

03.032

Messaggio

concernente l'emendamento del 21 dicembre 2001 all'articolo 1 della Convenzione 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

del 16 aprile 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale concernente l'emendamento all'articolo 1 della Convenzione 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.

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

16 aprile 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con il presente messaggio, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale, per approvazione, l'emendamento all'articolo 1 della Convenzione 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 (di seguito: Convenzione). La Convenzione si compone di un trattato quadro e di cinque protocolli che limitano o vietano l'impiego di talune armi classiche (Protocollo I relativo alle schegge non localizzabili; Protocollo II e Protocollo III sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi; Protocollo III sul divieto o la limitazione dell'impiego di armi incendiarie; Protocollo IV relativo alle armi laser accecanti).

Adottato in occasione della seconda Conferenza di revisione il 21 dicembre 2001, l'emendamento all'articolo 1 della Convenzione mira a estendere il campo di applicazione del trattato quadro e dei suoi Protocolli ai conflitti armati non internazionali. Nella sua versione riveduta in occasione della prima Conferenza di revisione, nel 1996, il Protocollo II è già applicabile ai conflitti armati non internazionali.

L'articolo 1 emendato è compatibile con l'ordinamento giuridico svizzero. La Svizzera ha già ratificato il Protocollo II riveduto e, nel depositare gli strumenti di ratifica del Protocollo IV, ha presentato di propria iniziativa la dichiarazione che lo applicherà in ogni circostanza, specialmente in caso di conflitti armati non internazionali. Per questo motivo la portata dell'emendamento all'articolo 1 della Convenzione si limita, per la Svizzera, unicamente ai Protocolli I e III. L'accettazione di questo emendamento non comporterà conseguenze finanziarie prevedibili per la Confederazione e i Cantoni.

Con l'adozione dell'emendamento all'articolo 1 della Convenzione è stato compiuto un altro passo significativo per l'ulteriore sviluppo delle norme applicabili ai conflitti armati non internazionali. L'adozione dell'emendamento dimostra la crescente disponibilità degli Stati ad applicare anche ai conflitti interni le norme riconosciute in caso di conflitti armati internazionali risponde a un'assoluta necessità dal profilo umanitario, essendo oggi la maggior parte dei conflitti armati di natura non internazionale. Nel quadro della Convenzione, la Svizzera si è sempre adoperata a favore degli interessi umanitari e, dal profilo umanitario, seconda Conferenza di revisione, ha sostenuto l'emendamento all'articolo 1.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 La Convenzione sulle armi classiche

La 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 indiscriminato¹ (di seguito: Convenzione) è stata conclusa a Ginevra il 10 ottobre 1980 sotto gli auspici delle Nazioni Unite. All'epoca, gli Stati negoziarono partendo dalla considerazione che il diritto di nuocere al nemico non è illimitato e che la popolazione civile dev'essere risparmiata in ogni circostanza. La Convenzione si compone di un trattato quadro e di cinque protocolli che disciplinano l'impiego di talune armi classiche.

Il Protocollo I² vieta di impiegare le armi il cui effetto principale è di produrre schegge che non sono localizzabili nel corpo umano con i raggi X. Il Protocollo II³ disciplina l'impiego delle mine e vieta di mettere in opera trappole in oggetti apparentemente inoffensivi. Questo Protocollo è stato riveduto in occasione della prima Conferenza di revisione del 1996 a Ginevra⁴ (Protocollo II riveduto). Il Protocollo III⁵ limita l'impiego di armi incendiarie, ad es. il napalm, agli obiettivi militari e lo vieta se sussiste il pericolo che anche la popolazione civile possa essere colpita. Il Protocollo IV⁶ vieta l'impiego delle armi laser accecanti se devono servire specificamente a provocare una cecità permanente.

Quale trattato quadro, la Convenzione funge da fondamento giuridico per i Protocolli summenzionati e contiene le disposizioni generali a essi applicabili. È inoltre uno strumento dinamico in quanto prevede una base giuridica per gli Stati contraenti per perseguire divieti o limitazioni di ulteriori sistemi di armi classiche. La Svizzera ha ratificato la Convenzione e i primi tre Protocolli il 20 agosto 1982, il Protocollo II riveduto e il Protocollo IV il 24 marzo 1998.

1 **RS 0.515.091**

2 Protocollo relativo alle schegge non localizzabili (allegato alla Convenzione sulle armi classiche), **RS 0.515.091**.

3 Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi (allegato alla Convenzione sulle armi classiche), **RS 0.515.091**.

4 Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi, nella versione modificata il 3 maggio 1996, **FF 1997 IV 1** (messaggio); questo Protocollo è stato ratificato dalla Svizzera il 24 marzo 1998 ed è entrato in vigore per essa il 3 dicembre 1998.

5 Protocollo sul divieto o la limitazione dell'impiego di armi incendiarie (allegato alla Convenzione sulle armi classiche), **RS 0.515.091**.

6 Protocollo relativo alle armi laser accecanti, **FF 1997 IV 1** (messaggio); questo Protocollo è stato ratificato dalla Svizzera il 24 marzo 1998 ed è entrato in vigore per essa il 3 dicembre 1998.

1.2 Meccanismo di revisione della Convenzione sulle armi classiche

Gli emendamenti alla Convenzione quadro e ai suoi Protocolli sono disciplinati nell'articolo 8 paragrafi 1 e 2 della Convenzione. Tali disposizioni prevedono una procedura che può essere avviata dai singoli Stati contraenti e con il consenso di una maggioranza che comprenda almeno 18 Stati contraenti. L'articolo 8 paragrafo 3 lettera a stabilisce che ogni Stato contraente può chiedere al Depositario di convocare una conferenza di revisione se, dopo dieci anni dall'entrata in vigore della Convenzione, non è stata convocata alcuna conferenza del genere.

In occasione della prima Conferenza di revisione del 1995/1996, gli Stati contraenti hanno convenuto che in futuro dovrà essere organizzata una conferenza di revisione ogni cinque anni. Questo emendamento de facto all'articolo 8 della Convenzione è stato tuttavia sancito solamente nella Dichiarazione finale, poiché taluni Stati contraenti si opponevano a qualsiasi emendamento formale alla Convenzione quadro⁷. Questo emendamento materiale dovrebbe consentire alla Convenzione di rimanere al passo con il rapido sviluppo della tecnica d'armamento e dei metodi bellici mediante la modifica delle norme vigenti e l'elaborazione e l'accettazione di nuovi protocolli.

2 Seconda Conferenza di revisione

2.1 Situazione iniziale

Nella risoluzione 55/37 del 20 settembre 2000, la 55^a Assemblea generale delle Nazioni Unite ha ricordato la decisione presa dalla prima Conferenza di revisione degli Stati contraenti alla Convenzione di organizzare la successiva Conferenza di revisione non più tardi del 2001. Conformemente alla raccomandazione formulata in detta risoluzione, la seconda Conferenza di revisione dall'11 al 21 dicembre 2001 è stata preceduta da una fase preparatoria di un anno, durante la quale si sono tenuti tre incontri preparatori ufficiali a Ginevra⁸. In occasione di questi incontri, gli Stati contraenti hanno proposto numerosi temi per la Conferenza di revisione. Tuttavia, a causa della complessità delle diverse proposte, è ben presto apparso chiaro che la seconda Conferenza di revisione avrebbe potuto adottare un emendamento alla Con-

⁷ Messaggio concernente il Protocollo II riveduto e il Protocollo IV alla Convenzione del 1980 sulle armi classiche, FF **1997** IV 1.

⁸ Questi incontri hanno avuto luogo il 14 dicembre 2000, dal 2 al 6 aprile 2001 e dal 24 al 28 settembre 2001 (cfr. «Report of the Second Review Conference of the States Parties to the Convention on Prohibitions or Restrictions of the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (di seguito CCW-Report CONF.II), UNO-Doc. CCW/CONF.II/2, paragrafo 3).

venzione unicamente riguardo all'estensione del campo di applicazione del trattato quadro ai conflitti armati non internazionali⁹.

2.2 Posizione della Svizzera

Nel quadro della Convenzione, la Svizzera si è sempre adoperata a favore degli interessi umanitari e per rafforzare e promuovere il diritto internazionale umanitario con l'obiettivo di attenuare le ripercussioni della guerra innanzitutto sulla popolazione civile, e anche per proteggere i combattenti da armi e metodi di condotta bellica che vanno al di là dello scopo legittimo dei conflitti armati, il mettere fuori combattimento il nemico. L'azione della Svizzera ha anche tenuto in considerazione gli interessi della difesa nazionale e delle necessità militari. Già in vista della prima Conferenza di revisione del 1995/1996 avevamo conferito alla delegazione svizzera il mandato di adoperarsi per un'estensione del campo di applicazione del trattato quadro e dei Protocolli allegati ai conflitti armati non internazionali¹⁰, mandato che abbiamo rinnovato anche per la seconda Conferenza di revisione¹¹.

2.3 Risultati della Conferenza di revisione

La seconda Conferenza di revisione si è svolta a Ginevra dall'11 al 21 dicembre 2001. Si sono rivelati infondati i timori che il clima dei negoziati potesse essere appesantito a causa del blocco della Conferenza sul disarmo, delle divergenze sorte durante la Conferenza sulle armi biologiche e della denuncia del Trattato ABM da

- ⁹ Le ulteriori iniziative enumerate qui di seguito sono state lanciate nella fase preparatoria:
1. Elaborazione di un protocollo che, tra l'altro, prevede gli obblighi degli Stati contraenti di aumentare l'affidabilità dei sistemi di armi e delle loro munizioni esplosive (ad es. bombe a grappolo, mortai o granate) mediante dispositivi tecnici e a bonificare il territorio dai residui di munizioni esplosive dopo il conflitto armato (iniziativa «Munizioni di guerra inesplose»).
 2. Regolamentazione delle sottomunizioni quali le bombe a grappolo. La disposizione fondamentale esige misure tecniche per ridurre sensibilmente il rischio della mancata esplosione al momento dell'impatto al suolo (iniziativa svizzera «Sottomunizioni»).
 3. Regolamentazione delle mine terrestri diverse dalle mine antiuomo (iniziativa «Mine terrestri diverse dalle mine antiuomo»).
 4. Integrazione di un meccanismo di controllo nel Protocollo II riveduto o nel trattato quadro.
 5. Elaborazione di una regolamentazione delle munizioni di piccolo calibro che cagionano lesioni superflue o sofferenze inutili. Si tratta, in pratica, un aggiornamento del divieto della Terza Dichiarazione dell'Aia del 1899 che vieta l'impiego di una munizione che si espande o si appiattisce facilmente nel corpo umano (effetto dum-dum) e che quindi può cagionare lesioni inutili (iniziativa svizzera «Munizione di piccolo calibro»).
- ¹⁰ All'epoca, la Svizzera ha anche partecipato in misura determinante all'elaborazione del Protocollo IV e del Protocollo II riveduto; v. in proposito il messaggio concernente il Protocollo II riveduto e il Protocollo IV alla Convenzione del 1980 sulle armi classiche, FF 1997 IV 1.
- ¹¹ Inoltre, durante la fase preparatoria alla seconda Conferenza di revisione, la Svizzera ha proposto l'aumento dell'affidabilità delle sottomunizioni mediante misure tecniche e l'elaborazione di una nuova regolamentazione per la munizione di piccolo calibro. La Svizzera si è adoperata per promuovere queste iniziative durante la fase preparatoria.

parte degli Stati Uniti, notificato poco tempo prima. Gli Stati contraenti hanno adottato l'estensione del campo di applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli ai conflitti armati non internazionali e deciso di proseguire le discussioni in merito agli altri temi proposti durante la Conferenza di revisione¹².

3 **Emendamento all'articolo 1 della Convenzione sulle armi classiche**

3.1 **Le norme a livello internazionale**

L'estensione del campo di applicazione dell'articolo 1 della Convenzione ai conflitti armati non internazionali non costituisce niente di fondamentalmente nuovo nel diritto internazionale umanitario, bensì confermato un tendenza giuridica sviluppatasi nel corso dei decenni.

Fino alla metà del secolo scorso, i conflitti armati interni agli Stati non erano oggetto del diritto internazionale, poiché secondo l'opinione dell'epoca, unicamente gli Stati sovrani erano di principio soggetti di diritto internazionale. Soltanto dopo le terribili esperienze della Seconda guerra mondiale la comunità degli Stati ha cominciato a elaborare regole per i conflitti armati non internazionali. Tale volontà si evidenzia dapprima nell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime della guerra¹³ (di seguito: Convenzioni di Ginevra del 1949), che contiene un elenco di disposizioni di protezione umanitarie minime applicabili ai conflitti armati non internazionali. La redazione di questo articolo presupponeva un compromesso, lungamente controverso, tra due interessi che molti Stati consideravano fondamentalmente opposti: da un lato, andavano perseguiti obiettivi umanitari e garantita una protezione minima dei diritti umanitari più elementari in tutti i generi di conflitti, dall'altro, occorreva considerare le preoccupazioni degli Stati che temevano, estendendo la protezione ai gruppi armati, di riconoscere loro indirettamente uno statuto ufficiale, minacciando così le proprie sovranità e sicurezza. L'articolo 3 paragrafo 4 stabilisce ad esempio che l'applicazione di questa disposizione non ha alcun effetto sullo statuto giuridico delle Parti al conflitto. Oggi le regole contenute nell'articolo 3 delle Convenzioni di Ginevra del 1949 hanno valore di diritto consuetudinario¹⁴. Questo modello è stato ripreso dalla Conven-

¹² Gli Stati contraenti hanno deciso di costituire un gruppo aperto di esperti governativi con due diversi coordinatori per l'iniziativa «Munizioni di guerra inesplose» e per l'iniziativa «Mine terrestri diverse dalle mine antiuomo». Il presidente designato della successiva conferenza degli Stati contraenti è stato inoltre incaricato di avviare presso gli Stati contraenti un meccanismo d'esecuzione e di verifica. Infine la Conferenza di revisione ha invitato gli Stati contraenti a organizzare riunioni tecniche di esperti sulle munizioni di piccolo calibro e a presentare agli Stati contraenti un rapporto in merito alla loro successiva riunione.

¹³ Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per migliorare la sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna, **RS 0.518.12**; Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per migliorare la sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate di mare, **RS 0.518.23**; Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, **RS 0.518.42**; Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle persone civili in tempo di guerra, **RS 0.518.51**.

¹⁴ Cfr. il caso del Nicaragua, ICJ Rep. 1986, n. 172 segg., 215 segg.; IT-94-1-AR72, Appeals Chamber, Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 ottobre 1995, n. 96 segg.

zione dell'Aia del 14 maggio 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato¹⁵.

L'aumento spaventoso di conflitti armati non internazionali nella seconda metà del secolo scorso e l'insufficiente rilievo giuridico attribuito a tali situazioni, che oggi rappresentano la maggioranza dei conflitti armati, hanno portato all'adozione del secondo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁶ (di seguito: Protocollo aggiuntivo II/PA II), che amplia e completa l'elenco delle garanzie minime dell'articolo 3 delle Convenzioni di Ginevra del 1949. Il campo di applicazione del Protocollo aggiuntivo II è tuttavia limitato rispetto all'articolo 3 delle Convenzioni di Ginevra del 1949 nel senso che si applica unicamente ai conflitti armati non internazionali che si svolgono sul territorio di un'Alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano, su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate e di applicare il presente Protocollo. Anche le disposizioni fondamentali del Protocollo aggiuntivo II devono essere considerate diritto consuetudinario¹⁷.

In occasione della prima Conferenza di revisione della Convenzione sulle armi classiche nel 1995/1996, è stata discussa nel dettaglio l'estensione del campo di applicazione del trattato quadro ai conflitti armati non internazionali. Considerate le obiezioni sollevate da taluni Stati¹⁸, è stato tuttavia deciso di estendere ai conflitti armati non internazionali solamente il campo di applicazione del Protocollo II.

Da allora, la comunità degli stati ha raggiunto un accordo affinché sia la Convenzione del 18 settembre 1997 sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione (Trattato di Ottawa)¹⁹, sia il Secondo Protocollo del 26 marzo 1999 alla Convenzione dell'Aia del

¹⁵ **RS 0.520.3**

¹⁶ Protocollo aggiuntivo dell'8 giugno 1997 alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, **RS 0.518.522**.

¹⁷ Cfr. Tadic, op. cit., n. 117.

¹⁸ Oltre alle preoccupazioni di alcuni Stati, timorosi che l'inserimento dei gruppi armati nel diritto avrebbe potuto minacciare le proprie sovranità e sicurezza, anche considerazioni tattiche hanno svolto un ruolo. Altri Stati volevano ad esempio evitare che un emendamento all'articolo 1 della Convenzione fornisse l'occasione per indebolire altre disposizioni della Convenzione. Inoltre, alcuni Stati hanno sostenuto che una simile estensione potrebbe pregiudicare l'universalizzazione della Convenzione (cfr. anche il messaggio concernente il Protocollo II riveduto e il Protocollo IV alla Convenzione del 1980 sulle armi classiche, FF 1997 1).

¹⁹ FF 1998 489; ratificata dalla Svizzera il 24 marzo 1998 ed entrata in vigore per essa il 1° marzo 1999. Come per la Convenzione del 1972 sulle armi biologiche (**RS 0.515.07**) e la Convenzione del 1993 sulle armi chimiche (**RS 0.515.08**), la detta Convenzione si applica in ogni circostanza, vale a dire sia in conflitti armati a carattere internazionale e non internazionale sia in tempi di pace, quindi anche in situazioni interne di disordine e tensione. Questo campo di applicazione globale, proprio dei trattati del settore del disarmo, è riconducibile al fatto che, oltre all'impiego, il divieto riguarda anche il deposito, la fabbricazione e il trasferimento.

1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato²⁰, si applicano ai conflitti armati non internazionali²¹.

La giurisprudenza dei due tribunali ad hoc per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda ha contribuito a far sì che le norme applicabili ai conflitti armati non internazionali si avvicinassero per densità a quelle applicabili ai conflitti armati internazionali. Per le medesime ragioni che inizialmente si opponevano a un disciplinamento globale dei conflitti interni, l'articolo 3 delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e il Protocollo II non prevedono norme di diritto penale, contrariamente alle disposizioni applicabili ai conflitti armati internazionali. Lo Statuto del Tribunale ad hoc per il Ruanda ha per la prima volta definito come crimine le infrazioni all'articolo 3 delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e alle disposizioni fondamentali del Protocollo aggiuntivo II, attribuendole alla categoria dei crimini di guerra²². Fino ad allora con questa nozione erano state designate unicamente gravi infrazioni al diritto internazionale umanitario commesse in occasione di conflitti armati internazionali. Il Tribunale ad hoc per l'ex Jugoslavia ha per primo fatto riferimento a queste regole nella sua giurisprudenza²³.

Questa evoluzione si riflette anche nello Statuto della Corte penale internazionale, che nell'articolo 8 prevede, tra l'altro, fattispecie penali applicabili ai conflitti armati non internazionali²⁴. Nella stessa direzione va poi il Secondo Protocollo alla Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, che dichiara punibili le infrazioni alle sue disposizioni commesse in conflitti armati non internazionali²⁵.

L'estensione del campo di applicazione dell'articolo 1 della Convenzione costituisce un altro passo significativo per l'ulteriore sviluppo delle norme applicabili ai con-

²⁰ Questo Protocollo, adottato in occasione della Conferenza diplomatica degli Stati contraenti alla Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, è stato firmato dalla Svizzera il 17 maggio 1999 all'Aia.

²¹ Nel Protocollo facoltativo del 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati (RS **0.107.1**) è stato perseguito un altro approccio di soluzione. È stata ad esempio considerata la preoccupazione di taluni Stati riguardo al rispetto del tradizionale principio di diritto per cui unicamente gli Stati contraenti possono essere vincolati da strumenti di protezione dei diritti dell'uomo, mentre i gruppi armati che non dipendono da uno Stato sono retti dal diritto nazionale. Di conseguenza, nel Protocollo facoltativo i gruppi armati sono vincolati soltanto indirettamente, ossia mediante le disposizioni penali nazionali previste nell'articolo 4 paragrafo 2 (v. doc. ONU E/CN.4/2000/74 n. 35 segg., n. 108 e add. articolo 4).

²² Statuto del Tribunale ad hoc per il Ruanda, allegato al doc. S/RES/955 (8 novembre 1994); cfr. Report of the Secretary-General pursuant to Paragraph 5 of Security Council Resolution 955 (1994), UNO-doc. S/1995/134 del 13 febbraio 1995, n. 11-12.

²³ Cf. Tadic, op. cit., n. 128 segg.

²⁴ Articolo 8 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI) del 1998, RS **0.312.1**. La sistematica dell'articolo 8 paragrafo 2 dello Statuto della CPI poggia sulla distinzione tra conflitti armati internazionali e conflitti armati non internazionali. Le lettere (a) e (b) disciplinano i crimini di guerra commessi in occasione di conflitti armati internazionali; la lettera (a) riprende le definizioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949 sulle infrazioni gravi, mentre la lettera (b) contiene disciplinamenti che si rifanno alle disposizioni sulle infrazioni gravi del Protocollo aggiuntivo I e alle prescrizioni del Regolamento dell'Aia del 1907 sulla guerra per terra. Le lettere (c) ed (e) dell'articolo 8 paragrafo 2 dello Statuto della CPI riguardano quindi i crimini commessi in occasione di conflitti armati non internazionali. La lettera (c) si rifà all'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949, la lettera (e) si rifà in particolare a talune disposizioni del Protocollo aggiuntivo II.

²⁵ Articolo 3 paragrafo 1, collegato all'articolo 22 e all'articolo 15.

La costituzionalità del decreto federale di accettazione dell'articolo 1 emendato della Convenzione poggia sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che autorizza la Confederazione a concludere trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale è competente per approvarne l'accettazione.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sono sottostanti al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o se implicano un'unificazione multilaterale del diritto. La Convenzione riveduta e i suoi Protocolli sono di durata indeterminata, possono però essere denunciati in qualsiasi momento. La denuncia diventa effettiva un anno dopo che il Depositario ne ha ricevuto notificazione, a meno che allo spirare di tale termine la Parte contraente denunciante sia coinvolta in un conflitto armato o si ritrovi in una condizione di occupazione; in questi casi, lo Stato denunciante rimane vincolato dagli obblighi che gli incombono in virtù del trattato fino alla fine del conflitto o dell'occupazione³¹. La Convenzione riveduta non prevede neppure l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Rimane unicamente da verificare se l'accettazione implichi un'unificazione multilaterale del diritto. Secondo la prassi usuale del Consiglio federale, devono essere sottoposti obbligatoriamente al referendum facoltativo soltanto i trattati che contengono diritto uniforme, nell'insieme direttamente applicabile, e che disciplinano in dettaglio un ambito giuridico ben definito, ovvero che sono sufficientemente importanti per giustificare a livello nazionale, per analogia, l'elaborazione di una legge particolare³². Il Parlamento ha precisato la nostra prassi e deciso che, in casi speciali – per l'importanza o per la natura delle disposizioni o perché è prevista la creazione di organi di controllo nazionali – vi può essere unificazione multilaterale del diritto anche quando le pertinenti norme internazionali non sono molto numerose³³. Il termine «unificazione del diritto» può riferirsi a singole norme se queste sono di importanza fondamentale.

Le ripercussioni sulla Svizzera dell'estensione del campo di applicazione della Convenzione e dei Protocolli allegati non hanno una portata tale che l'emendamento all'articolo 1 possa essere qualificata come unificazione multilaterale del diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.. Il decreto federale sottoposto per approvazione non sottostà perciò al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.

31 Cfr. articolo 9.

32 FF 1988 II 801, 1990 III 779, 1992 III 270

33 FF 1990 III 779 con rinvii.