizzera, è riuscita a trovare su questo punto, che per molti Stati rappresentava un aspetto essenziale, un equilibrio tra la necessità di mettere a punto una regolamentazione vincolante in materia di collaborazione e quella di mantenere gli obblighi principali sanciti dall'articolo 1 della Convenzione. In quanto Stato neutrale, estraneo a qualsiasi alleanza militare, la Svizzera ha potuto giocare un ruolo costruttivo e decisivo nel raggiungimento del compromesso necessario alla conclusione della Convenzione.

Nonostante le importanti divergenze di opinione che hanno caratterizzato l'inizio dei negoziati, alla fine la Conferenza di Dublino ha adottato all'unanimità un trattato forte, innovatore e ambizioso che vieta tutte le munizioni a grappolo che causano danni inaccettabili alla popolazione civile e prevede un quadro legale dettagliato per l'assistenza alle vittime. La Svizzera ha saputo imporre le proprie rivendicazioni riguardo alle definizioni previste all'articolo 2 (cfr. n. 4), al mantenimento di un'esigua scorta di submunizioni per l'istruzione e all'imposizione di una solida regolamentazione in materia di assistenza alle vittime. Attraverso il divieto generale sancito dalla Convenzione, d'ora in poi tutti i tipi di munizioni a grappolo finora utilizzati nei conflitti armati saranno banditi e lo sviluppo futuro di tali armi notevolmente limitato.

La Convenzione è stata adottata in assenza di Cina, India, Israele, Pakistan, Russia e Stati Uniti, ossia dell'insieme dei Paesi che possiedono la maggioranza delle scorte di munizioni a grappolo nel mondo. Benché riconoscano che queste armi possano causare danni umanitari, questi Stati continuano a considerarle nell'ottica della loro utilità militare, che ritengono ancora prioritaria.

2.4 Firma della Convenzione sulle munizioni a grappolo da parte della Svizzera

Il 10 settembre 2008 il Consiglio federale ha deciso, riservata la ratifica, di approvare la CCM, dando così seguito in particolare anche ai relativi interventi parlamentari¹⁵.

Approvando la CCM, il Consiglio federale ha elogiato la forza e il carattere ambizioso del nuovo strumento, felicitandosi per questa nuova svolta nella storia del diritto internazionale umanitario e sottolineando l'importanza della collaborazione privilegiata tra gli Stati, le organizzazioni internazionali e la società civile e anche della solidarietà tra gli Stati in possesso di munizioni a grappolo e quelli colpiti dal flagello di tali armi. Il 3 e il 4 dicembre 2008, al momento stesso del deposito della Convenzione a Oslo in vista della firma, lo strumento è stato sottoscritto da 93 Stati, tra cui la Svizzera.

¹⁵ Mozione Hiltbold: Divieto concernente le bombe a grappolo (08.3308); mozione Maury Pasquier: Divieto concernente le bombe a grappolo (08.3321); mozione CPS-S: Consenso di Dublino (08.3444), cfr. n. 10.

3 Valutazione

3.1 Rafforzamento del diritto internazionale umanitario

La Convenzione sulle munizioni a grappolo conta 23 articoli. Il divieto di impiego, deposito, fabbricazione e trasferimento delle munizioni a grappolo ne costituisce il perno. Tale divieto è completato dall'obbligo di distruggere le scorte esistenti e di bonificare i territori contaminati entro i termini stabiliti. Parallelamente, la CCM fornisce per la prima volta una definizione riconosciuta a livello internazionale delle munizioni a grappolo nonché delle armi che, secondo criteri cumulativi ben precisi, non sono considerate tali. La Convenzione contempla inoltre disposizioni sulla cooperazione e sull'assistenza internazionali per la sua attuazione, sull'interoperabilità e sull'assistenza alle vittime. Nel quadro dell'attuazione nazionale prevede misure per garantire la trasparenza nonché l'obbligo di perseguire penalmente le violazioni della Convenzione.

La nuova Convenzione sulle munizioni a grappolo rappresenta uno sviluppo sostanziale del diritto internazionale umanitario, che va a rafforzare il primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, la Convenzione di Ottawa, il Protocollo II (emendato) della CCW sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi e il Protocollo V, sempre della CCW, relativo ai residui bellici esplosivi. Ai sensi della nuova normativa, le munizioni a grappolo faranno ormai parte di una categoria di armi illecite in ragione delle sofferenze inaccettabili che causano soprattutto alla popolazione civile.

L'adozione della CCM ha inoltre contribuito a infondere nuovo dinamismo alle discussioni in seno alla CCW a Ginevra, dove le grandi potenze militari stanno negoziando dalla fine del 2007 un Protocollo sulle munizioni a grappolo. Come ricordato in precedenza (cfr. n. 2.1), la Svizzera partecipa attivamente a questi negoziati e, al di là del processo di stigmatizzazione che potrà essere avviato dalla CCM, resta convinta della necessità di rafforzare e universalizzare la normativa applicabile, affinché gli Stati che possiedono la maggioranza delle munizioni a grappolo nel mondo siano anch'essi assoggettati a prescrizioni che ne vietano l'impiego e ne impediscono la proliferazione. Questi divieti devono essere complementari a quelli sanciti dalla CCM e integrarli adeguatamente.

3.2 La Convenzione nel quadro della politica estera e della sicurezza, nonché della politica in materia di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera

La CCM contempla misure di disarmo di decisiva importanza per il loro impatto diretto sul campo. Per gli Stati interessati, la ratifica di questo trattato comporta l'obbligo di distruggere tutte le scorte di munizioni a grappolo.

Gli sforzi in materia di disarmo che mitigano o eliminano le conseguenze umanitarie, politiche e socioeconomiche di determinate armi sono una priorità della politica estera svizzera, volta ad aumentare la sicurezza umana durante e dopo un conflitto. La ratifica della CCM contribuirà a rafforzare la posizione della Svizzera in un settore nel quale gode già di una buona reputazione e in cui dimostra competenze riconosciute a livello internazionale. Le conseguenze delle munizioni a grappolo non

sono solo di natura umanitaria, ma ostacolano anche la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, costituiscono una minaccia per le truppe di pace e le attività di promozione della pace e rendono impossibile o ritardano il ritorno dei rifugiati e degli sfollati perché limitano notevolmente la libertà di movimento delle persone. Si tratta di importanti tematiche della politica estera elvetica, che possono essere affrontate soltanto incominciando dal divieto delle munizioni a grappolo e di altri residuati bellici. L'adesione della Svizzera alla CCM accrescerà inoltre la credibilità del nostro Paese nel settore del disarmo in generale e offrirà l'opportunità di intervenire più efficacemente nei pertinenti consessi internazionali.

Secondo il rapporto 2008 del Consiglio federale sul controllo degli armamenti e la politica di disarmo della Svizzera, la Svizzera persegue un controllo degli armamenti e una politica di disarmo pragmatici con l'obiettivo di garantire la sicurezza nazionale e internazionale con un livello di armamento il più possibile basso. La Svizzera partecipa a tutti gli strumenti di controllo degli armamenti e di disarmo giuridicamente vincolanti ai quali ha accesso e si impegna a favore dell'adeguamento del diritto internazionale umanitario alle nuove tecnologie in materia di armi e di metodi di condotta della guerra. Nel quadro delle armi convenzionali, la Svizzera si impegna inoltre per un divieto delle munizioni a grappolo conformemente alle disposizioni del diritto internazionale umanitario, che vietano o limitano l'impiego di tali armi allo scopo di ridurre le conseguenze sulla popolazione civile¹⁶.

La Convenzione sulle munizioni a grappolo soddisfa questi principi, è giuridicamente vincolante e comporta un notevole rafforzamento della protezione dei civili garantita dal diritto internazionale umanitario.

3.3 Esclusione delle munizioni a dispositivo di ricerca

La definizione di munizioni a grappolo prevista dalla Convenzione si basa su cinque criteri cumulativi per escludere dal campo di applicazione i tipi più moderni di munizioni madre. Le munizioni a dispositivo di ricerca (p. es. SMARt, cfr. n. 1.5.1) costituiscono un'importante evoluzione: ricerca attiva del bersaglio, maggiore precisione, minor numero di submunizioni e congegni elettronici di sicurezza per evitare che gli ordigni restino inesplosi.

Le principali caratteristiche che, combinate, sono tipiche delle munizioni a grappolo problematiche – ossia i dispositivi meccanici per togliere la sicura all'arma, la spoletta a percussione, la sensibilità allo sfregamento – non sono più presenti nelle munizioni a dispositivo di ricerca, per lo meno non in forma combinata. Le componenti elettroniche in generale, come pure i congegni integrati di autodistruzione e autodisattivazione in particolare, riducono sensibilmente il rischio di inesplosi. Al momento, tuttavia, mancano sia cifre concrete tratte da operazioni militari sia studi indipendenti sul tasso di inesplosi delle munizioni a dispositivo di ricerca.

A causa dell'elevato livello tecnologico, le munizioni a dispositivo di ricerca sono più costose e per il momento neanche lontanamente accessibili a tutte le forze armate. In tale contesto, si tratta di sapere se l'assenza di caratteristiche qualitative proprie ai tipi di munizione esclusi dalla Convenzione consentirebbe di fabbricare in futuro munizioni meno costose e di qualità inferiore comportanti, nel peggiore dei

¹⁶ RAPSOLIC 2010, pag. 33.

casi, un rischio più elevato di inesplosi. Allo stato attuale, nulla lascia presagire tuttavia un'evoluzione in questo senso.

3.4 Impiego di munizioni a grappolo in conflitti futuri

Considerato che i principali produttori e utilizzatori di munizioni a grappolo (tra cui il Brasile, la Cina, l'India, Israele, la Corea del Nord, il Pakistan, la Russia e gli Stati Uniti) non sosterranno la Convenzione né a breve né a medio termine, l'impiego di questo tipo di armi in conflitti futuri non può essere escluso. Ciò vale in particolare per i conflitti tra forze armate convenzionali, ma anche per quelli nei quali intervengono attori non governativi che dispongono di armi molto sofisticate. A tale proposito, è lecito attendersi che l'efficacia militare ed economica di queste munizioni continui a essere invocata per giustificare l'impiego. Taluni Stati adducono inoltre che l'impiego di munizioni a grappolo (come pure di armi a dispositivo di ricerca) aumenta la sicurezza delle proprie forze armate, poiché consente di combattere obiettivi con un minor dispendio di materiale e di uomini.

3.5 Effetto stigmatizzante

Il divieto globale delle mine antiuomo ha comportato una stigmatizzazione generale di questo tipo di arma. Anche al di fuori della cerchia degli Stati Parte, gli eserciti sono stati privati dalla legittimazione di impiegare tale arma. Si può parlare di una vera messa al bando, che comporta, nel caso di impiego di mine antiuomo, un notevole danno sul piano politico.

In questo contesto, la stigmatizzazione e soprattutto la condanna di queste munizioni sono gli obiettivi perseguiti dal divieto. I primi risultati si sono visti nell'ambito del conflitto dell'agosto 2008 tra la Georgia e la Russia: le due parti belligeranti si sono accusate vicendevolmente di aver fatto ricorso a munizioni a grappolo e ne hanno immediatamente smentito l'impiego.

Come mostrano le esperienze acquisite con il divieto delle mine antiuomo, l'effetto stigmatizzante non riuscirà a impedire del tutto l'utilizzo delle munizioni a grappolo. Oggi le mine antiuomo sono ancora utilizzate da attori governativi e soprattutto non governativi¹⁷. Si presuppone pertanto che la messa al bando delle munizioni a grappolo ne ridurrà l'impiego su scala mondiale, ma non riuscirà a impedirlo in modo definitivo.

3.6 Assistenza alle vittime

Le disposizioni della Convenzione concernenti l'assistenza alle vittime (preambolo, art. 2 par. 1 e art. 5) assumono un valore esemplare a livello internazionale. La cooperazione internazionale ne esce rafforzata e l'inclusione dell'assistenza alle famiglie e alle comunità crea una base giuridica per lo sviluppo di programmi consolidati e non discriminatori.

¹⁷ Cfr. in proposito anche *International Campaign to Ban Landmines (ICBL): Landmine Monitor Report 2010*.

L'articolo 5 impone agli Stati interessati una serie di obblighi volti a migliorare l'efficacia e il coordinamento dell'assistenza alle vittime. L'elaborazione di un piano e di un bilancio nazionali, come pure la designazione di un punto di contatto (sportello ufficiale), rappresentano provvedimenti efficaci che mirano ad agevolare l'attuazione.

La ratifica della Convenzione dà alla Svizzera l'opportunità di contribuire a sviluppare l'interpretazione di disposizioni di fondamentale importanza per il miglioramento delle condizioni di vita delle persone più vulnerabili, ma anche di meglio coordinare a livello internazionale i propri interventi di cooperazione e la propria politica in quest'ambito.

4 Spiegazioni relative alle singole disposizioni della Convenzione

Qui di seguito sono spiegate in maniera approfondita le disposizioni centrali della Convenzione e trattati succintamente gli articoli rimanenti.

Preambolo

Nel preambolo viene espressa la volontà di riconoscere pieni diritti alle vittime delle munizioni a grappolo e di proteggere la loro dignità. Si sottolinea inoltre la necessità di evitare qualsiasi discriminazione nell'assistenza alle vittime tenendo adeguatamente conto delle diverse sensibilità legate al genere, all'età e alle esigenze specifiche dei gruppi più vulnerabili.

Art. 1 Obblighi generali e campo d'applicazione

L'articolo 1 sancisce un divieto assoluto delle munizioni a grappolo. L'impiego, lo sviluppo, la fabbricazione, l'acquisizione, il deposito, la conservazione o il trasferimento di munizioni a grappolo sono proibiti in ogni circostanza, così come l'assistenza, l'incoraggiamento o l'istigazione di chiunque a compiere attività contrarie alla Convenzione. Questo divieto include anche la vendita di scorte nazionali di munizioni a grappolo a Stati o gruppi.

Sono previste eccezioni a tale articolo in materia di conservazione di un esiguo quantitativo di munizioni a grappolo per lo sviluppo di tecniche di rilevazione, rimozione e distruzione delle munizioni, per lo sviluppo di contromisure e a scopi formativi (cfr. spiegazioni all'art. 3).

Per gli Stati preoccupati dalla questione dell'interoperabilità, il paragrafo 1 lettere b e c costituiva un problema poiché vieta di depositare, conservare o trasferire a chiunque, direttamente o indirettamente, munizioni a grappolo (par. 1 lett. b) e di assistere altri Stati in qualsiasi attività vietata a uno Stato parte in virtù della Convenzione (par. 1 lett. c). Questo punto è tuttavia disciplinato da un articolo specifico dedicato alle relazioni con gli Stati non parte della Convenzione (cfr. spiegazioni all'art. 21).

La Convenzione (art. 1 lett. c) proscrive qualsiasi atto volto ad assistere, incoraggiare o istigare chiunque in attività da essa vietata. Su impulso della società civile, la nozione di assistenza evocata all'articolo 1 lettera c della Convenzione ha suscitato, dopo la sua adozione, dibattiti a diversi livelli sull'interpretazione corretta di tale

termine e sulle attività di finanziamento da prendere in considerazione. Questo punto è affrontato nei dettagli al numero 7.2.5.

Art. 2 Definizioni

L'articolo 2 si apre con una definizione del concetto di «vittime di munizioni a grappolo». Questo aspetto è approfondito nelle spiegazioni all'articolo 5 (assistenza alle vittime; cfr. inoltre il n. 3.6).

L'articolo 2 definisce altresì diversi termini tecnici e nozioni utilizzati nella Convenzione. Esso descrive le munizioni a grappolo come una «munizione convenzionale progettata per disseminare o rilasciare submunizioni esplosive, ciascuna delle quali di peso inferiore a 20 chilogrammi, e contenere dette submunizioni esplosive». Tale definizione copre la stragrande maggioranza delle munizioni a grappolo e comprende tutte le submunizioni sinora fabbricate e utilizzate.

L'articolo 2 paragrafo 2 esclude dalla definizione, e quindi dal campo d'applicazione della Convenzione, determinati tipi di munizioni. Nel quadro dei negoziati, queste munizioni sono state oggetto di un'approfondita disamina, condotta in particolare al riguardo dell'articolo 2 paragrafo 2 lettera c, in funzione delle conseguenze e soprattutto dell'impatto umanitario. In definitiva si è ritenuto di escludere dalla definizione di munizione a grappolo, e quindi dal divieto sancito dalla Convenzione, le munizioni che soddisfano cumulativamente i cinque criteri seguenti:

- ciascuna munizione contiene meno di dieci submunizioni esplosive;
- ciascuna submunizione esplosiva pesa più di 4 kg;
- ciascuna submunizione esplosiva è stata ideata per individuare e attaccare un bersaglio costituito da un singolo oggetto¹⁸;
- ciascuna submunizione esplosiva è dotata di un dispositivo elettronico di autodistruzione;
- ciascuna submunizione esplosiva è dotata di un dispositivo elettronico di adidisattivazione.

Art. 3 Deposito e distruzione delle scorte

Nel quadro della distruzione delle scorte esistenti richiesta, è necessario fare una cernita delle munizioni a grappolo disponibili e contrassegnarle in modo opportuno affinché possano essere distrutte successivamente (art. 3 par. 1).

Il paragrafo 2 dell'articolo esige la distruzione delle scorte di munizioni a grappolo entro otto anni dall'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato parte in questione. Se, in casi giustificati, questo termine non può essere rispettato, lo Stato interessato può presentare una richiesta di proroga per un massimo di ulteriori quattro anni (par. 3) nel quadro di una Assemblea degli Stati Parte. In presenza di circostanze eccezionali, si può chiedere una proroga addizionale di altri quattro anni al massimo. Queste possibilità di proroga del termine vengono incontro in particolare agli Stati che possiedono ingenti scorte di munizioni, agevolando la loro adesione alla Convenzione, e mirano a rafforzare la prospettiva di un'applicazione universale della stessa. Le elevate esigenze poste alle domande di proroga prescritte dal para-

¹⁸ Comprende anche le munizioni dette «point target» o «sensor fused».

grafo 4, come pure le disposizioni procedurali di cui al paragrafo 5 di questo articolo, rendono tuttavia evidente che tali proroghe devono costituire l'eccezione.

La Convenzione consente l'acquisizione o la conservazione di un quantitativo limitato di munizioni a grappolo, in particolare per fini di formazione e di sviluppo di contromisure (par. 6). Questa deroga permette quindi la formazione del personale e lo sviluppo di materiale per lo sminamento a scopo umanitario, nonché, ad esempio, lo sviluppo di tecnologie di protezione.

Art. 4 Rimozione e distruzione dei residuati di munizioni a grappolo ed educazione alla riduzione dei rischi

Anche se queste disposizioni non concernono direttamente la Svizzera, l'esigenza di bonificare le zone contaminate rappresenta, da un punto di vista generale, un altro elemento determinante della Convenzione. Ai sensi del paragrafo 1, ogni Stato parte è tenuto a rimuovere i residuati esplosivi delle munizioni a grappolo o a farli rimuovere e a distruggerli. A tale proposito, non si applica il principio di causalità: la responsabilità è assunta dallo Stato parte sotto la cui giurisdizione o sotto il cui controllo si trova la zona contaminata. Gli Stati Parte che hanno fatto ricorso a munizioni a grappolo prima dell'entrata in vigore della Convenzione in zone sotto la giurisdizione o il controllo di un altro Stato, sono tuttavia tenuti ad assistere i lavori di bonifica dello Stato in questione (art. 4 par. 4).

Il termine fissato per la bonifica è di dieci anni dall'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato interessato. Se nuovi residuati esplosivi di munizioni a grappolo dovessero risultare da nuovi conflitti, è applicabile un nuovo termine di bonifica di dieci anni dalla fine delle ostilità.

Art. 5 Assistenza alle vittime

L'articolo 2 paragrafo 1 fornisce una definizione ampia delle «vittime di munizioni a grappolo» poiché include gli individui direttamente colpiti, i loro familiari e le comunità di appartenenza.

L'articolo 5 impone agli Stati interessati una serie di obblighi volti a migliorare l'efficacia e il coordinamento dell'assistenza alle vittime. L'elaborazione di un piano e di un bilancio nazionali, come pure la designazione di punto di contatto – una sorta di sportello unico – rappresentano provvedimenti efficaci che mirano ad agevolare l'attuazione.

L'assistenza alle vittime prevista dalla CCM assume un valore esemplare a livello internazionale. La cooperazione internazionale ne esce rafforzata e l'ampia definizione del concetto di vittima crea una base giuridica per lo sviluppo di programmi consolidati e non discriminatori.

Art. 6 Cooperazione e assistenza internazionale

L'articolo 6 sottolinea il diritto di ogni Stato parte di richiedere e di ricevere assistenza nel quadro dell'adempimento dei propri obblighi ai sensi della Convenzione (par. 1) e di partecipare a uno scambio il più ampio possibile di equipaggiamenti e di informazioni scientifiche e tecnologiche in merito all'applicazione della Convenzione (par. 3).

L'assistenza può essere fornita in ambito bilaterale oppure con l'intermediazione di organizzazioni regionali, nazionali, non governative o internazionali, in particolare attraverso gli organismi delle Nazioni Unite (par. 2). Ogni Stato parte in grado di farlo è inoltre tenuto a fornire assistenza tecnica, materiale e finanziaria agli Stati Parte toccati dal problema delle munizioni a grappolo. Gli Stati si impegnano inoltre a non imporre restrizioni indebite alla fornitura e al ricevimento, a fini umanitari, di equipaggiamenti per la rimozione o di attrezzature analoghe e di informazioni tecnologiche correlate (par. 2 e 3).

Ogni Stato parte in grado di farlo deve segnatamente fornire assistenza nel quadro delle attività di educazione alla riduzione dei rischi, di rimozione e di distruzione dei residuati di munizioni a grappolo e delle scorte di tali armi (par. 4-6). Questi Stati devono altresì fornire assistenza alle vittime di munizioni a grappolo e contribuire alla ripresa economica e sociale che si rende necessaria dopo l'impiego di queste armi negli Stati Parte danneggiati (par. 7 e 8). Per agevolare la fornitura dell'assistenza prevista da queste disposizioni, gli Stati Parte in grado di farlo possono alimentare appositi fondi (par. 9).

Il paragrafo 10 prevede misure che gli Stati beneficiari dell'assistenza devono adottare per agevolare l'attuazione dei programmi di assistenza. Si tratta ad esempio di semplificare il rilascio dei visti per il personale straniero impegnato nei programmi di assistenza. In questo contesto la Svizzera si è espressa a favore del rispetto delle normative nazionali e delle migliori pratiche internazionali.

Allo scopo di elaborare un piano d'azione nazionale, l'articolo 6 prevede anche che ogni Stato parte possa chiedere aiuto agli organismi delle Nazioni Unite, alle organizzazioni regionali, ad altri Stati Parte o ad altre istituzioni intergovernative o non governative competenti (par. 11). Gli Stati che offrono o ricevono assistenza devono pertanto cooperare «al fine di garantire l'attuazione rapida e integrale dei programmi di assistenza convenuti» (par. 12).

Art. 7 Misure di trasparenza

Secondo l'articolo 7, gli Stati Parte devono sottoporre al Segretario generale delle Nazioni Unite rapporti regolari su diversi punti legati agli impegni assunti in virtù della Convenzione, ad esempio su tipo e numero di submunizioni distrutte, sull'estensione e sull'ubicazione delle zone contaminate dalle munizioni a grappolo, sullo stato dei programmi di bonifica, sulle misure adottate per l'educazione alla riduzione dei rischi, sull'assistenza alle vittime, eccetera. Queste misure di trasparenza servono a promuovere e controllare il rispetto della Convenzione.

Il primo rapporto deve essere inviato al Segretario generale al più tardi 180 giorni dopo l'entrata in vigore della Convenzione per lo Stato in questione.

Art. 8 Aiuto e chiarimenti relativi all'osservanza delle disposizioni della Convenzione

Il principio di base dell'articolo 8 è che gli Stati devono consultarsi e cooperare (par. 1). Le diverse tappe della verifica hanno inizio con una domanda di chiarimento che uno o più Stati rivolgono al Segretario generale delle Nazioni Unite (par. 2). Se non viene fornita una risposta soddisfacente, lo Stato richiedente può sottoporre la questione alla successiva Assemblea degli Stati Parte (par. 3). In attesa di tale Assemblea, lo Stato in questione può domandare al Segretario generale di esercitare

i suoi buoni uffici per facilitare la presentazione dei chiarimenti richiesti (par. 4). L'Assemblea degli Stati Parte può raccomandare misure appropriate e adottare procedure generali o meccanismi specifici per chiarire la situazione (par. 5 e 6).

Nell'ottica di eventuali implicazioni con Stati che non hanno aderito alla Convenzione, è stata trovata una soluzione di compromesso dando facoltà all'Assemblea degli Stati Parte di adottare ogni procedura generale o meccanismo specifico ritenuto necessario per chiarire l'osservanza e i fatti e per risolvere casi di mancato rispetto della Convenzione (par. 6).

Art. 9 Misure nazionali di applicazione

L'articolo 9 impone agli Stati Parte di adottare tutte le misure appropriate sul piano nazionale per prevenire e reprimere le attività vietate dalla Convenzione che sarebbero commesse da persone o su un territorio sotto la loro giurisdizione e il loro controllo.

Per soddisfare le esigenze dell'articolo 9, è necessaria una modifica della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB) e del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007¹⁹ (CPP; cfr. n. 7).

Art. 10 Composizione delle controversie

In caso di controversia tra due Stati Parte, questi ultimi si impegnano a regolare il problema per via negoziale o in qualsiasi altro modo pacifico, per esempio ricorrendo all'Assemblea degli Stati Parte o alla Corte internazionale di giustizia.

Art. 11–13 Conferenze d'esame e Assemblee degli Stati Parte

Il Segretario generale delle Nazioni Unite può convocare Conferenze o Assemblee su diversi oggetti, autonomamente o su richiesta di uno o più Stati Parte. Gli Stati che non sono Parte della Convenzione, le Nazioni Unite, altre organizzazioni o istituzioni internazionali interessate, organizzazioni regionali, il CICR e organizzazioni non governative competenti quali il Centro internazionale per lo sminamento umanitario di Ginevra (Geneva International Centre for Humanitarian Demining, GICHD), possono parteciparvi su invito in veste di osservatori conformemente al regolamento interno convenuto.

L'articolo 11 dispone che un'Assemblea degli Stati Parte debba tenersi ogni anno fino alla prima Conferenza d'esame per trattare tutte le questioni concernenti l'applicazione o l'attuazione della Convenzione. La Conferenza si pronuncia su questioni generali (par. 1 lett. a–d), sulle domande degli Stati Parte nel quadro dell'applicazione della Convenzione in virtù degli articoli 8–10 della stessa (par. 1 lett. e) e sulle domande di proroga del termine fissato per la rimozione e la distruzione delle munizioni a grappolo ai sensi degli articoli 3 e 4 (par. 1 lett. f).

La prima Assemblea degli Stati Parte si è tenuta nel Laos nel novembre 2010. La seconda si svolgerà a Beirut nel settembre 2011. Per ora la Svizzera partecipa agli incontri in qualità di osservatore.

La prima Conferenza d'esame è chiamata a stabilire se e con quale frequenza gli Stati Parte debbano riunirsi in assemblea. Questa prima Conferenza dovrà tenersi nel

¹⁹ RS 312.0

2015 a cinque anni dall'entrata in vigore della Convenzione (art. 12). Essa dovrà esaminare il funzionamento e lo stato della Convenzione (par. 2 lett. a). Altre Conferenze d'esame possono essere richieste a un intervallo di almeno cinque anni da uno o più Stati Parte. Analogamente alle Assemblee degli Stati, le Conferenze possono deliberare in merito alle domande di proroga dei termini fissati per la rimozione e la distruzione delle munizioni a grappolo (par. 2 lett. c).

Secondo l'articolo 13, infine, ogni Stato Parte può proporre emendamenti alla Convenzione. Su richiesta, e nella misura in cui la maggioranza degli Stati Parte acconsenta, il Segretario generale delle Nazioni Unite convoca in qualità di depositario una Conferenza d'emendamento (par. 1). Gli emendamenti sono adottati a maggioranza di due terzi degli Stati Parte presenti e votanti (par. 4), ed entrano in vigore per tutti gli Stati Parte che li hanno accettati non appena la maggioranza degli Stati Parte ha depositato lo strumento d'accettazione presso il Depositario. Per ogni altro Stato Parte entra in vigore alla data in cui deposita il proprio strumento d'accettazione (par. 5).

Art. 14 Costi e compiti amministrativi

L'articolo 14 dispone che i costi delle Assemblee e delle Conferenze degli Stati Parte siano assunti dagli stessi, così come dagli Stati non Parte che partecipano a tali riunioni, secondo la scala di ripartizione delle quote al bilancio ordinario delle Nazioni Unite, debitamente adeguata. I costi legati alle prestazioni particolari del Depositario sono assunti dagli Stati Parte secondo la stessa scala di ripartizione.

Per la Svizzera non dovrebbero risultare spese elevate considerata la chiave di ripartizione applicabile. Queste spese saranno quindi addebitate al preventivo ordinario e ai crediti quadro esistenti degli uffici interessati.

Art. 15 e 16 Firma, ratifica, accettazione, approvazione o adesione

Gli articoli 15 e 16 contemplano le disposizioni abituali dei trattati internazionali sulla firma, sulla ratifica e sull'adesione.

Art. 17 Entrata in vigore

La Convenzione è entrata in vigore il 1° agosto 2010, dopo essere stata ratificata da 30 Stati.

Art. 18 Applicazione a titolo provvisorio

Secondo l'articolo 18, al momento di ratificare la Convenzione o di aderirvi gli Stati possono dichiarare che in attesa dell'entrata in vigore della Convenzione applicheranno già, a titolo provvisorio, l'articolo 1 della stessa. La portata fondamentale dei divieti sanciti dall'articolo 1 (cfr. n. 9.3) è così nuovamente ribadita.

La Svizzera formulerà una dichiarazione corrispondente e applicherà a titolo provvisorio l'articolo 1 paragrafo 1 lettera a della Convenzione relativo al divieto di impiegare munizioni a grappolo fino all'entrata in vigore della stessa.

Vale comunque la pena ricordare che gli Stati che non hanno formulato una dichiarazione ai sensi dell'articolo 18 della Convenzione sono tenuti, conformemente all'articolo 18 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei

trattati, ad astenersi fino all'entrata in vigore della Convenzione da qualsiasi azione contraria all'oggetto e allo scopo della stessa.

Art. 19 Riserve

L'articolo 19 esclude la formulazione di riserve concernenti le disposizioni della Convenzione.

Art. 20 Durata della Convenzione e ritiro

L'articolo 20 dispone che la Convenzione ha una durata illimitata, ma prevede anche la possibilità di ritirarsi. Il paragrafo 3 sancisce che un ritiro non ha effetto finché lo Stato che intende ritirarsi è coinvolto in un conflitto armato. Questa disposizione corrisponde alla regola dettata dall'articolo 99 del Protocollo I aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949, che impedisce che il diritto internazionale umanitario cessi di essere applicato proprio nel momento in cui riveste l'importanza maggiore.

Art. 21 Relazioni con gli Stati non Parte della Convenzione

L'articolo 1 proibisce esplicitamente di aiutare altri Stati a svolgere attività vietate dalla Convenzione, mettendo così in questione l'interoperabilità, ossia la collaborazione militare in seno ad alleanze tra futuri Stati Parte della Convenzione e i loro partner che, verosimilmente, non aderiranno alla Convenzione in un futuro prossimo e che, anzi, potrebbero fare ricorso a munizioni a grappolo vietate nel quadro di operazioni militari congiunte.

In quanto Paese neutrale senza alcuna alleanza militare, la Svizzera è stata scelta per facilitare la soluzione del problema dell'interoperabilità.

Per la grande maggioranza dei Paesi della NATO, degli stretti alleati degli Stati Uniti e per altri Stati coinvolti in operazioni internazionali di mantenimento della pace, era essenziale poter creare un quadro giuridico certo ad uso dei responsabili delle decisioni politiche e del personale militare. Questi Paesi, appartenenti principalmente al gruppo dei Paesi affini (*like-minded*), hanno precisato che potevano assumere impegni per loro stessi, ma che in nessun caso si sarebbero assunti la responsabilità per le azioni e le decisioni di altri Stati. Soprattutto i Paesi nel cui territorio vi sono basi americane o depositi di munizioni a grappolo degli Stati Uniti²⁰ avevano particolare interesse a vedere risolta la questione dell'interoperabilità. Altri Paesi invece (prevalentemente Stati africani, asiatici e dell'America latina, insieme alla Norvegia e all'Austria) temevano che si creasse una scappatoia che consentisse di eludere le disposizioni della Convenzione.

L'articolo 21 paragrafo 3 consente il proseguimento della cooperazione e delle operazioni militari tra Stati Parte e Stati non Parte, che potrebbero utilizzare munizioni a grappolo. Elemento centrale di questa disposizione è la formulazione scelta. Gli Stati Parte possono continuare a impegnarsi in cooperazioni e operazioni militari con Stati non Parte, e ciò indipendentemente dal totale divieto sancito dall'articolo 1 della Convenzione, ma, in contropartita, sono tenuti a incoraggiare gli Stati non Parte ad aderire alla Convenzione e a rispettarne le disposizioni, nonché a dissuaderli dall'impiegare munizioni a grappolo (par. 1 e 2). Il divieto di sviluppare,

²⁰ Gran Bretagna, Francia, Italia, Germania, Giappone, Canada e Australia.

fabbricare, acquisire, depositare, trasferire e utilizzare munizioni a grappolo rimane in ogni caso vincolante per lo Stato Parte. Nella misura in cui gli spetta la scelta delle munizioni da impiegare, lo Stato Parte non può nemmeno esigere l'impiego di munizioni proibite da parte di Stati partner nel quadro di operazioni congiunte (par. 4).

Questa disposizione offre alle alleanze militari come la NATO o ai programmi congiunti come il Partenariato per la pace (PpP) e il Consiglio di partenariato Euro Atlantico (CPEA) – e dunque alla Svizzera – margini di manovra per proseguire la loro cooperazione militare internazionale.

Sulla base dell'attuale impegno internazionale dell'esercito svizzero, la questione della collaborazione diretta con forze armate che impiegano munizioni a grappolo non pone alcun problema per le seguenti ragioni: in primis, i principali partner europei della Svizzera hanno firmato, o già ratificato, la Convenzione. In secundis, la legge del 3 febbraio 1995²¹ sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM) vieta ai militari svizzeri la partecipazione ad azioni di combattimento destinate a imporre la pace (art. 66a cpv. 2 LM). In tertiis, i servizi svizzeri di promozione della pace su mandato dell'ONU o dell'OCSE non saranno limitati neanche in futuro, anche se sono coinvolti Stati che dispongono di munizioni a grappolo.

Art. 22 e 23 Depositario, testi facenti fede

L'articolo 22 designa il Segretario generale delle Nazioni Unite Depositario della Convenzione. L'articolo 23 sancisce che i testi, redatti nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite, fanno parimente fede.

5 Ripercussioni

5.1 Consolidamento della tradizione umanitaria della Svizzera nel contesto della politica di controllo degli armamenti e di disarmo

Come esposto al numero 3.1, la CCM rappresenta un sostanziale sviluppo del diritto internazionale umanitario. Essa rafforza il Protocollo I aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, la Convenzione di Ottawa e i Protocolli II (emendato) e V allegati alla CCW.

La Svizzera, che persegue già una politica attiva riconosciuta per l'attuazione di questi strumenti, ha la possibilità, ratificando la CCM, di sottolineare il proprio impegno anche nell'ambito delle munizioni a grappolo, consolidando in tal modo la propria politica umanitaria. La ratifica della CCM rafforzerebbe inoltre la posizione di Ginevra sulla scena internazionale come polo mondiale del disarmo e dell'aiuto umanitario, in linea con le aspettative della comunità internazionale nei confronti della Svizzera e con la sua tradizione umanitaria. La ratifica della CCM da parte della Svizzera contribuirebbe infine a promuovere l'importanza del Centro internazionale per lo sminamento umanitario di Ginevra (GICHD), un attore importante nel quadro dell'attuazione della Convenzione.

²¹ RS 510.10

5.2 Ripercussioni sulla politica di sicurezza e di difesa

Il Consiglio federale ritiene che vi siano poche probabilità di un attacco militare alla Svizzera nel prossimo futuro. Di conseguenza, anche l'impiego del tiro indiretto e dell'artiglieria per respingere un attacco militare è da ritenere poco probabile. Le capacità fondamentali di tiro indiretto nel quadro di un attacco militare vanno tuttavia mantenute²². Per gli altri mandati dell'esercito (appoggio alle autorità civili, promozione della pace) non sono previsti impieghi di artiglieria.

5.3 Ripercussioni sull'esercito svizzero

In Svizzera, l'attuazione della Convenzione concerne solo i proiettili a submunizione menzionati in precedenza (cfr. n. 1.5), che vanno distrutti entro otto anni dall'entrata in vigore della Convenzione per la Svizzera (con una possibilità di proroga ordinaria di quattro anni, e un'eventuale proroga straordinaria di altri quattro anni). I tipi di munizioni come le SMArt 155 a dispositivo di ricerca, in dotazione all'esercito svizzero, restano ammessi poiché basati su un'altra tecnologia, così come le granate d'acciaio e di lancio e gli STRIX, pure esclusi dal campo d'applicazione della Convenzione. Con la messa fuori servizio delle submunizioni, la capacità dell'artiglieria di colpire obiettivi con mezzi anticarro in caso di attacco militare sarà fortemente limitata. Resterà tuttavia garantita una capacità parziale grazie ai tipi di munizioni tuttora ammessi (come le menzionate granate d'acciaio, le SMArt 155 e gli STRIX). Rimarrà anche la possibilità di acquisire e sviluppare nuovi tipi di munizioni esclusi dal divieto.

La messa fuori servizio dei proiettili a submunizione imporrà adeguamenti tecnici di strumenti elettronici, simulatori e installazioni di esercizio, nonché dei regolamenti, ma gli investimenti saranno relativamente contenuti.

Anche a livello di istruzione si imporranno lievi adeguamenti che globalmente non avranno ripercussioni concrete, dato che in Svizzera i tiri con proiettili a submunizione nel quadro dell'istruzione sono vietati per ragioni di sicurezza.

Per quanto concerne le piattaforme di lancio, gli obici blindati M-109 da 15,5 cm e i lanciamine di fortezza da 12 cm giungeranno alla fine del ciclo di vita ordinario entro i prossimi 10–15 anni, a meno che si prevedano investimenti supplementari e programmi di mantenimento del valore. In base allo stato attuale delle decisioni, il cannone da fortezza BISON da 15,5 cm e il lanciamine da fortezza da 12 cm saranno messi fuori servizio.

5.4 Mantenimento delle capacità di fuoco indiretto nel futuro

La ratifica della Convenzione sulle munizioni a grappolo comporta provvisoriamente una lacuna considerevole, benché soprattutto quantitativa, nelle capacità di fuoco indiretto. Tale lacuna non pregiudica tuttavia il ruolo futuro dell'artiglieria.

²² RAPSOLIC 2010.

Nel quadro della difesa da un attacco militare, il fuoco indiretto svolge ancora un ruolo determinante. Si tratta di una risorsa che se può essere predisposta rapidamente, impiegata con precisione e ben diretta, risulta decisiva nel respingere un attacco militare. La possibilità di impiegare l'appoggio indiretto al tiro anche in modo tempestivo e in profondità consente di creare fulcri tattico-operativi e aumenta la libertà di manovra a tutti i livelli. Nell'ambito degli attuali lavori per lo sviluppo futuro dell'esercito occorrerà esaminare quali siano i tipi di piattaforme di lancio più adatte per ottenere le possibilità di impiego e le gittate auspiccate con la precisione richiesta. In tale contesto si pone anche la questione di un eventuale potenziamento delle capacità di fuoco operativo con sistemi terrestri e/o aerei.

In futuro le operazioni difensive saranno condotte prevalentemente in territori edificati. Tanto l'aggressore quanto chi si difende cercherà di sfruttare i vantaggi delle zone edificate, tanto più che l'urbanizzazione avanza rapidamente anche in Svizzera. Pertanto, occorre dare la massima importanza a un impiego per quanto possibile mirato e preciso del fuoco indiretto. Le munizioni a grappolo non soddisfano queste future esigenze. Le idee sinora diffuse sul tiro falciante o sulle zone di fuoco libero dell'artiglieria, che si prestavano particolarmente all'impiego di proiettili a submunizione, sono da ritenersi ormai superate di fronte alle scarse probabilità che si debbano affrontare obiettivi idonei e al potenziale coinvolgimento della popolazione civile (danni collaterali).

Già nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2010²³ (10.059) il Consiglio federale ha stabilito che, per quanto riguarda il compito «Difesa» dell'esercito, ci si deve preoccupare soprattutto del mantenimento delle capacità. Dal profilo della politica di sicurezza non è dunque necessario che l'esercito possa condurre in tempi prevedibili un combattimento difensivo. Anche per l'artiglieria, quindi, si tratta soprattutto di mantenere e sviluppare le competenze e le capacità operative a un livello tecnologico elevato ma quantitativamente più basso possibile.

Alla luce di queste esigenze future, le condizioni quadro stabilite dalla CCM non mettono a repentaglio né l'esistenza né lo sviluppo dell'artiglieria. Viste le piattaforme di lancio attualmente in uso e le scorte delle rimanenti munizioni (tra l'altro le SMArt a dispositivo di ricerca), sarà possibile conservare le competenze e capacità acquisite a un livello tale da consentire di far fronte anche alle sfide future, sia in termini di mezzi terrestri sia, eventualmente, di mezzi aerei.

5.5 Ripercussioni finanziarie della distruzione delle scorte di munizioni a grappolo

5.5.1 Distruzione delle scorte di munizioni a grappolo

In linea di principio, le munizioni a grappolo possono essere distrutte nel Paese o all'estero. Per quanto riguarda la Svizzera, finora la distruzione è avvenuta all'estero solo quando non era tecnologicamente possibile o economicamente ragionevole farlo sul territorio nazionale.

Il Consiglio federale raccomanda al Parlamento di limitare la distruzione delle scorte ai proiettili e di provvedere alla distruzione in Svizzera. Tale modo di procedere adempie pienamente le condizioni imposte dall'articolo 3 della Convenzione e

²³ FF 2010 4511

contemporaneamente richiede un dispendio di risorse nettamente inferiore a quello necessario per la distruzione di tutte le componenti (cariche propulsive, spolette, cartucce di innesco, modelli, munizioni in bianco ecc.). Dato che la Svizzera non dispone attualmente di capacità sufficienti per la distruzione dei proiettili esistenti, si dovranno effettuare gli opportuni investimenti per realizzare le infrastrutture necessarie. Ciò comporterà un dispendio di tempo maggiore, del quale va tenuto conto nell'ambito dei termini fissati dalla Convenzione per la distruzione.

La distruzione delle munizioni in Svizzera consente di mantenere posti di lavoro ed eventualmente di creare nuovi impieghi e, parallelamente, garantisce anche il rispetto di tutte le pertinenti disposizioni in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente.

5.5.2 Ripercussioni finanziarie

La distruzione delle scorte di proiettili in Svizzera, raccomandata dal Consiglio federale, costerà complessivamente da 25 a 35 milioni di franchi. I quattro tipi di proiettile da distruggere (proie submun 88, proie submun 90, proie submun 88/99 e proie submun 98) contengono dispositivi fondati su tecnologie diverse fra loro e un diverso numero di submunizioni e pertanto devono essere smantellati adottando provvedimenti di sicurezza differenziati; i costi della distruzione per proiettile dovrebbero tuttavia essere grossomodo equivalenti per tutti e quattro tipi di munizione.

Nell'importo compreso tra 25 e 35 milioni di franchi sono già inclusi i costi infrastrutturali e di produzione aggiuntivi che insorgeranno a causa delle limitate risorse di cui dispone la Svizzera.

I costi potranno tuttavia essere quantificati con precisione soltanto quando saranno disponibili offerte concrete di ditte idonee. A seconda del piano previsto, delle modalità di finanziamento e della ditta che verrà incaricata, lo smaltimento effettivo richiederà da sei a otto anni.

I suddetti costi complessivi possono essere finanziati nel quadro del limite di spesa del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), ma per riuscire a rispettare i termini fissati dalla Convenzione i tempi attualmente previsti per lo smaltimento delle munizioni dovranno essere adeguati.

La modifica delle installazioni elettroniche (calcolatori della direzione dei tiri, sistema per la condotta e la direzione del fuoco, simulatori ecc., cfr. n. 1.5.5) può invece essere realizzata nel quadro dei periodici lavori di manutenzione e di aggiornamento finanziati mediante i crediti d'esercizio annui; risorse finanziarie supplementari non sono dunque necessarie.

5.6 Conservazione di munizioni a grappolo

Secondo l'articolo 3 paragrafo 6 della Convenzione, la conservazione di submunizioni è consentita a scopo di formazione del personale e di sviluppo di materiale nel campo dello sminamento o delle contromisure di protezione (cfr. n. 4 art. 3). Una disposizione analoga si trova già nella Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo

e nelle rispettive disposizioni di esecuzione della legge sul materiale bellico (art. 8 cpv. 2 LMB).

Conservare una esigua quantità di proiettili e componenti è indispensabile affinché l'esercito continui a garantire una valida istruzione nel campo dell'eliminazione di ordigni inesplosi e di residuati bellici in Svizzera e all'estero, e Armasuisse possa salvaguardare le conoscenze in materia di analisi tecniche.

Il quantitativo dovrà essere ridotto al minimo necessario per impedirne l'impiego nel quadro di operazioni militari. La Convenzione non prevede una quantità massima. Secondo l'esempio di altri partner europei, la Svizzera conserverà un quantitativo di proiettili madre dell'ordine di alcune centinaia di pezzi.

Ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 8 della Convenzione, ogni anno occorre presentare un rapporto dettagliato sull'utilizzo cui si intende destinare i proiettili a submunizione conservati e sul loro numero.

5.7 Cooperazione internazionale

Nel quadro della Strategia antimine della Confederazione 2008–2011, la Svizzera partecipa già alle operazioni di sminamento umanitario (mine e residuati bellici esplosivi, compresi i residuati di munizioni a grappolo inesplose) e di assistenza alle vittime. Obiettivi di tale strategia sono il potenziamento della protezione della popolazione civile dalle conseguenze umanitarie delle mine e dei residuati bellici esplosivi, la bonifica delle zone contaminate, l'aiuto alle vittime e la prevenzione. L'impegno svizzero comprende attività politiche e diplomatiche e contributi finanziari, personali e materiali ai programmi di sminamento e di assistenza alle vittime.

Conformemente agli obiettivi della Strategia antimine, la Svizzera stanZIA circa 16 milioni di franchi all'anno per progetti destinati ad affrontare le conseguenze delle mine e dei residuati bellici esplosivi. In questo modo, concretizza già oggi quanto prescritto dall'articolo 6 della Convenzione. In pratica, il DDPS mette a disposizione personale, conoscenze ed equipaggiamenti specifici per i programmi di sminamento dell'ONU, degli Stati interessati o delle organizzazioni attive nei programmi antimine per un valore di 4 milioni di franchi. Dal canto suo, il DFAE stanZIA fino a 6 milioni di franchi, che confluiscono, segnatamente, nei programmi di sminamento, di assistenza alle vittime e di sensibilizzazione ai pericoli delle mine; svolge altresì tutte le attività correlate, quali la bonifica delle aree interessate o l'assistenza alle vittime, a prescindere dal tipo di munizione coinvolta. Fino al 2010, inoltre, DDPS e DFAE hanno versato complessivamente un contributo di 9 milioni di franchi svizzeri all'anno al Centro internazionale per lo sminamento umanitario di Ginevra, che si impegna per l'eliminazione delle mine antiuomo e la riduzione dell'impatto umanitario delle altre mine terrestri e dei residuati bellici esplosivi. Dal 2011 l'intero contributo svizzero per il finanziamento del Centro, che ospita nel contempo l'organo incaricato di supportare l'applicazione della Convenzione di Ottawa (*Implementation Support Unit, ISU APMBC*), è assicurato dal DFAE.

6

Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008²⁴ sul programma di legislatura 2007–2011, né nel decreto federale del 18 settembre 2008²⁵ sul programma di legislatura 2007–2011. Al momento in cui è stato stilato il programma, non era effettivamente possibile prevedere se e quando la Convenzione sarebbe stata ratificata.

7

Modifica della legge federale sul materiale bellico

7.1

Punti essenziali della modifica

La LMB, in vigore dal 1° aprile 1998, ha per scopo «la tutela degli obblighi internazionali nonché dei principi di politica estera della Svizzera mediante il controllo della fabbricazione e del trasferimento di materiale bellico e della relativa tecnologia; nel medesimo tempo deve poter essere mantenuta, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale» (art. 1). Il progetto di questa legge era stato elaborato parallelamente all’iniziativa popolare «Per il divieto di esportare materiale bellico»²⁶, e costituiva pertanto un controprogetto indiretto a questa iniziativa. L’obiettivo era quello di rivedere la legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico allora in vigore allo scopo di colmarne le lacune e di assicurare la compatibilità con l’ordinamento giuridico di Stati paragonabili alla Svizzera oltre che con le regole di condotta della comunità internazionale nel settore del materiale bellico. Questa revisione doveva altresì agevolare la collaborazione dell’industria svizzera con i suoi partner stranieri.

Il capitolo 2 della LMB concerne il divieto di determinate armi e comprende sinora armi atomiche, biologiche e chimiche (armi ABC, art. 7) e mine antiuomo (art. 8). Contrariamente a quanto lascerebbe presupporre il titolo, il capitolo 2 non contempla unicamente armi, bensì anche tipi di munizioni. È dunque necessario modificarne la formulazione, affinché sia chiaro che il campo d’applicazione del divieto si estende a «determinati tipi di materiale bellico», ovvero a quelli specificati nell’articolo 5 capoverso 1 LMB.

La LMB vieta di sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a chiunque, importare, esportare, far transitare o depositare il materiale bellico menzionato al capitolo 2 o disporne in altro modo. L’articolo 7 sancisce inoltre un divieto a indurre altri a commettere uno degli atti summenzionati (cpv. 1 lett. b) o a favorire la commissione di uno di tali atti (cpv. 1 lett. c). Va rilevato che queste due disposizioni sono assenti dal vigente articolo 8 capoverso 1 LMB sulle mine antiuomo, benché eventuali violazioni delle stesse siano sanzionate dall’articolo 35 capoverso 1 lettere b e c LMB (inosservanza del divieto di mine antiuomo). L’assenza di queste disposizioni dall’articolo menzionato costituisce pertanto una lacuna non voluta della legge, che va colmata nel quadro del presente progetto.

Attualmente non figurano nella LMB disposizioni che vietano le munizioni a grappolo. L’articolo 9 CCM dispone che ogni Stato Parte deve adottare le misure legislative, regolamentari e di altra natura necessarie all’attuazione della Conven-

²⁴ FF 2008 597

²⁵ FF 2008 7469

²⁶ Respinta l’8 giugno 1997 con il 77,5 per cento di voti contrari.

zione, prevedendo anche sanzioni volte a prevenire e reprimere le violazioni della Convenzione. La LMB deve essere pertanto integrata con un nuovo articolo 8a (Munizioni a grappolo), un nuovo articolo 35a (Inosservanza del divieto di munizioni a grappolo), e con le relative disposizioni penali.

Grazie alle modifiche previste, la legislazione svizzera sarà conforme agli obblighi previsti dalla Convenzione.

Nella LMB viene integrato anche un nuovo articolo 8b (Divieto di finanziamento), il quale vieta il finanziamento diretto dello sviluppo, della fabbricazione e dell'acquisto di materiale bellico proibito, nonché il finanziamento indiretto se volto ad eludere quello diretto. Tale disposizione si traduce in una *lex specialis* destinata a concretizzare il divieto già in vigore concernente il materiale bellico proibito estendendolo all'incoraggiamento degli atti oggetto del divieto. La corrispondente disposizione penale è prevista all'articolo 35b (Inosservanza del divieto di finanziamento).

La revisione della LMB offre altresì l'occasione per conformare la legge al Codice penale (CP) riveduto nel frattempo²⁷ sostituendo, agli articoli 34 e 35 LMB, i termini «reclusione» e «detenzione» con l'espressione «pena detentiva».

7.2 Nuovo disciplinamento proposto

7.2.1 Adeguamento riguardante il titolo prima dell'articolo 7 LMB

Il titolo attuale del secondo capitolo, prima dell'articolo 7 LMB, si limita a sancire il divieto di determinate «armi». Tuttavia, in base all'articolo 5 capoverso 1 LMB, le armi sono soltanto una delle categorie di materiale bellico, accanto a «sistemi d'arma, munizioni, esplosivi militari e attrezzature concepite o modificate specificamente per il combattimento o per l'istruzione al combattimento e che di regola non vengono utilizzate per scopi civili». Per allinearle a questa definizione compiuta del materiale bellico, il titolo del capitolo 2 deve essere adeguato estendendo il divieto a «determinati tipi di materiale bellico», che, conformemente all'articolo 5 LMB, comprendono oltre alle armi anche i sistemi d'arma e le munizioni.

7.2.2 Adeguamenti riguardanti l'articolo 8 LMB

Come già esposto nel numero 7.1, l'articolo 8 LMB contiene una lacuna per quanto riguarda le attività vietate in relazione con le mine antiuomo; benché l'articolo 35 capoverso 1 lettera b LMB punisca chi induce a commettere le attività vietate dalla lettera a in relazione con le armi di questo tipo, e la lettera c punisca chi le promuove, il legislatore ha dimenticato di vietare tali attività nell'articolo 8 LMB. Si tratta ora di colmare questa lacuna.

Si propone pertanto di completare la legge inserendo nell'articolo 8 capoverso 1 lettera a gli atti già oggi esplicitamente vietati, senza mutare la sostanza di tali divieti e riprendendo la struttura dell'articolo 7 (armi atomiche, biologiche e chimiche).

²⁷ RS 311.0; modifica del 13 dicembre 2002 (RU 2006 3459).

Per la definizione del termine «munizione a grappolo» e dei termini correlati²⁸ è determinante l'articolo 2 paragrafo 2 CCM. Secondo tali definizioni, non sono considerate munizioni a grappolo le munizioni ideate per lanciare illuminanti, artifizi pirotecnici, fumogeni, *chaff* o esclusivamente a scopo di difesa antiaerea o per produrre effetti elettrici o elettronici. Sono escluse dalla definizione di «munizioni a grappolo» anche le submunizioni dette «*sensor fused submunitions*» dotate di sistemi di guida (cfr. n. 4).

Conformemente all'articolo 3 paragrafi 6 e 7 CCM, il nuovo articolo 8a LMB fa salva la possibilità di conservare, acquistare o trasferire un numero limitato di munizioni a grappolo e di bombe esplosive di piccolo calibro per scopi ben precisi. Queste eccezioni concernono la messa a punto e la formazione in materia di tecniche di rilevazione, di rimozione e di distruzione, lo sviluppo di contromisure per tali armi o il trasferimento di munizioni ai fini della loro distruzione. Anche in questo caso, la struttura rispecchia quella dell'articolo 8 capoverso 2 LMB sulle mine antiuomo, con la differenza che viene introdotta un'eccezione per lo sviluppo di contromisure relative alle munizioni a grappolo.

Analogamente ai complementi introdotti al capitolo 2 LMB, occorre completare anche il capitolo 6 LMB sulle disposizioni penali prevedendo corrispondenti sanzioni per le infrazioni al nuovo articolo 8a. Occorre pertanto inserire un nuovo articolo 35a intitolato «Inosservanza del divieto delle munizioni a grappolo», che commini le corrispondenti sanzioni in linea con le disposizioni esistenti per le armi ABC e le mine antiuomo (art. 34 e 35 LMB). In virtù del nuovo articolo 35a LMB, le persone che violano intenzionalmente il divieto sancito nel nuovo articolo 8a capoverso 1 saranno punite con una pena detentiva di dieci anni al massimo. Con questa pena potrà inoltre essere inflitta una multa fino a 5 milioni di franchi. Le persone che hanno agito per negligenza saranno passibili di una pena detentiva di un anno al massimo o di una multa fino a 500 000 franchi.

Va detto infine che il nuovo articolo 35a utilizza, a differenza degli articoli 34 e 35 LMB (cfr. n. 7.1 *in fine*), l'espressione «pena detentiva» invece dei termini «reclusione» e «detenzione». Questa modifica garantisce la conformità della terminologia utilizzata nel nuovo articolo 35a LMB con la terminologia del CP riveduto.

7.2.4 Divieto dell'impiego di munizioni a grappolo

Ratificando la Convenzione, la Svizzera si sottopone in modo vincolante alle disposizioni in essa previste e agli obblighi che ne derivano. Nel sistema monistico adottato dalla Svizzera, diritto internazionale e diritto nazionale vanno a costituire un unico sistema normativo, sicché i trattati internazionali ratificati entrano in vigore senza necessitare di un'ulteriore trasposizione nel diritto interno²⁹.

²⁸ «Munizioni a grappolo» (art. 2 par. 2 CCM), «submunizioni esplosive» (art. 2 par. 3 CCM), «dispositivo di autodistruzione» (art. 2 par. 9 CCM), «autodisattivazione» (art. 2 par. 10 CCM), «piccoli ordigni esplosivi» (art. 2 par. 13 CCM) e «dispenser» (art. 2 par. 14 CCM).

²⁹ Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, N. 1913 segg.

Se un trattato internazionale contiene norme direttamente applicabili, come ad esempio il divieto di impiego delle munizioni a grappolo sancito dall'articolo 1 paragrafo 1 lettera a CCM, queste norme risultano direttamente vincolanti non solo per lo Stato ma anche per i privati cittadini. Il divieto in questione entra dunque in vigore direttamente con la pubblicazione nella Raccolta ufficiale successiva alla ratifica.

Il divieto di impiego non dovrà essere inserito nella LMB poiché questa legge ha lo scopo di disciplinare il controllo, la fabbricazione e il trasferimento di materiale bellico vietato (art. 1 LMB) ma non il fatto di predisporle all'uso o di impiegarle.

Conformemente all'articolo 18 CCM, all'atto della ratifica uno Stato può dichiarare che l'articolo 1 paragrafo 1 lettera a CCM sarà applicato a titolo provvisorio in attesa dell'entrata in vigore della Convenzione (cfr. n. 4 art. 18). In occasione della ratifica la Svizzera rilascerà una dichiarazione in tal senso e sino all'entrata in vigore della CCM applicherà a titolo provvisorio l'articolo menzionato che, come detto, sancisce il divieto di impiego di munizioni a grappolo (cfr. n. 9.3).

In caso di conflitto armato, le infrazioni al divieto di impiegare munizioni a grappolo (art. 1 par. 1 lett. a CCM) sono punite ai sensi dell'articolo 264j CP. Questa disposizione contiene una clausola generale applicabile ai crimini di guerra e punisce qualsiasi violazione di una disposizione del diritto internazionale umanitario riconosciuta come vincolante dalla Svizzera.

7.2.5 Inserimento nella LMB di un divieto concernente il finanziamento

a) Mozioni e procedura di consultazione

Le mozioni di identico contenuto intitolate «Contro il finanziamento delle armi vietate» e depositate l'11 giugno 2009 dalla consigliera agli Stati Maury-Pasquier (09.3618) e dal consigliere nazionale Hiltbold (09.3589) chiedono, nel quadro della ratifica della CCM, l'inserimento di una disposizione nella LMB che proibisca di finanziare armi vietate da questa legge. Esse si rifanno al divieto di promuovere un'attività vietata dalla Convenzione. Il termine «finanziamento» deve comprendere tutte le forme di sostegno finanziario: crediti, garanzie bancarie, acquisizione di strumenti finanziari di determinate imprese. Questa definizione riguarda anche il finanziamento indiretto di armi vietate. In questo modo, si intende impedire, ad esempio, che con i risparmi o i fondi di casse pensioni svizzeri si finanzi la produzione di armi illegali.

Nella sua risposta del 2 settembre 2009, il Consiglio federale ha indicato che una modifica della LMB sarebbe stata sottoposta alle Camere federali in vista della ratifica della Convenzione sulle munizioni a grappolo. Nel quadro di tali lavori, sarebbe stato necessario determinare se le operazioni di finanziamento di cui alle mozioni erano già contemplate nella legge o se invece sarebbe stato necessario precisare o completare le pertinenti disposizioni legali. Il Consiglio federale ha inoltre precisato che un eventuale divieto del finanziamento delle attività illegali in relazione con le munizioni a grappolo e le mine antiuomo avrebbe riguardato in ogni caso soltanto il finanziamento diretto (p. es. la concessione di crediti). Non sarebbe infatti possibile, anche solo per ragioni puramente pratiche, appurare, con un ragio-

nevole dispendio, se il denaro investito in azioni estere serve indirettamente a finanziare un'attività vietata dalla LMB.

Le due Camere hanno accettato le mozioni e le hanno trasmesse al Consiglio federale, che è stato così incaricato di inserire nella legge, in occasione della revisione della LMB in vista della ratifica della Convenzione sulle munizioni a grappolo, un divieto che renda punibile il finanziamento delle transazioni illegali di materiale bellico.

In sede di consultazione tutti i pareri espressi sulla questione del divieto di finanziamento sono stati favorevoli all'introduzione di un esplicito divieto nella LMB. I pareri espressi divergono tuttavia considerevolmente quanto all'articolazione di tale divieto. Secondo alcuni, l'articolo 1 paragrafo 1 lettera c CCM vieta qualsiasi forma di finanziamento, diretta o indiretta che sia, e tale divieto va inserito formalmente nella legislazione svizzera. Altri sono invece favorevoli a una formulazione che punisca il finanziamento intenzionale e si distanziano da una distinzione tra forme dirette e indirette di finanziamento. Altri ancora propendono invece per l'introduzione di una disposizione che vieti il finanziamento diretto ma non le forme indirette.

b) Nessun disciplinamento del divieto di finanziamento nella Convenzione

La Convenzione medesima non contiene alcun divieto espresso di finanziamento. Nel quadro di un'interpretazione conforme all'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati³⁰, la pertinente dottrina stabilisce che, data l'ampiezza del campo d'applicazione, l'articolo 1 paragrafo 1 lettera c CCM ingloba qualsiasi forma di assistenza al compimento di atti vietati e quindi può inglobare anche i relativi atti di finanziamento³¹. Non prevede un divieto esplicito di finanziamento neppure il modello di legge proposto dal CICR per i Paesi di Common Law³² il quale si limita invece a riprodurre il testo corrispondente della CCM. Sinora hanno previsto nella propria legislazione nazionale un divieto espresso di finanziamento delle munizioni a grappolo, in varie forme, soltanto Belgio, Irlanda, Lussemburgo e Nuova Zelanda, benché il Belgio non abbia ancora attuato la propria ambiziosa legge. Gli altri Stati firmatari hanno sinora rinunciato a una formulazione esplicita del divieto di finanziamento e a tale riguardo si fondano esclusivamente sul testo della Convenzione e sulla relativa interpretazione. Riallacciandosi a questa realtà, occorre chiedersi se sia davvero necessario inserire nella legislazione svizzera un divieto espresso di finanziamento delle munizioni a grappolo.

La richiesta di introdurre un tale divieto si fonda in parte sul presupposto che la vigente LMB non contiene disposizioni che proibiscono il finanziamento di attività vietate ai sensi della stessa legge. Questo presupposto è tuttavia infondato. Tanto le disposizioni penali applicabili in caso di inosservanza del divieto delle armi ABC (art. 34 cpv. 1 lett. c LMB) quanto quelle applicabili all'inosservanza del divieto delle mine antiuomo (art. 35 cpv. 1 lett. c LMB) e la prevista disposizione sulle munizioni a grappolo (art. 35a cpv. 1 lett. c LMB) puniscono infatti anche qualsiasi attività volta a favorire gli atti vietati; va detto che il concetto di promozione utiliz-

³⁰ RS 0.111

³¹ Nyusten/Casey-Maslen, *The Convention on Cluster Munitions, A Commentary*, N. 172 ad art. 1 CCM, Oxford 2010.

³² *ICRC Model Law Convention on Cluster Munitions* (modello di legislazione relativa alla CCM per gli Stati di *Common Law*).

zato nella LMB (espresso con il termine «favorire») corrisponde al concetto di assistenza utilizzato nella Convenzione. La promozione ingloba qualsiasi atto di effettivo sostegno ad atti vietati a titolo principale. Il divieto di promozione copre pertanto anche gli atti di finanziamento intrapresi in tal senso e li assoggetta a un corrispondente divieto. Nella legislazione svizzera, il divieto di finanziare materiale bellico vietato è quindi già sufficientemente contemplato nel quadro del divieto di favorire attività legate al materiale bellico vietato; ne consegue che non sarebbe necessario prevedere espressamente nella LMB un divieto di finanziamento.

A tale riguardo occorre puntualizzare che la promozione è fondamentalmente disciplinata dalle norme penali sulla partecipazione ai sensi dell'articolo 25 CP. La struttura inusuale assunta dal capitolo della LMB su determinati tipi di materiale bellico vietato si basa sulle convenzioni internazionali che prevedono tali divieti e che menzionano esplicitamente le attività di promozione. Ciò significa dunque non soltanto che la sostanziale impunità altrimenti prevista per la tentata complicità non trova applicazione per quanto riguarda gli articoli 34, 35 e ora anche per l'articolo 35a LMB, ma anche che per quanto riguarda la promozione di atti vietati dalla LMB è punibile a titolo particolare anche la complicità per negligenza³³.

c) Articoli 8b e 35b LMB

Per tener conto delle rivendicazioni con cui in sede di consultazione si è chiesto di concretizzare il divieto di finanziamento derivante dal divieto di promuovere materiale bellico vietato, occorre ora prevedere comunque, in un nuovo articolo 8b e nella corrispondente disposizione penale da inserire in un nuovo articolo 35b, un esplicito divieto di finanziare armi vietate.

L'articolo 8b capoverso 1 LMB vieta ora espressamente il «finanziamento diretto dello sviluppo, della fabbricazione o dell'acquisto di materiale bellico proibito ai sensi degli articoli 7–8a». È inoltre vietato anche il finanziamento indiretto, se volto a eludere il divieto del finanziamento diretto (cpv. 2).

L'articolo 35b punisce l'inosservanza intenzionale del divieto di finanziamento, fatte salve le eccezioni previste dalla legge, con una pena detentiva di cinque anni al massimo, cumulabile con la multa fino a 5 milioni di franchi.

d) Fattispecie oggettiva

La nuova fattispecie del divieto di finanziamento comprende, in linea di principio, ogni finanziamento diretto di atti intesi a sviluppare, fabbricare o acquistare materiale bellico vietato. Il divieto ingloba altresì il finanziamento indiretto di tali atti se è volto a eludere il divieto di finanziamento diretto.

Per finanziamento diretto ai sensi di questa disposizione si intende la concessione diretta di crediti, mutui, donazioni o vantaggi finanziari comparabili per sviluppare, fabbricare o acquistare materiale bellico vietato. Il finanziamento può servire al pagamento di costi e spese legati allo sviluppo, alla fabbricazione o all'acquisto di materiale bellico vietato o al versamento di acconti.

Per finanziamento indiretto ai sensi di questa disposizione si intendono in particolare sia la partecipazione in società che sviluppano, fabbricano o acquistano materiale bellico vietato, sia l'acquisto di obbligazioni o altri prodotti di investimento emessi

³³ Cfr. su una questione analoga Niggli, *Rassendiskriminierung, Ein Kommentar zu Art. 261^{bis} StGB und Art. 171 MSiGB*, n. 1231 e 1235, seconda edizione, 2007.

da tali società per quanto si tratti di emissioni destinate a eludere il divieto di finanziamento diretto di materiale bellico vietato. Un finanziamento indiretto configura dunque un'elusione del divieto di finanziamento ad esempio quando un'impresa che crea diversi prodotti e non trova un finanziatore per un progetto di sviluppo di materiale bellico vietato effettua un'emissione obbligazionaria per raccogliere comunque i fondi necessari alla realizzazione del progetto. Deve essere considerata un'elusione del divieto di finanziamento diretto anche l'ipotesi in cui, ad esempio, un gruppo di attivisti intenzionato a sostenere un belligerante fornendogli materiale bellico vietato costituisca a tale scopo una società in cui iniettare capitale proprio per l'acquisto di materiale bellico vietato.

Per quanto attiene alle munizioni a grappolo oggetto della Convenzione sottoposta alla ratifica proposta con il presente messaggio, la fattispecie oggettiva è rappresentata da ogni atto menzionato all'articolo 8a LMB connesso alle munizioni a grappolo medesime, incluse le relative submunizioni e componenti chiave. Si considerano componenti chiave le componenti che vengono impiegate esclusivamente nell'ambito della fabbricazione di munizioni a grappolo. Allo stato attuale delle conoscenze, appartengono a questa categoria esclusivamente i detonatori delle submunizioni e le submunizioni intere.

Le componenti che sono impiegate anche per fini leciti, e in particolare nell'ambito della fabbricazione di materiale bellico lecito, sono escluse dalla fattispecie fintanto che la persona incaricata del finanziamento non può rendersi conto che esse sono destinate alla fabbricazione di materiale bellico vietato. Lo stesso principio va riferito anche a tutti i cosiddetti beni a duplice impiego («*dual-use*»), vale a dire ai beni utilizzabili per fini sia civili sia militari.

e) Fattispecie soggettiva

L'articolo 35b LMB punisce esclusivamente la commissione intenzionale del reato ed esclude esplicitamente dall'intenzione il dolo eventuale, in linea con la legislazione in materia di finanziamento del terrorismo (art. 35b cpv. 2 LMB)³⁴.

Nell'ambito dell'introduzione della fattispecie che punisce il finanziamento del terrorismo³⁵, il legislatore svizzero ha già avuto modo di rilevare che la criminalizzazione di un'attività di per sé neutrale (nel presente caso la messa a disposizione di valori patrimoniali), che ha l'effetto di anticipare la punibilità, richiede circospezione e un'opportuna moderazione. È dunque necessario fissare criteri più rigidi per determinare la consapevolezza e la volontà dell'autore. Occorre pertanto escludere la punibilità di chi si limita a tollerare l'eventualità di un'infrazione (dolo eventuale)³⁶.

f) Autori

La fattispecie legale si limita, in linea di principio, alle infrazioni commesse da persone fisiche. L'autore è passibile di una pena detentiva di cinque anni al massimo, cumulabile con una multa fino a 5 milioni di franchi.

Se un atto di finanziamento di materiale bellico vietato prosritto dalla legge viene commesso in un'impresa, nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale e, per carente organizzazione interna, non può essere ascritto a una

³⁴ Art. 260quinquies cpv. 2 CP; FF 2002 4866

³⁵ Art. 260quinquies CP; FF 2002 4866

³⁶ Art. 35b cpv. 2 LMB

persona fisica determinata, esso è imputato all'impresa. In questo caso l'impresa è punita con una multa fino a cinque milioni di franchi³⁷.

7.2.6 Adeguamenti degli articoli 34 e 35 LMB

Come già esposto nel numero 7.1, nel testo degli articoli 34 e 35 LMB occorre sostituire i termini «reclusione» e «detenzione» con l'espressione «pena detentiva». Grazie a questa modifica i due articoli saranno conformati, come il nuovo articolo 35a LMB, al Codice penale riveduto.

7.3 Modifica del Codice di procedura penale

Il CPP, in vigore dal 1° gennaio 2011, enumera al suo articolo 269 capoverso 2 una serie di reati per il cui perseguimento può essere disposta la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni. L'articolo 286 capoverso 2 CPP enumera inoltre una serie di reati per il cui perseguimento può essere disposta un'inchiesta mascherata.

In queste enumerazioni sono già contemplate le infrazioni di cui agli articoli 33 capoverso 2 (casi gravi di inosservanza degli obblighi dell'autorizzazione e della dichiarazione previsti dalla LMB), 34 (inosservanza del divieto di armi atomiche, biologiche e chimiche) e 35 LMB (inosservanza del divieto di mine antiuomo) (art. 269 cpv. 2 lett. d CPP, art. 286 cpv. 2 lett. d CPP) nonché le infrazioni al divieto di finanziamento del terrorismo (art. 260^{quinquies} CP) (art. 269 cpv. 2 lett. a CPP, art. 286 cpv. 2 lett. a CPP).

Con la presente modifica della LMB occorre ora inserire nel novero dei reati per i quali può essere disposta sia la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni sia un'inchiesta mascherata anche le infrazioni al divieto delle munizioni a grappolo (art. 35a LMB) e al divieto di finanziamento di materiale bellico vietato (art. 35b LMB).

8 Universalizzazione

L'adozione della CCM costituisce un passo importante verso la soluzione del problema umanitario causato dalle munizioni a grappolo. Il divieto generale di tali armi e gli obblighi che esso comporta, segnatamente in materia di bonifica delle zone contaminate, di assistenza alle vittime e di cooperazione internazionale, sono rafforzati da efficaci misure di trasparenza e di attuazione.

Affinché la Convenzione venga attuata in modo efficace e duraturo, occorre impegnarsi in favore della sua universalizzazione. La ratifica da parte della Svizzera rappresenta un passo in questa direzione, soprattutto in considerazione della lunga tradizione umanitaria del nostro Paese e del suo ruolo di depositario delle Convenzioni di Ginevra. Una ratifica estesa e in tempi brevi della CCM contribuirà a poten-

³⁷ Art. 102 CP e art. 6 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA); RS 313.0.

ziare la stigmatizzazione dell'impiego di munizioni a grappolo e, di conseguenza, l'universalizzazione della Convenzione.

Con la modifica della LMB, che accompagna la ratifica della Convenzione, la Svizzera si doterà di una legislazione esemplare in materia di divieto del materiale bellico che comporta gravi conseguenze sul piano umanitario. Le munizioni a grappolo saranno bandite come le armi atomiche, biologiche e chimiche e le mine anti-uomo. Il finanziamento di materiale bellico vietato sarà parimenti vietato e perseguito penalmente.

La Svizzera continuerà a impegnarsi nello sminamento umanitario e nell'assistenza alle vittime.

9 Aspetti giuridici

9.1 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale che approva la Convenzione sulle munizioni a grappolo poggia sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³⁸, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione, che ha dunque la competenza di concludere trattati di diritto internazionale pubblico. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, a esclusione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. In questo contesto, nessuna legge federale e nessun trattato prevede una delega al Consiglio federale. La Convenzione deve pertanto essere sottoposta all'approvazione del Parlamento.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sono soggetti a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2), oppure se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Il ritiro dalla Convenzione in esame – che non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale – è possibile in ogni momento (art. 20).

Rimane quindi da esaminare se la Convenzione comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la sua attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002³⁹ sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate nel diritto interno sotto forma di legge federale. L'articolo 1 CCM sancisce il divieto assoluto delle munizioni a grappolo. Questa disposizione proibisce agli Stati contraenti di impiegare munizioni a grappolo e vieta in particolare lo sviluppo, la fabbricazione, l'acquisizione e il deposito di munizioni a grappolo in qualsiasi circostanza. Si tratta pertanto di una norma di diritto, in quanto impone obblighi agli Stati contraenti. È inoltre da ritenersi importante, poiché per integrarla nel diritto interno è necessario emanare una legge in senso formale.

³⁸ RS 101

³⁹ RS 171.10

La Convenzione contempla anche altre disposizioni per la cui attuazione è necessario modificare la legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico. Di conseguenza, il decreto federale che approva la Convenzione sulle munizioni a grappolo è soggetto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

9.2 Forma dell'atto

La Convenzione sottostà a referendum. Pertanto, in virtù dell'articolo 24 capoverso 3 LParl, deve essere approvata mediante decreto federale. La modifica della LMB non si limita all'attuazione della Convenzione e pertanto non può essere inclusa in un decreto di approvazione ai sensi dell'articolo 141a capoverso 2 Cost. Di conseguenza, la modifica di legge è trattata in un atto normativo distinto.

9.3 Applicazione a titolo provvisorio

Ai sensi dell'articolo 18 CCM, all'atto della ratifica o dell'adesione uno Stato può dichiarare che applica già a titolo provvisorio l'articolo 1 della Convenzione fino alla sua entrata in vigore (cfr. n. 4, art. 18).

In occasione del deposito dello strumento di ratifica, la Svizzera rilascerà questa dichiarazione e in tal senso applicherà già a titolo provvisorio, sino all'entrata in vigore della Convenzione, l'articolo 1 paragrafo 1 lettera a della stessa sul divieto di impiego di munizioni a grappolo.

10 Interventi parlamentari

Le mozioni Hiltpold (08.3308) e Maury Pasquier (08.3321) chiedevano al Consiglio federale di firmare la Convenzione sulle munizioni a grappolo il 3 dicembre 2008 e di avviare quanto prima la procedura di ratifica. Con il presente messaggio, il Consiglio federale soddisfa ora tale richiesta. Le mozioni possono pertanto essere tolte di ruolo.

