



Berna,

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

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

1. Situazione iniziale

La Convenzione sulle munizioni a grappolo (*Convention on Cluster Munitions, CCM*, in appresso «Convenzione») è stata adottata dalla Conferenza internazionale di Dublino il 30 maggio 2008. La Svizzera ha firmato la Convenzione il 3 dicembre 2008 a Oslo, conformemente a quanto deciso dal Consiglio federale il 10 settembre 2008.

La Convenzione sancisce 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.

La Convenzione è entrata in vigore il 1° agosto 2010. Sinora è stata firmata da 108 Stati, 57 dei quali l'hanno ratificata (stato 12 maggio 2011).

La ratifica della Convenzione comporta anche una revisione della Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51). Al capitolo 2 della legge (Divieto di determinate armi) occorre introdurre un articolo 8^{bis} che preveda il divieto di munizioni a grappolo, e un articolo 35^{bis} che contenga le corrispondenti disposizioni penali. Queste modifiche creano le condizioni sul piano del diritto interno per un'adesione della Svizzera alla Convenzione.

Anche l'esercito svizzero possiede scorte di munizioni d'artiglieria interessate dal divieto previsto dalla Convenzione, precisamente munizioni a grappolo del tipo proie submun 88, proie submun 88/99, proie submun 90 e proie submun 98. Ratificando la Convenzione, la Svizzera si impegna a distruggere queste scorte entro otto anni dall'entrata in vigore.

Con decisione del 17 novembre 2010 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri di avviare una procedura di consultazione. La procedura di consultazione si è conclusa il 25 febbraio 2011.

2. Breve sintesi del rapporto di consultazione

La larga maggioranza dei partecipanti alla consultazione accoglie con favore la ratifica della Convenzione. Su 59 pareri espressi, 46 sono favorevoli alla ratifica, 4 invocano una riserva e 9 sono contrari alla ratifica. Quattro interpellati hanno dichiarato di voler rinunciare a esprimere un parere o a partecipare alla consultazione.



Tranne il Cantone di Svitto, che ha dichiarato di rinunciare a esprimersi, tutti i Cantoni si sono detti favorevoli alla proposta di ratifica della Convenzione e alla modifica della Legge federale sul materiale bellico.

Si è espressa a favore di una ratifica anche la maggior parte dei partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, tranne i liberali (PLR), che hanno espresso importanti riserve, e l'Unione democratica di centro (UDC), che rifiuta integralmente la ratifica.

Anche la maggior parte delle associazioni e degli ambienti interessati si sono espressi a favore della ratifica della Convenzione e della modifica della LMB, salvo tuttavia alcune organizzazioni vicine all'esercito, che si oppongono a una ratifica.

3. Sintesi e valutazione dei risultati della consultazione

3.1 In generale

Sono stati invitati a esprimersi nell'ambito della consultazione i Cantoni, il Principato del Liechtenstein, i partiti politici, 3 associazioni mantello di Comuni, città e regioni di montagna, 9 associazioni mantello dell'economia e 41 organizzazioni interessate. La documentazione sottoposta a consultazione comprendeva il testo della Convenzione sulle munizioni a grappolo e il relativo rapporto esplicativo. Il termine per l'inoltro dei pareri è stato fissato al 25 febbraio 2011. In totale sono pervenuti 59 pareri scritti, tra i quali 8 di organizzazioni che ufficialmente non erano state consultate.

Hanno preso posizione i seguenti 6 partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale: Partito popolare democratico (PPD), Partito liberale radicale - I Liberali (PLR), Partito socialista svizzero (PS), Partito cristiano sociale (PCS), Unione democratica di centro (UDC) e Partito dei verdi (I Verdi).

Si sono espresse le seguenti associazioni mantello: Unione delle città svizzere, Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera dei contadini (USC), Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Unione sindacale svizzera (USS).

Hanno inoltrato un parere anche le seguenti organizzazioni: sezione svizzera di Amnesty International, Centro per lo sminamento umanitario di Ginevra (GICHD), Croce Rossa Svizzera, Dichiarazione di Berna (DB), Fondazione Terre des hommes, Handicap International, Società svizzera degli ufficiali (SSU), Associazione svizzera dei sergenti maggiori (ASSgtm), Associazione svizzera dei magistrati (ASM), Credit Suisse, Gruppo Giardino, sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi (CIG), Schweizer Soldat, Comunità di lavoro per un esercito di milizia efficiente e garante della pace (AWM), Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSoA), Consiglio svizzero delle associazioni per la pace, Associazione per la politica di sicurezza e le scienze militari (VSWW), sezione del Cantone di Zugo dell'Unione democratica di centro (SVP Zug), Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Centre patronal, Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz, Società degli ufficiali del Cantone di San Gallo, Società svizzera degli



ufficiali dell'artiglieria (SSUART), Associazione svizzera dei sergenti maggiori (ASSgtm).

I seguenti partecipanti sono **favorevoli alla ratifica**:

Governi cantionali:

ZH, BE, LU, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

Tutti i Cantoni salvo il Cantone di Svitto, che non si è espresso, accolgono con favore la ratifica e la relativa modifica della LMB senza esprimersi in dettaglio al riguardo.

Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale:

Partito popolare democratico (PPD), Partito socialista svizzero (PS), Partito liberale radicale - I Liberali (PLR) (con riserva), Partito cristiano sociale (PCS), Partito dei verdi (I Verdi).

Il PLR approva nel principio il rafforzamento del diritto internazionale umanitario e la ratifica della Convenzione, ma esprime importanti riserve riguardo alla rinuncia alle munizioni a grappolo e alla distruzione delle scorte svizzere.

Associazioni:

Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse), Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) (con riserva), Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Associazione svizzera dei magistrati (ASM), Unione sindacale svizzera (USS).

Altri ambienti interessati:

Sezione svizzera di Amnesty International, Centro per lo sminamento umanitario di Ginevra (GICHD), Croce Rossa Svizzera, Dichiarazione di Berna (DB), Fondazione Terre des hommes, Handicap International, Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz, Associazione svizzera dei sergenti maggiori (ASSgtm), Associazione svizzera dei magistrati (ASM), Credit Suisse, sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi (CIG), Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSoA), Consiglio svizzero delle associazioni per la pace.

I seguenti partecipanti sono **contrari alla ratifica**:

Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale:

Unione democratica di centro (UDC).

Associazioni:

Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Centre patronal.

Altri ambienti interessati:

Sezione del Cantone di Zugo dell'Unione democratica di centro (SVP Zug), Società svizzera degli ufficiali (SSU), Società degli ufficiali del Cantone di San Gallo, Società



svizzera degli ufficiali dell'artiglieria (SSUART), Gruppo Giardino, Schweizer Soldat, Comunità di lavoro per un esercito di milizia efficiente e garante della pace (AWM), Associazione per la politica sicurezza e le scienze militari (VSWW).

La SSI e l'AWM si sono dette favorevoli alla ratifica della Convenzione in data posteriore, a condizione che le scorte esistenti siano distrutte unicamente dopo la loro scadenza tecnica di utilizzo.

Dal canto loro, l'Unione delle città svizzere, l'Unione svizzera degli imprenditori e l'Unione svizzera dei contadini (USC) hanno rinunciato a esprimersi o a partecipare alla consultazione.

3.2 Principali rivendicazioni dei partecipanti alla consultazione

Considerato il tragico impatto di queste armi sulla popolazione civile, la stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione è favorevole alla ratifica della Convenzione sulle munizioni a grappolo, ritenendola un importante progresso in linea con la tradizione umanitaria della Svizzera.

Nei pareri espressi, vari partecipanti (ZG, Partito socialista, I Verdi, Fondazione Terre des hommes, Consiglio svizzero delle associazioni per la pace) chiedono espressamente che la Convenzione sia ratificata al più presto. Dal canto suo il Partito cristiano sociale esorta a impegnarsi in favore dell'universalizzazione della Convenzione.

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione convengono che le munizioni a grappolo non presentano alcun vantaggio per l'esercito svizzero nell'attuale contesto della politica di sicurezza, mentre talune associazioni e in special modo quelle con legami con l'esercito continuano a ravvisare in questo tipo di armi un mezzo irrinunciabile. Si tratta in particolare dei seguenti partecipanti: UDC, SVP Zug, Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Centre Patronal, Società svizzera degli ufficiali (SSU), Società degli ufficiali del Cantone di San Gallo, Società svizzera degli ufficiali dell'artiglieria (SSUART), Gruppo Giardino, Comunità di lavoro per un esercito di milizia efficiente e garante della pace (AWM), Associazione per la politica sicurezza e le scienze militari (VSWW).

In questo senso, il PLR e l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), pur essendo favorevoli alla ratifica, sostengono tuttavia che un divieto delle armi in questione indebolirebbe le capacità difensive dell'esercito svizzero. Il PLR ritiene inoltre che un impiego di munizioni a grappolo da parte dell'esercito svizzero non costituirebbe un pericolo per la collettività internazionale, poiché il nostro esercito in quanto esercito di difesa impiegherebbe queste munizioni soltanto sul nostro territorio nazionale. Il PLR asserisce in particolare che non è ancora stata trovata una valida alternativa all'impiego delle munizioni a grappolo.

Ma non tutte le organizzazioni vicine all'esercito sono contrarie alla ratifica della Convenzione; l'Associazione svizzera dei sergenti maggiori (ASSgtm) è favorevole alla ratifica per ragioni legate alla politica di sicurezza europea ed è inoltre dell'idea che l'impiego di questo tipo di armi su un territorio densamente abitato come la Svizzera non possa entrare in linea di conto.



I partecipanti concentrano il loro interesse soprattutto sul divieto del finanziamento delle munizioni a grappolo e di altre armi vietate (cfr. cap. 3.2.1.2 seguente) e sulla distruzione delle scorte (cfr. cap. 3.2.2 seguente).

3.2.1 Modifica della Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico

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

Handicap International, Terre des hommes, Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz e il Consiglio svizzero delle associazioni per la pace sottolineano che il testo del divieto previsto all'articolo 1 della Convenzione è stato ripreso soltanto in parte nel progetto di modifica della LMB.

Le organizzazioni espongono che i termini «assistere» e «incoraggiare» utilizzati all'articolo 1 paragrafo 1 lettera c della Convenzione dovrebbero essere ripresi nell'articolo 8^{bis} LMB. Salvo il Consiglio svizzero delle associazioni per la pace, inoltre, tutte queste organizzazioni pensano che l'articolo 8^{bis} capoverso 1 lettera a LMB debba prevedere anche il divieto di «impiegare» munizioni a grappolo, come all'articolo 1 numero 1 lettera a della Convenzione.

Le organizzazioni formulano la stessa osservazione anche per quanto riguarda l'articolo 35^{bis} LMB, che contiene le corrispondenti disposizioni penali.

Le organizzazioni ritengono che tutti gli atti vietati ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione debbano essere previsti anche nella LMB, in quanto si tratta di adempiere impegni internazionali assunti della Svizzera.

3.2.1.2 Divieto di finanziamento delle munizioni a grappolo e di altre armi vietate

Secondo i termini della Convenzione (art. 1 lett. c), è vietato qualsiasi atto volto ad assistere un'attività da essa vietata.

Il Consiglio federale ritiene che il divieto di sostenere e incoraggiare attività illegali, di cui all'articolo 1 paragrafo 1 lettera c della Convenzione, inglobi già anche il divieto di finanziare tali attività, e che pertanto non sia necessario prevedere una disposizione che vieti esplicitamente il finanziamento. L'articolo 35^{bis} LMB permette, alla stregua delle disposizioni penali applicabili in caso di inosservanza del divieto di armi ABC (art. 34 cpv. 1 lett. c LMB) e del divieto di mine antiuomo (art. 35 cpv. 1 lett. c LMB), di punire qualsiasi forma di sostegno ad attività vietate.

Il Consiglio si è dichiarato contrario a un divieto del finanziamento indiretto, in quanto non ritiene possibile, anche per ragioni puramente pratiche, esaminare con un ragionevole dispendio se il denaro investito in particolare in azioni estere serva indirettamente a finanziare un'attività vietata dalla LMB.

Talune organizzazioni si sono comunque espresse a favore dell'introduzione di una disposizione che vieti esplicitamente il finanziamento diretto e/o indiretto.



Le organizzazioni seguenti si sono espresse **a favore di un divieto esplicito del finanziamento diretto o indiretto** di qualsiasi attività in rapporto con munizioni a grappolo:

Partito socialista (PS), Unione sindacale svizzera (USS), Croce Rossa Svizzera, Dichiarazione di Berna, Terre des hommes, Handicap International, Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz, Gruppo per una svizzera senza esercito (GSoA), Consiglio svizzero delle associazioni per la pace.

A giudizio del Partito socialista svizzero (PS), di Handicap International e di Terre des Hommes, l'articolo 1 paragrafo 1 lettera c della Convenzione vieta qualsiasi forma di finanziamento, diretta o indiretta. Dette organizzazioni sono pertanto favorevoli all'introduzione di una norma che vieti esplicitamente il finanziamento di qualsiasi attività in rapporto con armi vietate ai sensi del capitolo 2 della LMB. Handicap International, Terre des Hommes e il Consiglio svizzero delle associazioni per la pace propongono di introdurre nella LMB un articolo 8^{ter} interamente consacrato al divieto di finanziamento.

La Dichiarazione di Berna e il Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSoA) propongono di introdurre all'articolo 8^{bis} capoverso 1 lettera c LMB il divieto del «finanziamento consapevole», intendendo con ciò «qualsiasi forma di sostegno finanziario, che si tratti di crediti, di garanzie bancarie o anche di acquistare per proprio conto strumenti finanziari delle imprese in questione». Introducendo nella LMB questo concetto, che secondo la Dichiarazione di Berna corrisponderebbe meglio alla realtà quotidiana del settore bancario, si potrebbero evitare le difficoltà di distinzione tra finanziamento diretto e indiretto. Il Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSoA) teme che l'articolo 8^{bis} LMB proposto nel rapporto esplicativo non possa impedire nemmeno il finanziamento diretto.

Le organizzazioni seguenti si sono espresse **a favore di un divieto esplicito del finanziamento diretto** di qualsiasi attività in rapporto con munizioni a grappolo:

I Verdi, Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse), Associazione svizzera dei banchieri (ASB), Amnesty International, Credit Suisse, sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi (CIG).

Amnesty International ritiene, per esigenze di chiarezza e di certezza del diritto, che l'articolo 8^{bis} capoverso 1 lettera c LMB dovrebbe vietare la promozione della commissione di atti ai sensi della lettera a dello stesso articolo, in particolare la promozione per mezzo del finanziamento diretto («favoriser, notamment par le financement direct, l'accomplissement d'un acte mentionné à la let. a»). La sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi condivide anch'essa questa opinione e sostiene che una precisazione in tal senso terrebbe conto sia di eventuali difficoltà pratiche eventuali a livello di attuazione, legate a un divieto del finanziamento indiretto, sia delle compenetrazioni internazionali degli operatori finanziari svizzeri. La sezione svizzera della CIG spera e suppone tuttavia che in un caso del genere il concetto di finanziamento diretto non venga interpretato troppo restrittivamente. La CIG propone inoltre sussidiariamente, nel caso in cui non venisse promulgato un divieto esplicito del finanziamento diretto, di menzionare all'articolo 8bis capoverso 1 lettera c LMB il concetto di favoreggiamento («favoriser»).



Credit Suisse e l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) sostengono che debba essere proibito il solo finanziamento diretto, ma precisando meglio la distinzione rispetto al finanziamento indiretto.

3.2.2 Distruzione delle scorte

Il rapporto esplicativo contempla tre diverse varianti per quanto concerne la distruzione delle scorte.

- Prima variante: distruzione in Svizzera delle scorte di proiettili (costo compreso tra i 25 e i 35 milioni di franchi).
- Seconda variante: distruzione all'estero delle scorte di proiettili (costo compreso tra i 20 e i 25 milioni di franchi).
- Terza variante: distruzione in Svizzera dei proiettili e di tutte le componenti (costo fino a 60 milioni di franchi).

I Cantoni non si sono espressi in merito alle varianti proposte per la distruzione delle scorte. Considerate le limitate risorse dell'esercito, il Consiglio di Stato del Cantone di Vaud deplora che il rapporto esplicativo non si pronunci con maggiore chiarezza sul modo in cui la Confederazione intende finanziare la distruzione delle munizioni a grappolo.

Si sono espresse **a favore della prima variante** le organizzazioni seguenti: Partito socialista svizzero (PS), Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSoA), Consiglio svizzero delle associazioni per la pace.

A favore della **seconda variante** si è espresso soltanto il Partito popolare democratico (PPD),

a favore della **terza variante** soltanto il Partito cristiano sociale (PCS).

L'Unione sindacale svizzera sostiene che le scorte debbano essere distrutte in Svizzera, ma non esprime una scelta tra la prima o la terza variante.

I Verdi, Amnesty International e la sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi ritengono che spetti al Consiglio federale decidere in quale modo distruggere le scorte; queste organizzazioni ricordano che la distruzione deve soddisfare tutte le condizioni previste all'articolo 3 della Convenzione.

Le seguenti organizzazioni sono **contrarie alla distruzione delle scorte**, in quanto ritengono che i costi siano troppo elevati:

Unione democratica di centro (UDC), SVP Zug, Società svizzera degli ufficiali (SSU), Società degli ufficiali del Cantone di San Gallo, Società svizzera degli ufficiali dell'artiglieria (SSUART).

L'Associazione svizzera dei sergenti maggiori (ASSgtm) ritiene che la data di scadenza delle munizioni a grappolo (obice blindato M 109) sarà in ogni caso raggiunta prima della scadenza del termine di otto anni previsto dalla Convenzione.



Pur essendo contrarie alla ratifica, la Comunità di lavoro per un esercito di milizia efficiente e garante della pace (AWM) e l'Associazione per la politica di sicurezza e le scienze militari propongono sussidiariamente al Consiglio federale, in caso di ratifica, di formulare una riserva che consenta alla Svizzera di distruggere le proprie scorte soltanto dopo le rispettive date di scadenza dei vari tipi di munizioni.

Il PLR sostiene che per ridurre i costi a carico del budget del DDPS, avrebbe dovuto essere presa in considerazione una soluzione che tenesse conto della data di scadenza delle munizioni.

Il PLR e la Società svizzera degli ufficiali (SSU) ritengono che il rapporto esplicativo sia eccessivamente evasivo circa le ripercussioni finanziarie della distruzione delle scorte.

Secondo i calcoli della Società svizzera degli ufficiali (SSU), della Società svizzera degli ufficiali dell'artiglieria (SSUART) e della rivista Schweizer Soldat, la distruzione delle scorte potrebbe costare sui 100 milioni di franchi.

3.3 Altre osservazioni

- Oltre che per i motivi già evocati, l'Unione democratica di centro (UDC) è contraria alla ratifica anche perché ritiene che i costi per le conferenze e le assemblee degli Stati Parte sarebbero eccessivamente elevati.
- Il GICHD ha formulato diverse osservazioni particolari. Il Centro sostiene che lo si sarebbe dovuto evocare accanto al CICR come osservatore, sia in virtù del proprio statuto di osservatore e del proprio profondo impegno nella lotta contro le mine, sia per il ruolo da esso svolto in rapporto con le assemblee e conferenze degli Stati Parte, dove il Centro è stato incaricato di assistere gli organi competenti nell'ambito delle loro attività.
- La sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi deplora che la Convenzione non vieti agli Stati Parte, dass es den Vertragsstaaten di condurre operazioni congiunte con Stati che impiegano munizioni a grappolo. Deplora inoltre che gli Stati non abbiano avuto il coraggio di affrontare la questione di un divieto per i gruppi armati non governativi.
- Credit Suisse e l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) pensano che in circostanze complesse possano sussistere incertezze quanto alla portata dell'articolo 35^{bis} LMB. A questo riguardo si domandano se i concetti «indurre» e «promuovere», utilizzati nell'articolo 35^{bis} lettere b e c LMB, si applichino anche ai finanziamenti nell'ambito della società madre in caso di violazione della LMB da parte di una delle sue filiali.
- L'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) sostiene che la definizione di munizioni a grappolo prevista all'articolo 8^{bis} capoverso 4 LMB metta in difficoltà gli intermediari finanziari nel riconoscere i casi in cui è adempiuta la fattispecie della fabbricazione di armi vietate.
- Il Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSoA) propone di inserire esplicitamente nei nuovi articoli 8^{bis} e 35^{bis} LMB anche «il trasferimento di beni immateriali, conoscenze comprese, o la concessione di relativi diritti».



- Considerato l'obbligo di presentare rapporto sui progressi compiuti in vista della tempestiva distruzione delle scorte, il Consiglio svizzero delle associazioni per la pace è dell'idea che convenga adottare un'ordinanza che disciplini espressamente questo aspetto, fondandosi sulla legge sulla trasparenza (LTras; RS 152.3).
- Handicap International, Terre des Hommes (TdH), Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz e il Consiglio svizzero delle associazioni per la pace propongono di introdurre una lista di tutte le ditte che violano l'articolo 1 paragrafo 1 della Convenzione.