

00.456

Iniziativa parlamentare (Dupraz John)
Legge sul materiale bellico. Mine antiuomo
Rapporto della Commissione della politica di sicurezza
del Consiglio nazionale

del 1° novembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi presentiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di adottare il progetto di legge allegato.

1° novembre 2002

In nome della commissione:

Il presidente, Josef Leu

Compendio

L'iniziativa parlamentare Dupraz (00.456) domanda la trasposizione letterale di singole disposizioni della Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento di mine antiuomo e sulla loro distruzione (Convenzione di Ottawa) nella legge federale sul materiale bellico (LMB). Si tratta, da una parte, della disposizione che definisce il concetto di «dispositivo antimanipolazione» (art. 2 par. 3 della Convenzione) e, dall'altra, della norma di eccezione che permette 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 (art. 3 par. 1 della Convenzione). Le due disposizioni dovranno essere integrate nell'articolo 8 rispettivamente capoverso 2 e capoverso 4 della LMB.

Le proposte dell'autore dell'iniziativa sono di natura redazionale. Non apportano alcun cambiamento di carattere materiale poiché il nostro diritto interno deve in ogni caso essere interpretato alla luce dei trattati internazionali ratificati dalla Svizzera. Le proposte riguardano l'introduzione nella legge della definizione di «dispositivo antimanipolazione» che permette di distinguere tra le mine antiuomo e le mine anticarro e anche di riformulare la norma d'eccezione affinché risulti più comprensibile. Secondo l'autore dell'iniziativa la revisione è giustificata in quanto lancia un segnale politico inteso a mostrare che la Svizzera si interessa al problema umanitario delle mine e si impegna a comportarsi secondo la Convenzione internazionale di Ottawa.

La modifica proposta ha carattere di eccezione. Infatti, riprendere nella legislazione svizzera un numero crescente di disposizioni di trattati internazionali ratificati dalla Svizzera sarebbe in contraddizione con la nostra prassi legislativa.

Rapporto

1 Posizione della Svizzera e della comunità internazionale

1.1 La Svizzera e le mine antiuomo

Dalla fine degli anni Sessanta, la Svizzera non produce più mine antiuomo né componenti di tali armi. Nel 1990, il Dipartimento federale militare (DMF) ha deciso di ritirare le mine saltanti e le mine a pressione dalla dotazione di armi dell'esercito. L'11 maggio 1994, il Consiglio federale ha deciso una moratoria sull'esportazione delle mine terrestri e dei loro componenti nei Paesi che non hanno aderito al Protocollo II della Convenzione delle Nazioni Unite sulle armi convenzionali del 1980. La decisione è stata presa in segno di solidarietà con gli Stati che erano stati invitati a decretare una moratoria con la risoluzione del 16 dicembre 1993 delle Nazioni Unite. Nel contesto della prima Conferenza di revisione del Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi (Protocollo II), il DMF ha deciso, il 24 novembre 1995, di rinunciare totalmente alla detenzione e all'impiego delle mine antiuomo. Questa decisione è stata presa per promuovere gli sforzi in vista della conclusione di un accordo internazionale per un divieto generale delle mine antiuomo. Il 15 marzo 1999, si è conclusa la distruzione di tutti i depositi di tali munizioni.

1.2 La comunità internazionale e le mine antiuomo (Convenzione di Ottawa)

La Convenzione delle Nazioni Unite del 10 ottobre 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato deriva originariamente da un trattato quadro che enuncia disposizioni generali e da tre protocolli: il Protocollo relativo alle schegge non localizzabili (Protocollo I), il Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi (Protocollo II), il Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di armi incendiarie (Protocollo III). La Convenzione è entrata in vigore il 2 dicembre 1983. La Svizzera l'ha ratificata, con i tre protocolli, il 20 agosto 1982¹.

La prima Conferenza di revisione relativa a tale Convenzione si è svolta tra settembre 1995 e maggio 1996. La Conferenza si è ripartita in tre sessioni concernenti la revisione del trattato quadro e del Protocollo II sulle mine nonché l'elaborazione di un nuovo Protocollo sul divieto delle armi laser accecanti (Protocollo IV)². Durante la Conferenza, la revisione del Protocollo II ha suscitato grande interesse. Il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e la Campagna internazionale per un divieto di mine (ICBL, International Campaign to Ban Landmines), un'associazione di organizzazioni non governative, avevano attirato l'attenzione dell'opinione pub-

¹ RS 0.515.091

² Cfr. messaggio del 14 maggio 1997 concernente il Protocollo II riveduto e il Protocollo IV alla Convenzione del 1980 sulle armi classiche, FF 1997 IV 1.

blica internazionale sulla problematica delle mine antiuomo. La necessità di un divieto totale di questo genere di munizioni diventava sempre più impellente. La revisione del 3 maggio 1996 del Protocollo II ha apportato importanti modifiche. Tuttavia le parti non sono giunte ad accordarsi su un divieto totale di queste munizioni e il Protocollo II nella sua forma riveduta continua a parlare di «restrizioni dell'impiego»³. Dalla Conferenza è emerso che un numero crescente di Stati è favorevole a un simile divieto per porre fine alle sofferenze inutili causate dalle mine antiuomo.

Dopo la prima Conferenza di revisione, gli attori non governativi CICR e ICBL hanno intensificato la campagna internazionale per l'abolizione delle mine terrestri. Nel 1997, il premio Nobel per la pace è stato assegnato all'ICBL per il successo riscontrato da questo vasto movimento civile internazionale. A livello di governi, quello canadese si è impegnato per includere il divieto delle mine antiuomo nel diritto internazionale. Convinto che il problema non poteva essere risolto che con l'abolizione di queste armi, il Governo canadese ha dato avvio nell'ottobre del 1996 a quello che è stato poi chiamato il processo di Ottawa, convocando nella capitale la «Conferenza strategica internazionale - verso il divieto completo delle mine antiuomo» alla quale hanno partecipato una cinquantina di Stati. Durante la seduta conclusiva della Conferenza, il ministro canadese degli affari esteri, Lloyd Axworthy, ha lanciato un appello a tutti i Governi invitandoli a elaborare un trattato su un divieto totale delle mine antiuomo e a tornare a Ottawa prima della fine del 1997 per firmarlo. L'ambiziosa iniziativa ha portato i suoi frutti. La prima Conferenza di Ottawa è stata seguita da riunioni a Vienna (febbraio 1997), Bonn (aprile 1997), Bruxelles (giugno 1997), Oslo (settembre 1997) e di nuovo Ottawa dove gli Stati Parte hanno firmato solennemente la Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione nel dicembre 1997. «L'ambizioso obiettivo che un gruppo di Stati si era prefissato nell'ottobre del 1996 è stato così raggiunto. Il numero dei firmatari aveva addirittura superato le più audaci aspettative.»⁴

Per quanto riguarda il contenuto, il Protocollo II riveduto nel 1996 e la Convenzione di Ottawa differiscono nella misura in cui quest'ultima si applica solo alle mine antiuomo mentre il Protocollo, sia la versione originale che quella riveduta, contiene disposizioni relative a tutti i tipi di mine terrestri, comprese le mine anticarro, le trappole e altri dispositivi. Altra differenza importante, il Protocollo riveduto prevede solo restrizioni all'impiego delle mine mentre la Convenzione di Ottawa obbliga gli Stati Parte non solo a vietare questo tipo di munizioni, ma anche a distruggere i depositi esistenti. Di conseguenza il Protocollo II ha ancora ragione di essere perché si riferisce a tutti i tipi di mine terrestri e fissa un determinato numero di norme minime che gli Stati non firmatari della Convenzione di Ottawa (fra cui la Cina, l'India, il Pakistan, gli Stati Uniti e la Russia) sono tenuti a rispettare.

³ Cfr. art. 4 del Protocollo II della Convenzione del 1980, nella versione del 3 maggio 1996: «Restrizioni all'impiego delle mine antiuomo».

⁴ 98.004 Messaggio del 19 gennaio 1998 concernente la Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione, FF **1998** 489.

1.3

La prima revisione della legge sul materiale bellico

In Svizzera, gli ambienti politici sono diventati sempre più sensibili alla problematica delle mine antiuomo dall'inizio degli anni Novanta. Nella sua interpellanza sul divieto del commercio delle mine antiuomo (94.3545), il consigliere nazionale Jean Ziegler protestava perché persone private svizzere praticavano il commercio di mine antiuomo. Nella sua risposta del 15 febbraio 1995, il Consiglio federale sottolineava che, l'11 maggio 1994, la Svizzera aveva decretato una moratoria sull'esportazione e il transito delle mine terrestri a destinazione degli Stati che non avevano ratificato il Protocollo II della Convenzione delle Nazioni Unite del 1980. Già prima della moratoria, la Svizzera non aveva praticamente accordato permessi per l'esportazione di mine antiuomo o di loro componenti. Inoltre, il Consiglio federale ricordava che la Svizzera non fabbricava più mine antiuomo dal 1969.

Con il suo postulato (95.3109), la consigliera nazionale Angeline Fankhauser chiedeva il divieto totale delle mine antiuomo per le seguenti ragioni. In primo luogo per la grande sproporzione esistente fra costi di produzione e costi per lo sminamento. Poi per il fatto che le mine antiuomo feriscono, mutilano e uccidono – soprattutto donne e bambini – quando tutte le altre armi tacciono già da tempo. Infine perché le persone fuggite non possono tornare nei loro paesi a causa delle mine e non possono coltivare i campi né raggiungere fonti di acqua; anche all'aiuto umanitario mancano le basi per poter funzionare.

In virtù del mandato parlamentare della consigliera nazionale Fankhauser e in seguito alla propria valutazione negativa dell'iniziativa popolare «per un divieto di esportazione di materiale bellico», il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento il disegno di revisione totale della legge sul materiale bellico⁵ che costituiva, sul piano formale, un controprogetto indiretto all'iniziativa parlamentare. L'Assemblea federale ha raccomandato il 4 ottobre 1996⁶ di respingere l'iniziativa popolare e approvato il controprogetto del Consiglio federale nonché la nuova legge sul controllo dei beni a duplice impiego⁷ il 13 dicembre 1996⁸. La riveduta legge sul materiale bellico conteneva un nuovo articolo 8 che vietava di sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a chiunque, importare, esportare, far transitare, depositare mine antiuomo o disporne in altro modo. Prevedeva anche un'eccezione per gli atti destinati «ad assicurare protezione contro gli effetti delle mine antiuomo o a combattere tali effetti». Questa disposizione doveva permettere di detenere un numero appropriato di mine antiuomo per fini di esercizio di sminamento e di test di apparecchi di sminamento.

Nel suo primo disegno di revisione della legge sul materiale bellico, il Consiglio federale voleva restare fedele al principio della vecchia legge che prevedeva l'obbligo del permesso per tutte le operazioni concernenti materiale bellico. Il Consiglio federale si è quindi espresso per il divieto di qualsiasi attività nel settore delle armi ABC⁹. Questo divieto è stato anche il punto di partenza della proposta formulata dal consigliere nazionale John Dupraz nella sessione primaverile 1996, che mirava ad ampliare alle mine antiuomo il divieto valido per le armi ABC. La proposta

⁵ RS 514.51

⁶ Boll. Uff. 1996 N 1926–1927 e 1996 S 854

⁷ RS 946.202

⁸ Boll. Uff. 1996 N 2487–2488, 2491 e 1996 S 1193–1194

⁹ FF 1995 II 864

presentata è riuscita a convincere il Consiglio nazionale che la ha accettata con 110 voti contro 43. Il Consiglio federale ha reagito a questa decisione con una lettera indirizzata il 2 luglio 1996 alla Commissione della politica di sicurezza (CPS) del secondo Consiglio. In questa lettera presentava una versione corretta della nuova legge sul materiale bellico, che prevedeva, da una parte, l'iscrizione nella legge del divieto delle mine antiuomo e, dall'altra, una definizione delle mine antiuomo fondata su quella del Protocollo II della Convenzione delle Nazioni Unite del 1980 nella sua versione modificata durante la Conferenza di revisione 1995/1996. Il Consiglio degli Stati ha confermato la decisione del primo Consiglio e approvato la versione corretta del disegno di legge sul materiale bellico proposta dal Consiglio federale. Come il Consiglio nazionale, anche il Consiglio degli Stati riteneva che le lacune del primo disegno di legge evidenziate dalla proposta Dupraz dovessero assolutamente essere colmate. In occasione della votazione sul complesso, la revisione della legge è stata approvata con 28 voti contro 3.

Lo stesso anno, il divieto delle mine antiuomo è stato anche oggetto di una petizione che ha raccolto circa 150 000 firme. La petizione è stata trattata dai CPS che la hanno trasmessa al Consiglio federale in forma di mozione.

1.4 Il processo di Ottawa

La Svizzera è stata, dopo il Belgio, il secondo Paese a introdurre il divieto delle mine antiuomo nella sua legislazione *prima* della conclusione della Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della produzione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione (Convenzione di Ottawa o Trattato sul divieto delle mine). Il CICR e l'ICBL si erano già impegnati nel 1995 per la firma di un trattato internazionale in materia. Nel febbraio 1997, su iniziativa della Svizzera, un gruppo di Stati¹⁰ si è formato per sostenere con determinazione il processo di Ottawa e per far progredire i lavori con discrezione, ma anche con perseveranza.

Queste convinzioni manifestate sul piano internazionale sono confluite nel processo di ratifica interno. Le discussioni in seno ai CPS si sono svolte senza intralci. Il trattato stipulato a Ottawa ha avuto un vasto consenso politico. Durante le loro riunioni, la CPS-S (19 febbraio 1998) e la CPS-N (23 febbraio 1998) hanno approvato a larga maggioranza il decreto federale come pure le modifiche della legge sul materiale bellico e della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare¹¹ (unanimità in seno alla CPS-S per i tre testi, un'astensione in seno alla CPS-N per quanto riguarda la legge sull'esercito e sull'amministrazione militare). La modifica della legge sul materiale bellico riguardava l'articolo 8 capoverso 3.

Le discussioni nel Consiglio degli Stati in seduta plenaria (3 marzo 1998) si sono svolte senza problemi; i tre testi sono stati adottati all'unanimità. Nel Consiglio nazionale (4 marzo 1998), sono stati approvati a larga maggioranza (decreto federale concernente la Convenzione di Ottawa adottato con 100 voti e un'astensione, revisione della legge federale sul materiale bellico adottata con 104 voti e 2 astensioni,

¹⁰ Il Sudafrica, la Germania, l'Austria, il Belgio, il Canada, la Colombia, l'Irlanda, il Messico, la Norvegia, la Nuova Zelanda, i Paesi Bassi e le Filippine.

¹¹ 98.004 Messaggio del 19 gennaio 1998 concernente la Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione, FF 1998 489.

revisione della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare adottata con 91 voti e un'astensione). La revisione della legge sul materiale bellico è entrata in vigore il 1° marzo 1999.

2 L'iniziativa parlamentare Dupraz

2.1 Cenni generali

Sulla base del vasto consenso che aveva preceduto l'adozione del divieto delle mine antiuomo in occasione della revisione totale della legge sul materiale bellico nel 1996, il 4 dicembre 2000 il consigliere nazionale John Dupraz presentava un'iniziativa parlamentare sullo stesso argomento (00.456). L'iniziativa era finalizzata alla revisione dell'articolo 8 della legge sul materiale bellico, più concretamente alla modifica del suo capoverso 2 lettera b e all'aggiunta di un nuovo capoverso 4. Chiedeva di riprendere nel diritto interno due articoli della Convenzione di Ottawa, in particolare l'articolo 2 paragrafo 3 che definisce la nozione di «dispositivo antimaniolazione» e l'articolo 3 paragrafo 1 che prevede un'eccezione che permette di conservare un determinato numero di mine antiuomo per fini di formazione e di test.

Secondo l'autore dell'iniziativa, l'articolo 8 capoverso 2 lettera b della legge attuale dovrebbe essere sostituito con il testo dell'articolo della Convenzione di Ottawa relativo alle eccezioni, che autorizza «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»¹². Conformemente al suo tenore attuale, questa disposizione prevede che gli atti destinati «ad assicurare una protezione contro gli effetti delle mine antiuomo o a combattere questi effetti» non soggiacciono al divieto. Secondo l'autore dell'iniziativa, questa formulazione è poco comprensibile, consente una prassi troppo flessibile in materia di eccezioni e può pertanto indebolire il divieto delle mine antiuomo.

L'obiettivo dell'articolo 8 capoverso 4 (*nuovo*) è, pure conformemente al tenore della Convenzione di Ottawa¹³, quello di definire con precisione ciò che è il «dispositivo antimaniolazione» utilizzato nel capoverso 3 come criterio di differenziazione fra le mine antiuomo e le mine anticarro. L'autore dell'iniziativa ritiene essenziale aggiungere questo capoverso per precisare la natura del dispositivo tecnico che permette di distinguere chiaramente le mine anticarro, che non soggiacciono al divieto previsto dall'articolo 8 della legge sul materiale bellico, dalle mine antiuomo che sono vietate dal diritto svizzero e internazionale. Le prime esplodono solo a partire da un peso corrispondente a più quintali e sono dunque senza pericolo per le persone a piedi; le seconde esplodono invece al contatto o in presenza di persone.

¹² Il nuovo tenore dell'art. 8 cpv. 2 lett. b della legge sul materiale bellico riprende integralmente la formulazione dell'art. 3 par. 1 (eccezioni), della Convenzione di Ottawa.

¹³ Il tenore dell'art. 8 cpv. 4 (*nuovo*), riprende integralmente la formulazione dell'art. 2 par. 3 (definizioni), della Convenzione di Ottawa.

In occasione dell'elaborazione della Convenzione di Ottawa, le organizzazioni non governative hanno dovuto impegnarsi molto per definire i termini «mine antiuomo» e «dispositivo antimanipolazione». Questa precisione ha avuto effetti positivi sulla disponibilità degli Stati a firmare la Convenzione: la definizione precisa delle mine consente di distinguere nettamente fra mine antiuomo e mine anticarro. Da un lato si è potuto restringere il campo d'applicazione del trattato ed escluderne tutta una categoria di armi, cioè le mine anticarro. Dall'altro, il testo finale ha raccolto un'adesione più ampia della comunità internazionale e ha aumentato anche la credibilità e la portata del Trattato sul divieto delle mine. Il prezzo da pagare è stato l'esclusione delle mine anticarro dal campo d'applicazione della convenzione. Se le definizioni utilizzate nella legge sul materiale bellico sono precise è possibile distinguere in modo inequivocabile le mine pericolose (mine antiuomo) da quelle che in linea di massima non rappresentano un pericolo per i civili (mine anticarro). Le mine che non sono dirette esclusivamente contro le persone non sono soggette al divieto.

Il Parlamento ha ratificato la Convenzione di Ottawa senza tergiversare. Il testo è stato adottato dal Consiglio degli Stati il 3 marzo 1998 all'unanimità e dal Consiglio nazionale il 4 marzo 1998 con poche astensioni. Questa adesione quasi unanime deve riflettersi secondo l'autore nella trasposizione letterale del diritto internazionale nel diritto svizzero.

L'autore sottolinea che le nuove disposizioni non sono state redatte in maniera comprensibile e completa né in occasione della revisione del 13 gennaio 1996 della legge sul materiale bellico (art. 8 cpv. 2 lett. b) né in occasione dell'adattamento del 20 marzo 1998 alla Convenzione di Ottawa (art. 8 cpv. 3 nuovo). Nella prima disposizione, la pesantezza della formulazione rende meno chiaro il senso della norma. Nella seconda, il legislatore ha rinunciato a definire i «dispositivi antimanipolazione», che consentono una chiara distinzione fra le mine antiuomo, vietate, e le mine anticarro, permesse. Si sarebbe potuto riprendere tale e quale la definizione della Convenzione di Ottawa. In questo contesto, occorre precisare che il Consiglio federale già il 2 luglio 1996¹⁴, in occasione dell'ultima revisione della legge sul materiale bellico, aveva sottolineato la necessità di definire in maniera più precisa il termine «mine antiuomo» reagendo all'intervento del consigliere nazionale Dupraz e ai risultati della Conferenza di revisione del Protocollo II. In questo senso è logico aggiornare la legge e introdurre la definizione che figura nella Convenzione di Ottawa.

A sostegno della sua richiesta, il consigliere nazionale Dupraz adduce anche un determinato numero di sviluppi internazionali e di iniziative finalizzate a rafforzare la Convenzione di Ottawa. Cita in particolare la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 12 gennaio 2001 che chiede l'accelerazione del processo di applicazione della Convenzione di Ottawa, il regolamento del Parlamento europeo del 23 luglio 2001 che disciplina l'aiuto finanziario agli Stati non-firmatari della Convenzione di Ottawa e un foglio d'informazione del Landmine Monitor del 1° febbraio 2002 che chiede la creazione di una rete di scambi di informazioni fondata sulla società civile e di un organo di vigilanza per l'applicazione della Conven-

¹⁴ Lettera del Consiglio federale alla CPS-S del 2 luglio 1996 concernente l'oggetto 95.015. Revisione della legge sul materiale bellico.

2. La trasposizione fedele del testo di un trattato internazionale nel diritto interno non cambia niente, dal punto di vista materiale, alla situazione giuridica della Svizzera, perché la legislazione nazionale poggia sul diritto internazionale e deve in ogni caso essere applicata in funzione di quest'ultimo (monismo). L'obiettivo della proposta non è dunque quello di modificare il contenuto della legge, ma semplicemente di dare un'immagine positiva della legislazione svizzera a un pubblico che non conosce il nostro sistema giuridico.
3. Per mantenere il suo ruolo di motore del processo di applicazione della Convenzione di Ottawa, la Svizzera deve presentarsi come un partner affidabile. In questa ottica, la modifica proposta è necessaria perché esprime la volontà politica e umanitaria della Svizzera.

Una minoranza della Commissione (Tschuppert, Borer, Engelberger, Schlüer, Wasserfallen, Wittenwiler) non ha invece voluto dare seguito a questa iniziativa per le ragioni seguenti:

1. La Svizzera non ha mai fatto valere le eccezioni previste all'articolo 8 capoverso 2 lettera b, ma ha distrutto tutti i suoi depositi di mine, per cui si può rinunciare alla modifica della legge.
2. La Convenzione di Ottawa costituisce parte integrante del diritto svizzero e non vi è pertanto ragione alcuna per riprenderla *in extenso* nel diritto interno. Sul piano materiale, la minoranza della Commissione approva l'iniziativa, perché riflette due disposizioni di un trattato che la Svizzera ha ratificato nel 1998. Tuttavia secondo il nostro sistema giuridico il diritto internazionale prevale già sul diritto nazionale (monismo). Il dispendio necessario per questa modifica puramente formale deve essere evitato.
3. La minoranza considera arbitrario il procedimento e si chiede come mai riprendere esplicitamente nel diritto svizzero solo queste due disposizioni della Convenzione e non le altre.
4. Accettando l'iniziativa parlamentare Dupraz si creerebbe un precedente. La minoranza ha paura che questo possa avere conseguenze sulla legislazione interna al momento della stipulazione di futuri trattati internazionali.

2.4 La decisione del Consiglio nazionale

Il Consiglio nazionale ha trattato l'iniziativa parlamentare Dupraz il 19 settembre 2001 durante la sessione autunnale e ha deciso di darvi seguito con 106 voti contro 40. Con questa chiara decisione, ha affidato alla CPS-N il mandato di accettare la proposta e di elaborare un rapporto.

La maggioranza del Consiglio ha accettato la proposta principalmente perché la legge sul materiale bellico, già riveduta prima del processo di Ottawa, non corrisponde più al testo del trattato firmato nella capitale canadese, per dare un segnale politico e infine per evitare di doversi giustificare nei confronti degli altri Stati firmatari della convenzione.

La minoranza del Consiglio non ha accettato la proposta principalmente perché ritiene che la legge sul materiale bellico contenga già le disposizioni proposte

dall'iniziativa, che le modifiche appesantiscono inutilmente la legge esistente, che accettando l'iniziativa si creerebbe un precedente e che la ripresa di alcune disposizioni del trattato sia arbitraria.

2.5 Per l'accettazione dell'iniziativa

Il Consiglio nazionale ha affidato alla sua CPS un chiaro mandato (con 106 voti contro 40) chiedendole di elaborare un rapporto sull'iniziativa parlamentare Dupraz. Il mandato è formulato in modo preciso e non lascia spazio a dubbi. Non richiede né ulteriori chiarimenti né pareri di esperti, dato che l'iniziativa non è finalizzata a una modifica materiale della legge sul materiale bellico, ma alla ripresa integrale di due disposizioni della Convenzione di Ottawa nel diritto interno. Il procedimento resterà un caso unico e non creerà precedenti per quanto riguarda la trasposizione di futuri trattati internazionali. Vi sono dunque buoni motivi per accettare l'iniziativa. Le modifiche proposte contribuiscono a una formulazione più chiara e senza equivoci della legge sul materiale bellico.

3 Commento alle singole disposizioni

Prima di entrare nei dettagli, è opportuno precisare che le modifiche dell'articolo 8 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB) proposte con l'iniziativa parlamentare Dupraz non comportano *nessuna modifica materiale*. L'obiettivo dell'autore dell'iniziativa è che il testo dell'articolo della legge svizzera sia più vicino alla formulazione adottata nel Trattato sul divieto delle mine concluso a Ottawa il 18 settembre 1997.

In virtù del primato del diritto internazionale sul diritto interno, la Convenzione di Ottawa prevale sulla LMB. In altre parole, in caso di divergenza tra la LMB e la Convenzione (ma non è il caso) o di descrizione meno precisa nella legge, sarebbe in ogni caso il testo della Convenzione a fare fede e a essere utilizzato per l'interpretazione del diritto.

Art. 8 cpv. 2 LMB

Dato che la formulazione dell'articolo 8 capoverso 2 LMB è poco chiara, questa disposizione dovrebbe essere completamente soppressa e sostituita con il testo dell'articolo 3 paragrafo 1 del Trattato sul divieto delle mine. Il cambiamento non porta nessuna modifica materiale.

Art. 8 cpv. 4 LMB

Il nuovo capoverso definisce con precisione la nozione di «dispositivo antimanoipolazione». Esso riprende il testo dell'articolo 2 paragrafo 3 del Trattato sul divieto delle mine. La LMB attuale non contiene nessuna disposizione a questo merito.

4 **Conseguenze**

Le modifiche proposte sono di natura puramente formale. Non dovrebbero dunque avere nessuna conseguenza né sulle finanze né sull'effettivo del personale né per la Confederazione né per i Cantoni.

5 **Esecuzione**

Dato che sono esclusivamente di natura redazionale, i cambiamenti previsti non si ripercuoteranno sull'applicazione del divieto delle mine antiuomo e non richiedono dunque nessuna modifica dell'ordinanza sul materiale bellico.

6 **Rapporto con il diritto europeo**

Come la Svizzera, numerosi Paesi europei hanno firmato e ratificato il Trattato sul divieto delle mine. Per contro l'Unione europea non lo ha ancora fatto, ragione per cui il diritto europeo (sia della Commissione che del Parlamento europeo) non prevede alcuna disposizione a questo merito.

7 **Basi legali**

7.1 **Costituzionalità e legalità**

La legge sul materiale bellico, di cui solo l'articolo 8 deve essere modificato, si fonda sull'articolo 107 capoverso 2 della Costituzione federale.

L'articolo 107 capoverso 2 della Costituzione federale conferisce alla Confederazione ampie competenze legislative in materia di fabbricazione, di acquisto, di distribuzione, di importazione, di esportazione e di transito di materiale di guerra. Basandosi su questa disposizione la Confederazione ha ancorato nella legge il divieto delle mine antiuomo. Dato che le modifiche previste sono di natura puramente formale e non materiale, la modifica è conforme alla Costituzione.

7.2 **Forma dell'atto legislativo**

Si prevede di modificare direttamente l'articolo 8 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB).