

06.010

## **Messaggio**

**concernente l'approvazione e l'attuazione del terzo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale nonché le corrispondenti modifiche di legge**

del 25 gennaio 2006

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il decreto federale concernente l'approvazione e l'attuazione del terzo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale nonché le corrispondenti modifiche di legge.

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

25 gennaio 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Con il presente messaggio, il Consiglio federale sottopone all'approvazione delle Camere federali il terzo Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949 relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale.*

*Il Protocollo aggiuntivo istituisce un segno distintivo addizionale che si aggiunge ai segni distintivi esistenti, ovvero la croce rossa, la mezzaluna rossa e il leone e il sole rossi. Il segno distintivo addizionale si compone di una cornice rossa a forma di quadrato posto sulla punta, su fondo bianco. Il Protocollo non attribuisce un nome particolare a questo segno distintivo, che definisce come emblema del terzo Protocollo. Nell'uso corrente, esso è chiamato «cristallo rosso» ed è a disposizione di tutte le Parti contraenti che ritengono che i segni distintivi esistenti abbiano una connotazione religiosa o siano inaccettabili poiché disturbano altre convinzioni nazionali. Questo nuovo emblema deve inoltre poter essere utilizzato dalle unità mediche e del personale sanitario in situazioni eccezionali nelle quali i segni distintivi esistenti, poiché malaccetti da parte degli attori locali, non offrono una protezione sufficiente. Oltre alle disposizioni sull'uso del segno distintivo addizionale, il Protocollo aggiuntivo contiene disposizioni sulla prevenzione e la repressione degli abusi.*

*Soltanto qualche rara disposizione dell'ordinamento svizzero si riferisce ai segni distintivi delle Convenzioni di Ginevra. La legge federale concernente la protezione dell'emblema e del nome della Croce Rossa disciplina l'utilizzo della croce rossa su fondo bianco e delle parole «Croce Rossa» di cui sanziona l'abuso. Il Codice penale militare sanziona l'abuso degli emblemi internazionali, in particolare della croce rossa, della mezzaluna rossa e del leone e del sole rossi nonché gli atti di ostilità contro persone o la distruzione di materiale posto sotto la protezione di tali emblemi. L'attuazione del Protocollo aggiuntivo richiede l'adeguamento di queste due leggi federali, che dovranno menzionare il segno distintivo addizionale e prevedere la possibilità di utilizzarlo a titolo provvisorio in circostanze eccezionali.*

*La Svizzera, che ha partecipato all'elaborazione del Protocollo aggiuntivo svolgendo un ruolo decisivo nella sua adozione, lo ha firmato l'8 dicembre 2005, ovvero il giorno stesso della sua adozione da parte della Conferenza diplomatica delle Parti contraenti alle Convenzioni di Ginevra del 1949. Una sua rapida ratifica riveste una grande importanza per il nostro Paese, vista la politica che esso persegue a favore del rafforzamento e della promozione del diritto internazionale umanitario.*

# Messaggio

## **1 Contesto del progetto**

### **1.1 Conferenza diplomatica del 5–8 dicembre 2005**

L'8 dicembre 2005, sotto la presidenza della Svizzera, la Conferenza diplomatica delle Parti contraenti alle Convenzioni di Ginevra del 1949 ha adottato in votazione il terzo Protocollo aggiuntivo a tali Convenzioni, relativo all'adozione di un segno distintivo addizionale (di seguito Protocollo III).

All'apertura della Conferenza, il 5 dicembre, ci si attendeva che il Protocollo III venisse accettato per consenso. In effetti, vi era un clima disteso e la conciliazione, grazie da un lato alle consultazioni condotte dalla Svizzera e, d'altro lato, alla firma, il 28 novembre 2005 a Ginevra, di un accordo tra le società di soccorso israeliana e palestinese – il Magen David Adom e la Mezzaluna Rossa palestinese – reso possibile dalla mediazione della Svizzera. In seguito però, nonostante intensi sforzi, i negoziati tra la Siria e Israele, che avrebbero dovuto sfociare in un accordo simile tra il Magen David Adom e la Mezzaluna Rossa siriana in merito all'aiuto umanitario prestato da questa società di soccorso sull'Altopiano del Golan occupato da Israele, non si sono conclusi. Il ricorso al voto si è rivelato inevitabile a causa dell'opposizione dell'Organizzazione dei Paesi islamici (OCI) che, nel pomeriggio del terzo giorno di conferenza, aveva respinto una proposta di compromesso presentata del Cile e fondata sulle consultazioni intraprese dalla Svizzera, opponendole una controproposta inaccettabile.

Il Protocollo aggiuntivo è stato per finire approvato con 98 voti contro 27 e 10 astensioni, quindi ben oltre la maggioranza dei due terzi richiesta. Le proposte di modifica presentate dal Pakistan e dallo Yemen a nome dell'OCI erano state in precedenza respinte con una maggioranza dei due terzi. Conformemente alle sue disposizioni, il Protocollo aggiuntivo è stato aperto il giorno stesso alla firma e 27 Stati, tra cui la Svizzera, lo hanno firmato. In seguito, si sono aggiunte le firme di alcuni altri Stati. Il Protocollo III entrerà in vigore sei mesi dopo la seconda ratifica.

Per la Svizzera, Paese ospite e Parte contraente, la Conferenza diplomatica costituisce un importante avvenimento. Sin dall'inizio dei lavori, la Svizzera si è adoperata attivamente in vista delle elaborazione, poi dell'adozione, del Protocollo aggiuntivo III allo scopo di risolvere con una soluzione globale e durevole la questione dei segni distintivi.

### **1.2 Storia e scopo dei segni distintivi delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei loro Protocolli aggiuntivi**

I testimoni delle guerre che hanno funestato il 19<sup>esimo</sup> secolo hanno constatato che gli ospedali di campagna, i posti di soccorso e le infermerie non erano sufficientemente protette dagli attacchi dei belligeranti. Per questa ragione gli Stati parte si accordarono per la prima volta nel 1864 a Ginevra per conferire uno statuto di neutralità a tali installazioni e proteggerle rendendole riconoscibili per mezzo di un segno distintivo, ossia una croce rossa su fondo bianco, in omaggio alla Svizzera.

Nel 1876 la Turchia dichiarò unilateralmente che avrebbe usato in futuro l'emblema della «mezzaluna rossa». Il suo esempio fu seguito, nel 1924, dall'Iran, che decise di adottare l'emblema del «leone e del sole rossi». Questi due segni distintivi vennero poi ammessi come segni distintivi, oltre alla croce rossa, nella Convenzione del 1929. Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977 confermarono il riconoscimento di questi segni distintivi. Nel 1980 l'Iran rinunciò spontaneamente all'uso del leone e del sole rossi, riservandosi il diritto di tornare a utilizzare tale emblema in circostanze particolari.

Altre società nazionali di soccorso (di Afghanistan, Cipro, India, Giappone, Libano, Sudan, Sri Lanka, Siria, Tailandia, ex Unione Sovietica e Zaire – oggi Repubblica democratica del Congo) hanno manifestato nel corso degli anni il desiderio di veder riconosciuti altri segni distintivi. Essi sono tuttavia giunti alla convinzione che una proliferazione di emblemi avrebbe potuto indebolire in modo indesiderato la portata di questi ultimi. Hanno dunque ritenuto preferibile limitarsi ai segni della croce rossa e della mezzaluna rossa.

Le principali disposizioni relative all'utilizzazione dei segni distintivi figurano nella prima Convenzione di Ginevra del 1949. Nel corso dei conflitti armati, gli emblemi servono soprattutto a proteggere da qualsiasi attacco le formazioni sanitarie militari e civili, le strutture sanitarie e gli edifici e il personale delle società nazionali di soccorso che adempiono gli stessi compiti svolti dal personale sanitario (funzione di tutela). I segni distintivi devono consentire al nemico di riconoscere le persone, le strutture e i beni che beneficiano della protezione della Convenzioni di Ginevra. La protezione contro gli attacchi è nondimeno garantita direttamente dal diritto internazionale pubblico e non dipende dunque dall'utilizzo di emblemi. In tempo di pace, le società nazionali della Croce Rossa possono inoltre utilizzare i segni distintivi per le attività che svolgono conformemente ai principi della Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (funzione di riconoscimento). Se queste ultime attività sono svolte in periodo di conflitto armato, l'emblema deve essere utilizzato in modo da non suscitare l'impressione che conferisca la protezione delle Convenzioni di Ginevra. Il segno distintivo deve dunque essere di dimensioni più ridotte e non può essere a posto su un bracciale o un tetto. Il Comitato internazionale della Croce Rossa (di seguito CICR) e della Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (di seguito Federazione) possono usare il segno distintivo ovunque e in qualsiasi tempo.

### **1.3 La creazione di un segno distintivo addizionale**

Talune società nazionali di soccorso si sono tuttavia trovate di fronte a problemi fondamentali insormontabili. Il Kazakistan ha voluto per molti anni utilizzare il doppio emblema della mezzaluna rossa e della croce rossa per evitare di urtare le convinzioni religiose della popolazione. L'Eritrea auspica sempre di procedere nello stesso modo. Già prima della fondazione dello Stato, in Israele è stata utilizzata la stella di Davide rossa. La società di soccorso israeliana è attiva da settant'anni.

Inoltre, si è constatato su alcuni teatri di guerra che alla croce rossa e alla mezzaluna rossa veniva attribuita una connotazione confessionale e culturale, cosa che rimetteva in questione la neutralità dei segni distintivi esistenti. D'altro lato, gli statuti del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (di seguito Movimento della Croce Rossa) prevedono che, per essere riconosciute, le società

nazionali di soccorso devono fare uso esclusivamente del nome e dell'emblema della croce rossa o della mezzaluna rossa. L'utilizzazione di un altro segno, quali quelli utilizzati per esempio dalla società di soccorso israeliana (stella di Davide rossa), o di una combinazione della croce e della mezzaluna come quella usata dall'Eritrea costituiscono un ostacolo formale all'ammissione in seno al Movimento della Croce Rossa.

Le vigenti condizioni per il riconoscimento sono sempre più percepite come discriminatorie e contrarie ai principi del Movimento della Croce Rossa, in particolare al principio dell'universalità. Alcuni Stati membri della Federazione hanno dunque reputato di dover sospendere il loro sostegno e addirittura la loro adesione al Movimento della Croce Rossa fintanto che non si fosse trovata una soluzione.

#### **1.4 Sforzi internazionali in vista della creazione di un segno distintivo addizionale**

In un articolo pubblicato nel 1992, il presidente del CICR ha tentato di portare una soluzione durevole a questi problemi. In seguito, il Movimento della Croce Rossa ha istituito un gruppo di lavoro che ha elaborato diversi modelli di soluzione. Nonostante una difficile situazione di partenza, il gruppo di lavoro, nel quale era rappresentata la Svizzera, ha ottenuto il 14 aprile 2000 a Ginevra un successo diplomatico importante e inatteso. Il CICR ha proposto al gruppo di lavoro di risolvere il problema del segno distintivo mediante un terzo Protocollo aggiuntivo. Una volta adottato il Protocollo III dalla Conferenza diplomatica delle Parti contraenti alle Convenzioni di Ginevra del 1949, gli statuti del Movimento della Croce Rossa avrebbero dovuto essere modificati nell'ambito di una conferenza internazionale del Movimento. Questa proposta è stata accettata e trasmessa alla Commissione permanente del Movimento della Croce Rossa.

Il 12 maggio 2000, la Commissione permanente ha approvato le proposte del gruppo di lavoro e ha invitato tutti i partecipanti alla Conferenza internazionale a partecipare alla 28<sup>esima</sup> Conferenza internazionale a Ginevra, anticipata al 14 novembre 2000. Con lettera del 17 maggio 2000, la presidenza della Commissione permanente ha comunicato al capo del DFAE la decisione della Commissione permanente.

Con scritto del 24 maggio 2000 indirizzata al capo del DFAE, il presidente del CICR ha chiesto alla Svizzera, nella sua qualità di depositaria delle Convenzioni di Ginevra del 1949, di prendere in considerazione la convocazione di una conferenza diplomatica in vista dell'adozione di un terzo Protocollo a queste Convenzioni. Nella sua funzione di depositaria, la Svizzera ha intrapreso consultazioni a tale scopo e nel luglio 2000 ha inviato a tutte le Parti contraenti alle Convenzioni di Ginevra un progetto di Protocollo aggiuntivo III. Una soluzione sembrava essere a portata di mano, quando nel settembre 2000 scoppiò nei territori palestinesi occupati la seconda Intifada, che rimetteva in questione il compromesso a cui si era giunti. Poiché le condizioni politiche indispensabili per l'adozione del Protocollo III non erano più date, si decise di aggiornare la conferenza diplomatica che la Svizzera aveva convocato per l'ottobre 2000.

Vista l'evoluzione positiva registratasi nel Vicino Oriente, diversi Stati, il CICR e la Federazione hanno ritenuto, all'inizio del 2005, che fosse giunto il momento di riprendere le consultazioni e ne hanno informato la Svizzera.

Il 23 marzo 2005, il nostro Consiglio ha nominato un ambasciatore in missione speciale incaricato di condurre le consultazioni necessarie in vista dello svolgimento di una conferenza diplomatica. Ha parimenti preso conoscenza del fatto che l'ambasciatore speciale avrebbe assunto il ruolo di segretario generale di tale conferenza.

Fin dalla sua nomina, l'ambasciatore in missione speciale ha avviato intense consultazioni con un grande numero di Stati parte, a Ginevra e nelle principali capitali. Le consultazioni sono state condotte in stretta collaborazione con il CICR, la Federazione e la Commissione permanente.

Da tali consultazioni è risultato che vi era un ampio accordo sul progetto di un terzo Protocollo aggiuntivo, elaborato nel 2000 e considerato come una base adeguata per risolvere il problema degli emblemi delle Convenzioni di Ginevra. Esse hanno inoltre evidenziato il desiderio di agire per consenso. Per quanto concerne il momento appropriato per fare adottare il Protocollo aggiuntivo III da una conferenza diplomatica, gli Stati parte non erano tutti dello stesso avviso.

Alla fine del maggio 2005, la Svizzera, in qualità di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra, ha informato per scritto tutte le Parti contraenti della ripresa delle consultazioni e dei risultati delle stesse. Essa ha allegato a questa nota il progetto di Protocollo aggiuntivo III e un progetto di regole procedurali da applicare per la conferenza. Le Parti contraenti sono state invitate a prendere posizione su queste regole di procedura entro il 17 giugno 2005 e a formulare altre eventuali osservazioni circa l'azione futura del depositario in merito a questo affare. La consultazione formale non ha permesso di trovare una data che convenisse a tutti per lo svolgimento della conferenza diplomatica. Alla fine del luglio 2005, lo Stato depositario ha dunque invitato, con una nota diplomatica, tutte le Parti contraenti a riunirsi a Ginevra il 12 e 13 settembre per discutere in modo informale le modalità della conferenza.

Al termine di questa riunione, il diplomatico svizzero incaricato di presiederla ha constatato nella sua dichiarazione finale che, secondo l'opinione dominante, la conferenza diplomatica avrebbe dovuto tenersi quanto prima e ha precisato che lo Stato depositario intendeva convocarla prima della fine del 2005. Ha inoltre assicurato che la Svizzera avrebbe proseguito il processo di consultazione concentrandosi sulle riserve emesse da un gruppo di Stati parte. Tali riserve vertevano sull'utilizzo territoriale dell'emblema e sulla competenza geografica delle società nazionali di soccorso. In pratica occorreva definire se, e in caso affermativo a quali condizioni, la società israeliana di soccorso poteva intervenire nei territori palestinesi e siriani occupati. Il presidente della riunione ha da ultimo spiegato che lo Stato depositario avrebbe attuato tutte le misure necessarie al successo della conferenza agendo in stretto contatto con gli Stati parte.

In occasione dell'apertura della 60<sup>esima</sup> Assemblea generale dell'ONU, il capo del DFAE ha condotto consultazioni globali sulla questione del Protocollo aggiuntivo III. In una dichiarazione scritta firmata alla fine del settembre 2005, il presidente della società israeliana di soccorso ha dichiarato che il Magen David Adom era disposto a negoziare accordi con le società di soccorso dei Paesi vicini. A questo punto, la Svizzera si è adoperata con tutti i mezzi affinché tali accordi potessero essere firmati dalle società di soccorso israeliana e palestinese da un lato e israeliana e siriana d'altro lato. L'accordo tra la società di soccorso israeliana e la società palestinese, che contiene disposizioni sull'utilizzazione territoriale dei segni distintivi e la competenza geografica delle due società, è stato firmato a Ginevra il

28 novembre 2005. Non è stato invece possibile concludere un accordo dello stesso genere tra le società di soccorso israeliana e siriana a causa di diverse circostanze e di condizioni preliminari che non potevano essere adempiute. Sulla base dei risultati del viaggio che il capo del DFAE ha effettuato in Vicino Oriente alla fine dell'ottobre 2005, è stato per finire deciso di convocare il 5 dicembre 2005 a Ginevra la conferenza diplomatica incaricata di adottare un terzo Protocollo aggiuntivo. Il 3 novembre 2005 le rappresentanze svizzere all'estero hanno ricevuto per scritto l'ordine di inviare il 7 novembre una nota diplomatica alle Parti contraenti alle Convenzioni di Ginevra del 1949 per invitarle a questa conferenza.

## **2                                   Contenuto e campo di applicazione del Protocollo aggiuntivo III**

### **2.1                                 Introduzione**

Il campo di applicazione del Protocollo aggiuntivo III si limita all'adozione e all'utilizzazione di un segno distintivo supplementare. Questo terzo Protocollo e la creazione di un nuovo emblema che si aggiunge ai tre segni distintivi esistenti (la croce rossa, la mezzaluna rossa e il leone e il sole rossi che non è più utilizzato dal 1980) perseguono tre obiettivi. In primo luogo, devono consentire al Movimento della Croce Rossa di raggiungere il suo obiettivo di universalità: tutti coloro i quali, ritenendo che i segni distintivi esistenti hanno una connotazione religiosa o sono inaccettabili perché si scontrano con altre convinzioni nazionali, si rifiutano di utilizzarli possono ora fare uso di un nuovo emblema. In secondo luogo, essi devono eliminare il rischio di una proliferazione di segni distintivi in corso da 130 anni, dato che all'emblema addizionale scelto non può essere attribuita nessuna connotazione religiosa, nazionale, politica o etnica. In terzo luogo, questo nuovo emblema deve poter essere utilizzato dalle unità mediche e dal personale sanitario in situazioni eccezionali nelle quali i segni distintivi esistenti non offrono una sufficiente protezione poiché non vengono accettati dagli attori locali.

Nel corso del 2000 e del 2001, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport ha collaudato sul campo, per il CICR, la visibilità del nuovo segno distintivo previsto. I risultati sono stati positivi: il nuovo emblema soddisfa le esigenze di una buona visibilità sui terreni d'operazione.

### **2.2                                 Preambolo**

Il Preambolo è un'introduzione, senza valore né effetto giuridico, alle disposizioni che seguono. Colloca il Protocollo aggiuntivo nel contesto normativo internazionale, facendo riferimento agli articoli delle Convenzioni di Ginevra e dei Protocolli aggiuntivi del 1977 che hanno un'importanza centrale per il Protocollo III. Ordina inoltre le disposizioni che seguono in base al loro contenuto. Il Preambolo fa notare che le Parti contraenti intendono rafforzare il valore protettivo e il carattere universale dei segni distintivi e osserva che il Protocollo aggiuntivo non pregiudica il diritto delle Parti contraenti di continuare a utilizzare gli emblemi di cui fanno già uso. Ricorda che l'obbligo di rispettare le persone e i beni protetti dalle Convenzioni di Ginevra e dai loro Protocolli aggiuntivi deriva dalla protezione data loro dal diritto internazionale e non dipende dall'impiego dei segni distintivi. Il Preambolo

sottolinea espressamente che i segni distintivi non hanno un significato religioso, etnico, razziale, regionale o politico e che la prima convenzione di Ginevra fa una distinzione tra l'uso protettivo e l'uso indicativo dei segni distintivi. Ricorda inoltre il principio importante del Movimento della Croce Rossa secondo il quale le società nazionali possono utilizzare un segno distintivo solo con l'accordo dello Stato sul territorio del quale svolgono le loro attività. Il Preambolo menziona inoltre il motivo dell'istituzione di un emblema addizionale, ovvero le difficoltà che l'uso dei segni distintivi esistenti può provocare ad alcuni Stati e ad alcune società nazionali. Fa infine notare che il CICR, la Federazione e il Movimento della Croce Rossa intendono conservare i loro nomi e i loro segni distintivi attuali.

### **2.3 Rispetto e campo d'applicazione del Protocollo aggiuntivo III (art. 1)**

Come le Convenzioni di Ginevra e i due Protocolli aggiuntivi del 1977, il Protocollo aggiuntivo III stabilisce che le Parti contraenti devono rispettarlo e farlo rispettare in tutte le circostanze. Si precisa inoltre che esso riafferma e completa le disposizioni delle quattro Convenzioni di Ginevra e dei loro due Protocolli aggiuntivi del 1977 relativi ai segni distintivi. Si applica nelle stesse situazioni in cui si fa riferimento nelle disposizioni di questi testi, vale a dire in periodi di conflitti armati o in tempi di pace.

### **2.4 Segni distintivi (art. 2)**

Il Protocollo aggiuntivo istituisce, oltre ai segni distintivi esistenti, un segno distintivo addizionale. Quest'ultimo serve agli stessi scopi e gode dello stesso statuto degli altri. Il segno distintivo addizionale si compone di una cornice rossa, a forma di quadrato posto sulla punta, su fondo bianco. Il Protocollo non dà un nome particolare a questo segno distintivo, che definisce come emblema del Protocollo III. Nell'uso corrente è chiamato «cristallo rosso». Il nuovo Protocollo precisa che il segno distintivo addizionale può essere utilizzato alle condizioni stabilite nelle Convenzioni di Ginevra e nei due Protocolli aggiuntivi del 1977 e che tutte le prescrizioni relative ai segni distintivi esistenti contenute in queste Convenzioni e nei Protocolli si applicano anche al nuovo emblema (p. es. per quanto concerne gli abusi). Prevede che i servizi sanitari e il personale religioso delle forze armate delle Parti contraenti possono, senza pregiudicare i loro emblemi attuali, utilizzare temporaneamente ognuno dei segni distintivi riconosciuti se in questo modo viene rafforzata la loro protezione.

### **2.5 Utilizzo indicativo dell'emblema (art. 3)**

Le società nazionali delle Parti contraenti che decidono di utilizzare il nuovo emblema possono incorporarvi uno dei segni distintivi già esistenti o una combinazione di questi emblemi (cpv. 1 lett. a). Possono tuttavia integrarvi anche un altro emblema che una Parte contraente ha effettivamente già utilizzato e che è stato comunicato alle altre Parti contraenti e al CICR per il tramite del depositario prima dell'adozione del Protocollo III (cpv. 1. lett. b). In pratica, solo la stella di Davide rossa adempie



questa condizione. In occasione della ratifica delle Convenzioni di Ginevra del 1951, Israele ha in effetti formulato una riserva nella quale precisava che, pur rispettando l'inviolabilità degli emblemi e dei segni distintivi previsti nelle Convenzioni, avrebbe continuato a utilizzare la stella di Davide rossa. Una società nazionale che, conformemente al capoverso 1, incorpora un altro emblema all'interno del nuovo segno distintivo può utilizzare questo emblema sul suo territorio nazionale (cpv. 2). Questa disposizione consente ad esempio alla società nazionale israeliana Magen David Adom di continuare a utilizzare unicamente la stella di Davide rossa in Israele. Il Protocollo prevede inoltre che le società nazionali possono, conformemente alla loro legislazione nazionale e in circostanze eccezionali, utilizzare temporaneamente il segno distintivo addizionale per facilitare il loro operato (cpv. 3). Questa situazione potrebbe presentarsi in particolare in caso di intervento volontario di una società nazionale di soccorso in una regione in conflitto nella quale l'utilizzazione del suo segno distintivo potrebbe farne un bersaglio per i terroristi. La possibilità di combinare il nuovo emblema con i segni distintivi riconosciuti nelle Convenzioni di Ginevra o con un altro emblema non influisce sullo statuto giuridico di questi segni distintivi (cpv. 4).

## **2.6 Utilizzazione dei segni distintivi da parte del CICR o della Federazione (art. 4)**

Il Protocollo prevede che il CICR e la Federazione, come pure il loro personale debitamente autorizzato, possono in circostanze eccezionali e per facilitare il loro lavoro utilizzare il segno distintivo addizionale. Entrambe potrebbero utilizzare l'emblema addizionale in qualsiasi momento conformemente all'articolo 2 e in combinato disposto con l'articolo 44 della prima Convenzione di Ginevra. La precisazione fornita dal Protocollo tiene tuttavia espressamente conto delle reticenze di alcune Parti contraenti, le quali temono che il CICR o la Federazione utilizzino in futuro solo il segno distintivo addizionale. Questa non è l'intenzione dei due organismi, come precisa il Preambolo (cfr. n. 2.2).

## **2.7 Missioni sotto l'egida delle Nazioni Unite (art. 5)**

Il Protocollo consente ai servizi sanitari e al personale religioso che partecipano a operazioni sotto l'egida delle Nazioni Unite di utilizzare, ma unicamente con l'accordo degli Stati partecipanti, sia la croce rossa e la mezzaluna rossa sia il segno distintivo addizionale. Si tratta di una possibilità che le Convenzioni di Ginevra e i due Protocolli aggiuntivi del 1977 non prevedono. Considerata la crescente importanza che hanno assunto le Nazioni Unite, per esempio nelle operazioni di mantenimento della pace, è giunto il momento di istituire questa possibilità e di contribuire in tal modo a migliorare la protezione del personale interessato.

## **2.8 Prevenzione e repressione degli abusi (art. 6)**

Già in base alle Convenzioni di Ginevra e ai due Protocolli aggiuntivi del 1977, le Parti contraenti sono tenute a prevenire e a reprimere qualsiasi abuso dei segni distintivi. Le disposizioni di questi testi si applicano in modo identico all'emblema

del terzo Protocollo. Le Parti contraenti devono prendere le misure necessarie per impedire e reprimere qualsiasi abuso dei segni distintivi, compreso il loro utilizzo doloso o la loro imitazione (cpv. 1). Possono tuttavia autorizzare gli utenti anteriori dell'emblema addizionale o di qualsiasi segno che ne costituisce un'imitazione a proseguire questo uso. Occorre tuttavia che questo uso non possa dare l'impressione, in tempi di conflitti armati, di conferire la protezione delle Convenzioni di Ginevra o dei loro Protocolli aggiuntivi. Inoltre, i diritti che autorizzano a questo uso devono essere stati acquisiti prima dell'adozione del Protocollo III.

## **2.9 Diffusione (art. 7)**

Le Parti contraenti hanno l'obbligo di diffondere il Protocollo nella misura più ampia possibile in tempi di pace e in tempi di conflitti armati. Questa disposizione figura già delle Convenzioni di Ginevra e nei Protocolli aggiuntivi del 1977. Le Parti contraenti devono provvedere affinché le regole del Protocollo aggiuntivo III siano conosciute dalla popolazione civile e dalle forze armate. A questo scopo, spetta loro includerne lo studio nei programmi d'istruzione militare. La diffusione del Protocollo III tra la popolazione civile può aver luogo mediante corsi e seminari o mediante pubblicazioni. Questi provvedimenti devono essere attuati in collaborazione con la società nazionale di soccorso competente e il CICR.

## **2.10 Disposizioni finali (art. 8–17)**

Le disposizioni finali del Protocollo aggiuntivo III corrispondono essenzialmente a quelle del primo Protocollo aggiuntivo del 1977. Il Consiglio federale svizzero, depositario delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei loro Protocolli aggiuntivi del 1977, sarà di conseguenza anche il depositario del Protocollo aggiuntivo III. Quest'ultimo è aperto alla firma delle Parti contraenti alle Convenzioni di Ginevra il giorno stesso della sua adozione e rimane aperto per un periodo di 12 mesi (art. 8). Le Parti contraenti non firmatarie del Protocollo possono aderirvi. Gli strumenti di adesione sono, come gli strumenti di ratifica, depositati presso il Consiglio federale svizzero, depositario delle Convenzioni di Ginevra e dei loro Protocolli aggiuntivi (art. 9 e 10). Il Protocollo aggiuntivo III entra in vigore sei mesi dopo il deposito di due strumenti di ratifica o di adesione (art. 11 cpv. 1). Per ognuna delle Parti che lo ratifica o vi aderisce successivamente, entra in vigore sei mesi dopo il deposito da parte di questa Parte del suo strumento di ratifica o di adesione (art. 11 cpv. 2).

Per gli Stati legati alle Convenzioni di Ginevra e al Protocollo III, questi strumenti costituiscono un solo sistema composto di norme fondamentali e di prescrizioni complementari (art. 12 cpv. 1). L'articolo 12 capoverso 2 corrisponde all'articolo 2 capoverso 3, comune alle Convenzioni di Ginevra, e all'articolo 96 del primo Protocollo aggiuntivo. Il primo periodo ribadisce l'abbandono della clausola *si omnes*, detta anche clausola di partecipazione universale che si trova nella dichiarazione di San Pietroburgo e nella maggior parte delle Convenzioni dell'Aia del 1899 e 1907. Si tratta di una disposizione secondo la quale un accordo che contiene questa clausola è applicabile in un determinato conflitto solo se tutte le Parti in conflitto sono anche Parti contraenti e solo fintanto che il conflitto armato non si estende a uno Stato che non è Parte contraente. Conformemente al secondo periodo del capover-

so 2, le Parti contraenti devono rispettare il Protocollo aggiuntivo III nei confronti di una parte al conflitto che non è legata a questo Protocollo, ma ne accetta e ne applica le disposizioni. Questo principio è importante, dal momento che il Protocollo aggiuntivo III si applica anche in caso di conflitti che oppongono Stati a entità non statali che non possono essere Parti contraenti.

Ogni Parte contraente può, in qualsiasi momento, comunicare progetti di emendamento al depositario. Quest'ultimo consulta le altre Parti contraenti e il CICR per decidere se è opportuno convocare una conferenza. Se del caso, il depositario invita a questa conferenza tutte le Parti alle Convenzioni di Ginevra e non solo quelle che sono legate al Protocollo aggiuntivo III (art. 13). Gli emendamenti sono adottati conformemente alle disposizioni usuali del diritto contrattuale internazionale.

Le modalità di denuncia del Protocollo aggiuntivo III (art. 14) sono uguali a quelle previste nelle Convenzioni di Ginevra e nei due Protocolli aggiuntivi del 1977. Dal momento che la denuncia ha effetto solo dopo un anno e rimane sospesa fino alla fine di un'eventuale conflitto armato o di un'occupazione, le Parti contraenti non possono sottrarsi ai loro obblighi nei casi che richiedono o richiederanno un'applicazione concreta delle disposizioni contrattuali.

L'articolo 15 contiene un elenco degli atti che il depositario è incaricato di notificare. Deve per esempio informare le Parti contraenti del deposito degli strumenti di ratifica e di adesione e delle denunce.

Dopo la sua entrata in vigore, il Protocollo aggiuntivo deve essere trasmesso dal depositario al Segretario generale delle Nazioni Unite per la registrazione e la pubblicazione. Il depositario deve inoltre informare il Segretario generale di tutte le ratifiche, adesioni e denunce (art. 16).

Il depositario trasmette a tutte le Parti contraenti alle Convenzioni di Ginevra copie certificate conformi dell'originale del Protocollo aggiuntivo III i cui testi in inglese, arabo, cinese, spagnolo, francese e russo sono ugualmente autentici (art. 17).

### 3 **Il Protocollo aggiuntivo III e l'ordinamento giuridico svizzero**

#### 3.1 **Natura degli obblighi di diritto internazionale pubblico: disposizioni direttamente o non direttamente applicabili**

La Svizzera fa parte degli Stati di tradizione monistica. Di conseguenza, il Protocollo aggiuntivo III è automaticamente parte integrante, dalla sua entrata in vigore, dell'ordinamento giuridico svizzero come tutti gli altri trattati internazionali. L'effetto delle disposizioni sul diritto interno dipende tuttavia del loro grado di precisione. Una disposizione può essere invocata direttamente davanti al giudice ed essere applicata direttamente da quest'ultimo se il suo tenore è sufficientemente chiaro e preciso per fondare un giudizio in materia. La norma in questione deve inoltre conferire all'interessato diritti e doveri e di conseguenza disciplinare la sua posizione giuridica. Al contrario, una disposizione di diritto internazionale pubblico non è direttamente applicabile e quindi non giustiziabile se si limita a definire un programma, a fissare direttive destinate al legislatore degli Stati parte o se si rivolge solo alle istanze politiche. In generale, si può dire che la maggior parte delle disposi-

zioni del Protocollo aggiuntivo III si rivolgono unicamente alle autorità politiche, alle istanze internazionali e alle società nazionali di soccorso, ciò che ne esclude la giustiziabilità.

### **3.2                                    Uso e protezione del segno distintivo nel diritto svizzero**

Il Protocollo aggiuntivo III riconosce un nuovo segno distintivo oltre ai segni distintivi già esistenti. Le disposizioni delle Convenzioni di Ginevra e dei due Protocolli aggiuntivi del 1977 relativi ai segni distintivi si applicano anche al nuovo emblema. Queste disposizioni fanno già parte del diritto vigente in Svizzera. Sostanzialmente, il Protocollo aggiuntivo III non impone quindi alla Svizzera alcun nuovo obbligo. Si tratta essenzialmente di estendere il diritto in vigore al segno distintivo addizionale. Solo poche disposizioni del diritto svizzero fanno riferimento ai segni distintivi delle Convenzioni di Ginevra. La legge federale concernente la protezione dell'emblema e del nome della Croce Rossa (RS 232.22) disciplina l'uso della croce rossa su fondo bianco e delle parole «Croce Rossa», di cui punisce l'abuso. Una parte delle sue disposizioni è applicabile anche all'emblema della mezzaluna rossa e a quello del leone e sole rossi. Anche il Codice penale militare (CPM; RS 321.0) sanziona, nel capo 6 della parte seconda, i reati contro il diritto delle genti in caso di conflitto armato. L'articolo 110 CPM è dedicato all'abuso dei segni distintivi internazionali, in particolare di quelli della croce rossa, della mezzaluna rossa e del leone e sole rossi. L'articolo 111 stabilisce che gli atti di ostilità contro persone o la distruzione di materiale sotto la protezione degli emblemi sono punibili. L'attuazione del Protocollo aggiuntivo III richiede l'adeguamento di queste due leggi federali. Esse devono in effetti menzionare il segno distintivo addizionale e prevedere la possibilità di utilizzare provvisoriamente questo emblema in circostanze eccezionali.

#### **3.2.1                                   Punibilità dell'abuso dei segni distintivi e atti di ostilità contro persone e cose protette**

L'articolo 110 CPM disciplina l'abuso di un emblema internazionale. Chiunque abusa dell'emblema o della protezione della croce rossa, della mezzaluna rossa, del leone e del sole rossi o dello scudo dei beni culturali per preparare o commettere atti di ostilità è punito con la detenzione. Nei casi gravi la pena è della reclusione. Secondo l'articolo 111, chi compie atti di ostilità contro persone e cose protette dai segni distintivi esistenti o impedisce a queste persone di esercitare le loro funzioni e chi distrugge o danneggia materiale posto sotto la protezione dei segni distintivi è punito con la detenzione e, nei casi gravi, con la reclusione. Nei casi poco gravi si applica una pena disciplinare. L'emblema del terzo Protocollo deve ora essere menzionato in queste disposizioni. Esso sarà considerato anche nell'ambito dell'attuazione dello statuto della Corte penale internazionale nel diritto penale svizzero. Pure l'articolo 8 della legge federale concernente la protezione dell'emblema e del nome della Croce Rossa ne punisce l'abuso. Sono fatte salve le disposizioni del Codice penale militare. L'articolo 9 disciplina gli abusi commessi da una persona giuridica. Il perseguimento e il giudizio dei reati spettano ai Cantoni (art. 10). Le merci contrassegnate in modo contrario alla legge possono essere sequestrate. Il giudice ordina la rimozione dei segni illegali e la confisca, la vendita o la distruzione

degli strumenti e apparecchi che servono esclusivamente all'apposizione di tali segni (art. 11). Secondo l'articolo 12, gli articoli 5 e da 7 a 11 sono applicabili per analogia agli emblemi della mezzaluna rossa e del leone e del sole rossi su fondo bianco, come pure alle parole «Mezzaluna Rossa» e «Leone e Sole Rossi». Il nuovo emblema del terzo Protocollo deve essere menzionato in queste disposizioni. Occorre menzionare le parole «Cristallo Rosso» dal momento che il Movimento della Croce Rossa intende in futuro chiamare in questo modo l'emblema addizionale. Conformemente all'articolo 6 capoverso 2 del Protocollo aggiuntivo III, occorre peraltro prevedere la possibilità per gli utenti anteriori dell'emblema del terzo Protocollo di proseguire questo uso per quanto esso non possa dare l'impressione, in tempi di conflitti armati, di conferire la protezione del diritto internazionale e per quanto i diritti che autorizzano a questo uso siano stati acquisiti prima dell'adozione del Protocollo III. In tale occasione i termini «marchi di fabbrica e di commercio» e «disegni e modelli industriali» nell'articolo 7 capoverso 2 saranno sostituiti rispettivamente con i termini «marchi» e «design».

### **3.2.2 Utilizzazione dei segni distintivi**

La legge federale concernente la protezione dell'emblema e del nome della Croce Rossa disciplina l'uso di questo emblema e di questo nome da parte del servizio sanitario dell'esercito, compreso il soccorso sanitario volontario della Croce Rossa Svizzera e dei cappellani (art. 1). Prevede inoltre l'uso della croce rossa, in tempo di guerra, per segnalare gli ospedali civili o le zone sanitarie e i trasporti di feriti e di malati (art. 2 e 3). Stabilisce inoltre che la Croce Rossa Svizzera può farne uso, a titolo indicativo, in tempo di guerra e in tempo di pace (art. 4). Il CICR, la Federazione e tutto il loro personale debitamente legittimato sono autorizzati a servirsi in qualsiasi momento dell'emblema della croce rossa (art. 5).

Secondo il Protocollo aggiuntivo III, tutti i segni distintivi godono dello stesso statuto. Come abbiamo indicato nel numero 2.4., il Protocollo consente ai servizi sanitari e al personale religioso delle forze armate delle Parti contraenti di utilizzare temporaneamente, senza pregiudicare i loro emblemi attuali, tutti i segni distintivi se questo uso può rafforzare la loro protezione. In circostanze eccezionali e per facilitare il loro lavoro, le società nazionali di soccorso possono inoltre utilizzare temporaneamente il segno distintivo addizionale (cfr. n. 2.5). Il CICR, la Federazione e tutto il loro personale possono utilizzare in qualsiasi momento questo segno distintivo addizionale. La legge autorizza già oggi il CICR e la Federazione a utilizzare la mezzaluna rossa e il leone e il sole rossi. Consente invece ai servizi sanitari e al personale religioso dell'esercito svizzero e della Croce Rossa Svizzera di utilizzare solo la croce rossa. Né l'esercito svizzero né la Croce Rossa Svizzera intendono cambiare il loro segno distintivo attuale. Ciò nonostante, per garantire a tutti i segni distintivi uno statuto identico, deve essere disciplinata nella legge la possibilità per le forze armate di utilizzare a titolo provvisorio gli altri segni distintivi e, per la Croce Rossa Svizzera, di fare uso dell'emblema del terzo Protocollo. Non è escluso, per esempio, che l'uso provvisorio del segno distintivo addizionale da parte della Croce Rossa Svizzera o da parte delle formazioni e del personale del servizio sanitario dell'esercito nell'ambito di un'operazione umanitaria all'estero contribuisca a migliorare considerevolmente la loro protezione. Per stabilire l'uguaglianza tra i segni distintivi e consentire alle forze armate di utilizzare temporaneamente tutti i segni distintivi, è necessario adeguare l'articolo 1. L'uso provvisorio del segno

distintivo addizionale dev'essere previsto nell'articolo 4 per la Croce Rossa Svizzera. In tale occasione, occorre anche sostituire nell'articolo 5 la designazione di Lega delle società della Croce Rossa che non è più in uso con quella attualmente usata di Federazione delle società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa.

#### **4 Ripercussioni finanziarie e sul personale della Confederazione e dei Cantoni**

L'attuazione del Protocollo aggiuntivo III richiede un aggiornamento dei regolamenti, dei promemoria e degli altri strumenti volti a far conoscere il diritto internazionale pubblico. Questo aggiornamento si limita tuttavia a menzionare e a presentare il segno distintivo addizionale. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport procederà agli adeguamenti necessari nell'ambito degli aggiornamenti regolarmente previsti. Non dovrebbe quindi derivare alcuna conseguenza finanziaria diretta né a livello finanziario né a livello di personale.

#### **5 Programma di legislatura**

Il progetto non ha potuto essere considerato nel programma di legislatura 2003–2007, dal momento che la possibilità di convocare nuovamente la conferenza diplomatica e l'adozione del Protocollo aggiuntivo III non erano prevedibili.

#### **6 Aspetti giuridici**

##### **6.1 Costituzionalità**

La costituzionalità del decreto federale concernente l'approvazione del terzo Protocollo aggiuntivo si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), che autorizza la Confederazione a concludere trattati di diritto internazionale. L'articolo 166 capoverso 2 Cost. dà la competenza all'Assemblea federale di approvare i trattati e di autorizzare il Consiglio federale a procedere alla ratifica.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se hanno una durata indeterminata e sono indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto e per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Il Protocollo aggiuntivo III può essere denunciato (art. 14) e non comporta l'adesione a un'organizzazione internazionale. Deve quindi essere esaminato in relazione al numero 3.

L'attuazione del Protocollo aggiuntivo III richiede alcune modifiche legislative. Di conseguenza, il decreto federale concernente l'approvazione del terzo Protocollo aggiuntivo sottostà al referendum facoltativo previsto dall'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. per i trattati internazionali. Conformemente all'articolo 141a capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale può includere nel decreto le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del Protocollo aggiuntivo III.

## **6.2**

### **Rapporto con il diritto europeo**

Tutti i membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa sono Parti alle Convenzioni di Ginevra. Il Protocollo aggiuntivo III completa le Convenzioni di Ginevra nella misura in cui istituisce un segno distintivo addizionale. Non prevede tuttavia disposizioni legali nuove. Più di dieci Stati membri dell'Unione Europea hanno già firmato il Protocollo aggiuntivo III. Il progetto è quindi compatibile con il diritto europeo.

