



Ratifica della Convenzione del 30 maggio 2008 sulle munizioni a grappolo e modifica della Legge del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico

Rapporto esplicativo per la procedura di consultazione

Ottobre 2010

Compendio

Il presente rapporto concerne la ratifica della Convenzione sulle munizioni a grappolo (Convention on Cluster Munitions, CCM), 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 stabilisce il principio di un divieto completo dell'impiego, dello sviluppo, della fabbricazione, dell'acquisto, del trasferimento e del deposito di munizioni a grappolo, ed esclude qualsiasi atto che faciliti o favorisca tali attività.

Lo sviluppo e l'impiego di munizioni a grappolo risalgono alla seconda guerra mondiale. I gravi danni che hanno provocato nel Sudest asiatico (Laos e Vietnam) negli anni Sessanta e Settanta hanno scosso l'opinione pubblica internazionale. Nel corso degli ultimi vent'anni, le munizioni a grappolo sono state utilizzate nel quadro di conflitti armati, segnatamente in Iraq e in Kuwait (1991), nell'ex Jugoslavia (1999), in Afghanistan (2001/2002), in Iraq (2003) e in Libano (2006). È inoltre possibile supporre l'impiego anche in Georgia (2008) e nello Sri Lanka (2008/2009). La questione degli ordigni inesplosi è considerata preoccupante. La loro presenza in percentuali elevate rappresenta un grave problema umanitario, perché fanno vittime tra la popolazione civile e i membri delle missioni internazionali, spesso anche diversi anni dopo la fine di un conflitto, il che costituisce un ostacolo notevole alla gestione del dopoguerra e alla ricostruzione del paese.

La Convenzione non prevede soltanto semplici limiti all'impiego delle munizioni a grappolo, bensì esprime un divieto globale al loro utilizzo in ragione delle pesanti conseguenze umanitarie che esso comporta. A tale proposito, le disposizioni concernenti la cooperazione e l'aiuto internazionale rivestono un ruolo importante: gli Stati parte della Convenzione si impegnano ad assistersi vicendevolmente nella distruzione delle scorte, nell'eliminazione delle armi e nell'aiuto alle vittime. Sono altresì previsti rapporti regolari delle parti contraenti sui provvedimenti adottati per attuare la Convenzione e misure di arbitrato in caso di controversie. Gli Stati, infine, sono tenuti a intervenire per attuare la Convenzione a livello nazionale e devono contribuire attivamente all'universalizzazione della stessa. La Convenzione sulle munizioni a grappolo segue la 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 Svizzera si è impegnata attivamente nei negoziati, in particolare per quanto riguarda la definizione delle armi che entrano nel campo d'applicazione della Convenzione, nell'aiuto alle vittime e nei rapporti con gli Stati non parte della Convenzione (interoperabilità).

Finora (stato 12.10.2010), 108 Stati hanno firmato la Convenzione, 42 l'hanno ratificata. La Convenzione è entrata in vigore il 1° agosto 2010 per i trenta primi Stati che l'hanno ratificata. Per gli altri paesi, avrà effetto sei mesi dopo la consegna degli atti di ratifica. Il primo vertice si terrà dall'8 al 12 novembre 2010 in Laos, uno dei paesi più colpiti dal problema delle munizioni a grappolo.

Anche l'esercito elvetico possiede depositi di munizioni d'artiglieria interessate dal divieto previsto dalla CCM, nella fattispecie munizioni a grappolo del tipo KaG-88, KaG-88/89, KaG-90 e KaG-98. Ratificando la Convenzione, la Svizzera si impegna a distruggere queste scorte entro otto anni dall'entrata in vigore.

La ratifica della Convenzione prevede inoltre una revisione della Legge federale del 13 settembre 1996 sul materiale bellico (LMB). In concreto, converrebbe includere un nuovo articolo 8bis nel capitolo 2 della LMB che espliciti un divieto delle munizioni a grappolo, nonché un articolo 35bis con le disposizioni penali. A livello nazionale, le condizioni di un'adesione della Svizzera alla Convenzione sulle munizioni a grappolo sono pertanto soddisfatte.

Indice

1.	Introduzione	5
1.1.	Munizioni a grappolo	5
1.1.1.	Descrizione	5
1.1.2.	Cenni storici	5
1.2.	Diritto internazionale umanitario	6
1.3.	Impatto umanitario delle munizioni a grappolo	6
1.4.	Situazione in Svizzera	7
1.4.1.	Sistemi di armamento e tipi di munizioni	7
1.4.2.	Acquisto e sviluppo dei proiettili cargo (KaG)	8
1.4.3.	Funzionamento tecnico dei proiettili cargo dell'esercito svizzero	8
1.4.4.	Giustificazione militare e dottrina d'impegno	9
1.4.5.	Istruzione	9
2.	Contesto	9
2.1.	La Convenzione su alcune armi convenzionali (CCW)	9
2.1.1.	Iniziativa svizzera	9
2.1.2.	Protocollo V sui residui bellici esplosivi	10
2.2.	La Conferenza d'esame degli Stati parte della CCW del 2006	10
3.	Il Processo di Oslo e l'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo (CCM)	11
3.1.	La genesi e la struttura del Processo di Oslo	11
3.2.	Posizione della Svizzera	12
3.2.1.	Principali atti parlamentari lanciati prima del Processo di Oslo	12
3.2.2.	Evoluzione della posizione della Svizzera al Processo di Oslo	13
3.3.	La Conferenza diplomatica per l'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo (Dublino)	14
3.4.	La Conferenza per la firma della Convenzione sulle munizioni a grappolo (Oslo)	15
4.	Panoramica del contenuto e della struttura della Convenzione sulle munizioni a grappolo	16
5.	Valutazione	16
5.1.	Rafforzamento del diritto internazionale umanitario	16
5.2.	La Convenzione nel quadro della politica estera, della sicurezza, del controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera	16
5.3.	Esclusione delle munizioni a dispositivo di ricerca	17
5.4.	Impiego di munizioni a grappolo in conflitti futuri	17
5.5.	Effetto stigmatizzante	18
5.6.	Assistenza alle vittime	18
5.7.	Divieto del finanziamento	18
6.	Commento	18
6.1.	Preambolo	19
6.2.	Obblighi generali e campo d'applicazione (art. 1)	19
6.3.	Definizioni (art. 2)	19
6.4.	Stoccaggio e distruzione delle scorte (art. 3)	20
6.5.	Bonifica, distruzione dei residui di munizioni a grappolo ed educazione alla riduzione dei rischi (art. 4)	21
6.6.	Assistenza alle vittime (art. 5 e art. 2, cpv. 1)	21
6.7.	Cooperazione e assistenza internazionale (art. 6)	22
6.8.	Misure di trasparenza (art. 7)	23
6.9.	Aiuto e chiarimenti in merito al rispetto delle disposizioni della Convenzione (art. 8)	23
6.10.	Entrata in vigore (art. 17)	23
6.11.	Relazioni con gli Stati non parte della Convenzione (art. 21)	24
6.12.	Altre disposizioni	25
6.12.1.	Misure nazionali d'applicazione (art. 9)	25
6.12.2.	Regolamento delle controversie (art. 10)	25
6.12.3.	Conferenze e Assemblee degli Stati parte (artt. 11-13)	25
6.12.4.	Costi e compiti amministrativi (art. 14)	26
6.12.5.	Firma, ratifica o adesione (artt. 15 e 16)	26
6.12.6.	Applicazione a titolo provvisorio (art. 18)	26

6.12.7.	Riserve (art. 19).....	26
6.12.8.	Durata della Convenzione e revoca (art. 20)	27
6.12.9.	Depositario e testi autentici (artt. 22 e 23).....	27
7.	Conseguenze della ratifica della Convenzione	27
7.1.	Conseguenze per la Confederazione.....	27
7.1.1.	Conseguenze per la politica di sicurezza e di difesa	27
7.1.2.	Conseguenze per l'esercito svizzero.....	27
7.1.3.	Conservazione di submunizioni.....	28
7.2.	Conseguenze finanziarie	28
7.2.1.	Varianti nell'ottica della distruzione degli stock di munizioni a grappolo	29
7.2.2.	Conseguenze finanziarie della distruzione.....	29
7.2.3.	Finanziamento dell'eliminazione	30
7.3.	Cooperazione internazionale.....	30
8.	Legami con il programma della legislatura	30
9.	Modifica della Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico	31
9.1.	Presentazione dell'oggetto	31
9.2.	Modifiche proposte	31
9.2.1.	Introduzione di un nuovo articolo 8 ^{bis} e di un articolo 35 ^{bis} LMB	31
9.2.2.	La questione del finanziamento nella LMB.....	32
9.2.3.	Eccezioni e definizioni nella LMB	33
9.3.	Commento	33
10.	Aspetti giuridici	34
10.1.	Costituzionalità	34
11.	Allegato: progetto di modifica della Legge del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB) .	35

Rapporto esplicativo

1. Introduzione

1.1. Munizioni a grappolo

1.1.1. Descrizione

Le munizioni a grappolo (in inglese *cluster munitions*) sono un tipo di proiettile che, dopo il lancio di una “munizione madre”, spargono un certo numero di bombe di piccolo calibro (submunizioni, in inglese *bomblets*) allo scopo di attaccare un obiettivo su un vasto raggio. Secondo il tipo di munizioni a grappolo utilizzato, diverse centinaia o diverse migliaia di submunizioni possono disperdersi dopo ogni lancio. L'impiego di munizioni a grappolo è possibile in aria, fissando bombe o contenitori agli aerei, o al suolo, con tiri di artiglieria, razzi o congegni telecomandati. Secondo il loro meccanismo, le submunizioni 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 creare un tappeto di esplosioni su diversi ettari, ottenendo 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. Rispetto alle mine antiuomo, si tratta di una munizione che necessita di una tecnologia complessa sia per la fabbricazione, sia per l'impiego. I costi sono pertanto molto più elevati.

Esistono diversi tipi di munizioni a grappolo e di submunizioni: esplosivi convenzionali, cariche cave, mine antiveicolo e antiuomo, altri esplosivi volti a distruggere obiettivi tramite detonazione e/o frammentazione.¹

Altri tipi di munizioni a grappolo sono gli acceleratori d'incendio e i contenitori di agenti chimici o biologici, e alcune munizioni madre possono lanciare bombe di piccolo calibro non esplosive. Non affronteremo tutte queste categorie di munizioni perché non sono oggetto della Convenzione e perché l'esercito svizzero non ne possiede.

L'impiego di munizioni a grappolo richiede apparecchi di un certo livello tecnico (aeronavi, pezzi d'artiglieria, razzi ecc.). Di conseguenza, in generale concerne forze armate regolari o, per lo meno, attori non governativi molto ben equipaggiati.

Una settantina di Stati in tutto il mondo conserva submunizioni negli arsenali. I proiettili cargo utilizzati in Svizzera sono descritti dettagliatamente al capitolo 1.4.

1.1.2. Cenni storici

Lo sviluppo e l'impiego delle munizioni a grappolo risalgono alla seconda guerra mondiale, quando servirono a bombardare le città. Da allora, sono state utilizzate in numerosi conflitti, segnatamente nel Sudest asiatico (Laos e Vietnam) negli anni Sessanta e Settanta, in Iraq e in Kuwait (1991), nella ex Jugoslavia (1999), in Afghanistan (2001/2002), in Iraq (2003) e in Libano (2006). È inoltre possibile supporre l'impiego anche in Georgia (2008) e nello Sri Lanka (2008/2009).

La storia bellica degli ultimi due decenni dimostra che l'impiego delle munizioni a grappolo è oggi molto frequente nelle forze armate regolari. Secondo i rapporti di diverse organizzazioni non governative (ONG), 75 eserciti disporrebbero di munizioni a grappolo, una trentina di Stati ne avrebbe fabbricate (in parte o per intero), almeno una dozzina di paesi le esporterebbe e almeno sedici Stati le avrebbero già utilizzate in una trentina di paesi e territori dalla seconda guerra mondiale.²

¹ Secondo Human Rights Watch, 33 paesi avrebbero finora fabbricato oltre 208 tipi diversi di submunizioni.

² Cfr. *A Guide to Cluster Munitions, Second Edition*, Centro internazionale di sminamento umanitario, Ginevra, 2009, pag. 20.

Secondo le nostre conoscenze, nei conflitti menzionati in precedenza sono stati impiegati più svariati tipi di arma a submunizioni e, considerate le importanti scorte, nei conflitti più recenti si è talvolta fatto ricorso a munizioni relativamente datate. Submunizioni dello stesso tipo di quelle utilizzate nella guerra del Vietnam, per esempio, sono state impiegate nel Libano meridionale nel 2006, insieme ad altri tipi più recenti. Oltre ai danni causati alla popolazione civile durante gli attacchi, migliaia di queste submunizioni non sono esplose come previsto e hanno contaminato vaste zone del territorio. Il problema delle munizioni a grappolo e delle loro conseguenze umanitarie è del resto tornato nell'agenda internazionale dopo la fine delle ostilità in Israele e in Libano nell'agosto del 2006.

Il paese maggiormente colpito da questa piaga resta però 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 continua a farsi sentire anche quattro decenni dopo la fine del conflitto.

L'impatto umanitario delle munizioni a grappolo è descritto nei dettagli al capitolo 1.3.

1.2. Diritto internazionale umanitario

L'impiego di munizioni a grappolo è, in maniera generale e al di là della Convenzione sulle munizioni a grappolo, retto dalle regole generali del diritto internazionale umanitario applicato alla condotta delle ostilità. Come per ogni impiego di armi nel corso di un conflitto, le regole e i principi generali del diritto internazionale umanitario impongono restrizioni a tale utilizzo e misure adottate per limitare l'impatto delle armi sulla popolazione e gli oggetti civili. Le regole principali del diritto internazionale umanitario applicabili all'impiego di munizioni a grappolo sono l'obbligo di distinguere tra obiettivi civili e militari, il divieto di condurre attacchi indiscriminati, l'obbligo di rispettare il principio di proporzionalità e l'obbligo di prendere le precauzioni necessarie per ridurre gli effetti di un attacco sulla popolazione civile. Queste regole rientrano nel campo del consueto diritto internazionale e, di conseguenza, si applicano a tutte le parti in conflitto – governo o gruppo armato non statale – indipendentemente dal fatto che uno Stato abbia ratificato il trattato in questione.

La conformità dell'impiego di munizioni a grappolo con le regole e i principi generali del diritto internazionale umanitario ha sempre costituito una sfida che la comunità internazionale ha tentato di affrontare sin dagli anni Settanta. I primi tentativi di regolamentazione dell'uso di munizioni a grappolo risalgono alla Conferenza di esperti governativi riunita a Lucerna nel 1974 sotto l'egida del CICR e dedicata all'utilizzo di determinate armi che potevano avere effetti indiscriminati o causare sofferenze inutili. La Conferenza comprendeva rappresentanti di 51 Stati, tra cui la Svizzera. Alcuni avevano criticato il carattere indiscriminato e disumano delle munizioni a grappolo, ma gli esperti militari di diversi paesi ne avevano sottolineato la necessità, in quanto coprono una vasta zona e hanno bisogno soltanto di un dispositivo logistico semplice. Senza queste armi, occorrerebbe utilizzare un numero maggiore di cariche ad alto potenziale esplosivo con effetti più distruttivi sulle persone e gli edifici. Il dibattito sulle munizioni a grappolo è poi proseguito due anni dopo a Lugano, con una seconda Conferenza di esperti governativi. Come a Lucerna, l'accordo non è stato trovato: tredici paesi, tra cui la Svizzera, erano favorevoli al divieto puro e semplice delle munizioni a grappolo, ma la proposta era stata respinta.

La comunità internazionale si è poi concentrata sulle mine antiuomo e sul loro divieto nei conflitti armati. In seguito all'adozione della Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo e all'utilizzo da parte della NATO di munizioni a grappolo in Kosovo nel 1999, l'attenzione della società civile si è concentrata su un altro tipo di residuo bellico esplosivo: quello delle munizioni a grappolo.

1.3. Impatto umanitario delle munizioni a grappolo

Durante e dopo un attacco, l'impatto delle munizioni a grappolo sui civili può avere conseguenze devastanti. Che vengano liberate da un aereo o lanciate dal suolo, le submunizioni possono causare problemi umanitari di grandi proporzioni e mettere in serio

pericolo la popolazione civile. Un impatto umanitario di questa portata può essere aggravato se l'impiego avviene su o nei pressi di zone densamente popolate.

Le conseguenze durante un attacco sono legate al problema della precisione del colpo. Dato che queste armi servono a combattere diversi bersagli individuali in una determinata zona, un colpo provoca un'impronta (una zona di impatto) delle dimensioni di diversi campi da calcio all'interno della quale esplodono centinaia di submunizioni. Considerata l'ampiezza di tale impronta, questi colpi possono toccare la popolazione civile, in particolare in zone abitate o in prossimità di esse.

Il problema umanitario principale, tuttavia, è rappresentato dalle conseguenze di un attacco ed è strettamente legato al numero di submunizioni che, una volta lanciate, contrariamente al loro scopo non esplodono. È molto difficile determinare una percentuale precisa, ma le statistiche più recenti dimostrano che questo dato varia tra l'1 e oltre il 20 per cento.

Una differenza di tali proporzioni è riconducibile a diversi fattori: la qualità tecnica del meccanismo di innesco e della submunizione in generale, la severità dei controlli al momento della fabbricazione e dell'assemblaggio, le condizioni di deposito, il rispetto dei criteri di impiego (p.es. altitudine di sgancio), le condizioni climatiche.

Queste submunizioni inesplose giacciono al suolo con un effetto sulla popolazione civile simile a quello delle mine antiuomo. Rispetto a queste ultime, però, che sono armi di attesa, concepite per esplodere al contatto con una persona, le submunizioni sono ordigni fabbricati per esplodere sopra l'obiettivo: quelli che restano sul suolo sono quelli che non sono esplosi.

Alcune submunizioni sono dotate di meccanismi di autodistruzione, autoneutralizzazione o autodisattivazione. Il primo è volto a ridurre il numero di submunizioni inesplose al momento dell'impatto e, parallelamente, le conseguenze umanitarie. Se tale meccanismo contribuisce effettivamente a ridurre il numero di ordigni inesplosi, è però a sua volta vittima di problemi di affidabilità e non costituisce pertanto una soluzione alla contaminazione delle zone in cui giacciono submunizioni. Lo stesso vale per gli altri meccanismi citati, che bloccano la fonte di alimentazione necessaria all'innesco. Questo metodo non rende la munizione sicura, ma minimizza il rischio che l'ordigno esploda maneggiandolo.

In ogni caso, anche una quantità ridotta di colpi mancati può avere conseguenze gravi se il numero di submunizioni è elevato. In uno studio globale del 2006, Handicap International ha concluso che il 98 per cento delle vittime di munizioni a grappolo sono civili. I bambini ne sono particolarmente colpiti, in quanto le submunizioni sono piccole e stuzzicano la loro curiosità.

Al di là dell'impatto umanitario delle munizioni a grappolo, le conseguenze socio-economiche sono altrettanto significative. Intere zone residenziali possono per esempio essere contaminate da un gran numero di submunizioni inesplose, che impediscono alla popolazione di rientrare a casa, rallentano le operazioni di soccorso, precludono il lavoro di riabilitazione delle comunità e, in generale, ostacolano la ricostruzione. Questo impatto socio-economico è marcato soprattutto nelle zone povere. Il fatto che submunizioni inesplose restino al suolo per anni, se non per decenni, riduce l'impiego delle terre coltivabili e aumenta il costo delle infrastrutture.

Le submunizioni inesplose, le mine e altri ordigni, infine, rappresentano una minaccia anche per i membri delle missioni internazionali e possono impedire durevolmente la stabilizzazione di una regione dopo un conflitto.

1.4. Situazione in Svizzera

1.4.1. Sistemi di armamento e tipi di munizioni

L'esercito svizzero dispone di munizioni a grappolo ai sensi della Convenzione sotto forma di proiettili cargo per l'artiglieria a canna, che comprendono i sistemi seguenti: gli obici blindati di 15,5 cm (M-109 e M-109 KAWEST), i cannoni di fortezza di 15,5 cm (BISON), i lanciamine

di fortezza di 12 cm. I lanciamine di carro di 12 cm, attualmente scartati, non saranno più menzionati.

L'esercito svizzero dispone dei proiettili cargo seguenti per questi sistemi:

proiettili cargo 88 obice blindato (ob) 15,5 cm 23 km)	(KaG-88, 63 submunizioni, portata
proiettili cargo 90 obice blindato 15,5 cm 30 km)	(KaG-90, 49 submunizioni, portata
proiettili cargo 88/99 obice blindato 15,5 cm km)	(KaG-88/99, 84 submunizioni, portata 23
proiettili cargo 98 lanciamine (lm) 12 cm	(KaG-98, 32 submunizioni, portata 7 km)

L'esercito svizzero dispone di altre munizioni a impatto per gli obici blindati di 15,5 cm e i cannoni di fortezza, nella fattispecie obici d'acciaio (St G 66), e di un modesto deposito di munizioni a dispositivo di ricerca (munizioni di 15,5 cm SMArt 155)³ con due submunizioni ciascuna. Per i lanciamine di 12 cm, oltre agli obici di lancio convenzionali sono stati acquistati STRIX 12 cm⁴ senza submunizioni.

L'esercito svizzero non possiede più munizioni a grappolo lanciate per via aerea. Le bombe a submunizioni⁵ convenzionali di 300 kg delle Forze aeree svizzere sono state completamente distrutte tra il 1997 e il 2000.

1.4.2. Acquisto e sviluppo dei proiettili cargo (KaG)

I proiettili cargo dell'esercito svizzero sono stati acquistati nel quadro di quattro programmi di armamento (PA). Il programma di armamento del 1988 aveva introdotto l'acquisto di proiettili cargo di 15,5 cm per l'artiglieria, con munizioni di tipo KaG-88 e KaG-90. Gli acquisti di questi due tipi di munizione sono stati effettuati in seguito nel quadro dei PA 1991 e 1993. Il contratto di approvvigionamento di KaG-88/89 migliorati va ricondotto al PA 1999 (e a un contratto di fabbricazione di fine 2004). Lo stesso PA 1999 ha liberato l'acquisto di proiettili cargo 98 per lanciamine di 12 cm. L'importo totale degli acquisti è di 652 milioni di franchi.

Tutti i tipi di proiettile sono fabbricati dalla società Israel Military Industries (IMI) che, in qualità di imprenditore generale, si assume la responsabilità globale della fabbricazione e della fornitura delle munizioni. La Schweizerische Munitionsunternehmen AG (SM), risp. RUAG Munition, ha fabbricato pezzi per i proiettili cargo 88, 90 e 88/99 di 15,5 cm sulla base di un contratto di licenza con l'IMI, ed effettua per l'esercito svizzero il montaggio finale dei proiettili cargo 98 per i lanciamine di 12 cm. Nonostante i riusciti sforzi per ridurre il numero di ordigni inesplosi, i proiettili cargo svizzeri sono interessati dal divieto della Convenzione (cfr. capitolo 6.3).

1.4.3. Funzionamento tecnico dei proiettili cargo dell'esercito svizzero

Dopo l'espulsione dal proiettile cargo, uno sciame di submunizioni cade al suolo secondo una traiettoria balistica libera. Le submunizioni di un solo proiettile cargo possono coprire un raggio di circa 100-150 metri. L'obiettivo mirato da un'unità di fuoco (batteria di artiglieria) si estende su un'area di circa 300x300 m. Con il manicotto a frammentazione e la carica cava, le submunizioni hanno un impatto mortale a circa 10 m dai bersagli molli. Nel punto di caduta, trapassano il tetto della maggior parte dei veicoli bellici grazie alla carica cava e li distruggono in qualche impatto. Basta dunque qualche proiettile per avere un effetto distruttivo sui bersagli molli. L'efficacia contro i bersagli duri e semiduri dipende dalla densità degli impatti delle submunizioni nella zona obiettivo.

³ Proiettili intelligenti 01 SMArt (ob int G 01 SMArt, 15,5 cm), ciascuno con due submunizioni DM-702

⁴ Proiettili intelligenti lm 12 cm STRIX (12 ob int G STRIX, lm 12 cm)

⁵ Bomba aerea 79 di 300 kg con submunizioni BL-755

1.4.4. Giustificazione militare e dottrina d'impegno

La giustificazione militare deriva da un'immagine convenzionale della minaccia: nell'esercito svizzero, proiettili cargo di portata fino a 30 km sarebbero utilizzati principalmente contro obiettivi estesi su un'area da 300x300 m a 400x400 m per il loro effetto dispersivo (vasta ripartizione di submunizioni). Se paragonati agli obici esplosivi e a frammentazione, i proiettili cargo consentono una ripartizione nettamente migliorata dell'effetto della frammentazione e una maggiore probabilità di impatto nella zona mirata. Le munizioni dei proiettili cargo aumentano considerevolmente la potenza di fuoco indiretta, in particolare perché permettono di attaccare in pochissimo tempo e con molte meno munizioni obiettivi mobili a blindatura leggera.

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

Le munizioni d'artiglieria convenzionali (obici d'acciaio a frammentazione) hanno un'efficacia ridotta contro gli obiettivi blindati. Anche aumentando il numero di pezzi d'artiglieria e dunque le munizioni convenzionali utilizzate, il loro effetto resta limitato. La durata della posizione di tiro richiesta è quindi prolungata, il che aumenta la vulnerabilità dei pezzi d'armamento (fuoco di controbatteria). Con le munizioni convenzionali, inoltre, la portata si riduce da 30 km a 23 km al massimo.

Al contrario, le munizioni a dispositivo di ricerca escluse dalla Convenzione (SMArt 155) dispongono di un'elevata efficacia e di una maggiore probabilità di impatto nella zona mirata. Parallelamente, l'effetto cumulativo di componenti tecniche riduce il rischio di ordigni inesplosi (cfr. capitoli 5.3 e 7.1).

1.4.5. Istruzione

Le munizioni sono stoccate solo in caso di guerra e non sono lanciate in Svizzera per l'assenza di aree adeguate sempre bloccate.

Sul piano dell'istruzione, il maneggio dei proiettili cargo è simulato sui pezzi d'artiglieria con munizioni finte.

I comandanti di tiro vengono formati esclusivamente su simulatori per le operazioni di tiro con proiettili cargo, diverse dalle operazioni di tiro con gli altri tipi di munizioni d'artiglieria.

La possibilità di utilizzare i proiettili cargo 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).

2. Contesto

2.1. La Convenzione su alcune armi convenzionali (CCW)

2.1.1. Iniziativa svizzera

Dalla fine degli anni Novanta, la Svizzera ha incominciato a impegnarsi a favore di misure volte a diminuire il rischio dei residui bellici esplosivi. La necessità di ridurre il numero di ordigni inesplosi era evidente. In quanto Stato parte della Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di

causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato⁶ del 1980 (in seguito CCW), la Svizzera si è impegnata al fianco di altri paesi (segnatamente l'Austria, il Belgio, il Canada, l'Irlanda, la Norvegia, la Svezia e la Nuova Zelanda) in favore di una regolamentazione internazionale obbligatoria. Quest'ultima verteva su misure tecniche preventive che prevedevano l'aggiunta di dispositivi tecnici nei proiettili per ridurre il rischio di tiri mancati.

Nello stesso periodo, alcune ONG hanno incominciato a intervenire nel quadro delle riunioni della CCW e a sensibilizzare gli Stati sull'impatto umanitario delle munizioni a grappolo e sulla necessità di sviluppare il diritto internazionale umanitario per vietare tali armi, mentre il CICR si è chinato sulla questione più generale dei residui bellici esplosivi, comprese le munizioni a grappolo.

In occasione della seconda Conferenza d'esame della CCW nel 2001, il negoziato per una regolamentazione internazionale relativa a un miglioramento tecnico delle munizioni a grappolo ha incontrato forti opposizioni. Una soluzione di compromesso ha riorientato la discussione sulla problematica più generale dei residui bellici esplosivi. La Conferenza d'esame ha così incaricato un gruppo di esperti governativi di discutere delle misure da adottare per ridurre l'impatto umanitario dei residui, comprese le misure preventive per evitare che le munizioni (incluse le submunizioni) diventino residui bellici esplosivi. Il risultato di questi lavori è stata l'adozione, nel novembre 2003, del Protocollo V concernente i residui bellici esplosivi allegato alla CCW.

2.1.2. Protocollo V sui residui bellici esplosivi

Questo Protocollo, l'ultimo adottato⁷ nel quadro della CCW, prevede le disposizioni seguenti per affrontare il problema dei residui bellici esplosivi:

- misure per minimizzare il rischio che munizioni diventino residui bellici esplosivi;
- bonifica delle zone interessate;
- registrazione e condivisione delle informazioni concernenti l'impiego di munizioni al fine di facilitare la demarcazione, la bonifica e la distruzione.

Il Protocollo V nasce dalla constatazione che dopo il cessate il fuoco i residui bellici esplosivi causano gravi problemi umanitari e intende ridurre i pericoli e gli effetti dei residui per le popolazioni civili adottando misure correttive postbelliche. Un allegato tecnico precisa i diversi obblighi da rispettare formulando raccomandazioni che tuttavia non sono giuridicamente vincolanti e fornisce direttive generali sulla fabbricazione, la manipolazione e il deposito di munizioni esplosive.

La Svizzera si è detta soddisfatta del contenuto del Protocollo V, ma ha altresì constatato che non permetteva di risolvere integralmente il problema. Anche dopo la chiusura dei negoziati che hanno condotto al Protocollo V e prima del dibattito condotto all'epoca sulle munizioni a grappolo, la Svizzera considerava indispensabile adottare misure preventive e migliorare l'affidabilità delle munizioni per proteggere durevolmente le popolazioni civili. In tale contesto, ha organizzato nel 2004 con la Germania un laboratorio internazionale sulle misure tecniche di prevenzione, proponendo in quell'occasione approcci come i meccanismi di autodisattivazione, di autoneutralizzazione e di autodistruzione. Oggi, la Svizzera continua a sostenere iniziative multilaterali in questo senso.

2.2. La Conferenza d'esame degli Stati parte della CCW del 2006

Dopo l'adozione nel 2003 del Protocollo V sui residui bellici esplosivi nel quadro della CCW, molti paesi avevano rilevato che il nuovo testo non proteggeva sufficientemente le

⁶ RS 0.515.091 ; 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, CCW (1980)

⁷ Il Protocollo V è stato adottato nel novembre 2003 ed è entrato in vigore nel novembre 2006.

popolazioni civili dalle conseguenze umanitarie dell'impiego di munizioni a grappolo, lanciando il negoziato per uno strumento giuridico vincolante su questo tipo di armi. Alcuni Stati ne volevano il divieto totale, altri auspicavano la regolamentazione del loro impiego accompagnata da miglioramenti tecnici delle armi stesse.

In occasione della terza Conferenza d'esame degli Stati parte della CCW nel novembre 2006 a Ginevra, questi ultimi hanno deciso di affrontare il problema delle submunizioni con un mandato di discussione per il 2007. La proposta di un mandato di negoziazione concernente un nuovo strumento di diritto internazionale sulle submunizioni, sostenuta da 26 Stati, tra cui la Svizzera, è tuttavia stata respinta (a causa dell'opposizione di un numero contenuto di paesi importanti, come gli Stati Uniti, la Federazione russa, l'India e il Pakistan). Questi stessi Stati si sono allora associati a una dichiarazione politica che riaffermava la loro consapevolezza della minaccia umanitaria grave e urgente costituita dalle munizioni a grappolo e che chiedeva l'inizio immediato di negoziati in vista della conclusione di un accordo internazionale volto a vietare le submunizioni che presentano una minaccia umanitaria grave.

Sulla scorta di tale dichiarazione, la Norvegia ha deciso di organizzare una conferenza sulle munizioni a grappolo nel febbraio 2007. Il Processo di Oslo, sfociato nel 2008 nell'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo (CCM⁸), è nato in seguito a questa conferenza.

Dal 2007, anche in seno al processo CCW vengono di nuovo condotti negoziati allo scopo di definire regolamentazioni internazionali per le submunizioni nel quadro di un protocollo aggiuntivo alla CCW.

3. Il Processo di Oslo e l'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo (CCM)

3.1. La genesi e la struttura del Processo di Oslo

Come il Processo di Ottawa, sfociato nell'adozione della Convenzione sulle mine antiuomo a cui si ispira, il Processo di Oslo è stato lanciato per dare un seguito alle preoccupazioni concernenti l'impatto delle armi incriminate sulla popolazione civile. I due Processi hanno tuttavia differenze fondamentali, segnatamente in ragione della natura delle armi contestate, del numero di paesi colpiti e di paesi produttori. Se le conseguenze umanitarie sui civili di questi due tipi di armi sono pari in quanto a gravità, la portata del flagello delle mine antiuomo è superiore a quella delle munizioni a grappolo.

Nel febbraio 2007, 46 governi, tra cui quello elvetico, si sono riuniti a Oslo e vi hanno firmato una dichiarazione politica con la quale si impegnavano a definire nel 2008 uno strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a vietare l'impiego, la fabbricazione, il trasferimento e il deposito di munizioni a grappolo che causano danni inaccettabili alle popolazioni civili. Tale strumento doveva prevedere anche risorse adeguate per l'assistenza alle vittime e l'eliminazione dei residui di munizioni a grappolo nelle zone contaminate. Aveva così avuto inizio il Processo di Oslo, che prevedeva quattro grandi tappe. Sono state organizzate riunioni in Perù (maggio 2007), Austria (dicembre 2007) e Nuova Zelanda (febbraio 2008), dove oltre un centinaio di paesi ha firmato la Dichiarazione di Wellington, che ribadiva concretamente gli impegni assunti a Oslo. La Conferenza diplomatica di Dublino, che ha portato all'adozione della CCM nel maggio 2008, è stata la quarta e ultima tappa del Processo.

Il Processo di Oslo è stato condotto da un nucleo centrale di sei paesi – la Norvegia, l'Austria, la Santa Sede, la Nuova Zelanda, l'Irlanda e il Messico – che hanno presieduto le riunioni e preparato i documenti. Il primo progetto di convenzione sulle munizioni a grappolo è stato sottoposto nel maggio 2007 a Lima agli Stati partecipanti al Processo di Oslo. Esso prevedeva il divieto di tutte le munizioni che potevano entrare nella categoria delle munizioni a grappolo sulla base della formulazione del trattato di divieto delle mine antiuomo. Il nucleo

⁸ Acronimo di *Convention on Cluster Munitions*.

centrale spingeva per un divieto completo e poteva contare sul sostegno di paesi dell'Africa e del Sudamerica. Un secondo gruppo riuniva soprattutto i paesi che fabbricavano o stoccavano munizioni a grappolo: il gruppo degli Stati *like-minded*⁹, al quale apparteneva la Svizzera (per le munizioni a grappolo dell'esercito elvetico, cfr. capitolo. 1.4). Per questi paesi, solo alcune munizioni a grappolo andavano vietate. Le due posizioni erano dunque molto distanti. Le riunioni successive hanno fornito l'opportunità di scambiarsi pareri su tutti gli elementi che avrebbero potuto diventare parte integrante della futura convenzione.

Occorre notare che parallelamente al Processo di Oslo, anche gli Stati parte della CCW (tra cui gli Stati Uniti, la Federazione russa e la Cina, che non partecipavano al Processo di Oslo) hanno affrontato la questione delle munizioni a grappolo. Un gruppo di esperti governativi è stato incaricato nel 2007 di negoziare il più rapidamente possibile una proposta per trattare nel migliore dei modi il problema e di fare rapporto sui progressi compiuti in occasione della Riunione degli Stati parte nel novembre 2008. Finora, questo processo non ha ancora dato risultati concreti e non si sa se ne darà nel futuro prossimo. Numerosi Stati che hanno partecipato al Processo di Oslo, tra cui la Svizzera, si impegnano tuttavia a favore di uno strumento di diritto internazionale che coinvolga anche i principali fabbricanti di submunizioni.

3.2. Posizione della Svizzera

3.2.1. Principali atti parlamentari lanciati prima del Processo di Oslo

L'iniziativa parlamentare Dupraz

L'iniziativa parlamentare Dupraz¹⁰, depositata il 7.12.2005 al Consiglio nazionale, è volta a modificare la Legge sul materiale bellico (LMB), in particolare il capitolo 2 sul divieto di determinate armi. L'obiettivo principale dell'iniziativa è il 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-CS) il 10 giugno 2008.

In occasione del nuovo esame dell'iniziativa Dupraz, il 23 giugno 2008 la CPS-CS 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 suo sostegno alla nuova Convenzione. La CPS-CS invita inoltre la Svizzera a ratificare al più presto la Convenzione e ad adeguare di conseguenza la legislazione nazionale. La CPS-CS ha così rimandato l'esame dell'iniziativa parlamentare Dupraz per evitare di lanciare due processi legislativi con lo stesso obiettivo, reputando che la CCM soddisferà gran parte delle condizioni dell'iniziativa parlamentare Dupraz.

La mozione Glanzmann-Hunkeler

La mozione Glanzmann-Hunkeler¹², depositata l'11.12.2006 e accettata 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 e/o della loro imprecisione. La rapida evoluzione del Processo di Oslo, tuttavia, ha *de facto* annullato la necessità di attuare questa mozione.

La mozione Glanzmann-Hunkeler ha comunque spinto il Consiglio federale a compiere il primo passo verso l'eliminazione delle munizioni a grappolo che causano problemi umanitari e ha determinato la posizione svizzera all'inizio del Processo di Oslo.

⁹ Il gruppo degli Stati *like-minded*, composto, oltre che dalla Svizzera, anche dalla Germania, dal Regno Unito, dal Canada, dall'Australia e dalla Francia, si era costituito su iniziativa di quest'ultima prima della Conferenza di Vienna nel dicembre 2007.

¹⁰ 05.452

¹¹ 08.3444

¹² 06.3661

3.2.2. Evoluzione della posizione della Svizzera al Processo di Oslo

In occasione della terza Conferenza d'esame della CCW nel 2006, la Svizzera ha sostenuto la proposta di un mandato volto a creare un gruppo di lavoro per avviare negoziati nel quadro della CCW per uno strumento giuridicamente vincolante concernente i problemi umanitari posti da certe munizioni a grappolo. Considerata la realtà sul terreno, ossia le conseguenze per la vita delle popolazioni civili e la ricostruzione dei paesi colpiti, la Svizzera era dell'opinione che i principi fondamentali e le regole del diritto umanitario non erano sufficienti.

Non essendo stata trovata alcuna intesa tra gli Stati parte della CCW sull'avvio di negoziati per un nuovo trattato internazionale sulle munizioni a grappolo, la Svizzera ha aderito alla dichiarazione politica comune fatta da ventisei Stati per negoziare un accordo sulle submunizioni (cfr. *supra* capitolo 2.2) e ha partecipato alla Conferenza di Oslo sulle submunizioni nel febbraio 2007 (cfr. *supra* capitolo 3.1).

La posizione elvetica, motivata dalla ricerca dell'equilibrio tra le esigenze umanitarie e le necessità militari, poteva essere riassunta in quattro punti principali:

- (i) l'urgenza di risolvere i problemi umanitari causati dalle munizioni a grappolo;
- (ii) la necessità di nuove norme di diritto internazionale umanitario che ne rafforzino i principi esistenti e che siano sostanziali, efficaci, in grado di migliorare la situazione umanitaria dei civili colpiti dal flagello delle submunizioni e nel limite del possibile universali (senza escludere subito dal processo i più importanti produttori e utilizzatori di munizioni a grappolo, segnatamente gli Stati Uniti, la Federazione russa e la Cina);
- (iii) il divieto di impiego delle submunizioni in zone densamente popolate;
- (iv) il divieto dei tipi di submunizioni che presentano una grave minaccia umanitaria.

La Svizzera ha potuto aderire alla Dichiarazione di Oslo nella misura in cui quest'ultima poneva come obiettivo la conclusione di un trattato internazionale nel 2008 che vietasse la fabbricazione, l'impiego, il trasferimento e il deposito di munizioni a grappolo che causano danni inaccettabili alla popolazione civile e la creazione di un quadro legale per la cooperazione, l'assistenza alle vittime e la distruzione delle scorte. Il fatto che gli Stati presenti a Oslo avessero deciso di continuare in altri fori (CCW, prima Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU ecc.) ad affrontare le sfide umanitarie presentate dalle submunizioni costituiva un punto importante per la Svizzera.

La Svizzera ha quindi ribadito spesso il suo sostegno al Processo di Oslo, sottolineando in ogni occasione il suo impegno a favore dello sviluppo di nuove norme di diritto internazionale umanitario sostanziali, efficaci e in grado di proteggere la popolazione civile nelle zone contaminate dalle submunizioni. Per tutta la durata del Processo di Oslo, ha continuato a partecipare attivamente alle discussioni in seno alla CCW, considerando complementari questi due fori, che si rafforzano vicendevolmente.

Nonostante il riconoscimento generale dell'importanza umanitaria della problematica e il forte sostegno a favore di uno strumento giuridicamente vincolante sulle submunizioni, si sono rapidamente distinti due fronti in seno al Processo di Oslo: da un lato, gli Stati *like-minded*, per i quali solo le munizioni a grappolo che causano danni inaccettabili ai civili dovevano essere bandite. Dall'altro, gli Stati del nucleo centrale e gli Stati vittime (sostenuti dalla società civile), che auspicavano un divieto totale delle munizioni a grappolo.

Dal punto di vista svizzero, pareva molto importante giungere a una definizione generale di queste munizioni e determinare quali causassero danni inaccettabili alla popolazione civile. In tal senso, la Svizzera prediligeva un approccio che prendesse in considerazione i criteri di precisione e di affidabilità delle munizioni a grappolo, pur nella consapevolezza che tali criteri avrebbero dovuto essere definiti. Questo approccio aderiva a quello del CICR, per il quale il nuovo trattato doveva vietare le munizioni a grappolo imprecise e inaffidabili, e prevedere l'eliminazione dei depositi esistenti.

Oltre alla questione delle definizioni, la Svizzera ha continuamente sottolineato l'importanza di prendere in considerazione quanto acquisito a livello internazionale nel corso dell'ultimo decennio in materia di assistenza alle vittime, in particolare il principio della non discriminazione delle vittime secondo la causa dell'incidente e l'integrazione dell'assistenza alle vittime nelle politiche nazionali di sanità pubblica, servizi sociali e diritti dell'uomo.

In occasione della Conferenza di Wellington del febbraio 2008, cruciale perché prevedeva l'associazione a una dichiarazione politica che avrebbe dovuto dare il la ai negoziati di Dublino (Dichiarazione di Wellington), le divergenze tra i paesi *like-minded* e i paesi vicini al nucleo centrale si sono accentuate. Questi ultimi, sostenuti dalla maggioranza degli Stati aderenti al Processo e dalla società civile, consideravano che il divieto di tutte le munizioni a grappolo rappresentava un processo irreversibile. Il gruppo dei *like-minded*, in minoranza, era piuttosto reticente nei confronti di un divieto completo di queste munizioni, e desiderava escludere dallo strumento le submunizioni cosiddette "intelligenti"¹³, ossia quelle dotate di meccanismi di autodistruzione, autodisattivazione o autoneutralizzazione.

A Wellington, la delegazione svizzera si è impegnata a favore dei cinque punti seguenti:

- (i) divieto totale e immediato delle submunizioni che hanno conseguenze umanitarie inaccettabili;
- (ii) esclusione dei tipi di submunizioni dette "*sensor-fused*" (ossia dotate di differenti sistemi di guida ad alta tecnologia in grado di correggere la precisione nella fase terminale verso il bersaglio) dal campo d'applicazione della futura Convenzione;
- (iii) inclusione di un periodo di transizione per certi tipi di submunizioni e in determinate circostanze;
- (iv) conservazione di un numero limitato e realistico di submunizioni vietate dalla Convenzione, segnatamente a scopo di formazione e di sviluppo di tecniche di rilevazione, di test, di bonifica delle zone contaminate, di distruzione e di contromisure;
- (v) in materia di assistenza alle vittime, preservazione di quanto acquisito negli ultimi dieci anni nei vari fori multilaterali, in particolare il principio di non discriminazione delle vittime secondo la causa dell'incidente.

La Svizzera ha presentato proposte concrete di emendamento del progetto di convenzione presentato a Wellington. Tali proposte vertevano sulle definizioni (punti i e ii precedenti), sull'inclusione di un articolo che prevedesse un periodo di transizione per certi tipi di submunizioni vietati (punto iii) e su stanziamenti importanti in materia di assistenza alle vittime (punto v).

Le proposte svizzere e quelle di altri Stati sono state riportate in un documento separato (compendio) trasmesso alla Conferenza diplomatica di Dublino con il progetto di Convenzione che ne costituiva la proposta di base. La Svizzera ha così potuto allinearsi alla Dichiarazione di Wellington, firmata da 82 paesi (su 103 presenti).

3.3. La Conferenza diplomatica per l'adozione della Convenzione sulle munizioni a grappolo (Dublino)

111 Stati provenienti dai cinque continenti, tra cui una ventina di paesi produttori e detentori di submunizioni (compresi Francia, Regno Unito, Germania e Giappone), hanno partecipato ai negoziati che hanno reso possibile il successo della Conferenza, alla quale hanno preso parte anche il CICR, l'ONU e oltre 250 rappresentanti della società civile. I principali produttori e utilizzatori di munizioni a grappolo del mondo, ossia Stati Uniti, Cina e Federazione russa, erano invece assenti.

¹³ Ossia le submunizioni dotate di un sistema di guida e concepite per colpire un obiettivo preciso sopra una determinata zona (*sensor-fused submunitions*)

Allo scopo di sostenere i negoziati, la Presidenza ha nominato facilitatori per i sei temi più discussi, tra cui la questione delle relazioni tra gli Stati parte della Convenzione e gli Stati non parte nel quadro di operazioni militari multinazionali (interoperabilità), affidata alla Svizzera. Gli altri temi erano il preambolo (Australia), le definizioni (Nuova Zelanda), il deposito e la distruzione delle scorte (Norvegia), la bonifica e la distruzione dei residui di munizioni a grappolo (Irlanda), l'assistenza alle vittime (Austria) e il rispetto delle disposizioni della Convenzione (Sudafrica).

La responsabile della delegazione elvetica, l'Ambasciatrice Christine Schraner Burgener, è stata in grado di presentare un testo consensuale sul problema dell'interoperabilità, identificato come punto chiave da tutti i partecipanti per la riuscita dei negoziati. In qualità di Stato neutrale non partecipante ad alcuna alleanza militare, la Svizzera ha pertanto potuto giocare un ruolo costruttivo e decisivo nel raggiungimento del compromesso.

Nonostante le importanti divergenze di opinione all'inizio dei negoziati, alla fine la Conferenza 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. Il divieto generale sancito dalla Convenzione bandirà tutte le munizioni a grappolo che sono state utilizzate finora nei conflitti e limiterà in modo significativo lo sviluppo futuro di tali armi.

La Svizzera aveva proposto l'inclusione di un periodo di transizione per l'impiego e il deposito di determinati tipi di submunizioni vietati dalla Convenzione, ma la proposta è stata massicciamente respinta. In compenso, la Svizzera ha visto premiato il suo impegno in particolare per quanto concerne l'esenzione prevista dall'articolo 2 sulle definizioni (cfr. *infra* capitolo 6.3), la conservazione di submunizioni a scopo di formazione e l'assistenza alle vittime.

L'adozione all'unanimità della Convenzione è stata resa possibile dal fatto che è stata presentata dal Presidente della Conferenza come un pacchetto, la cui confezione ha richiesto concessioni a tutte le parti in causa. L'equilibrio proposto tra la definizione, l'interoperabilità, la rinuncia a un periodo di transizione e l'assistenza alle vittime ha rappresentato il compromesso al quale gli Stati erano disposti. In questo senso, va sottolineato il ruolo fondamentale della presidenza irlandese.

3.4. La Conferenza per la firma della Convenzione sulle munizioni a grappolo (Oslo)

In occasione della seduta del 10 settembre 2008, il Consiglio federale ha deciso di approvare la CCM, con riserva di ratifica, soddisfacendo le richieste contenute negli atti parlamentari¹⁴ presentati dopo l'adozione della CCM. Ha pertanto deciso che la Svizzera avrebbe partecipato alla cerimonia di apertura per la firma della CCM il 3 e il 4 dicembre a Oslo, cerimonia che ha consentito a 93 Stati di firmare la Convenzione.

A Oslo, la Svizzera ha definito la nuova Convenzione forte e ambiziosa, si è felicitata per questo nuovo sviluppo storico del diritto internazionale umanitario e ha sottolineato la collaborazione privilegiata tra gli Stati, le organizzazioni internazionali e la società civile e tra gli Stati in possesso di munizioni a grappolo e quelli colpiti dal flagello di tali armi che ha portato alla riuscita del Processo di Oslo.

I principali assenti dalla Conferenza erano gli Stati Uniti, la Federazione russa, la Cina, l'India, il Pakistan e Israele, 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, ritenuta essenziale.

¹⁴ Mozione Hiltbold: divieto concernente le bombe a grappolo (08.3308); mozione Maury Pasquier: divieto concernente le bombe a grappolo (08.3321); mozione Commissione della politica di sicurezza del CS: consenso di Dublino (08.3444)

4. Panoramica del contenuto e della struttura della Convenzione sulle munizioni a grappolo

La Convenzione sulle munizioni a grappolo (CCM) prevede 23 articoli. Il divieto di impiego, deposito, fabbricazione e trasferimento delle munizioni a grappolo costituisce il cuore della CCM. Tale divieto è completato dall'obbligo di distruggere le scorte esistenti e di bonificare le zone contaminate entro i termini stabiliti. Parallelamente, la CCM fornisce per la prima volta una definizione riconosciuta a livello internazionale delle submunizioni e delle armi che, secondo criteri cumulativi molto precisi, non sono considerate a submunizioni.

La Convenzione contiene altresì disposizioni sulla cooperazione e l'assistenza internazionali per la sua attuazione e sull'assistenza alle vittime (il termine "vittime di munizioni a grappolo" è definito in modo ampio), e prevede misure di trasparenza nel quadro dell'applicazione da parte degli Stati, nonché l'obbligo di comminare sanzioni penali a livello interno per prevenire e reprimere qualsiasi attività contraria alle disposizioni. La Convenzione, infine, contiene un articolo concernente le relazioni con gli Stati non parte della stessa. Tale articolo (art. 21) affronta il problema dell'interoperabilità, ossia le situazioni nelle quali Stati con obblighi giuridici differenti collaborano nel quadro di alleanze militari. Come menzionato in precedenza, questo articolo è stato a lungo dibattuto e ha rappresentato una delle chiavi per ottenere il consenso durante la Conferenza di Dublino.

5. Valutazione

5.1. Rafforzamento del diritto internazionale umanitario

La nuova Convenzione sulle munizioni a grappolo costituisce uno sviluppo sostanziale del diritto internazionale umanitario che va a rafforzare il primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, la Convenzione di Ottawa, i Protocolli II emendato e V allegati alla CCW, concernenti rispettivamente il divieto o la restrizione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi e i residui bellici esplosivi. Le munizioni a grappolo faranno parte di una categoria di armi illecite ai sensi di questo diritto in ragione delle sofferenze inaccettabili che causano soprattutto alla popolazione civile.

Anche se rientra nel campo del diritto internazionale umanitario, la nuova Convenzione contiene elementi di disarmo essenziali per il suo impatto diretto sul terreno. La ratifica di questo trattato comporta che numerosi Stati presenti a Dublino debbano distruggere tutte le loro scorte di munizioni a grappolo.

Il Processo di Oslo e l'adozione della CCM, inoltre, hanno certamente 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. capitoli 3.1 e 3.2.2), la Svizzera partecipa a questi negoziati e, al di là del processo di stigmatizzazione avviato dalla CCM, per ragioni umanitarie resta convinta della necessità di potenziare il regime giuridico internazionale affinché la maggioranza delle munizioni a grappolo depositate nel mondo sia soggetta a divieti di impiego e di proliferazione. Questi divieti, ben inteso, dovrebbero essere complementari a quelli sanciti dalla CCM.

5.2. La Convenzione nel quadro della politica estera, della sicurezza, del controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera

Gli sforzi in materia di disarmo che mitigano o eliminano le conseguenze umanitarie, politiche e socio-economiche di determinate armi sono una priorità della politica estera svizzera, volta ad aumentare la sicurezza umanitaria durante un conflitto e nel contesto postbellico. Con la ratifica della CCM, la Svizzera rafforzerebbe la sua posizione 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 lo sviluppo economico e sostenibile,

costituiscono una minaccia per le truppe di pace e le attività di promozione della pace, e rendono impossibile o ritardano il ritorno dei profughi interni perché limitano notevolmente la libertà di movimento delle persone. Si tratta di importanti tematiche della politica estera elvetica, che possono essere affrontate soltanto incominciando con il divieto delle munizioni a grappolo e di altri residui bellici. L'adesione della Svizzera alla CCM incrementerebbe inoltre la credibilità del nostro paese nel settore del disarmo in generale e offrirebbe l'opportunità di intervenire più efficacemente nei fori internazionali pertinenti.

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 una 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. Nel quadro delle armi convenzionali, la Svizzera auspica un divieto delle munizioni a grappolo, dato che il diritto internazionale umanitario vieta o limita l'impiego di armi per ridurre le conseguenze dei conflitti sulla popolazione civile.¹⁵

La Convenzione sulle munizioni a grappolo soddisfa questi principi, è giuridicamente vincolante e potenzia in modo considerevole il diritto internazionale umanitario a protezione della popolazione civile.

5.3. Esclusione delle munizioni a dispositivo di ricerca

La definizione di munizioni a grappolo proposta dalla Convenzione si basa su cinque criteri cumulativi per escludere i tipi più moderni di munizioni madre. Le munizioni a dispositivo di ricerca (p.es. SMARt, cfr. capoverso 1.3.1) costituiscono un'evoluzione: ricerca attiva del bersaglio, maggiore precisione, minor numero di submunizioni e sicurezze elettroniche contro i tiri sbagliati.

Le principali caratteristiche che, combinate, sono tipiche delle munizioni a grappolo problematiche, ossia la disassicurazione meccanica, la spoletta a percussione, la sensibilità allo sfregamento, non sono più presenti nelle munizioni a dispositivo di ricerca in forma combinata oppure non sono più presenti del tutto. Le componenti elettroniche in generale, come pure i meccanismi integrati di autodistruzione e autodisattivazione in particolare, riducono sensibilmente il rischio di tiri sbagliati. Al momento, tuttavia, mancano cifre concrete e studi indipendenti sul numero di tiri sbagliati di munizioni a dispositivo di ricerca provenienti da operazioni militari.

Visto l'elevato livello tecnologico, le munizioni a dispositivo di ricerca sono più costose, troppo per essere accessibili a tutte le forze armate. In tale contesto, si tratta di sapere se l'assenza di caratteristiche qualitative dei tipi di munizione esclusi dalla Convenzione consentirebbe di fabbricare in futuro munizioni meno costose e di qualità inferiore comportanti, nel peggiore dei casi, un rischio più elevato di tiri sbagliati. Allo stato attuale, nulla lascia presagire un'evoluzione in questo senso.

5.4. 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, gli Stati Uniti) non sosterranno la Convenzione né a corto né a medio termine, niente può escludere l'impiego di questo tipo di armi in conflitti futuri. Ciò vale in particolare per i conflitti tra forze armate convenzionali, ma anche per quelli nei quali intervengono attori non governativi pesantemente equipaggiati. A tale proposito, è lecito attendersi che l'efficacia militare ed economica di queste munizioni continui a essere invocata per giustificarne l'impiego.

¹⁵ Rapolsic 2010, pag. 33

Alcuni Stati, inoltre, affermano che l'utilizzo di munizioni a grappolo (e di munizioni a dispositivo di ricerca) aumenta la sicurezza dei loro soldati perché consente di attaccare gli obiettivi impiegando meno materiale e personale.

5.5. Effetto stigmatizzante

Il divieto globale delle mine antiuomo sancito nella seconda metà degli anni Novanta ha comportato una stigmatizzazione generale di questo tipo di arma. Anche al di fuori della cerchia degli Stati parte, forze armate si sono viste delegittimare l'impiego di mine antiuomo. È possibile spingersi oltre, evocando una sorta di condanna. In questo modo, si stabilisce un legame tra l'impiego di mine antiuomo e il prezzo politico o i danni che esso comporta a diversi livelli e in diversi settori.

In questo contesto, il divieto delle munizioni a grappolo persegue una stigmatizzazione e una vera e propria condanna. Come nel caso dell'impiego di mine antiuomo, deve esistere un legame tra l'uso delle munizioni a grappolo e il danno politico. Questo effetto stigmatizzante sembra già in atto, come pare dimostrare il conflitto dell'agosto 2008 tra la Georgia e la Russia: le due parti si sono accusate vicendevolmente di aver fatto ricorso ad munizioni a grappolo e ne hanno immediatamente smentito l'impiego.

Come indicano le esperienze acquisite con il divieto delle mine antiuomo, l'effetto stigmatizzante non impedirà del tutto l'utilizzo delle munizioni a grappolo. Oggi, le mine antiuomo sono ancora utilizzate da attori governativi e soprattutto non governativi.¹⁶ Si suppone pertanto che la condanna delle munizioni a grappolo ne ridurrà l'impiego su scala mondiale, ma non riuscirà ad arrestarlo in modo definitivo.

5.6. Assistenza alle vittime

Le disposizioni della Convenzione concernenti l'assistenza alle vittime (preambolo, art. 2, cpv. 1 e art. 5) rappresentano un modello in materia. La cooperazione internazionale ne esce rafforzata e la menzione dell'assistenza alle comunità crea una base giuridica per lo sviluppo di programmi consolidati e non discriminatori.

L'articolo 5 prevede obblighi per gli Stati responsabili volti a migliorare l'impatto e il coordinamento dell'assistenza alle vittime. L'elaborazione di un piano e di un preventivo nazionali, come pure la designazione di un punto focale sono disposizioni pratiche che mirano a facilitare l'attuazione delle norme generali.

La ratifica di uno strumento di questo genere permetterebbe alla Svizzera di partecipare all'evoluzione dell'interpretazione di queste disposizioni fondamentale per il miglioramento delle condizioni delle persone più vulnerabili, ma anche di meglio coordinare a livello internazionale la messa in opera della sua politica di cooperazione.

5.7. Divieto del finanziamento

Secondo i termini della Convenzione (art. 1, lett. c), è prosritto qualsiasi atto volto ad assistere un'attività vietata in virtù della Convenzione. Su impulso della società civile, la nozione di assistenza evocata all'art. 1, lett. c della Convenzione ha suscitato, dopo la sua adozione, dibattiti a diversi livelli sull'interpretazione corretta di tale termine e degli atti presi in considerazione. Questo punto verrà affrontato nei dettagli al capoverso 6.2.

6. Commento

I capitoli 6.1-6.11 illustrano gli articoli centrali della Convenzione, quelli più discussi durante i negoziati. Il capitolo 6.12 passa in rassegna le altre disposizioni della Convenzione.

¹⁶ Vedi anche International Campaign to Ban Landmines (ICBL): Landmine Monitor Report 2009. Toward a mine-free world, Ottawa: Mines Action Canada, 2009.

6.1. Preambolo

La questione dell'assistenza alle vittime è menzionata nei tre capoversi del preambolo, che riconoscono i diritti delle vittime delle munizioni a grappolo e la loro dignità. È inoltre sottolineata la necessità di avere un approccio che tenga conto delle diverse sensibilità legate al genere e all'età e quella di considerare le esigenze specifiche dei gruppi più vulnerabili.

6.2. Obblighi generali e campo d'applicazione (art. 1)

L'articolo 1 della CCM contiene un divieto assoluto delle munizioni a grappolo. L'impiego, lo sviluppo, la fabbricazione, l'acquisto, 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 impegnarsi in attività contrarie alla Convenzione. Questo divieto include la vendita di scorte nazionali di munizioni a grappolo a Stati o gruppi.

L'articolo 3 (cfr. *infra* capitolo 6.4) prevede eccezioni specifiche in materia di conservazione di un numero contenuto di munizioni a grappolo a scopo di formazione, di ricerca in materia di tecniche di bonifica e di distruzione, di sviluppo di contromisure.

Per gli Stati preoccupati dalla questione dell'interoperabilità, il capoverso 1, lett. b e c era un problema perché vieta di stoccare, conservare o trasferire a chiunque direttamente o indirettamente munizioni a grappolo (cpv. 1, lett. b) e di assistere altri Stati in qualsiasi attività vietata a uno Stato parte in virtù della Convenzione (cpv. 1, lett. c). Questo punto è tuttavia stato regolato da un articolo specifico dedicato alle relazioni con gli Stati non parte della Convenzione (art. 21), che sarà trattato al capitolo 6.11.

La nozione di assistenza o di incoraggiamento formulata all'art. 1, lett. c della Convenzione non è definita più precisamente nel diritto svizzero né in quello internazionale. Se nel quadro di un'interpretazione il fatto che la nozione di incoraggiamento comprenda segnatamente il divieto di una partecipazione attiva alla gestione finanziaria di un'attività vietata ai sensi della Convenzione non dovrebbe essere contestato, occorre sapere se tale divieto coinvolga anche forme di finanziamento indiretto, come ha suggerito la società civile dopo la firma della Convenzione. Il senso e lo scopo della Convenzione, che mira in primo luogo a un rafforzamento del diritto internazionale umanitario e alla protezione della popolazione civile, non consentono di ignorare un divieto di finanziamento indiretto. Questa interpretazione è condivisa anche dai maggiori rappresentanti del Processo di Oslo, ossia la Norvegia, l'Irlanda, il Belgio e il Regno Unito (vedi anche capitolo 9.2.2).

6.3. Definizioni (art. 2)

L'articolo 2 incomincia con una definizione delle vittime di munizioni a grappolo. Questo aspetto sarà trattato di seguito nel quadro del capitolo 6.6 sull'assistenza alle vittime.

L'articolo 2 definisce diversi termini tecnici e nozioni utilizzati nella Convenzione. Esso descrive le munizioni a grappolo come una munizione classica concepita per disperdere o liberare submunizioni esplosive, ciascuna di peso inferiore ai 20 chilogrammi, e comprendente queste submunizioni esplosive. Tale definizione copre la maggioranza delle munizioni a grappolo fabbricate e utilizzate oggi.

L'articolo 2, capoverso 2, esclude dalla definizione certi tipi di munizioni. Dopo la considerazione dei termini e delle nozioni tecnici, la discussione durante i negoziati di Dublino si è focalizzata sui tipi di munizione che dovrebbero essere esclusi dalla definizione di munizioni a grappolo. Il dibattito in merito alla formulazione del capoverso 2 (c) si è rivelato molto delicato.¹⁷ Diverse caratteristiche delle submunizioni sono state passate in rassegna e

¹⁷ L'adozione dei capoversi 2 (a) e 2 (b) concernenti l'esclusione delle munizioni concepite per lanciare fumogeni, esche e altri artifici pirotecnici o per produrre effetti elettrici ed elettronici non ha posto particolari problemi.

analizzate in funzione dei loro effetti, in particolare delle loro conseguenze umanitarie. Mentre il gruppo di Stati *like-minded* discuteva su specificità tecniche come il tiro a un bersaglio costituito da un oggetto unico o i sistemi di autodistruzione, i gruppi africano e sudamericano non riconoscevano la necessità del capoverso 2 (c).

Una proposta della Norvegia di aggiungere alle caratteristiche già discusse criteri legati al peso (nell'intestazione del capoverso 2 e nel sottocapoverso (c)) ha costituito una prima svolta. La Norvegia, che beneficiava di una considerevole credibilità agli occhi dei gruppi africano e sudamericano per il suo ruolo di iniziatore del Processo di Oslo, è infatti riuscita a convincere alcuni Stati fino a quel momento contrari a un sottocapoverso (c) che con l'introduzione della nozione di peso tutte le munizioni a grappolo oggi impiegate sarebbero vietate e lo sviluppo futuro delle submunizioni fortemente limitato. La quasi totalità del gruppo di Stati *like-minded* sosteneva l'approccio cumulativo dei cinque criteri proposti, ossia:

- meno di dieci submunizioni esplosive per munizione;
- ogni submunizione esplosiva pesa più di 4 kg;
- ogni submunizione esplosiva è concepita per individuare e attaccare un bersaglio costituito da un oggetto unico¹⁸;
- ogni submunizione esplosiva è dotata di un meccanismo elettronico di autodistruzione;
- ogni submunizione esplosiva è dotata di un dispositivo elettronico di autodisattivazione.

Le munizioni che soddisfano le caratteristiche summenzionate non sono considerate submunizioni e, di conseguenza, non sono vietate dalla Convenzione.

Va notato che l'esclusione delle munizioni a grappolo dotate di sistemi di guida (dette «*sensor-fuzed*») costituiva per la maggioranza degli Stati *like-minded* – tra cui la Svizzera – una condizione *sine qua non* per l'adozione della CCM.

La Svizzera si è subito pronunciata a favore dell'approccio cumulativo del sottocapoverso (c). Al momento dell'introduzione di criteri legati al numero e al peso, la Svizzera ha lanciato un appello a concentrarsi su criteri mossi da interessi umanitari e non commerciali. Quando ha constatato che i gruppi africano e sudamericano consideravano tali criteri un rafforzamento del divieto delle munizioni a grappolo, anche la Svizzera li ha accettati.

6.4. Stoccaggio e distruzione delle scorte (art. 3)

Nel quadro della distruzione delle scorte esistenti, la prima misura richiesta è la cernita delle munizioni a grappolo conservate in vista di un impiego operativo, che devono essere marcate ai fini della loro distruzione (cpv. 1).

Il capoverso 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 debitamente giustificati, questo termine non può essere rispettato, può essere presentata una richiesta di proroga fino a quattro anni, conformemente al capoverso 3. In circostanze eccezionali, si può chiedere una proroga addizionale di altri quattro anni al massimo. Queste possibilità di proroga del termine rappresentano una concessione agli Stati che possiedono enormi scorte, al fine di agevolare la loro adesione alla Convenzione, e mirano a rafforzare la prospettiva di un'applicazione universale della stessa.

Le severe condizioni che queste richieste devono soddisfare, descritte al capoverso 4, come pure le disposizioni procedurali menzionate al capoverso 5, dimostrano chiaramente che tali proroghe costituiscono eccezioni e non possono in nessun caso essere considerate come acquisite.

¹⁸ Comprende anche le munizioni chiamate «*point target*» o «*sensor-fuzed*».

In compenso, l'acquisto o la conservazione di un numero limitato di munizioni a grappolo, segnatamente a scopo di formazione, sono autorizzati (cpv. 6). Questa deroga deve per esempio consentire la formazione del personale e lo sviluppo del materiale di sminamento. La Convenzione autorizza inoltre il trasferimento delle munizioni a grappolo a un altro Stato per essere distrutte o a scopo di formazione (cpv. 7). Queste attività devono essere notificate al Segretariato generale dell'ONU (cpv. 8).

6.5. Bonifica, distruzione dei residuati di munizioni a grappolo ed educazione alla riduzione dei rischi (art. 4)

Anche se le disposizioni seguenti 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 capoverso 1, ogni Stato parte è tenuto a eliminare i residuati esplosivi delle munizioni a grappolo o a farli eliminare e distruggere. A tale proposito, non si applica il principio contaminatore-pagante: 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 ad 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, conformemente al capoverso 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.

Come nel caso dell'articolo 3, esiste la possibilità di chiedere una proroga del termine fino a cinque anni (e di una proroga straordinaria supplementare di altri cinque anni) se il termine di dieci anni non può essere rispettato (cpv. 5 e 8). Questa misura è volta ad agevolare la firma o la ratifica della Convenzione da parte degli Stati in questione. Le richieste di proroga devono essere giustificate e avere una natura eccezionale. Rispetto a ciò che prevedeva la Convenzione sulle mine antiuomo, non soltanto la richiesta deve indicare quanto è già stato fatto (risorse presenti e utilizzate, strutture nazionali, zone bonificate ecc.) e i motivi del mancato rispetto del termine iniziale, ma deve quantificare anche il lavoro che rimane da svolgere (cfr. cpv. 6, lett. f).

6.6. Assistenza alle vittime (art. 5 e art. 2, cpv. 1)

L'articolo 2, capoverso 1 sulla definizione delle vittime di munizioni a grappolo e l'articolo 5 sono stati negoziati in contemporanea per affrontare la tematica in modo consolidato.

Art. 2, cpv. 1

L'articolo 2, capoverso 1 fornisce una definizione ampia delle vittime di armi da submunizioni poiché include gli individui, la loro famiglia e la loro comunità.

Sin dall'inizio dei negoziati, la Svizzera ha sostenuto un approccio non discriminatorio di tutte le vittime senza distinzione secondo la causa della disabilità. La classificazione di vittime di munizioni a grappolo nell'articolo 2 destinato alle definizioni lasciava supporre un'ulteriore classificazione delle vittime. Per evitare una tale eventualità, la Svizzera ha proposto di inserire una clausola specifica di non discriminazione nell'articolo 5 concernente l'assistenza alle vittime. Le numerose trattative sono sfociate nell'articolo 5, capoverso 2, lettera e (cfr. *infra*).

La nozione di comunità è stata discussa a lungo in seno ai diversi fori. Alcuni paesi, come il Regno Unito, erano assolutamente contrari in quanto temevano di dover estendere l'obbligo di sostegno a tutte le persone provenienti dallo stesso paese delle vittime e residenti sul suo territorio. Ma l'interpretazione generale della nozione di comunità si riferisce ai precetti di base della cooperazione internazionale, ossia l'assistenza e il sostegno agli sforzi dei paesi colpiti dal problema, e in nessun caso alle situazioni summenzionate.

Art. 5

Il risultato dei negoziati concernenti l'assistenza alle vittime è stato una disposizione approfondita e dettagliata contenuta nell'articolo 5 della Convenzione.

Nella prima fase dei negoziati, i paesi del nucleo centrale (in particolare la Nuova Zelanda e l'Austria) avrebbero voluto inserire nel testo soltanto le disposizioni di base riguardanti l'assistenza alle vittime e allegare in seguito un piano d'azione più dettagliato e negoziato nel corso della prima Conferenza degli Stati parte. Nell'ultima fase, la maggioranza degli Stati sudamericani e africani, sostenuti dalla Svizzera, era dell'opinione che l'opzione proposta avrebbe indebolito la sostanza, in quanto un piano d'azione non ha alcun valore politico e non è giuridicamente vincolante.

Sin dall'inizio del Processo di Oslo, la Svizzera si è espressa a favore di un approccio non discriminatorio a tutte le vittime e ha presentato un emendamento del progetto dell'articolo 5 a tale proposito. La proposta elvetica di includere una clausola specifica di non discriminazione tra le vittime di munizioni a grappolo e le altre vittime di guerra o persone disabili è stata sostenuta all'inizio dai Paesi Bassi, la Francia e il CICR (presente solo in qualità di osservatore). Parevano invece essere contrari gli Stati sudamericani, sostenuti dalla CMC (*Cluster Munitions Coalition*, la coalizione delle ONG contro le munizioni a grappolo), la cui posizione era motivata dal timore di veder diminuire i fondi della cooperazione internazionale stanziati specificamente per la lotta alle mine, le munizioni a grappolo e altri residuati bellici esplosivi. Alla fine, la clausola di non discriminazione è stata adottata all'unanimità (art. 5, cpv. 2, lett. e).

Le Filippine e la Svizzera, con il sostegno del CICR, sono inoltre riuscite a far includere un riferimento al diritto internazionale umanitario nel capoverso 1 dell'articolo 5 (nel progetto d'articolo, c'era soltanto un riferimento ai diritti dell'uomo). Considerato il suo ruolo di depositario delle Convenzioni di Ginevra e dei loro Protocolli aggiuntivi, la Svizzera annetteva grande importanza a tale riferimento.

Un altro dibattito ha opposto la Santa Sede ai paesi del nucleo centrale: esso concerneva l'inserimento di un riferimento alla nuova Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili. La Santa Sede era fortemente contraria a causa di un'allusione indiretta alla questione dell'aborto. La Svizzera si è astenuta in quanto non ha ancora firmato tale Convenzione. Alla fine, il riferimento non è stato incluso.

6.7. Cooperazione e assistenza internazionale (art. 6)

L'articolo 6 sottolinea il diritto di ogni Stato parte di cercare di ottenere e di ricevere un'assistenza nel quadro dell'adempimento dei suoi obblighi ai sensi della Convenzione (cpv. 1) e il diritto di partecipare a uno scambio il più ampio possibile di informazioni e di equipaggiamenti scientifici e tecnologici in merito all'applicazione della Convenzione (cpv. 3).

Quando sono in grado di farlo, gli Stati parte hanno inoltre la responsabilità di fornire un'assistenza tecnica, materiale e finanziaria agli Stati parte colpiti dal problema delle munizioni a grappolo, e si impegnano a non imporre restrizioni alla fornitura e alla ricezione a fini umanitari di equipaggiamenti di bonifica o altro e a informazioni tecnologiche su tali equipaggiamenti (cpv. 2).

Ogni Stato parte in grado di farlo deve segnatamente fornire un'assistenza in materia di educazione alla riduzione dei rischi, di bonifica, di distruzione dei residuati di munizioni a grappolo e delle scorte di tali armi (cpv. 4-6). Questi Stati devono altresì fornire un'assistenza alle vittime di munizioni a grappolo e contribuire alla ripresa economica e sociale necessaria in seguito all'impiego di queste armi negli Stati parte colpiti (cpv. 7 e 8). Per agevolare l'assistenza, gli Stati parte in grado di farlo possono alimentare appositi fondi di stanziamento speciali (cpv. 9).

L'assistenza può essere prestata bilateralmente o per il tramite di organizzazioni regionali,

nazionali, non governative o internazionali, in particolare per il tramite dell'ONU (cpv. 2).

Il paragrafo 10 dell'articolo 6 indica le misure che uno Stato che beneficia dell'assistenza dovrebbe adottare per agevolare tale assistenza, per esempio accordando agevolazioni nel rilascio dei visti per il personale internazionale attivo nel programma di assistenza. Durante i negoziati sull'articolo 6, questo paragrafo è stato contestato dalla maggioranza degli Stati interessati, che vedevano pregiudicata la loro sovranità. Con l'aiuto del Canada, una formulazione meno incisiva è poi stata accettata da tutti. La Svizzera si è espressa a favore del rispetto delle leggi 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 (cpv. 11). Gli Stati contribuenti e gli Stati beneficiari, infine, devono cooperare per assicurare un'attuazione rapida e integrale dei programmi di assistenza convenuti (cpv. 12).

6.8. Misure di trasparenza (art. 7)

Secondo l'articolo 7, gli Stati parte devono sottoporre al Segretario generale delle Nazioni Unite rapporti regolari su diversi punti legati agli impegni presi (p.es. il tipo e il numero di munizioni a grappolo distrutte, l'estensione e la localizzazione delle zone contaminate dalle munizioni a grappolo, lo stato dei programmi di bonifica, le misure adottate per l'educazione alla riduzione dei rischi, l'assistenza alle vittime ecc.). Queste misure di trasparenza mirano a favorire e controllare il rispetto della Convenzione.

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

6.9. Aiuto e chiarimenti in merito al rispetto delle disposizioni della Convenzione (art. 8)

Il principio di base dell'articolo 8 è che gli Stati devono consultarsi e cooperare (cpv. 1). Le diverse tappe della verifica hanno inizio con una richiesta di chiarimento che uno o più Stati rivolgono al Segretario generale delle Nazioni Unite (cpv. 2). Se non viene fornita una risposta soddisfacente, lo Stato richiedente può sottoporre la questione alla successiva Assemblea degli Stati parte (cpv. 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 (cpv. 4). L'Assemblea degli Stati parte può raccomandare misure appropriate e adottare procedure generali o meccanismi specifici per chiarire la situazione (cpv. 5 e 6).

Nel corso dei negoziati sull'articolo 8, le discussioni vertevano su due punti principali: i) l'inclusione, sul modello dell'articolo 8, capoverso 5 della Convenzione di Ottawa, di un capoverso che prevedesse la possibilità per uno Stato parte di proporre la convocazione di un'Assemblea straordinaria degli Stati parte; ii) l'inclusione di un elemento di verifica fisico, come l'accertamento dei fatti nelle procedure generali o meccanismi specifici.

Benché il punto (i) non sia stato oggetto di discussioni intense e pareva potesse fare l'unanimità, alla fine non è stato accettato. Per quanto riguarda il punto (ii), sono state espresse riserve, segnatamente nell'ottica di eventuali implicazioni con Stati non parte della Convenzione. Una soluzione di compromesso è tuttavia stata trovata, visto che l'articolo 8, capoverso 6 prevede che l'Assemblea degli Stati parte possa adottare ogni procedura generale o meccanismo specifico ritenuto necessario per chiarire il rispetto e i fatti.

6.10. Entrata in vigore (art. 17)

L'articolo 17 prevede l'entrata in vigore della Convenzione il primo giorno del sesto mese seguente il deposito della trentesima ratifica, accettazione, approvazione o adesione. Durante i negoziati, alcuni Stati hanno sostenuto la proposta di base, che era di venti

ratifiche, per garantire un'entrata in vigore più rapida. Altri, riferendosi al criterio della credibilità della Convenzione, hanno invece proposto di portare a quaranta le ratifiche necessarie.¹⁹ Alla fine, è stata accettata la via di mezzo delle trenta ratifiche proposta dalla Presidenza.

La Convenzione è entrata in vigore il 1° agosto 2010.

6.11. Relazioni con gli Stati non parte della Convenzione (art. 21)

Un aspetto particolarmente critico e contestato durante i negoziati a Dublino concerneva l'interoperabilità, ossia la collaborazione militare tra futuri Stati parte della Convenzione e i loro partner in seno ad alleanze che, verosimilmente, non saranno coinvolti dalla Convenzione in un futuro prossimo e che anzi, potrebbero fare ricorso ad munizioni a grappolo vietate ai sensi dell'articolo 1 nel quadro di operazioni militari congiunte. L'articolo 1 prevedeva il divieto di assistere altri Stati in attività proscriette dalla Convenzione, senza alcuna eccezione.

Conformemente all'art. 21, gli Stati parte sono tenuti a incoraggiare gli Stati non parte ad aderire alla Convenzione, a promuovere le norme della stessa in questi paesi e a scoraggiare quest'ultimi dall'impiegare munizioni a grappolo (cpv. 1 e 2).

Il capoverso 3, tuttavia, consente agli Stati parte di impegnarsi in cooperazioni e operazioni militari con Stati non parte della Convenzione che utilizzano munizioni a grappolo. Questa disposizione offre alle alleanze militari come la NATO o ai programmi di cooperazione 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.

Lo Stato parte resta in ogni caso vincolato al divieto di sviluppare, fabbricare, acquistare, depositare, trasmettere o utilizzare munizioni a grappolo. Uno Stato parte non può nemmeno chiedere a partner di utilizzare queste armi nel quadro di un'operazione comune, nella misura in cui la scelta delle munizioni impiegate sia sotto il suo esclusivo controllo (cpv. 4).

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: da un lato, i principali partner europei della Svizzera hanno firmato, o già ratificato, la Convenzione. Dall'altro, la Legge sull'esercito e sull'amministrazione militare²⁰ esclude la partecipazione ad azioni di combattimento destinate a imporre la pace (art. 66a, cpv. 2 LM). In futuro, infine, i servizi svizzeri di promozione della pace su mandato dell'ONU o dell'OCSE non saranno limitati, anche se sono coinvolti Stati che utilizzano munizioni a grappolo.

In quanto paese neutrale senza alcuna alleanza militare, la Svizzera è stata scelta per facilitare la soluzione del problema dell'interoperabilità e l'Ambasciatrice Christine Schraner Burgener è stata nominata "Amica del Presidente".

Per la maggioranza dei paesi della NATO, gli alleati degli Stati Uniti e altri Stati coinvolti in operazioni internazionali di mantenimento della pace, è essenziale poter creare un quadro giuridico sicuro per i responsabili decisionali politici e/o il personale militare. Questi paesi, appartenenti principalmente al gruppo dei *like-minded*, hanno precisato che potevano prendere impegni per loro stessi, ma che in nessun caso si sarebbero assunti la responsabilità per le azioni di altri Stati. I paesi con basi americane o depositi di munizioni a grappolo degli Stati Uniti sul loro territorio²¹, in particolare, avevano interesse a vedere risolta la questione dell'interoperabilità.

¹⁹ Come nel caso della Convenzione di Ottawa.

²⁰ RS 510.10

²¹ Regno Unito, Francia, Italia, Germania, Giappone, Canada e Australia

Un gruppo di Stati relativamente eterogeneo composto soprattutto di paesi africani, asiatici e sudamericani guidato dalla Norvegia e dall'Austria difendeva invece il punto di vista secondo il quale l'articolo 1 della futura Convenzione, presentato a Wellington e basato su altri trattati concernenti il controllo dell'armamento, non esigesse alcuna garanzia giuridica supplementare. Esso temeva piuttosto che una soluzione della questione dell'interoperabilità avrebbe potuto creare una breccia nella Convenzione.

Occorreva innanzitutto trovare un accordo sul fatto che (i) l'approccio scelto nella Convenzione di Ottawa con dichiarazioni nazionali "esterne" al testo del trattato non rappresentava una via percorribile e auspicabile per numerosi Stati e che (ii) il divieto globale doveva restare intatto negli articoli, ma che (iii) un testo supplementare all'articolo 1 era necessario.

Per questo articolo supplementare sull'interoperabilità è stata scelta una formulazione che sancisce che gli Stati parte possono continuare a collaborare militarmente e a condurre operazioni militari con Stati non parte a prescindere dal divieto globale dell'articolo 1. Due capoversi addizionali sono stati elaborati per imporre agli Stati parte l'obbligo di incoraggiare gli Stati non parte ad aderire alla Convenzione e a spingerli a rinunciare all'impiego di munizioni a grappolo nel quadro delle loro operazioni comuni.

La sfida principale per i negoziati e la mediazione condotti dalla Svizzera era principalmente la ricerca dell'equilibrio tra la garanzia giuridica necessaria e l'adempimento degli obblighi centrali del primo articolo della Convenzione. A ciò si aggiunge il fatto che la questione dell'interoperabilità tracciava una linea rossa invalicabile per numerosi Stati.

La soluzione trasmessa dalla Svizzera alla Presidenza è stata accettata da tutti gli Stati nella forma dell'articolo 21 della Convenzione. In questo modo, la Svizzera ha contribuito in modo decisivo alla realizzazione della Convenzione.

6.12. Altre disposizioni

6.12.1. Misure nazionali d'applicazione (art. 9)

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) (cfr. *infra* cap. 9).

6.12.2. Regolamento delle controversie (art. 10)

In caso di controversia tra due Stati parte, questi ultimi dovranno 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. Il contenuto dell'articolo 10 corrisponde alle disposizioni che numerosi trattati internazionali consacrano al regolamento pacifico delle controversie.

6.12.3. Conferenze e Assemblee degli Stati parte (artt. 11-13)

Il Segretario generale delle Nazioni Unite può convocare Conferenze o Assemblee su diversi oggetti automaticamente o su richiesta di uno o più Stati parte. Gli Stati non parte, al pari delle Nazioni Unite, di altre organizzazioni o istituzioni internazionali, di organizzazioni regionali, del CICR e di organizzazioni non governative interessate, possono parteciparvi come osservatori. Il regolamento interno applicabile deve determinare la forma della loro partecipazione.

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'esecuzione della Convenzione. I partecipanti possono pronunciarsi su questioni generali (cpv. 1, lett. a-d), sulle richieste degli Stati parte nel quadro dell'applicazione della

Convenzione in virtù degli articoli 8-10 della stessa (cpv. 1, lett. e) e sulle richieste di proroga del termine fissato per l'eliminazione e la distruzione delle munizioni a grappolo (cpv. 1, lett. f). La prima Conferenza d'esame deciderà se e con quale frequenza si terranno altre Assemblee degli Stati parte.

L'articolo 12 prevede che una Conferenza d'esame debba avere luogo cinque anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione. Essa deve trattare il funzionamento e lo stato della Convenzione (cpv. 2, lett. a), la necessità di convocare Assemblee supplementari degli Stati parte (cpv. 2, lett. b), e pronunciarsi sulle richieste di proroga del termine fissato per l'eliminazione e la distruzione delle munizioni a grappolo (cpv. 2, lett. c). Altre Conferenze d'esame possono essere richieste a un intervallo di almeno cinque anni da uno o più Stati parte.

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, in qualità di depositario il Segretario generale delle Nazioni Unite convoca una Conferenza d'emendamento (cpv. 1), che in generale avrà luogo immediatamente dopo un'Assemblea degli Stati parte o una Conferenza d'esame (cpv. 3). Gli emendamenti sono adottati da una maggioranza di due terzi degli Stati parte votanti (cpv. 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. Entreranno poi in vigore per tutti gli altri Stati parte il giorno in cui questi ultimi avranno depositato di volta in volta il loro strumento d'accettazione (cpv. 5).

6.12.4. Costi e compiti amministrativi (art. 14)

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 tabella dei prezzi, debitamente adeguata, delle aliquote al bilancio ordinario delle Nazioni Unite. I costi legati alle prestazioni particolari del depositario sono assunti dagli Stati parte secondo la stessa tabella.

La Svizzera non dovrebbe assumersi spese elevate, considerata la chiave di ripartizione applicabile e il numero di Stati parte, verosimilmente alto. Queste spese dovrebbero quindi poter essere addebitate al preventivo ordinario e ai crediti quadro esistenti degli enti interessati.

6.12.5. Firma, ratifica o adesione (artt. 15 e 16)

Gli articoli 15 e 16 ribadiscono, per la Convenzione, le disposizioni abituali dei trattati internazionali sulla firma, la ratifica e l'adesione.

6.12.6. Applicazione a titolo provvisorio (art. 18)

Secondo l'articolo 18, al momento di ratificare la Convenzione o di aderirvi gli Stati possono dichiarare che applicheranno a titolo provvisorio l'articolo 1 fino all'entrata in vigore della Convenzione. La portata fondamentale dei divieti sanciti dall'articolo 1 (cfr. cap. 6.2) è così nuovamente ribadita.

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 che priverebbe quest'ultima del suo oggetto e del suo scopo.

6.12.7. Riserve (art. 19)

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

6.12.8. Durata della Convenzione e revoca (art. 20)

L'articolo 20 dispone che la Convenzione abbia una durata illimitata, ma comporta disposizioni sulla revoca. Il capoverso 3 sancisce che una revoca non ha effetto finché lo Stato che si ritira è impegnato in un conflitto armato. Questa disposizione corrisponde alla regola dettata dall'articolo 99 del Protocollo I aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e impedisce che il diritto internazionale umanitario cessi di essere applicato proprio nel momento in cui avrebbe l'importanza maggiore.

6.12.9. Depositario e testi autentici (artt. 22 e 23)

L'articolo 22 designa il Segretario generale delle Nazioni Unite come depositario della Convenzione. L'articolo 23 sancisce che i testi, redatti nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite, sono autentici.

7. Conseguenze della ratifica della Convenzione

7.1. Conseguenze per la Confederazione

Come menzionato al capitolo 5.1, la CCM costituisce uno sviluppo sostanziale del diritto internazionale umanitario che va a rafforzare il primo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, la Convenzione di Ottawa, i Protocolli II emendato e V allegati alla CCW, concernenti rispettivamente il divieto o la restrizione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi e i residui bellici esplosivi. Dato che la Svizzera conduce una politica attiva e riconosciuta nell'attuazione di questi strumenti, la ratifica della CCM rappresenterebbe un segnale positivo della volontà di contribuire alla lotta alle munizioni a grappolo e di rafforzare la sua politica umanitaria. La ratifica della CCM rafforzerebbe inoltre Ginevra come centro internazionale del disarmo e dell'aiuto umanitario e permetterebbe di essere all'altezza delle aspettative della comunità internazionale nei confronti della Svizzera e della sua tradizione umanitaria. La ratifica della CCM da parte della Svizzera potrebbe altresì contribuire a promuovere il Centro internazionale di sminamento umanitario – Ginevra come attore chiave nell'attuazione della Convenzione.

7.1.1. Conseguenze per la politica di sicurezza e di difesa

Il Consiglio federale considera bassa la probabilità di un attacco militare alla Svizzera nel prossimo futuro²² e, di conseguenza, anche di un impiego dell'artiglieria in difesa da un attacco militare. Va tuttavia mantenuta la competenza chiave con i tipi di munizione tuttora consentiti (granate d'acciaio, SMArt 155). Per gli altri mandati dell'esercito (salvaguardia delle condizioni d'esistenza, promozione della pace) non sono previsti compiti per l'artiglieria.

A prescindere da un'eventuale adesione della Svizzera alla Convenzione, nel campo del fuoco di sostegno indiretto nei prossimi anni si pone la questione di come mantenere e perfezionare la competenza chiave della conduzione del confronto a fuoco a livello tattico. Questo perfezionamento sarà possibile anche in caso di adesione alla Convenzione sulle munizioni a grappolo.

7.1.2. Conseguenze per l'esercito svizzero

L'attuazione della Convenzione in Svizzera concerne solo i proiettili cargo menzionati in precedenza (cfr. n. 1.4.1), che dovrebbero essere distrutti entro otto anni dall'entrata in vigore della Convenzione per la Svizzera (con una possibilità di proroga ordinaria di quattro anni, completata da un'eventuale proroga straordinaria di altri quattro anni). I tipi di munizioni come le SMArt 155 disponibili nell'esercito svizzero, basati su un'altra tecnologia, restano ammessi, così come gli obici d'acciaio, gli obici di lancio e gli STRIX, non toccati dalla Convenzione. Con la messa fuori servizio dei proiettili cargo, 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 gli obici d'acciaio, le SMArt 155 e gli STRIX. L'acquisto e lo sviluppo di nuovi tipi di munizioni esclusi dal divieto saranno pure possibili.

²² Rapolsic 2010

La perdita di capacità – risultante dalla distruzione dei proiettili cargo – nel settore della competenza chiave volta a proteggere la Svizzera da un attacco militare dovrà essere valutata e decisa negli anni a venire nel quadro dell'evoluzione permanente delle Forze armate e del progetto di ulteriore sviluppo dell'esercito. Si tratterà di valutare globalmente le esigenze di realizzazione e il ruolo del fuoco indiretto di livello operativo e tattico in relazione alle minacce e alle sfide di domani. Grazie ai tipi di munizioni convenzionali e moderni, potrà per il momento essere assicurata, anche in assenza dei proiettili cargo, una capacità di azione minima, ma limitata nel tempo, sul piano tattico. Nel Masterplan 2011 saranno illustrate le varie opzioni volte a colmare le lacune. Particolare attenzione sarà dedicata al supporto a terra delle forze aeree, nonché alla modernizzazione dell'artiglieria (artiglieria missilistica e/o a canna).

La messa fuori servizio dei proiettili cargo imporrà adeguamenti tecnici degli apparecchi elettronici, i regolamenti, i simulatori e le installazioni di esercizio, ma gli investimenti saranno relativamente contenuti.

Allo stesso modo, la formazione pratica dovrà subire leggeri adeguamenti che non influiranno sul contenuto, dato che i lanci di proiettili cargo nel quadro della formazione sono vietati in Svizzera per questioni di sicurezza. I proiettili cargo sono stati stoccati esclusivamente per rispondere alla necessità di difendersi da un attacco militare.

Entro i prossimi 10-15 anni, le piattaforme di lancio (obici blindati di 15,5 m e lanciamine di altezza di 12 cm) saranno giunte alla fine della loro durata di vita ordinaria e non servono quindi investimenti e programmi di mantenimento del valore. I sistemi che li sostituiranno conserveranno i calibri 15,5 cm e 12 cm in uso a livello internazionale, il che consentirà di continuare a utilizzare le stesse munizioni (proiettili, cariche, spolette).

7.1.3. Conservazione di submunizioni

Secondo l'articolo 3, capoverso 6 della Convenzione, la conservazione di submunizioni è consentita a scopo di formazione del personale e di sviluppo di materiale nel quadro dello sminamento o delle contromisure. Una disposizione di questo tenore si trova già nella Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo e nelle rispettive disposizioni di applicazione nella Legge sul materiale bellico (art. 8, cpv. 2 LMB)²³.

Munizioni a grappolo e componenti devono essere conservate a favore di una solida formazione nel campo dell'eliminazione di submunizioni e di residui bellici in Svizzera e all'estero da parte dell'esercito, e della salvaguardia delle conoscenze in materia di analisi tecniche da parte di armasuisse.

Il numero verrà 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 alcune centinaia di pezzi di munizioni a grappolo.

Ai sensi dell'articolo 3, capoverso 8 della Convenzione, ogni anno occorre presentare un rapporto dettagliato sul numero e lo scopo delle submunizioni conservate.

7.2. Conseguenze finanziarie

Le principali conseguenze finanziarie per la Confederazione saranno legate alla distruzione delle scorte di munizioni a grappolo dell'esercito svizzero. Come menzionato nel capitolo 6.12.4, i costi e i compiti amministrativi concernenti l'organizzazione delle Assemblee e delle Conferenze degli Stati parte e le prestazioni particolari del depositario dovrebbero essere contenuti.

²³ RS 514.51

7.2.1. Varianti nell'ottica della distruzione degli stock di munizioni a grappolo

Le munizioni a grappolo possono fondamentalmente essere distrutte sia nel paese in questione sia all'estero. Finora, la distruzione è avvenuta all'estero solo quando non era tecnologicamente possibile o economicamente ragionevole farlo in Svizzera.

Prima variante: eliminazione in Svizzera dello stock di proiettili

Al momento, le risorse per distruggere le scorte di proiettili cargo entro i termini fissati dalla Convenzione in modo appropriato e nel rispetto dell'ambiente sono limitate in Svizzera. Se tutti i proiettili cargo dell'esercito devono essere distrutti in Svizzera, o da società elvetiche, occorrono investimenti infrastrutturali in tal senso. Uno scenario di questo genere non garantisce che gli investimenti si rivelino in seguito proficui anche per altri Stati e che la Svizzera possa distruggere anche le munizioni a grappolo di altri paesi per meglio sfruttare gli investimenti effettuati.

Seconda variante: eliminazione all'estero dello stock di proiettili

In Europa solo poche imprese dispongono dell'infrastruttura e delle risorse necessarie per distruggere i proiettili cargo. Inoltre, a queste capacità fanno ricorso innanzitutto le forze armate dei paesi di queste imprese, il che influenzerebbe i termini proposti alla Svizzera.

Terza variante: eliminazione in Svizzera dello stock di proiettili e dell'insieme delle componenti

La sola distruzione dei proiettili soddisfa gli obblighi imposti dalla Convenzione, ma è possibile eliminare anche le cariche esplosive, le spolette, gli inneschi, i modelli di armi, le munizioni finte ecc. Questo schema di distruzione dell'insieme delle componenti sarebbe consigliabile se non fosse necessario utilizzarle per le munizioni d'artiglieria, perché sono già presenti in numero sufficiente e non è previsto alcun nuovo acquisto.

In ogni caso, le modalità di separazione e di distruzione ai sensi dei capoversi 1 e 2 devono perseguire l'obiettivo principale dell'articolo 3, ossia l'immediata messa fuori servizio e la distruzione trasparente ed entro i termini fissati delle scorte, e seguire i principi di una soluzione ottimale dal punto di vista economico.

7.2.2. Conseguenze finanziarie della distruzione

Le conseguenze finanziarie differiscono a seconda della variante scelta. Peraltro, in funzione del concetto scelto, del finanziamento stanziato e della società selezionata, l'eliminazione richiederebbe 6-8 anni.

I costi della prima variante si situerebbero tra i 25 e i 35 milioni di franchi, in particolare in ragione dei costi supplementari legati all'infrastruttura e alla produzione necessarie, viste le limitazioni attualmente in vigore in Svizzera.

I costi della seconda variante possono essere stimati tra i 20 e i 25 milioni di franchi.

Quanto ai costi della terza variante, essi potrebbero ammontare al massimo a 60 milioni di franchi. Questa cifra si renderebbe necessaria in ragione degli investimenti da effettuare per le infrastrutture di distruzione.

Va tenuto presente che circa il 70 per cento della munizione raggiungerà la fine della durata di vita ordinaria entro i prossimi 10-15 anni. Indipendentemente dalla ratifica della Convenzione, le munizioni dovrebbero essere eliminate, per un costo totale pari a un massimo di 42 milioni di franchi.

La ratifica della Convenzione e la distruzione entro i termini sanciti comportano quindi, nel caso della terza variante, una **spesa supplementare** di 18 milioni di franchi al massimo.

La modifica delle installazioni elettroniche come i calcolatori della condotta dei tiri, il sistema

per la condotta e la direzione del fuoco, i simulatori ecc. (cfr. capoverso 1.3.5) può essere realizzata nel quadro di lavori periodici di manutenzione e di aggiornamento, per il cui finanziamento si ricorre ai crediti di funzionamento annui, il che esclude la necessità di risorse finanziarie supplementari.

7.2.3. Finanziamento dell'eliminazione

La variante scelta per procedere alla distruzione delle munizioni a grappolo influenza l'importo dei costi di eliminazione. La prima e la seconda variante possono essere finanziate nel quadro del limite di spesa dell'esercito, ma sarebbero necessari alcuni adattamenti nel calendario attualmente previsto per l'eliminazione delle munizioni, al fine di tenere conto delle scadenze fissate nella Convenzione.

Per quanto riguarda la terza variante, le spese concernenti la distruzione delle munizioni superano attualmente il quadro del limite di spesa dell'esercito. Se fosse scelta questa variante, si dovrà decidere se aumentare il limite di spesa o se sarà possibile compensare internamente tale maggiorazione con altre voci nel bilancio dell'esercito.

7.3. Cooperazione internazionale

In accordo con le disposizioni dell'articolo 6 (cooperazione internazionale e assistenza), la Confederazione deve prevedere uno stanziamento di almeno 10 milioni di franchi l'anno per fornire l'assistenza tecnica, materiale e finanziaria agli Stati parte colpiti dal problema delle munizioni a grappolo per il tramite delle istituzioni specializzate, le agenzie delle Nazioni Unite, le organizzazioni regionali, le organizzazioni non governative o su base bilaterale.

Nel quadro della Strategia antimine della Confederazione 2008-2011, la Svizzera partecipa già alle operazioni di sminamento umanitario (mine e residui bellici esplosivi, compresi i residui di munizioni a grappolo inesplosi) e di assistenza alle vittime. Il potenziamento della protezione della popolazione civile dalle conseguenze umanitarie delle mine e dei residui bellici esplosivi, la bonifica delle zone contaminate, l'aiuto alle vittime e la prevenzione sono obiettivi di tale strategia. L'impegno elvetico comprende attività politiche e diplomatiche e contributi finanziari, personali e materiali ai programmi di sminamento e di assistenza alle vittime. Queste attività contribuiscono già a ridurre l'impatto umanitario delle munizioni a grappolo sulle popolazioni civili.

Conformemente agli obiettivi della Strategia antimine, la Svizzera stanziava circa da 16 a 18 milioni di franchi l'anno per progetti contro le mine e i residui bellici esplosivi. Investendo tale importo, essa già concretizza quanto prescritto dall'art. 6 della Convenzione. In concreto, il DDPS si impegna con circa 4 milioni di franchi mettendo a disposizione personale, perizie ed equipaggiamenti specifici per i programmi di sminamento dell'ONU, degli Stati interessati o delle organizzazioni attive nei programmi antimine. Dal canto suo, il DFAE stanziava fino a 6 milioni di franchi, segnatamente per i programmi di assistenza alle vittime, di sminamento, di sensibilizzazione, di educazione e di riduzione dei rischi. La Confederazione versa inoltre un contributo di base di 8 milioni di franchi l'anno al Centro internazionale di sminamento umanitario – Ginevra per l'eliminazione delle mine antiuomo e la riduzione dell'impatto umanitario delle altre mine terrestri e dei residui bellici esplosivi. Fino al 2009, il DDPS e il DFAE hanno assicurato congiuntamente questo finanziamento. Dal 2011, la responsabilità sarà assunta interamente dal DFAE.

8. Legami con il programma della legislatura

La ratifica della Convenzione sulle munizioni a grappolo non è annunciata nel rapporto sul programma della legislatura 2007-2011.²⁴ Quando tale programma è stato stilato, non era effettivamente possibile prevedere se la Convenzione sarebbe stata adottata e, all'occorrenza, quando.

²⁴ FF 2008 597.

9. Modifica della Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico

9.1. Presentazione dell'oggetto

La Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (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 LMB). Il progetto di questa legge era stato elaborato parallelamente all'iniziativa popolare *“Per il divieto di esportare materiale bellico”*²⁵, 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 ottenere una certa compatibilità con l'ordinamento giuridico di Stati paragonabili alla Svizzera e con le regole di condotta della comunità internazionale. 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, nella fattispecie di armi atomiche, biologiche e chimiche (armi ABC, art. 7) e di mine antiuomo (art. 8). È vietato sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a chiunque, importare, esportare, far transitare o depositare queste armi, o disporne in altro modo. L'articolo 7 LMB sancisce inoltre un divieto a indurre altri a commettere uno degli atti summenzionati (cpv. 1, lett. b) o a favorire uno di tali atti (cpv. 1, lett. c). Va rilevato che queste due disposizioni non esistono nell'articolo 8 LMB sulle mine antiuomo, benché le sanzioni penali in questo senso siano previste sia per le armi ABC sia per le mine antiuomo. Secondo gli articoli 34 (armi ABC) e 35 (mine antiuomo) LMB, infatti, le persone che inducono a commettere o favoriscono gli atti summenzionati sono punibili. L'articolo 8 LMB contiene dunque una lacuna inspiegabile e verosimilmente non voluta dal legislatore. Converrebbe porvi rimedio nel quadro del nuovo progetto di modifica della LMB.²⁶

Al momento, la LMB non comporta disposizioni simili per le munizioni a grappolo. Dato che l'articolo 9 CCM prevede l'adozione di misure d'applicazione nazionali per attuare la Convenzione, compresa l'imposizione di sanzioni penali per prevenire e reprimere le attività contrarie alla stessa, la LMB deve essere modificata di conseguenza.

Con queste modifiche, la legislazione svizzera sarà conforme agli obblighi previsti dalla Convenzione.

9.2. Modifiche proposte

9.2.1. Introduzione di un nuovo articolo 8^{bis} e di un articolo 35^{bis} LMB

Per conformarsi agli obblighi sanciti dalla CCM, in caso di ratifica la Svizzera deve adottare le misure legislative appropriate per la sua attuazione. Concretamente, si tratterebbe di introdurre un nuovo articolo 8^{bis} nel capitolo 2 della LMB che sancisca un divieto delle munizioni a grappolo e un articolo 35^{bis} con le relative disposizioni penali. A livello di struttura, entrambi gli articoli si basano sulle disposizioni concernenti le armi ABC (artt. 7 e 34).

Per quanto concerne le disposizioni in materia di proibizione, un primo capoverso dovrebbe prevedere il divieto delle munizioni a grappolo conformemente agli obblighi generali e al campo d'applicazione della Convenzione. In questo senso, la struttura dell'art. 7, cpv. 1, lett. a. e dell'art. 8, cpv. 1 può essere ripresa per le munizioni a grappolo.²⁷ Nell'articolo 8^{bis} occorre invece ancora precisare che il divieto delle munizioni a grappolo si applica *mutatis*

²⁵ Respinta l'8 giugno 1997 dal 77,5% dei votanti.

²⁶ Le modifiche della LMB proposte nel quadro del presente rapporto concernono soltanto le disposizioni necessarie all'attuazione della CCM.

²⁷ Questi articoli vietano di *“sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a chiunque, importare, esportare, far transitare, depositare (...) o di disporre in altro modo”* delle armi ABC o delle mine antiuomo.

mutandis alle piccole bombe esplosive concepite per essere disperse o liberate da un contenitore fissato sotto un'aeronave, ai sensi dell'articolo 1, cpv. 2 CCM.

Oltre al divieto generale delle munizioni a grappolo, il primo capoverso dell'articolo 8^{bis} dovrebbe altresì prevedere disposizioni simili a quelle dell'articolo 7, cpv. 1, lett. b e c LMB volte a vietare l'istigazione a commettere atti contrari a tale divieto generale o a favorirli. Tali disposizioni seguono il tenore dell'articolo 1, cpv. 1, lett. c CCM.

Il nuovo articolo 8^{bis}, lett. b e c vieterà dunque diverse forme di svolgimento indiretto degli atti descritti alla lett. a, tenendo così conto dell'esigenza di un divieto globale. La nozione di assistenza (concetto della LMB) agli atti vietati ha provocato, dopo la firma della Convenzione, discussioni sulla corretta interpretazione.

9.2.2. La questione del finanziamento nella LMB

Le mozioni, dal contenuto identico, depositate l'11 giugno 2009 «Contro il finanziamento delle armi vietate» della Consigliera agli Stati Maury-Pasquier (09.3618) e del Consigliere nazionale Hiltbold (09.3589) chiedono, nel quadro della ratifica della CCM, l'inserimento di una disposizione nella LMB che vieti di finanziare armi vietate da questa legge. Esse fanno riferimento in particolare al divieto di sostenere un'attività vietata in base alla Convenzione. Il termine finanziamento deve comprendere qualsiasi forma 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 che con i risparmi o i fondi di casse pensioni svizzeri si finanzia la produzione di armi illegali.

Nella sua risposta del 2 settembre 2009, il Consiglio federale ha indicato che una modifica della Legge sul materiale bellico sarebbe stata sottoposta alle Camere federali in vista della ratifica della Convenzione sulle munizioni a grappolo. Nel quadro di tali lavori, converrà tuttavia determinare se le operazioni di finanziamento alle quali si riferiscono le mozioni sono già integrate nella legge o se occorre precisarlo o completare il testo di conseguenza. Il Consiglio federale ha inoltre rilevato che un eventuale divieto del finanziamento delle attività illegali in relazione con le munizioni a grappolo e le mine antiuomo concernerebbe in ogni caso soltanto il finanziamento diretto (p.es. crediti). Non sarebbe infatti possibile, anche solo per ragioni puramente pratiche, esaminare con mezzi ragionevoli se il denaro investito in azioni straniere serva indirettamente a finanziare un'attività vietata dalla Legge sul materiale bellico.

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

La richiesta di introdurre un tale divieto poggia sulla supposizione che la LMB in vigore non contenga disposizioni che vietino il finanziamento di attività proibite dalla LMB. Questa supposizione è però errata. Sia le disposizioni penali per l'inosservanza del divieto di armi ABC (art. 34, cpv. 1, lett. c LMB), sia quelle per l'inosservanza del divieto di mine antiuomo (art. 35, cpv. 1, lett. c LMB) rendono passibile di pena qualsiasi forma di promozione delle attività vietate, il che comprende anche il finanziamento di un'attività vietata. Per questo motivo, le norme esistenti possono restare invariate. Per quanto concerne il divieto del finanziamento indiretto in base all'art. 1, lett. c della Convenzione, occorre innanzitutto sottolineare che tale concetto non è sufficientemente definito nel diritto elvetico né in quello internazionale. La stessa CCM non offre alcuna definizione. Mentre nel quadro dell'interpretazione non dovrebbe essere messo in dubbio che con "assistenza" si intende il divieto alla partecipazione, con cognizione di causa, alla gestione finanziaria di un'attività vietata dalla Convenzione, occorre sapere se tale divieto debba coinvolgere anche forme di finanziamento indiretto, come ha suggerito la società civile dopo la firma della Convenzione.

I termini, il senso e lo scopo della Convenzione, che mira in primo luogo a un rafforzamento del diritto internazionale umanitario e alla protezione della popolazione civile, non consentono di ignorare un divieto di finanziamento indiretto. Questa interpretazione è condivisa anche dai maggiori rappresentanti del Processo di Oslo, ossia la Norvegia,

l'Irlanda, il Belgio e il Regno Unito.

Il Consiglio federale si è espresso contro la possibilità per la Svizzera di sancire in modo indipendente un divieto del finanziamento indiretto.

9.2.3. Eccezioni e definizioni nella LMB

Nonostante il divieto generale delle munizioni a grappolo e conformemente all'articolo 3, cpv. 6 e 7 CCM, il nuovo articolo 8^{bis} LMB dovrebbe prevedere eccezioni che permettano di conservare o trasferire un numero limitato di munizioni a grappolo e di submunizioni esplosive per scopi ben precisi. Queste eccezioni concernono la messa a punto e la formazione in materia di tecniche di rilevazione, di sminamento o di distruzione, o lo sviluppo di contromisure per tali armi. Anche in questo caso, potrebbe essere ripresa la struttura dell'articolo 8, cpv. 2 LMB sulle mine antiuomo, con un adeguamento in merito all'eccezione in materia di sviluppo di contromisure alle munizioni a grappolo (non esiste un'eccezione simile per le mine antiuomo).²⁸

Il nuovo articolo 8^{bis} dovrebbe inoltre contenere una definizione dei termini utilizzati, ripresa dall'articolo 2 CCM. In questo modo, sarebbero definiti i termini "munizioni a grappolo" ai sensi dell'articolo 2, cpv. 2 CCM, "submunizione esplosiva" (art. 2, cpv. 3 CCM), "meccanismo di autodistruzione" (art. 2, cpv. 9 CCM), "autodisattivazione" (art. 2, cpv. 10 CCM), "piccola bomba esplosiva" (art. 2, cpv. 13 CCM) e "dispersore" (art. 2, cpv. 14 CCM).

Secondo tali definizioni, non saranno considerate munizioni a grappolo le munizioni concepite per lanciare artifici illuminanti o pirotecnici, fumogeni, esche o esclusivamente a scopo di difesa antiaerea o per produrre effetti elettrici o elettronici. Anche le munizioni dotate di sistemi di guida («*sensor fused*») non rientreranno nel campo della definizione "munizioni a grappolo" (cfr. *supra* cap. 6.3).

Oltre al capitolo 2, il capitolo 6 LMB sulle disposizioni penali deve essere emendato per prevedere sanzioni penali alle infrazioni al nuovo articolo 8^{bis}. Un nuovo articolo 35^{bis} intitolato "*Infrazioni al divieto delle munizioni a grappolo*" dovrebbe essere inserito basandosi sulle disposizioni esistenti per le armi ABC e le mine antiuomo (artt. 34 e 35 LMB). Con il nuovo articolo 35^{bis}, le persone che hanno violato intenzionalmente il divieto sancito nel nuovo articolo 8^{bis}, cpv. 1 saranno punite con una pena privativa della libertà di al massimo dieci anni. Questa pena potrà inoltre prevedere anche una multa fino a 5 milioni di franchi. Le persone che hanno agito per negligenza si vedranno infliggere una pena privativa della libertà di al massimo dodici mesi o una multa di al massimo 500'000 franchi.

Con tali disposizioni, la Svizzera soddisferà le condizioni menzionate all'art. 9 della Convenzione.

Va infine notato che i termini "reclusione" e "detenzione" utilizzati negli articoli 34 e 35 LMB sono sostituiti nel nuovo articolo 35^{bis} da "pena privativa della libertà". Questa modifica è volta ad armonizzare il nuovo articolo 35^{bis} LMB al nuovo codice penale svizzero (CPS).²⁹ Nella misura in cui il presente progetto di modifica della LMB riguardi solo l'attuazione della CCM,³⁰ occorrerà armonizzare anche gli articoli 33-35 LMB con il CPS nel quadro di un progetto distinto.

9.3. Commento

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

²⁸ Art. 8, cpv. 2 LMB «*Impregiudicati i divieti di cui al capoverso 1, sono permessi la conservazione o il trasferimento di un determinato numero di mine antiuomo per lo sviluppo di tecniche di rilevazione delle mine, di sminamento o di distruzione delle mine, e per la formazione a tali tecniche. Il numero di queste mine non deve tuttavia superare il minimo assolutamente indispensabile ai fini summenzionati.*»

²⁹ RS 310.0

³⁰ cfr. *supra* nota 26.

che esso comporta, segnatamente in materia di sminamento delle zone contaminate, di assistenza alle vittime e di cooperazione internazionale, sono rafforzati da misure di trasparenza e di attuazione che dovrebbero risultare efficaci.

Affinché la Convenzione venga attuata in modo efficace sul terreno, servono sforzi volti alla sua universalizzazione. La ratifica della Svizzera costituirebbe un passo in questa direzione, soprattutto in considerazione della lunga tradizione umanitaria del nostro paese. In generale, un'ampia ratifica a corto termine della CCM potrebbe contribuire a potenziare l'effetto stigmatizzante dell'impiego di munizioni a grappolo e, di conseguenza, all'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 di armi che causano gravi problemi umanitari. Le munizioni a grappolo saranno bandite come le armi atomiche, biologiche e chimiche e le mine antiuomo. Il finanziamento diretto degli organismi che fabbricano queste armi sarà parimenti vietato e perseguito penalmente.

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

10. Aspetti giuridici

10.1. Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione sulle munizioni a grappolo poggia sull'art. 54, cpv. 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo il quale gli affari esteri competono alla Confederazione, con conseguente competenza di concludere trattati di diritto internazionale pubblico. Ai sensi dell'art. 166, cpv. 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, cpv. 1, lett. d Cost., i trattati internazionali sono soggetti a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (cifra 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (cifra 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto per la cui attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali (cifra 3). La presente Convenzione può essere revocata in ogni momento (art. 20) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Essa contiene tuttavia disposizioni importanti la cui attuazione esige l'adozione di leggi federali ai sensi dell'art. 141, cpv. 1, lett. d, cifra 3 Cost., nella fattispecie la modifica della Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico. Di conseguenza, il decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione sulle munizioni a grappolo è soggetto a referendum facoltativo come da art. 141, cpv. 1, lett. d, cifra 3 Cost. L'Assemblea federale vi può integrare le modifiche della legge legate all'attuazione della Convenzione conformemente all'art. 141a, cpv. 2 Cost.

La presente Convenzione ha un contenuto essenziale nuovo in quanto non esistono trattati paragonabili, e implica un adeguamento del diritto svizzero che non può essere considerato minore. Per tali ragioni, una consultazione è giustificata in considerazione delle linee direttrici della Cancelleria federale in materia.

La presente Convenzione posta in consultazione è presentata nella sua forma definitiva, poiché è già stata firmata dalla Svizzera. La consultazione mira all'obiettivo dell'art. 2 della Legge sulla consultazione (LCo)³¹ in quanto fornisce indicazioni sull'accettazione politica.

³¹ RS 172.061

11. Allegato: progetto di modifica della Legge del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB)

Legge federale sul materiale bellico

Progetto

(LMB)

Modifica del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del
decreta:

I

La Legge federale sul materiale bellico³² è modificata come segue.

Art. 8^{bis} Munizioni a grappolo

¹ È vietato:

- a. sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a chiunque, importare, esportare, far transitare, depositare munizioni a grappolo o disporne in altro modo;
- b. indurre altri a commettere uno degli atti di cui alla lettera a;
- c. favorire la commissione di uno degli atti di cui alla lettera a.

² Il capoverso 1 si applica, mutatis mutandis, alle piccole bombe esplosive specificamente concepite per essere disperse o liberate da un dispersore fissato a un'aeronave.

³ Nonostante gli obblighi generali derivanti dal capoverso 1, sono permessi la conservazione o il trasferimento di un certo numero di munizioni a grappolo e di submunizioni esplosive per la messa a punto di tecniche di rilevazione delle munizioni a grappolo e delle submunizioni esplosive, di sminamento o di distruzione delle munizioni a grappolo e delle submunizioni esplosive, e per la formazione a tali tecniche, come pure per lo sviluppo di contromisure concernenti le munizioni a grappolo. Il numero di queste armi non deve tuttavia eccedere il minimo assolutamente necessario ai fini summenzionati.

⁴ Il termine **munizioni a grappolo** designa una munizione classica concepita per disperdere o liberare submunizioni esplosive, ciascuna di peso inferiore ai 20 chilogrammi, e comprendente queste submunizioni esplosive. Esso non designa:

- a. una munizione o submunizione concepita per lanciare artifici illuminanti, fumogeni, artifici pirotecnici, esche o una munizione concepita esclusivamente a scopo di difesa antiaerea;
- b. una munizione o submunizione concepita per produrre effetti elettrici o elettronici;
- c. una munizione che, per evitare gli effetti indiscriminati su una zona e i rischi causati dalle submunizioni inesplose, è dotata di tutte le caratteristiche seguenti:
 - i. ogni munizione contiene meno di dieci submunizioni esplosive;
 - ii. ogni submunizione esplosiva pesa più di quattro chilogrammi;
 - iii. ogni submunizione esplosiva è concepita per individuare e attaccare un bersaglio costituito da un oggetto unico;
 - iv. ogni submunizione esplosiva è dotata di un meccanismo elettronico di autodistruzione;
 - v. ogni submunizione esplosiva è dotata di un dispositivo elettronico di autodisattivazione.

⁵ Con "submunizione esplosiva" si intende una munizione classica che, per realizzare la sua funzione, viene dispersa o liberata da un'arma a submunizioni ed è concepita per funzionare facendo detonare una carica esplosiva prima dell'impatto, al momento dell'impatto o dopo l'impatto.

⁶ Con “meccanismo di autodistruzione” si intende un meccanismo automatico incorporato nella munizione, e integrato al meccanismo iniziale di innesco, che garantisce la distruzione della munizione nella quale è incorporato.

⁷ Con “autodisattivazione” si intende il processo automatico che rende inefficace la munizione bloccando irreversibilmente un elemento, per esempio la batteria, essenziale al funzionamento della munizione.

⁸ Con “piccola bomba esplosiva” si intende una munizione classica dal peso inferiore ai 20 chilogrammi, non autopropulsa, dispersa o liberata da un dispersore al fine di poter adempiere la sua funzione, concepita per funzionare facendo detonare una carica esplosiva prima dell’impatto, al momento dell’impatto o dopo l’impatto.

⁹ Con “dispersore” si intende un contenitore concepito per disperdere o liberare piccole bombe esplosive fissato a un’aeronave nel momento in cui queste bombe sono disperse o liberate.

Art. 35^{bis} Infrazioni al divieto delle munizioni a grappolo

¹ È punito con una pena privativa della libertà di dieci anni al massimo o con una pena pecuniaria chiunque, intenzionalmente e senza poter far valere una deroga giusta l’art. 8^{bis}, cpv. 3,

- a. sviluppa, fabbrica, procura, acquista, affida a un terzo, importa, esporta, fa transitare, deposita munizioni a grappolo o ne dispone in altro modo,
- b. induce altri a commettere uno degli atti di cui alla lettera a, oppure
- c. favorisce la commissione di uno degli atti di cui alla lettera a.

² Con la pena privativa della libertà può essere pronunciata una pena pecuniaria.

³ Se l’autore ha agito per negligenza, incorre in una pena privativa della libertà di un anno al massimo o in una pena pecuniaria.

II

¹ La presente legge è soggetta a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale fissa la data di entrata in vigore.