



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Attuazione del diritto internazionale umanitario da parte della Svizzera

Rapporto volontario
del Consiglio federale

12 agosto 2020

Indice

Prefazione	3
-------------------	----------

Sommario	4
-----------------	----------

Glossario	6
------------------	----------

1. Introduzione	8
1.1 Definizione	8
1.2 Norme del DIU applicabili alla Svizzera	9

2. Protezione specifica	10
2.1 Emblema della Croce Rossa	10
2.2 Beni culturali	11

3. Regolamentazione dei mezzi e dei metodi di guerra	13
3.1 Regolamentazione specifica di talune armi	13
3.2 Procedura di valutazione delle nuove armi	15
3.3 Commercio internazionale di armi	16
3.4 Società militari e di sicurezza private	17

4. Perseguimento penale delle violazioni gravi del DIU	18
4.1 Autorità nazionali di perseguimento penale	18
4.2 Impegno sul piano internazionale	20

5. Diffusione e formazione in DIU	21
--	-----------

6. Sostegno all'attuazione del DIU	22
6.1 Comitato interdipartimentale	22
6.2 Croce Rossa Svizzera	23
6.3 Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti	24

7. Altre misure per garantire il rispetto del DIU	25
--	-----------

Conclusione	27
--------------------	-----------

Allegato: Trattati in vigore e misure di attuazione (Svizzera)	28
---	-----------

Prefazione



Questo rapporto è il risultato di una promessa. In occasione del [mio discorso](#) alla 33^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa tenutasi il 9 dicembre 2019 a Ginevra ho invitato gli Stati a redigere rapporti volontari sullo stato di attuazione del diritto internazionale umanitario (DIU) a livello nazionale. Di conseguenza mi sono impegnato a pubblicare nel 2020 un rapporto volontario sull'attuazione del DIU da parte del nostro Paese, la Svizzera.

La politica estera e quella interna sono intrinsecamente legate. È la democrazia. In una democrazia è la popolazione stessa infatti che, tramite i suoi organi istituzionali legittimi, mira a sviluppare una politica coerente sul piano nazionale e internazionale. In questo modo il rafforzamento del DIU inizia con il rispetto degli obblighi internazionali a livello nazionale.

La Svizzera, che si distingue per la sua neutralità, la sua tradizione umanitaria e per essere lo Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra, è in una posizione ottimale per sostenere il DIU. Ecco perché il rispetto, il rafforzamento e la promozione del DIU hanno un ruolo prioritario nella sua politica estera. Nel 2019 insieme alla comunità internazionale e nazionale abbiamo commemorato i 70 anni delle Convenzioni di Ginevra, è stato dunque il momento giusto per fare questa promessa.

Il rapporto, elaborato dal Comitato interdipartimentale per il DIU e adottato dal Consiglio federale, offre una panoramica dell'attuazione del DIU da parte della Svizzera. Spero che questo documento spinga altri Stati a fare lo stesso, dando avvio a scambi sulle buone pratiche e sulle sfide legate all'attuazione del DIU e alla ricerca di soluzioni comuni. Ogni giorno il diritto internazionale umanitario salva molte vite. Previene e limita le sofferenze causate dalle guerre, contribuendo così a garantire pace e sicurezza. Rispettare e far rispettare il DIU è pertanto fondamentale.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Cassis'.

Ignazio Cassis
Consigliere federale

Capo del Dipartimento federale
degli affari esteri

Sommario

Ai sensi dell'articolo primo comune a tutte le Convenzioni di Ginevra e del diritto internazionale consuetudinario, gli Stati hanno l'obbligo di rispettare e di far rispettare il diritto internazionale umanitario (DIU). Tale obbligo è valido sia sul piano interno che esterno. A livello interno richiede che gli Stati adottino misure per garantire il rispetto del DIU da parte delle proprie forze armate, di altre persone o gruppi che agiscono a nome loro, e dell'insieme delle loro popolazioni. A livello esterno gli Stati non solo non devono incoraggiare le parti impegnate in un conflitto armato a violare il DIU, né aiutarle o sostenerle in tal senso, ma devono anche fare tutto ciò che è ragionevolmente in loro potere per prevenire tali violazioni o porvi fine.

Il presente rapporto fornisce una panoramica dell'attuazione del DIU da parte della Svizzera. È stato elaborato dal Comitato interdipartimentale per il diritto internazionale umanitario (Comitato interdipartimentale) e adottato dal Consiglio federale. Diviso in sette capitoli, analizza i principali esempi di buone pratiche e le sfide in questo ambito. Di seguito sono elencati i principali temi affrontati.

1. Introduzione:

il rapporto offre una visione d'insieme dei trattati di DIU in vigore per la Svizzera. Spiega come quest'ultima integra il DIU nel proprio sistema giuridico ed elenca le norme nazionali pertinenti.¹

2. Protezione specifica:

la Svizzera ha adottato misure volte a garantire un uso corretto dell'emblema della Croce Rossa e a salvaguardare i beni culturali. Questo permette di assicurare a tali beni la protezione specifica prevista dal DIU.

3. Regolamentazione dei mezzi e dei metodi di guerra:

le norme del DIU relative alla conduzione delle ostilità regolano e limitano i metodi e i mezzi di guerra che possono essere utilizzati dalle parti in conflitto. In qualsiasi conflitto armato il diritto delle parti di scegliere i metodi o i mezzi di guerra non è illimitato. La Svizzera è parte di una serie di trattati che vietano o limitano l'uso di determinate armi. Ha inoltre elaborato una procedura di valutazione dei nuovi mezzi e metodi di guerra che impone anche restrizioni alle esportazioni del materiale bellico e alle attività dei servizi di sicurezza privati.

4. Perseguimento penale di gravi violazioni del DIU:

le violazioni gravi del DIU sono crimini di guerra. Perseguirle è di fondamentale importanza per garantire il rispetto del DIU. Chi commette tali reati deve essere perseguito e punito da parte degli Stati. La Svizzera dispone della legislazione, degli strumenti e dei meccanismi necessari per perseguire i crimini di guerra a livello nazionale. Sul piano internazionale si impegna per lottare contro l'impunità.

5. Diffusione e formazione in DIU:

per garantirne il rispetto, gli Stati devono adoperarsi affinché il DIU sia conosciuto. Pertanto la Svizzera ha integrato lo studio del DIU nei programmi d'istruzione militare. L'Esercito svizzero dispone anche di consiglieri giuridici specializzati in DIU che assistono i comandanti.

6. Sostegno all'attuazione del DIU:

determinati organismi possono aiutare le autorità nazionali ad attuare il DIU. Durante la 26^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa è stato raccomandato agli Stati di creare commissioni nazionali con il compito di consigliare e aiutare i governi nell'attuazione e nella diffusione del DIU. La Svizzera ha dato seguito a questa raccomandazione istituendo il Comitato interdipartimentale, sostenuto anche dalla Croce Rossa Svizzera. La Svizzera assicura inoltre il Segretariato della Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti e la sostiene in maniera proattiva.

7. Altre misure per assicurare il rispetto del DIU:

la Svizzera ha adottato una serie di misure giuridiche e pratiche per assicurare il rispetto del DIU a livello interno ed esterno e incoraggia le parti coinvolte in conflitti armati a rispettare le norme del DIU relative, in particolare, alla protezione della popolazione civile e delle missioni sanitarie e all'accesso umanitario. Sostiene inoltre i processi volti a prevenire e affrontare le violazioni gravi del DIU. In determinate situazioni concrete la Svizzera ricorre ad azioni diplomatiche e denuncia pubblicamente le violazioni commesse.

¹ La tabella allegata contiene un elenco degli strumenti legislativi di attuazione e delle altre misure adottate dalla Svizzera, con i riferimenti ai siti web pertinenti, compresi quelli relativi alla protezione delle vittime di conflitti armati, dei bambini e delle persone scomparse.

La redazione del rapporto volontario ha permesso al Comitato interdipartimentale di rafforzare gli scambi tra i suoi membri in merito all'attuazione del DIU da parte della Svizzera. Il Comitato può ora contare su una comprensione comune e approfondita delle buone pratiche e delle principali sfide legate al rispetto del DIU da parte della Svizzera. Su questa base ha adottato un piano d'azione che include misure concrete finalizzate a rafforzare l'azione della Svizzera in favore del DIU. Una di queste misure consiste nel sostenere altre commissioni nazionali nella redazione dei loro rapporti volontari. La Svizzera incoraggia infatti tutti gli Stati che non l'hanno ancora fatto ad attivarsi: i rapporti elaborati potrebbero arricchire gli scambi sulle migliori prassi e le misure necessarie per migliorare il rispetto e l'attuazione del DIU. Quest'ultimo ne uscirebbe rafforzato e ciò permetterebbe di garantire una migliore protezione delle vittime dei conflitti armati.

Glossario

art.	articolo
ATT	Trattato sul commercio delle armi
CAC	Convenzione del 13 gennaio 1993 sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione (Convenzione sulle armi chimiche)
CCAC	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
CESP	Controlli all'esportazione e servizi di sicurezza privati (sezione del DFAE)
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
Comitato interdipartimentale	Comitato interdipartimentale per il diritto internazionale umanitario
CP	Codice penale svizzero
CPI	Corte penale internazionale
CPM	Codice penale militare
CRS	Croce Rossa Svizzera
DDPS	Dipartimento federale della difesa della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DIDU	diritto internazionale dei diritti dell'uomo
DIU	diritto internazionale umanitario
PMSC	Società militari e società di sicurezza private
ICoC	Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza
ICoCA	Associazione del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza
IHFFC	Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti
LPBC	legge federale del 20 giugno 2014 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza
LPSP	legge federale del 27 settembre 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
OPAC	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche
ONG	organizzazione non governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PA I	Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I)
PA II	Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (Protocollo II)
PBC	Protezione dei beni culturali
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura



1. Introduzione

1.1 Definizione

Il diritto internazionale umanitario, anche chiamato diritto dei conflitti armati o diritto internazionale bellico (*jus in bello*), è l'insieme delle norme che limita le conseguenze dei conflitti armati. Protegge determinate categorie di persone e beni e limita l'impiego di determinati mezzi e metodi di guerra.

Il DIU è applicabile unicamente in caso di conflitti armati. I conflitti armati possono essere «internazionali» – in questo caso a contrapporsi sono due o più Stati – o «non internazionali» – caratterizzati dallo scontro tra forze governative e gruppi armati organizzati oppure tra diversi gruppi armati organizzati. Il DIU non disciplina situazioni di tensioni interne, di disordini interni come gli atti isolati di violenza. Si applica a tutte le parti dal momento in cui scoppia un conflitto armato, indipendentemente dalla sua legittimazione, dal suo riconoscimento o dalle cause del ricorso alla violenza.

Il DIU si basa su trattati di diritto internazionale e sul diritto internazionale consuetudinario². Le quattro convenzioni di Ginevra del 1949 e i rispettivi tre Protocolli aggiuntivi del 1977 e del 2005 ne costituiscono i pilastri. Questi strumenti di fondamentale importanza sono completati da altri trattati di DIU che vietano o limitano l'impiego di specifici mezzi e metodi di guerra e proteggono determinate categorie di persone e beni.

L'obbligo di attuare il DIU spetta in primo luogo agli Stati. Secondo quanto stabilito dall'articolo primo comune alle Convenzioni di Ginevra e dal diritto internazionale consuetudinario, gli Stati devono rispettare e far rispettare il DIU. Inoltre, devono adottare una serie di misure giuridiche e pratiche – in tempi di pace e durante i conflitti armati – per assicurare l'attuazione di quest'insieme di norme.

Nei conflitti armati il ciber spazio diventa uno spazio operativo supplementare rispetto a quelli tradizionali (spazio extra-atmosferico, spazio aereo, terrestre, marittimo, elettromagnetico e dell'informazione). Una volta che un conflitto armato internazionale o non internazionale è, di fatto, scoppiato, il DIU diventa la principale branca del diritto internazionale su cui si basa la regolamentazione delle operazioni cibernetiche legate al conflitto. Il DIU esistente e, in particolare, i suoi principi fondamentali, impongono grandi limiti in merito alla conduzione di operazioni cibernetiche connesse ai conflitti armati. Benché nella maggior parte dei casi l'applicazione delle norme esistenti del DIU al ciber spazio sia sufficientemente chiara, alcune questioni devono ancora essere chiarite e meritano di essere discusse tra gli Stati³.

→ Per ulteriori informazioni sul DIU, il suo campo di applicazione, le sue risorse e la sua relazione con altre branche del diritto internazionale, come quella dei diritti umani (DIDU), consultare il fascicolo [ABC del diritto internazionale umanitario](#) e le pagine Internet corrispondenti del Dipartimento federale degli affari esteri ([DFAE](#)) e della Croce Rossa Svizzera ([CRS](#)).

² Per avere una visione d'insieme consultare il sito del CICR: (i) la [banca dati dei trattati di DIU](#) e (ii) lo [studio del CICR sul DIU consuetudinario](#).

³ La Svizzera partecipa ai lavori del Gruppo di esperti governativi (GGE) e del Gruppo di lavoro speciale a composizione non limitata (OEWG) che sono incaricati di esaminare gli sviluppi nell'ambito dell'informatica e delle telecomunicazioni nel quadro della sicurezza internazionale. Si adopera inoltre affinché sia riconosciuta l'applicabilità del DIU nel ciber spazio e contribuisce a chiarire la sua concreta attuazione: www.un.org/disarmament/ict-security. La Svizzera ha anche avviato il «Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace». Scopo di questa iniziativa è analizzare i ruoli e le responsabilità degli Stati, degli attori dell'industria, della società civile e delle comunità universitarie e tecnologiche per contribuire a una maggiore sicurezza e stabilità nel ciber spazio.

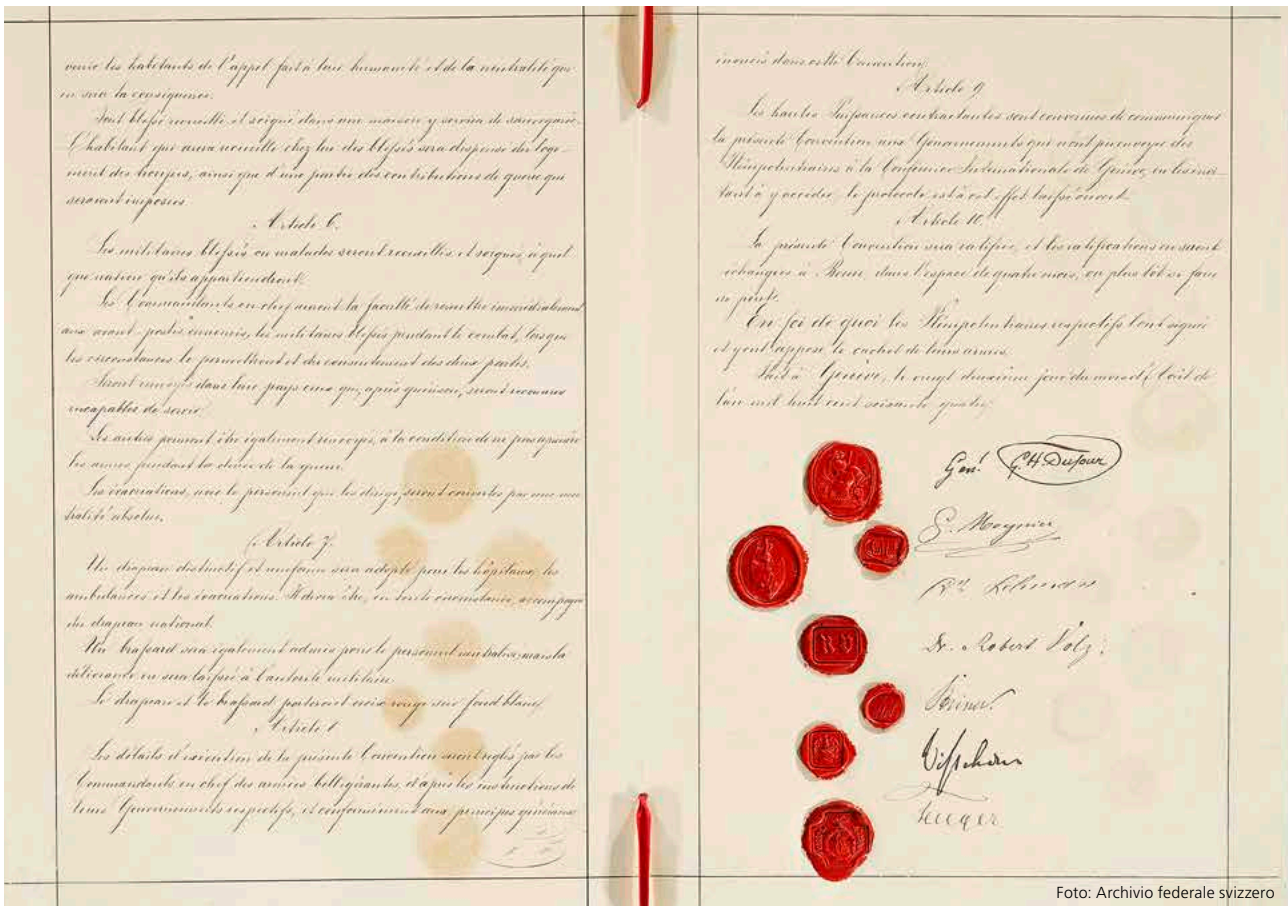


Foto: Archivio federale svizzero

1.2 Norme del DIU applicabili alla Svizzera

Oltre alle Convenzioni di Ginevra e ai relativi Protocolli aggiuntivi, la Svizzera è parte di una serie di trattati relativi al DIU, tra cui la Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali del 1954, la Convenzione del 1980 sulle armi classiche, la Convenzione del 1993 sulle armi chimiche o lo Statuto della Corte penale internazionale del 1998.

L'integrazione del DIU in un sistema giuridico nazionale è una sfida sul piano giuridico e politico che dipende dalle procedure nazionali. In Svizzera vige un sistema monista⁴ in base al quale dal momento in cui un trattato di diritto internazionale entra in vigore le norme che contiene entrano a far parte dell'ordinamento giuridico nazionale. Contrariamente a quanto avviene in un sistema dualista⁵, in generale⁶ non occorre recepire una norma internazionale nel diritto interno tramite un atto supplementare.

Buone pratiche

Numerosi trattati di diritto internazionale contengono norme di carattere programmatico e disposizioni che si rivolgono agli Stati. Tali norme devono essere concretizzate dal legislatore nazionale. Per questo motivo il Consiglio federale (ossia il Governo svizzero) verifica, prima della ratifica di un trattato, che il diritto interno sia conforme alle disposizioni ivi contenute. In materia di DIU l'entrata in vigore di numerosi trattati ha portato all'adozione di leggi nazionali di attuazione.

→ Per avere una panoramica dei trattati di DIU in vigore per la Svizzera e delle misure di attuazione, comprese le leggi nazionali pertinenti, consultare l'allegato.

4 Anche l'Austria, per esempio, è un Paese in cui vige il sistema monista.
 5 In un sistema dualista, le norme internazionali devono essere recepite nel diritto interno con un atto legislativo interno al fine di entrare in vigore. Il Regno Unito, per esempio, è un Paese in cui vige il sistema dualista.
 6 Le norme di diritto internazionale sufficientemente concrete e precise affinché le persone fisiche e morali ne possano dedurre diritti e doveri sulla base dei quali avviare eventualmente un'azione legale davanti alle autorità giudiziarie e amministrative sono direttamente applicabili. Le norme di tipo programmatico o le disposizioni che si rivolgono agli Stati non sono invece direttamente applicabili e devono essere concretizzate dal legislatore prima che sia possibile richiamarsi ad esse davanti alle autorità amministrative e giudiziarie.

2. Protezione specifica



Foto: CICR (Thierry Gassmann)

Durante i conflitti armati il DIU protegge sia le persone che non partecipano o non partecipano più alle ostilità che i beni di carattere civile. Determinate categorie di persone⁷ e di beni⁸ beneficiano inoltre di una protezione specifica che a volte richiede l'uso di segni distintivi. La Svizzera ha adottato misure che mirano a garantire un uso corretto dell'emblema della Croce Rossa (2.1) e a salvaguardare i beni culturali (2.2).

-
- 7 Il personale sanitario, i feriti, i malati, i dispersi, le donne, i bambini, i profughi e i rifugiati, e i giornalisti.
- 8 I mezzi di trasporto, le unità sanitarie, i beni culturali, le installazioni di protezione civile, i beni indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile, l'ambiente naturale, le opere e le installazioni che contengono forze pericolose (come le centrali nucleari o le dighe).

2.1 Emblema della Croce Rossa

Quadro giuridico del DIU

Il DIU riconosce quattro tipi distinti di emblemi: la Croce Rossa, la Mezzaluna Rossa, il Cristallo Rosso e il Leone e Sole Rossi su fondo bianco. Oggigiorno solo i primi tre emblemi sono utilizzati. Conformemente alle Convenzioni di Ginevra e ai Protocolli aggiuntivi, due sono gli usi principali degli emblemi: in periodo di conflitto armato sono il segno visibile della protezione accordata al personale, alle unità e ai mezzi di trasporto sanitari (secondo l'uso «a titolo protettivo»), ma in generale gli emblemi sono utilizzati dalle Società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa per identificarsi (secondo l'uso «a titolo indicativo»). È importante che gli emblemi siano chiaramente definiti per evitare il rischio di confusione, ed è inoltre fondamentale proteggerli, dato che qualsivoglia abuso può, anche in tempo di pace, nuocere all'efficacia e alla protezione dell'aiuto umanitario. Per questo motivo nella legislazione di ogni Stato deve essere chiarito il corretto utilizzo degli emblemi.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La protezione dell'emblema è assicurata in primo luogo dalla [legge federale del 25 marzo 1954 concernente la protezione dell'emblema e del nome della Croce Rossa](#) (RS 232.22). Questa legge definisce le persone e gli oggetti che possono utilizzare gli emblemi a titolo protettivo durante i conflitti armati. Stabilisce inoltre che l'uso a titolo indicativo degli emblemi è riservato esclusivamente agli organismi internazionali e svizzeri della Croce Rossa. Per prevenire ogni abuso la legge vieta e sanziona gli usi non autorizzati degli emblemi. I due tipi di abuso a cui si riferisce principalmente sono l'uso

di un'imitazione (utilizzo di un simbolo che, per la sua forma e/o del suo colore, rischia di essere confuso con uno degli emblemi distintivi) e l'uso abusivo (uso dell'emblema da parte di entità o persone non autorizzate, tra cui farmacie o medici privati).

Buone pratiche

La CRS svolge un ruolo chiave per vigilare sull'uso corretto dell'emblema. In caso di uso abusivo, il [Regolamento del 28 giugno 2014 sull'emblema della Croce Rossa](#) (RS 232.221) prevede all'articolo 7 che la CRS adotti misure, tra cui la denuncia per iscritto. Dal momento in cui viene a conoscenza di un caso d'imitazione o di uso abusivo, la CRS intima per posta alla persona, all'azienda o all'istituzione di rinunciare a esporre il contrassegno in questione (ritirando un articolo, modificando un logo ecc.). In caso di rifiuto di adottare le misure richieste, la CRS avvia una procedura civile o penale. Il Tribunale federale, in qualità di autorità giudiziaria suprema in Svizzera, ha precisato che la CRS, come società nazionale, gode del diritto esclusivo di utilizzare il simbolo della croce rossa in Svizzera e che è l'unica organizzazione a poter autorizzare terzi a usare tale simbolo nel rispetto di determinate condizioni⁹. È pertanto vietato a terzi usare una croce rossa su fondo bianco, di qualsivoglia forma o colore, per le loro esigenze.

⁹ Estratto della sentenza della 1a Corte di diritto civile per la causa A. SA contro Verein Schweizerisches Rotes Kreuz (ricorso in materia civile) 4A_41/2014 del 20 maggio 2014.

2.2 Beni culturali

Quadro giuridico del DIU

Il DIU prevede differenti livelli di protezione dei beni culturali (PBC). Secondo la Convenzione dell'Aia del 1954 (art. 2; RS 0.520.3), tutti i beni culturali devono beneficiare di una protezione generale che si fonda sull'obbligo di rispettarli e di salvarli¹⁰. Le misure preparatorie adottate in tempo di pace per la salvaguardia dei beni culturali comprendono in special modo la redazione di un inventario, la pianificazione di misure di emergenza, la marcatura con un contrassegno (stemma blu e bianco)¹¹ e la nomina di autorità competenti in materia di PBC¹². Oltre alla protezione generale di cui all'articolo 2, determinati beni culturali possono beneficiare di una protezione speciale o rafforzata¹³.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La Svizzera è parte di tutti i trattati di DIU riguardanti la PBC in caso di conflitto armato (allegato). L'attuazione degli obblighi internazionali è assicurata dalla [legge federale del 20 giugno 2014 sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza](#) (LPBC; RS 520.3)¹⁴. Inoltre, dato che quello svizzero è un sistema politico federale, le attività della PBC si svolgono a tutti i livelli statali. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno infatti il compito di operare in questo ambito con il sostegno di numerose istituzioni e associazioni culturali.

Al fine di proteggere i beni culturali dalle potenziali conseguenze di un conflitto armato, i responsabili della PBC hanno preso varie misure preventive, tra cui:

- ▶ la redazione di un inventario svizzero dei beni culturali d'importanza nazionale (oggetti A) e regionale (oggetti B);
- ▶ la produzione di microfilm e di documentazione di sicurezza per restaurare beni culturali danneggiati o distrutti;

- ▶ la marcatura dei beni culturali già in tempo di pace. La Convenzione dell'Aia del 1954 permette agli Stati che ne fanno parte di decidere circa la segnalazione dei propri beni culturali (ad eccezione di quelli sottoposti a una protezione speciale o rafforzata). Conformemente alla LPBC i Cantoni possono apporre già in tempo di pace il contrassegno ai beni culturali d'importanza nazionale situati sul loro territorio (art. 11). Al fine di garantire unità ed evitare abusi, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) ne ha definito le caratteristiche grafiche e tecniche (misure, colore ecc.) nell'[ordinanza del 14 novembre 2017 sulla segnalazione dei beni culturali e del personale responsabile della protezione dei beni culturali](#) (RS 520.312);
- ▶ l'istruzione e la formazione dei militari, del personale della protezione civile, delle istituzioni culturali e della popolazione civile in materia di PBC (cap. 5).

Per garantire il rispetto di queste misure preventive, la LPBC prevede di sanzionare penalmente l'uso abusivo del contrassegno o il perturbamento e l'impedimento dell'esecuzione di misure di protezione.

Buone pratiche

Nel corso degli anni la Svizzera ha sviluppato misure innovative nel settore della PBC. L'inventario dei circa 3500 beni culturali d'importanza nazionale (oggetti A) può essere consultato nel [geoportale federale](#). Questa piattaforma permette, grazie a cartine e altri dati geografici, di facilitare la localizzazione dei beni culturali sul territorio svizzero e di identificare le potenziali minacce naturali. Oltre alle misure definite dai trattati di DIU, la LPBC prevede la possibilità di accogliere in un deposito protetto in Svizzera (*safe haven*) beni culturali in pericolo provenienti da altri Paesi. In questo contesto la Svizzera può mettere a disposizione degli Stati terzi un deposito protetto per i beni culturali minacciati da un conflitto armato, una catastrofe o una situazione d'emergenza. Attualmente sono circa 320 i depositi, sparsi in tutta la Svizzera, messi a disposizione per proteggere i beni culturali materiali d'importanza nazionale.

A livello internazionale la Svizzera promuove l'universalizzazione e l'attuazione della Convenzione dell'Aia e del suo Secondo Protocollo del 1999. Sostiene il lavoro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO) tramite contributi finanziari specifici e volti a sostenere il dialogo politico sulla PBC¹⁵, la formazione in

10 I Protocolli aggiuntivi del 1977 alle Convenzioni di Ginevra contengono inoltre disposizioni relative alla protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (vedi art. 53 del PA I e art. 16 del PA II).

11 Più precisamente, il contrassegno consiste in «uno scudo, appuntato in basso, inquadrato in croce di S. Andrea, d'azzurro e di bianco (uno scudo composto di un quadrato turchino con un angolo iscritto nella punta dello scudo, sormontato da un triangolo azzurro, i due determinanti un triangolo bianco a ciascun lato)» (art. 16 della Convenzione).

12 Cfr. art. 5 del Secondo protocollo del 1999 relativo alla Convenzione dell'Aia del 1954.

13 I beni culturali che non sono usati per fini militari e che si trovano a una distanza adeguata da punti che costituiscono un obiettivo militare importante possono essere sottoposti a una «protezione speciale». Questo conferisce loro l'immunità da ogni atto di ostilità verso gli stessi e da ogni uso per fini militari (cfr. cap. II della Convenzione). Dato che questo sistema di protezione ha dato scarsi risultati, il Secondo Protocollo del 1999 ha introdotto un nuovo sistema di «protezione rafforzata». Questa protezione è applicabile unicamente a beni culturali della massima importanza per l'umanità e che non sono utilizzati per scopi militari. Affinché un bene culturale possa beneficiare di questa protezione, le autorità dello Stato in cui si trova il bene devono richiedere l'iscrizione nell'«Elenco dei beni culturali sotto protezione rafforzata redatto dal Comitato per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (consultare cap. III del Secondo Protocollo).

14 Il campo di applicazione di questa legge non si limita ai conflitti armati. Include anche la PCB in caso di catastrofi naturali o situazioni d'emergenza.

15 Per esempio, la Svizzera ha ospitato una [conferenza internazionale dell'UNESCO](#) a Ginevra in occasione del 20° anniversario del Secondo Protocollo nell'aprile 2019 che ha visto riuniti alcuni rappresentanti degli Stati, esperti e altre parti coinvolte per uno scambio di opinioni sui successi e le sfide legati alla PBC.

materia di PBC nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace e l'adozione di legislazioni nazionali di attuazione tramite le commissioni nazionali di DIU¹⁶. In parallelo la Svizzera mette a disposizione le proprie conoscenze nel settore della protezione del patrimonio culturale in pericolo. Condivide con molti Stati, istituzioni culturali e università le sue competenze in materia d'inventari, di microfilm e d'istruzione del personale civile e militare. Inoltre sostiene progetti concreti di salvaguardia e di ricostruzione del patrimonio culturale in vari Paesi (Yemen, Afghanistan, Myanmar o Mali).

Per delineare il quadro del proprio impegno a livello interno e internazionale in materia di PBC, il Consiglio federale ha adottato una [Strategia in materia di protezione del patrimonio culturale minacciato 2019-2023](#) finalizzata a definire la posizione e i campi d'azione della Svizzera in questo ambito. In particolare la strategia punta a favorire le sinergie in seno all'Amministrazione federale, a sostenere i partner internazionali e a mettere a loro disposizione le conoscenze e il sostegno della Svizzera nei propri settori di competenza, oltre che a dare un orientamento alla presenza attiva e coerente del Paese negli organismi internazionali.

¹⁶ Per ulteriori informazioni sul ruolo delle Commissioni nazionali di DIU, consultare ivi, cap. 6 n.1.

Sfide

La conservazione a lungo termine dei beni culturali digitali necessita di nuove strategie e di metodi molto diversi da quelli utilizzati per la conservazione dei beni materiali. La questione delle collezioni digitalizzate è stata trattata nel quadro della revisione dell'inventario della PBC (2016-2021). La Strategia in materia di protezione del patrimonio culturale in pericolo 2019-2023 prevede d'altra parte di sviluppare un progetto di deposito per i beni culturali digitali volto a realizzare un'infrastruttura che permetta di proteggere i dati in caso di catastrofi o in situazioni d'emergenza.



Foto: DDPS

3. Regolamentazione dei mezzi e dei metodi di guerra

Le norme di DIU relative alla condotta delle ostilità regolano e limitano i metodi o mezzi di guerra che le parti possono utilizzare durante un conflitto armato, tra cui le armi. In un conflitto armato il diritto delle parti di scegliere i metodi o mezzi di guerra non è illimitato¹⁷. La Svizzera è parte di una

serie di trattati che vietano o limitano l'uso di determinate armi (3.1) e ha introdotto una procedura di valutazione dei nuovi mezzi e metodi di guerra (3.2). Quest'ultima impone anche delle restrizioni alle esportazioni di materiale bellico (3.3) e di servizi di sicurezza privati (3.4)¹⁸.

17 Art. 22 del Regolamento dell'Aia sulle leggi e gli usi della guerra terrestre e art. 35 par. 1 del PA I.

18 L'accento è posto in questo caso sulle restrizioni introdotte per garantire il rispetto del DIU. Tuttavia la Svizzera impone anche restrizioni alle esportazioni di materiale bellico e di servizi di sicurezza privati attraverso altre basi legali, come il DIDU.

3.1 Regolamentazione specifica di talune armi

Quadro giuridico del DIU

In generale, il DIU vieta l'impiego di armi capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili o colpire indistintamente¹⁹. È vietato inoltre l'impiego di metodi o mezzi di guerra concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale²⁰. Nel corso degli anni trattati specifici hanno vietato l'uso di determinate armi a causa dei loro effetti devastanti²¹. Si tratta, per esempio, di armi biologiche e chimiche, di laser accecanti, mine antiuomo e munizioni a grappolo. Alcuni di questi divieti sono disciplinati dal diritto internazionale consuetudinario²².

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La Svizzera fa parte di una serie di trattati che vietano o limitano l'impiego di determinate armi. Alcuni di questi trattati sono (per l'elenco completo consultare l'allegato)²³:

- ▶ il Protocollo del 1925 concernente la proibizione di usare in guerra gas asfissianti, tossici o simili e mezzi batteriologici;
- ▶ la Convenzione del 10 aprile 1972 che vieta la messa a punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e che disciplina la loro distruzione;
- ▶ la 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 (CCAC);
- ▶ la Convenzione del 13 gennaio 1993 sulle armi chimiche (CAC);
- ▶ la Convenzione del 18 settembre 1997 sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del

19 Art. 35 par. 2 e 51 par. 4 lett. b) e c) del PA I, la Dichiarazione sul non usare proiettili ad esplosione in guerra (chiamata anche Dichiarazione di San Pietroburgo) e le norme 70 e 71 dello studio del CICR sul DIU consuetudinario, cfr. nota 2.

20 Art. 35 par. 3 del PA I e la norma 45 dello studio del CICR sul DIU consuetudinario, cfr. nota 2.

21 Questi trattati contengono anche disposizioni che esulano dal DIU in materia di non proliferazione e disarmo.

22 Capitolo IV dello studio del CICR sul diritto consuetudinario, cfr. nota 2.

23 In merito alle armi nucleari, un gruppo di lavoro interdipartimentale ha analizzato nel 2018 le disposizioni del Trattato sul divieto delle armi nucleari. Nel suo [rapporto](#) il gruppo precisa che la Svizzera ha sempre ritenuto che non si può partire dal presupposto che il loro impiego rispetti le norme pertinenti del diritto internazionale, in particolare del DIU.

trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione;

- ▶ la Convenzione del 30 maggio 2008 sulle munizioni a grappolo.

Per rispettare i propri impegni a livello nazionale, la Svizzera ha adottato numerose misure legislative e amministrative di attuazione (allegato). Per esempio, nel 2012 in seguito alla ratifica della Convenzione del 30 maggio 2008 sulle munizioni a grappolo ha adattato la [legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico](#) (LMB; RS 514.51). Ha inoltre deciso di distruggere le scorte di armi a grappolo, processo che si è concluso nell'agosto 2018. A livello penale la Svizzera ha applicato le disposizioni legislative necessarie per punire le violazioni gravi del DIU sanzionabili in virtù dei trattati relativi alle armi²⁴.

Buone pratiche

La Svizzera si impegna a eliminare completamente le armi atomiche, biologiche, chimiche o radioattive (le cosiddette armi «ABC»). Per quanto riguarda le armi chimiche, la Svizzera mira a rafforzare l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC) con sede all'Aia. L'OPAC è un'istituzione internazionale che vigila sull'attuazione della CAC da parte dei suoi Stati membri. La Svizzera ha sostenuto l'istituzione in seno all'OPAC di una «[commissione d'inchiesta](#)» volta a identificare l'origine delle armi chimiche impiegate e le parti responsabili. Questo meccanismo permette di portare avanti le inchieste sulle accuse in merito all'uso di armi chimiche in Siria dopo alla scadenza del mandato del comitato d'inchiesta congiunto tra l'OPAC e l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU).

Per quanto concerne le armi classiche, la Svizzera si adopera da diversi anni per un mondo senza mine antiuomo, munizioni a grappolo e residuati bellici esplosivi. L'impegno svizzero è incorniciato nella Strategia antimine della Confederazione 2016-2022 che identifica tre obiettivi:

- ▶ le convenzioni applicabili sono integralmente attuate e universalmente rispettate;
- ▶ la sicurezza umana di fronte a mine, munizioni a grappolo e residuati bellici esplosivi e le condizioni necessarie per uno sviluppo sostenibile sono migliorate;
- ▶ lo sminamento umanitario è affidato interamente alla responsabilità delle comunità interessate in loco.



Foto: UNDP (Tobin Jones)

In merito al primo obiettivo la Svizzera si adopera affinché gli Stati Parte e gli attori armati non statali rispettino le disposizioni contenute nei trattati internazionali. Esorta tuttavia anche gli Stati non parte a osservare i principi fondamentali. Infine sostiene gli sforzi volti a chiarire le accuse di violazione dei trattati. Per mettere in pratica questa strategia, la Svizzera collabora strettamente con altri governi e organizzazioni internazionali, con il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e con la società civile. Ogni anno investe tra i 16 e i 18 milioni di franchi per le operazioni di sminamento, sensibilizzazione e rafforzamento delle capacità locali, e per facilitare l'attuazione delle convenzioni internazionali esistenti. Gli sforzi di sensibilizzazione includono attività di divulgazione del DIU presso gruppi armati non statali che impiegano mine²⁵. La Svizzera pubblica ogni anno un rapporto che presenta una panoramica dei più importanti obiettivi raggiunti in materia di lotta contro le mine.

Sfide

Oggigiorno i progressi tecnologici hanno dato vita a nuovi mezzi e metodi di guerra, come i mezzi cibernetici o la crescente integrazione delle componenti autonome nei sistemi d'arma. Per la Svizzera è indubbio il fatto che il DIU si applichi a queste nuove armi e all'impiego di nuove tecnologie in guerra. Si tratta di capire come queste armi e tecnologie possano essere utilizzate nel rispetto del DIU. La Svizzera contribuisce a chiarire tali questioni partecipando attivamente al lavoro di diversi forum. In seno al Gruppo di esperti governativi della CCAC la Svizzera si esprime riguardo all'applicazione del DIU ai sistemi di armi letali autonome²⁶.

²⁴ Per ulteriori informazioni relative alle sanzioni penali in caso di violazioni del DIU, consultare ivi, cap. 4.

²⁵ Per ulteriori informazioni sulla divulgazione del DIU, consultare ivi, cap. 4.

²⁶ In particolare, la Svizzera ha sottoposto al Gruppo di esperti governativi un documento di lavoro dal titolo [A Compliance-Based Approach to Autonomous Weapons Systems](#).

3.2 Procedura di valutazione delle nuove armi

Quadro giuridico del DIU

In virtù dell'articolo 36 del Protocollo I, che riflette in parte il diritto internazionale consuetudinario²⁷, ciascuno Stato Parte ha l'obbligo di valutare la liceità di tutte le nuove armi e di tutti i nuovi mezzi e metodi di guerra che studia, mette a punto, acquisisce o adotta e deve chiarire se l'impiego potrebbe violare, in determinate o in tutte le circostanze, le disposizioni del Protocollo I o altre norme di diritto internazionale. Il Protocollo I non precisa come deve essere stabilita la liceità delle armi, dei mezzi et dei metodi di guerra. È dunque compito di ogni Stato Parte adottare le misure amministrative, di regolamentazione o altra natura per assolvere agli obblighi imposti dall'articolo 36.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La procedura di valutazione delle nuove armi è regolata dall'[ordinanza del DDPS del 26 marzo 2018 sul materiale](#) (art. 11, RS 514.20). Quest'ultima affida il settore Diritto internazionale bellico dello Stato maggiore dell'Esercito svizzero il compito di stabilire se i nuovi mezzi o metodi di guerra sono proibiti dal diritto internazionale consuetudinario o dal diritto convenzionale applicabile alla Svizzera. Per effettuare questo esame indipendentemente dal processo di acquisizione, lo Stato maggiore ha accesso alle informazioni pertinenti, in particolare in merito alle esigenze militari e alle caratteristiche tecniche dell'arma in questione. Può inoltre richiedere l'intervento di esperti per valutare le potenziali conseguenze dell'impiego di nuove armi in materia di salute e protezione dell'ambiente.

Buone pratiche

Secondo l'ordinanza sopramenzionata del DDPS, l'esame di conformità al diritto internazionale delle nuove armi è suddiviso in tre fasi. A questo proposito l'ordinanza prevede che «prima dell'elaborazione di un concetto e prima della realizzazione e dell'introduzione di un sistema d'arma» debba essere disponibile una dichiarazione positiva di conformità al diritto internazionale:

- ▶ *prima dell'elaborazione di un concetto* l'autorità stabilisce una panoramica delle norme di diritto internazionale che devono essere rispettate e definisce le esigenze e la procedura da seguire per l'esame di conformità;
- ▶ *prima della realizzazione* l'autorità valuta se l'arma in questione può essere utilizzata in conformità al diritto internazionale ed elabora regolamenti, concetti d'introduzione e formazioni corrispondenti;
- ▶ *prima dell'introduzione* l'autorità valuta se le regolamentazioni, i concetti d'introduzione e le formazioni sono sufficienti per garantire un impiego dell'arma in questione conforme al diritto internazionale.

Questo esame scaglionato nel tempo permette di assicurare che tutte le questioni di diritto internazionale siano affrontate durante il processo di acquisizione o di sviluppo dei nuovi mezzi e metodi di guerra.

²⁷ Per la Svizzera, in qualità di Stato Parte del PA I, l'art. 36 di questo Protocollo è la norma applicabile che richiede di valutare la liceità delle nuove armi. Alcuni elementi indicano che l'art. 36 potrebbe di recente essere stato considerato di nuovo come un articolo di carattere consuetudinario. La Svizzera ritiene che esista almeno un obbligo generale di effettuare esami giuridici delle nuove armi e dei nuovi metodi di guerra in virtù dell'articolo primo comune alle Convenzioni di Ginevra e della massima *pacta sunt servanda*. Dato che gli Stati hanno il divieto di utilizzare mezzi e metodi di guerra in contraddizione con il DIU, un'attuazione in buona fede delle disposizioni pertinenti esige, secondo la Svizzera, un esame sistematico delle nuove armi e dei nuovi mezzi e metodi di guerra per assicurarsi che possano essere impiegati in modo conforme al DIU nei conflitti armati internazionali e non internazionali.

3.3 Commercio internazionale di armi

Quadro giuridico del DIU

Il Trattato sul commercio delle armi (*Arms Trade Treaty*, ATT; RS 0.518.61) regola il commercio internazionale delle armi classiche, delle loro munizioni, delle loro componenti e dei loro pezzi, allo scopo, in particolare, di ridurre la sofferenza umana e di contribuire alla pace, alla sicurezza e alla stabilità a livello internazionale e regionale. Gli articoli 6 e 7 dell'ATT fissano rigorosi criteri per il trasferimento di armi allo scopo di evitare gravi violazioni del DIU. Queste norme si fondano in parte sul dovere degli Stati di rispettare e di far rispettare il DIU (cap. 7), contenuto nell'articolo primo comune alle Convenzioni di Ginevra e ripreso nel preambolo dell'ATT. Secondo l'articolo 6 paragrafo 3, uno Stato Parte deve rifiutare il trasferimento di armi che rientrano nel campo di applicazione dell'ATT qualora sia a conoscenza che queste armi possono essere utilizzate per la commissione di genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra. Se un'esportazione non è proibita dall'articolo 6, lo Stato Parte deve applicare i criteri di valutazione dei rischi elencati nell'articolo 7 paragrafo 1 lettera b): deve rifiutare l'esportazione se esiste il rischio «rilevante» che le armi esportate possano servire a commettere o facilitare violazioni gravi del DIU²⁸.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

In Svizzera i controlli dell'esportazione di materiale bellico sono disciplinati dalla [legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico](#). Secondo questa legge, la fabbricazione, le attività di mediazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico per destinatari all'estero sono permessi se non violano il diritto internazionale pubblico e non ledono i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti (art. 22). Tra questi obblighi figurano in particolare le disposizioni dell'ATT, ratificato dalla Svizzera nell'aprile 2015. Le esportazioni di materiale bellico sono sottoposte ad autorizzazione da parte della Segreteria di Stato dell'economia SECO previa consultazione degli altri servizi competenti dell'Amministrazione federale. Nel quadro dell'esame delle domande, i servizi competenti si assicurano che la Svizzera rispetti i propri obblighi internazionali e i principi della propria politica estera. Ai sensi dell'[ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico](#) (art. 5 OMB; RS 514.511), la domanda di esportazione è rifiutata se il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale o se esiste un forte rischio che nel Paese destinatario il materiale bellico da esportare sia impiegato contro la popolazione civile.

28 In occasione della ratifica dell'ATT la Svizzera ha emesso una [dichiarazione che chiarifica la sua interpretazione di determinate disposizioni di questo trattato](#).

In merito all'art. 6 par. 3 la Svizzera ritiene che la frase «gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949, attacchi diretti a obiettivi o soggetti civili protetti in quanto tali o altri crimini di guerra definiti come tali dagli accordi internazionali di cui lo Stato è parte» si riferisca ad atti commessi sia in conflitti armati internazionali che in conflitti armati non internazionali, e includa in particolare le violazioni gravi di cui all'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e, per gli Stati Parte agli accordi pertinenti, i crimini di guerra descritti nella quarta Convenzione dell'Aia del 1907 e nel relativo regolamento, nei Protocolli aggiuntivi del 1977 alle Convenzioni di Ginevra e nello Statuto di Roma della Corte penale internazionale 1998. Circa l'art. 7 par. 3, la Svizzera ritiene che, tenuto conto dell'oggetto e dell'obiettivo del trattato e secondo il significato comunemente attribuito al termine in questione in tutte le versioni linguistiche del medesimo, esso implichi un obbligo dello Stato Parte a negare l'autorizzazione all'esportazione se considera più probabile il verificarsi che non il non verificarsi di una delle conseguenze negative di cui al par. 1, anche dopo aver valutato i possibili effetti di misure di attenuazione dei rischi.

3.4 Società militari e di sicurezza private

Quadro giuridico del DIU

Alcuni Stati delegano attività a società militari e di sicurezza private (PMSC). Queste attività comprendono, per esempio, la sorveglianza di edifici, la protezione di persone, la manutenzione e l'utilizzo di sistemi d'armamento, la detenzione di prigionieri e la formazione di forze armate. Il diritto internazionale prevede un certo numero di norme relative alle operazioni delle PMSC, in particolare in materia di DIU e DIDU. Mentre determinate norme si applicano direttamente alle PMSC o al loro personale, altre si applicano agli Stati nelle loro relazioni con queste società. Questo accade per gli Stati che delegano attività alle PSMC (Stati contraenti), per gli Stati sul cui territorio operano le PMSC (Stati territoriali) e per quelli in cui le PMSC hanno sede (Stati d'origine).

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La Svizzera si impegna a promuovere il rispetto del DIU e del DIDU nelle situazioni in cui intervengono le PMSC, compresi i conflitti armati. Insieme al CICR ha guidato il processo sfociato nell'adozione del [Documento di Montreux](#) nel 2008. Strutturato in due parti, questo Documento chiarisce le modalità di applicazione degli obblighi internazionali esistenti relativi alle attività delle PMSC (Parte I). In seguito elenca una serie di buone pratiche per aiutare gli Stati a rispettarli (Parte II). Attualmente circa 60 Stati e numerose organizzazioni internazionali sostengono il Documento di Montreux. Nel 2014 è stato fondato il [Forum del Documento di Montreux](#). Copresieduto dalla Svizzera e dal CICR, il Forum offre una piattaforma di consultazione informale per i partecipanti allo scopo di sostenere l'attuazione del Documento a livello nazionale.

Parallelamente, il DFAE incoraggia le PMSC ad assicurare il monitoraggio del Documento di Montreux, in particolare attraverso l'adesione al Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (ICoC). Quest'ultimo documento è stato redatto nel 2010 in seguito ad un'iniziativa multilaterale lanciata dalla Svizzera. Concretamente le società che aderiscono all'ICoC si impegnano a rispettare il DIU e il DIDU quando forniscono i propri servizi di sicurezza in regioni in cui lo Stato di diritto è debole. Il rispetto delle disposizioni dell'ICoC è garantito dall'Associazione del Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza con sede a Ginevra ([ICoCA](#)). In Svizzera le buone pratiche del Documento di Montreux sono attuate nel quadro della [legge federale del 27 settembre 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero](#) (LPSP; RS 935.41).

Buone pratiche

L'obiettivo della LPSP è quadruplo: preservare la sicurezza interna ed esterna del nostro Paese, attuare gli obiettivi della politica estera della Svizzera, preservare la neutralità svizzera e garantire il rispetto del diritto internazionale, in particolare dei diritti dell'uomo e del DIU (art. 1). La LPSP vieta a tutte le persone, fisiche e giuridiche, che rientrano nel suo campo di applicazione, di esercitare un'attività in rapporto con una partecipazione diretta a ostilità all'estero. Prevede anche un regime di divieto delle attività contrarie agli obiettivi della legge, in particolare quello di garantire il rispetto del DIU e del DIDU. Al fine di promuovere il rispetto del diritto internazionale da parte delle imprese sottoposte alla LPSP, queste ultime devono aderire al Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza e provare che i membri del loro personale sono stati debitamente informati in materia di DIU e DIDU.

L'autorità incaricata dal Consiglio federale di attuare la LPSP è la Direzione politica del DFAE, in seno alla quale è stata creata la sezione «Controlli all'esportazione e servizi di sicurezza privati» (CESP). Le imprese che dalla Svizzera intendono fornire prestazioni di sicurezza privata all'estero sono tenute a dichiarare la loro intenzione in anticipo. La CESP esamina le dichiarazioni ricevute e avvia una procedura d'esame qualora esistano indizi che l'attività dichiarata possa non essere conforme agli obiettivi della legge e pubblica annualmente dei [rapporti di attività](#). In merito alle esigenze di formazione, la CESP ha definito gli elementi che devono far parte della formazione del personale delle PMSC in materia di DIU e DIDU. Dato che le società disciplinate dalla LPSP sono attive in differenti settori, e forniscono dunque diversi tipi di prestazioni, la CESP ha sviluppato un [sistema di formazione basato su moduli](#). Ogni società può scegliere quelli di cui necessita in base al tipo di prestazione che fornisce.

4. Perseguimento penale delle violazioni gravi del DIU

Le violazioni gravi del DIU, quali gli attacchi deliberati contro la popolazione o beni di carattere civile, l'uso di armi proibite, la tortura, la detenzione illegale, gli sfollamenti forzati o il reclutamento di bambini soldato, costituiscono crimini di guerra. Per garantire il rispetto del DIU, è di fondamentale importanza perseguirle. Secondo il DIU le singole persone

sono ritenute responsabili dei crimini di guerra, e gli autori di tali crimini devono essere perseguiti e puniti dagli Stati. La Svizzera dispone degli strumenti e dei meccanismi necessari alla repressione dei crimini di guerra a livello nazionale (4.1). Sul piano internazionale si impegna a favore della lotta contro l'impunità (4.2).

4.1 Autorità nazionali di perseguimento penale

Quadro giuridico del DIU

Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e il loro Protocollo aggiuntivo I del 1977, così come altri trattati e il diritto internazionale consuetudinario, stabiliscono gli obblighi degli Stati di perseguire penalmente le gravi violazioni delle norme di DIU. La natura e la portata di questi obblighi variano da trattato a trattato, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione materiale e personale del perseguimento. Il DIU prevede che gli Stati abbiano il diritto – e in alcuni casi il dovere – di conferire ai loro tribunali nazionali una «giurisdizione universale» in materia di crimini di guerra²⁹. Questo implica che le autorità giudiziarie di uno Stato possano assumere la giurisdizione su un reato, indipendentemente dalla nazionalità dell'autore o dal luogo in cui è stato commesso. Il diritto internazionale consuetudinario prevede inoltre che i crimini di guerra siano imprescrittibili, il che significa che dalla data di commissione del reato non vi è alcun limite di tempo scaduto il quale il crimine non sarebbe più penalmente perseguibile³⁰.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

Oltre che delle Convenzioni di Ginevra e del loro Protocollo aggiuntivo I, la Svizzera è parte di una serie di trattati che criminalizzano le gravi violazioni del DIU, in particolare nel settore delle armi e dei beni culturali³¹. Dal 1° marzo 1968 al 31 dicembre 2010 la Svizzera ha punito i crimini di guerra sulla base di clausole rinvianti alle disposizioni pertinenti del DIU nel suo [Codice penale militare](#) (CPM). In seguito alla ratifica dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI) nel 2001, il legislatore svizzero ha proceduto a codificare i crimini di guerra nel [Codice penale svizzero](#) (art. 264b-264j) e ha introdotto disposizioni equivalenti nel diritto penale militare (art. 110-114 CPM che sostituiscono le disposizioni molto generiche risalenti al 1968).

Il perseguimento dei crimini di guerra secondo il diritto svizzero presenta due particolarità degne di nota: in primo luogo, i crimini di guerra sono imprescrittibili³² e in secondo luogo la Svizzera può perseguire i crimini di guerra commessi all'estero anche quando l'autore non è un cittadino svizzero e l'atto non è stato commesso contro un cittadino svizzero, ribadendo così il principio della giurisdizione universale³³. Tuttavia, l'esercizio

29 La base per la giurisdizione universale sui crimini di guerra si trova sia nel diritto dei trattati sia nel diritto internazionale consuetudinario. Nel diritto convenzionale le Convenzioni di Ginevra e il Protocollo aggiuntivo I obbligano gli Stati a conferire ai loro tribunali nazionali una giurisdizione universale sui crimini di guerra noti come «gravi violazioni» (cfr. Convenzioni di Ginevra I-IV, art. 49, 50, 129, 146 e PA I, art. 85 par. 1). Altri trattati obbligano inoltre gli Stati Parte a prevedere una giurisdizione universale su alcuni reati, anche quando sono commessi durante un conflitto armato. Tra questi, in particolare, la Convenzione contro la tortura del 1984 (art. 5), la Convenzione per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate del 2006 (art. 6) e il Secondo Protocollo della Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali del 1999 (art. 16 par. 1). Dal punto di vista del diritto internazionale consuetudinario, cfr. regole 157 e 158 dello studio del CICR sul diritto consuetudinario, nota 2.

30 Regola 160 dello studio del CICR sul DIU consuetudinario, nota 2.

31 Si tratta per esempio della Convenzione dell'Aia del 1954 sulla protezione dei beni culturali e del suo Secondo Protocollo del 1999, della Convenzione del 1972 sulle armi biologiche, della Convenzione del 1976 sul divieto dell'uso di tecniche di modifica dell'ambiente a fini militari e ad ogni altro scopo ostile, del Protocollo II modificato, allegato alla Convenzione del 1980 sul divieto e la limitazione dell'impiego di talune armi classiche (mine, trappole e altri dispositivi), della Convenzione del 1993 sulle armi chimiche e della Convenzione di Ottawa del 1997 sulle mine antiuomo.

32 Art. 101 cpv. 1 lett. c CP. L'imprescrittibilità non si applica se il reato penale o la pena erano prescritti il 1° gennaio 1983 in virtù del diritto applicabile a quella data (art. 101 cpv. 3 CP).

33 Art. 264m cpv. 1 CP.



di tale giurisdizione è soggetto a due condizioni cumulative: (1) la presenza dell'autore in Svizzera al momento dell'avvio del procedimento e (2) l'assenza di estradizione o della possibilità di deferimento a un tribunale penale internazionale. Il perseguimento penale dei crimini di guerra è di competenza del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). In casi eccezionali è competente la giustizia militare³⁴.

Buone pratiche

La codificazione dei crimini di guerra nella legislazione svizzera ha permesso di definire in modo più chiaro e prevedibile i comportamenti considerati criminali. Poiché tale pratica richiede notevoli sforzi da parte del legislatore, la Svizzera ha mantenuto una clausola generale che rinvia al DIU³⁵ e che permette di rispondere all'evoluzione del diritto internazionale consuetudinario o alla ratifica da parte della Svizzera di un nuovo trattato sui crimini di guerra.

³⁴ La giustizia militare è competente in tempo di guerra e/o quando l'autore presunto o la vittima sono militari (membri delle Forze armate svizzere).

³⁵ Questa disposizione figura all'art. 264j CP.

Sfide

Il perseguimento dei crimini di guerra presenta un certo numero di sfide. La raccolta di prove relative a reati commessi all'estero è particolarmente complessa quando i fatti sono molto lontani nel tempo e la cooperazione giudiziaria, in particolare con altri Stati e tribunali internazionali, è fondamentale. La Svizzera può fornire assistenza giudiziaria in materia penale per i crimini di guerra sulla base della [legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale](#) (RS 351.1). La revisione di questa legge, attualmente in corso, dovrebbe consentire di considerare non solo l'assistenza giudiziaria in materia penale agli Stati, ma anche ai tribunali internazionali e ad altre istituzioni interstatali o sovranazionali che esercitano funzioni di autorità penali. La Svizzera sostiene inoltre l'iniziativa sull'assistenza giudiziaria («MLA Initiative») che propone l'adozione di un nuovo trattato volto a rafforzare le inchieste e il perseguimento di alcuni dei più gravi crimini internazionali.

4.2 Impegno sul piano internazionale

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La lotta contro l'impunità a livello internazionale è una delle priorità della politica estera svizzera e si iscrive in un approccio più ampio di elaborazione del passato e prevenzione delle atrocità. Nell'ambito di pareri, azioni diplomatiche bilaterali e organismi multilaterali, la Svizzera chiede regolarmente che le violazioni gravi del DIU e del DIDU siano oggetto di indagini e che i responsabili siano puniti. Sostiene il lavoro dei tribunali penali internazionali, come la CPI, nonché gli sforzi dei singoli Stati per rafforzare le proprie autorità penali. Le autorità svizzere informano regolarmente la popolazione sul loro operato in questo settore.

Buone pratiche

La Svizzera si adopera contro l'impunità incoraggiando altri Stati a ratificare lo Statuto di Roma della CPI e ad attuarlo nel loro diritto nazionale. Ha chiesto al Consiglio di sicurezza dell'ONU di segnalare determinate situazioni alla CPI per indagare sulle accuse di crimini internazionali³⁶. Ha proposto infine di modificare l'articolo 8 dello Statuto di Roma per includere tra i crimini di guerra il fatto di affamare intenzionalmente i civili come metodo di guerra nei conflitti armati non internazionali. L'Assemblea degli Stati Parte dello Statuto ha adottato all'unanimità questa proposta di modifica nel

³⁶ Per esempio, nel 2013 la Svizzera ha chiesto al Consiglio di sicurezza dell'ONU di sottoporre la situazione in Siria alla CPI per indagare sulle accuse di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra.

2019³⁷, il che ha contribuito a migliorare la protezione delle vittime di guerra. Il fatto che la CPI possa perseguire questo crimine permette di prevenire tali atti e di rendere giustizia alle vittime. Infine, la Svizzera si impegna a ratificare tutte le modifiche dello Statuto di Roma affinché la CPI possa esercitare la sua giurisdizione sui crimini in questione nel modo più ampio possibile.

Al contempo la Svizzera sostiene politicamente e finanziariamente i meccanismi d'indagine internazionali, tra cui il Meccanismo internazionale, imparziale e indipendente (IIIM) sulla Siria, istituito dalla risoluzione A/71/248 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e il Meccanismo investigativo indipendente per il Myanmar, istituito dalla risoluzione 39/2 del Consiglio per i diritti umani.

Infine, la Svizzera sostiene lo sviluppo e la diffusione di buone pratiche per la protezione degli archivi minacciati al fine di preservare le informazioni e i documenti relativi a potenziali violazioni del DIU. È stata la promotrice dell'elaborazione da parte di un gruppo di esperti dei «Guiding Principles on Safe Havens for Archives at Risk», adottati dal Consiglio internazionale degli archivi nell'ottobre 2019.

³⁷ Cfr. la risoluzione [ICC-ASP/18/Res.5](#) del 6 dicembre 2019.

5. Diffusione e formazione in DIU

Quadro giuridico del DIU

Per garantirne il rispetto, gli Stati devono adoperarsi affinché il DIU sia conosciuto. L'obbligo di diffondere il DIU vale sia in tempo di pace che di guerra³⁸ e impone agli Stati di tradurre gli strumenti del DIU nelle loro lingue nazionali. Gli Stati devono anche integrare il DIU nei programmi di istruzione militare e, se possibile, civile. Il Protocollo aggiuntivo I precisa inoltre che gli Stati devono garantire che i consulenti giuridici siano formati per assistere i comandanti nell'applicazione delle quattro Convenzioni di Ginevra e del Protocollo e in merito all'insegnamento adeguato da impartire alle forze armate a tale riguardo³⁹.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

Diverse entità svolgono attività di diffusione del DIU, per esempio l'esercito e la CRS. All'interno dell'esercito, il DIU è integrato nei programmi di istruzione militare sulla base del Regolamento 51.007.04 *Bases légales du comportement à l'engagement*. Tutti i membri dell'Esercito svizzero devono seguire un corso introduttivo sul DIU e una formazione specifica in questo campo durante l'istruzione specifica all'impiego. L'Esercito svizzero dispone inoltre di consulenti giuridici appositamente formati in materia di DIU, ripartiti nei diversi livelli gerarchici (brigate, divisioni, corpi di truppa delle forze speciali e Stato maggiore).

Buone pratiche

Per promuoverne la diffusione, l'Esercito svizzero utilizza differenti strumenti pratici tra cui un programma di insegnamento a distanza. Ha anche emanato regolamenti su temi specifici, per esempio sulla protezione delle missioni mediche o sui beni culturali (allegato). Organizza inoltre corsi di approfondimento sul DIU appositamente studiati per i sottoufficiali, le unità sanitarie, i consulenti giuridici e i comandanti. Questi corsi – aperti a partecipanti svizzeri e internazionali – comprendono il seminario dei consulenti giuridici della Società internazionale di diritto militare e di diritto della guerra e il CENTROC («Central Role of the Commander: Accomplish the Mission Respecting the Law»).

L'Esercito svizzero organizza anche formazioni ed esercitazioni militari sul campo in settori specifici. L'istruzione nel settore dei beni culturali, per esempio, si tiene in collaborazione con l'Ufficio federale della protezione della popolazione e si rivolge anche al personale della protezione civile e alle istituzioni culturali che hanno uno stretto rapporto personale con tali beni, come i dipendenti di musei, di biblioteche, di archivi o di laboratori di restauro. È supportata da un'ampia gamma di [materiali didattici](#) come promemoria, forum e guide.

Dato che il DIU si applica a tutte le parti in conflitto, compresi i gruppi armati organizzati nell'ambito di un conflitto armato non internazionale, è anche fondamentale che il DIU sia diffuso presso tali gruppi. La Svizzera sostiene da molti anni il lavoro del CICR e dell'Appel de Genève in questo ambito. L'[Appel de Genève](#) è un'organizzazione non governativa (ONG) che avvia un dialogo con i gruppi armati non statali per promuovere il rispetto del DIU da parte di questi gruppi. Per raggiungere questo obiettivo, li incoraggia a firmare atti di impegno su temi specifici (divieto delle mine antiuomo, protezione delle missioni sanitarie, repressione della violenza sessuale, protezione dei bambini) e a integrare le regole del DIU nei loro codici di condotta. Il rispetto di questi atti di impegno è strettamente monitorato dall'ONG.



³⁸ L'obbligo di diffusione del DIU è consolidato in più strumenti, quali le Convenzioni di Ginevra I-IV (art. 47, 48, 127, 144), il PA I (art. 83), il PA II (art. 19), la Convenzione dell'Aia del 1954 per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato (art. 25), la Convenzione del 1980 sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche su talune armi classiche (art. 6) e la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo (art. 42).

³⁹ PA I, art. 82

6. Sostegno all'attuazione del DIU

Alcuni organismi possono assistere le autorità nazionali nell'attuazione del DIU. A livello interno, la Svizzera ha istituito un Comitato interdipartimentale per il diritto internazionale umanitario (Comitato interdipartimentale) (6.1) e riceve anche

il sostegno della CRS (6.2). A livello internazionale, sostiene attivamente la Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti (IHFFC) (6.3).

6.1 Comitato interdipartimentale

Quadro giuridico del DIU

Per garantire l'attuazione del DIU, gli Stati devono adottare misure giuridiche e pratiche che richiedono il coordinamento e il sostegno di diversi ministeri governativi e di altre istituzioni. La 26^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa ha raccomandato agli Stati di istituire commissioni nazionali con il compito di prestare consulenza e assistenza ai governi nell'attuazione e nella diffusione del DIU⁴⁰. Dato che le Convenzioni di Ginevra e i loro Protocolli aggiuntivi non richiedono l'istituzione di tali commissioni, gli Stati sono liberi di deciderne l'istituzione, la composizione e il funzionamento.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

Nel 2009, in risposta alla suddetta raccomandazione della 26^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, il Consiglio federale ha istituito il Comitato interdipartimentale e lo ha dotato di un regolamento interno che ne definisce gli obiettivi, la composizione, le competenze e le modalità di lavoro. Il Comitato interdipartimentale è composto da rappresentanti del DFAE, del DDPS, del Dipartimento federale di giustizia e polizia, del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, del Dipartimento federale dell'interno e del MPC. È responsabile, a livello nazionale, dello scambio di informazioni e del coordinamento delle questioni e delle attività relative al DIU. In questa veste promuove e coordina l'attuazione coerente degli obblighi della Svizzera in materia di DIU. Coordina le attività delle diverse autorità federali e mantiene le relazioni con la

comunità scientifica, la società civile e le altre organizzazioni attive nel settore del DIU, tra cui la CRS e il CICR.

Buone pratiche

Il Comitato interdipartimentale adotta ogni anno un piano d'azione in cui stabilisce le priorità e gli obiettivi che intende raggiungere. Questi piani d'azione permettono di individuare le questioni prioritarie relative all'attuazione del DIU, nonché le misure e le attività previste dal Comitato interdipartimentale per affrontarle. All'inizio di ogni anno il Comitato interdipartimentale valuta l'attuazione del piano d'azione dell'anno precedente al fine di giudicare il raggiungimento degli obiettivi che si era prefissato. Il Comitato interdipartimentale si è anche familiarizzato con la piattaforma online del CICR. Questo strumento facilita gli scambi con altre commissioni nazionali e consente la condivisione di esempi di buone pratiche e di sfide legate all'attuazione nazionale del DIU, con l'obiettivo di rafforzarne il rispetto.

40 Cfr. la [Risoluzione 1](#) della 26^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa tenutasi nel 1995 e le cui raccomandazioni sono state approvate da un gruppo di esperti riunito dalla Svizzera: 26th International Conference of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Geneva, Switzerland, 3-7 December 1995, *Resolution 1 – International Humanitarian Law: From Law to Action Report on the Follow-up to the International Conference for the Protection of War Victims*, 7.12.1995.

6.2 Croce Rossa Svizzera

Quadro giuridico del DIU

L'attuazione del DIU è un obiettivo fondamentale del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa. Questo movimento riunisce il CICR, la Federazione internazionale delle Società della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa e le società nazionali. In questo contesto le società nazionali occupano una posizione privilegiata a fianco dei poteri pubblici. Secondo gli statuti del Movimento il ruolo delle società nazionali è quello di sostenere i rispettivi governi nell'esecuzione dei loro compiti umanitari, in particolare l'organizzazione di soccorsi d'emergenza alle vittime di conflitti armati, la diffusione del DIU, la protezione degli emblemi distintivi⁴¹ e la promozione del rispetto del DIU⁴².

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La CRS è stata fondata nel 1866. Secondo il [decreto federale del 13 giugno 1951 concernente la Croce Rossa svizzera](#) (RS 513.51) la CRS è riconosciuta come unica società nazionale della Croce Rossa sul territorio della Confederazione e, come tale, ha l'obbligo, in caso di guerra, di coadiuvare il servizio sanitario dell'esercito. Il decreto federale elenca anche altre attività della CRS, come l'assistenza sanitaria volontaria, il servizio di trasfusione di sangue per i bisogni militari e civili, la promozione delle cure infermieristiche e altri compiti

umanitari. In questo ambito i membri del Servizio Croce Rossa – un'entità della CRS composta da circa 250 donne svizzere che possiedono una formazione professionale nel settore sanitario – sono a disposizione dell'Esercito svizzero per curare i feriti e i malati e per assumere altri compiti del servizio sanitario. La CRS contribuisce inoltre alla ricerca delle persone scomparse, comprese quelle scomparse per motivi legati a un conflitto armato. Il Servizio di ricerca della CRS è a disposizione di tutte le persone domiciliate in Svizzera che hanno perso i contatti con un membro della famiglia o un parente stretto. La CRS effettua le ricerche in collaborazione con il CICR e i servizi corrispondenti di 192 società nazionali e svolge infine un ruolo chiave in materia di diffusione e di formazione sul DIU.

Buone pratiche

Tra le sue attività di diffusione del DIU la CRS ha pubblicato, con il sostegno del Comitato interdipartimentale, un [manuale sul DIU all'attenzione dei parlamentari](#) che definisce le misure che questi possono adottare per rafforzare il rispetto del DIU. Per esempio, i parlamentari possono sostenere la ratifica di un trattato di DIU, garantire il recepimento degli obblighi del DIU nel diritto nazionale e controllarne l'attuazione con le varie autorità interessate. Nelle scuole la CRS organizza laboratori e giochi di ruolo per [insegnare in modo ludico i principi fondamentali del DIU](#).

Sfide

Non esistono al momento servizi o programmi che garantiscano la diffusione sistematica del DIU tra la popolazione civile. Il DDPS è l'unico dipartimento federale a offrire una formazione specifica in materia, rivolta ai membri dell'Esercito svizzero. Per questo in occasione della 33^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa la CRS e la delegazione svizzera si sono impegnate [volontariamente \(pledge\)](#) a collaborare più strettamente in questo ambito. L'impegno mira, tra l'altro, a far sì che vengano usati strumenti di comunicazione efficaci e moderni per rafforzare la promozione del DIU.



Foto: Croce Rossa Svizzera - CRS

41 Per maggiori informazioni concernenti il ruolo della CRS relativo alla protezione dell'emblema distintivo, cfr. *ivi*, cap. 2 n. 1.

42 Art. 3 degli Statuti del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, adottati dalla XXV Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa a Ginevra nel 1986 ed emendati nel 1995 e nel 2006.



Foto: IHFFC

6.3 Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti

Quadro giuridico del DIU

L'articolo 90 del Protocollo aggiuntivo I prevede la costituzione di una Commissione internazionale umanitaria per l'accertamento dei fatti (IHFFC) il cui mandato consiste nell'indagare sui fatti che potrebbero costituire crimini di guerra o altre violazioni delle Convenzioni di Ginevra e del Protocollo e nel favorire, prestando i suoi buoni uffici, il ritorno al rispetto del DIU. Creata ufficialmente nel 1991, si compone di 15 membri che agiscono a titolo personale e sono eletti ogni cinque anni dagli Stati che hanno riconosciuto la competenza dell'IHFFC. L'IHFFC è l'unico organo permanente istituito da una convenzione internazionale e responsabile della gestione di possibili violazioni del DIU.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

Al momento della ratifica del Protocollo aggiuntivo I la Svizzera ha fatto una dichiarazione in cui riconosce la competenza dell'IHFFC ai sensi dell'articolo 90, autorizzando così l'IHFFC a indagare su tutte le domande relative a un conflitto tra la Svizzera e un altro Stato che ha fatto la stessa dichiarazione. Inoltre, in qualità di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra e dei loro Protocolli aggiuntivi, la Svizzera assume il Segretariato dell'IHFFC. Tra gli altri compiti, il Segretariato

deve organizzare le riunioni dell'IHFFC e le elezioni dei suoi membri, amministrare le sue finanze e assicurare la comunicazione con gli Stati che ne hanno riconosciuto la competenza⁴³.

Buone pratiche

La Svizzera si impegna affinché l'IHFFC possa adempiere il suo mandato e contribuire a garantire un migliore rispetto del DIU, incoraggia gli Stati ad avvalersi dei servizi dell'IHFFC e si adopera per sensibilizzare l'opinione pubblica in merito all'esistenza e al ruolo dell'IHFFC e per aumentare il numero di Stati che ne riconoscono la competenza. A tal fine, in occasione della 33^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, la Svizzera ha sostenuto un impegno volontario (*pledge*) a favore delle attività dell'IHFFC e partecipa altresì a un gruppo informale di Stati (*Group of Friends*) all'interno delle Nazioni Unite che coordina le attività di sostegno all'IHFFC.

⁴³ Al 1° gennaio 2020 gli Stati che riconoscevano la competenza dell'IHFFC erano 76.

7. Altre misure per garantire il rispetto del DIU

Quadro giuridico del DIU

Ai sensi dell'articolo primo comune a tutte le Convenzioni di Ginevra e del diritto internazionale consuetudinario, gli Stati hanno l'obbligo di rispettare e di far rispettare il DIU. Tale obbligo è valido sia sul piano interno che esterno. A livello interno richiede che gli Stati adottino misure per garantire il rispetto del DIU da parte delle proprie forze armate, di altre persone o gruppi che agiscono a nome loro, e delle loro popolazioni. A livello esterno gli Stati non solo non devono incoraggiare le parti impegnate in un conflitto armato a violare il DIU, né aiutarle o sostenerle in tal senso, ma devono anche fare tutto ciò che è ragionevolmente in loro potere per prevenire tali violazioni o porvi fine.

Panoramica generale dell'attuazione da parte della Svizzera

La Svizzera ha adottato una serie di misure giuridiche e pratiche per assicurare il rispetto del DIU a livello interno ed esterno. Oltre ai settori menzionati nei capitoli precedenti, la

Svizzera incoraggia le parti impegnate in un conflitto a rispettare le norme del DIU, in particolare per quanto riguarda la protezione della popolazione civile, la protezione delle missioni mediche e l'accesso umanitario. Sostiene inoltre i processi volti a prevenire o affrontare le gravi violazioni del DIU e si adopera per garantire che le donne contribuiscano attivamente alla prevenzione dei conflitti e ai processi di pace⁴⁴. In situazioni specifiche la Svizzera fa ricorso ad azioni diplomatiche e denuncia pubblicamente le violazioni attraverso comunicati stampa. Sostiene inoltre finanziariamente numerosi progetti che mirano a rafforzare il DIU⁴⁵.

44 [Piano di azione nazionale della Svizzera per l'attuazione della Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza dell'ONU.](#)

45 La Svizzera sostiene per esempio progetti di ricerca, soprattutto a Ginevra, nonché concorsi e formazioni per migliorare le competenze degli studenti e dei professionisti in materia di DIU nonché diverse iniziative di DIU nel settore digitale per rafforzare il DIU e chiarire la sua applicazione concreta.



Buone pratiche

La Svizzera è il primo Paese ad aver adottato una strategia nel settore della protezione dei civili nei conflitti armati. Questa strategia individua diversi assi e settori di attività al fine di rafforzare l'impegno della Svizzera a favore delle vittime dei conflitti armati. A livello multilaterale, per esempio, la Svizzera presiede a New York un gruppo informale di Paesi (*Group of friends*) che si adopera per la protezione dei civili. Questo ruolo le offre la possibilità di influenzare positivamente le decisioni del Consiglio di sicurezza in relazione alla protezione della popolazione civile.

In materia di accesso umanitario la Svizzera si impegna in modo concertato a livello politico, giuridico e operativo. All'interno degli organismi dell'ONU e in occasione di contatti bilaterali con le parti interessate sottolinea regolarmente l'importanza di un accesso umanitario rapido e senza ostacoli. In collaborazione con organizzazioni partner ha inoltre sviluppato strumenti che contribuiscono a garantire e rendere sicuro l'accesso umanitario, chiarendo le questioni legali e fornendo consigli pratici agli attori umanitari⁴⁶. Sul posto la Svizzera si impegna a fornire assistenza e protezione alle vittime dei conflitti attraverso la propria azione umanitaria o sostenendo organizzazioni umanitarie come il CICR e il [Centro di competenza per i negoziati umanitari](#). Il Centro è frutto di una decisione congiunta del CICR, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, del Programma alimentare mondiale, di Medici senza frontiere Svizzera e del Centro per il dialogo umanitario. Facilita lo scambio e l'analisi delle esperienze e delle prassi nell'ambito dei negoziati umanitari per fare in modo che sia possibile raggiungere e proteggere in maniera rapida ed efficace le persone a cui sono destinati gli aiuti.

La Svizzera svolge un ruolo cruciale nella prevenzione delle atrocità. Si adopera affinché gli Stati rafforzino i meccanismi a livello nazionale finalizzati a prevenire violazioni massicce del DIU e del DIDU. Nel 2013 è stata creata, su iniziativa della Svizzera, la piattaforma internazionale «Global Action Against Mass Atrocity Crimes», che comprende rappresentanti non solo degli Stati, ma anche delle organizzazioni della società civile e offre uno spazio di dialogo, di scambio di conoscenze e di buone pratiche sulla prevenzione delle atrocità.

La Svizzera ha svolto un ruolo pionieristico nell'ambito della rielaborazione del passato. Ogni anno organizza un corso sull'argomento per le delegazioni di alto livello degli Stati terzi. A livello bilaterale, il DFAE presta consulenza e sostegno, su richiesta, affiancando una serie di processi politici come il processo di normalizzazione dei rapporti tra il governo e il Fronte di liberazione islamico Moro nelle Filippine o l'istituzione di una commissione di riconciliazione in Kosovo. A livello multilaterale è riconosciuta per il suo contributo allo sviluppo di un quadro normativo sulla rielaborazione del passato. Inoltre il mandato del Relatore speciale dell'ONU per la promozione della verità, della giustizia, della riparazione e delle garanzie di non ripetizione è nato da un'iniziativa della Svizzera.

⁴⁶ Per maggiori informazioni, cfr. [Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict. Handbook on the International Normative Framework](#) e [Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict. Practitioners' Manual](#).

Conclusione

L'attuazione del DIU è una sfida permanente. Gli Stati si trovano spesso di fronte a richieste contrastanti, come quella di garantire la sicurezza nazionale con un esercito (che richiede un'industria degli armamenti) e di lavorare per un mondo senza armi. Il DIU non può evitare la violenza nei conflitti armati, ma può prevenire e ridurre la sofferenza umana che essi provocano. Le popolazioni colpite da un conflitto sono spesso vittime anche di crisi economiche, ambientali o sanitarie, come la pandemia di COVID-19. Per garantire la protezione delle popolazioni civili interessate, il DIU deve essere rispettato da tutte le parti belligeranti, che si tratti di Stati o di gruppi armati non statali.

Come rispettare e far rispettare il DIU e contribuire così indirettamente ad assicurare una pace duratura? Come trovare il miglior equilibrio tra legittime esigenze di sicurezza ed esigenze umanitarie?

Il presente rapporto mostra il modo di procedere della Svizzera. Identifica e spiega le misure adottate dal nostro Paese per rispettare e far rispettare il DIU. Ciò è conforme all'articolo primo comune alle Convenzioni di Ginevra ed è anche in linea con l'obiettivo della Svizzera di "rafforzare la libertà, la democrazia, l'indipendenza e la pace in uno spirito di solidarietà e di apertura al mondo" - come dichiarato nel preambolo della Costituzione svizzera.

La Svizzera si adopera infatti anche per la prevenzione delle cause dei conflitti (riduzione della povertà, sviluppo sostenibile, buoni uffici, gestione del passato ecc.), per la limitazione delle conseguenze dei conflitti armati (protezione delle persone e dei beni culturali, norme sui mezzi e sui metodi di guerra, norme sulle armi e il loro commercio ecc.), per la repressione delle violazioni del DIU (diritto penale nazionale e internazionale, meccanismi di inchiesta ecc.) e per la diffusione delle norme del DIU (informazione, formazione dei membri dell'esercito e di altri professionisti ecc.). Questo insieme di misure richiede basi legali, organi di esecuzione, risorse umane e finanziarie. La Confederazione destina ogni anno 2,7 milioni di franchi alla copertura delle spese per il personale e concede sovvenzioni per l'ammontare di 33,2 milioni di franchi allo scopo di finanziare direttamente o indirettamente azioni nel campo del DIU. Un investimento modesto se paragonato ai costi generati dai conflitti armati.

La redazione del presente rapporto non solo ha permesso di mantenere la promessa fatta davanti alla comunità internazionale durante la 33^a Conferenza internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa tenutasi a Ginevra nel dicembre 2019, ma ha anche prodotto effetti positivi sul piano nazionale:

1. una migliore comprensione comune delle misure da prendere e delle sfide da affrontare nel campo del DIU tra gli autori del rapporto (i membri del Comitato interdipartimentale per il diritto internazionale umanitario) nonché una selezione di buone pratiche;
2. l'adozione da parte del Comitato di un nuovo piano di azione per consolidare l'attuazione del DIU in Svizzera.

Il Consiglio federale si augura che il presente rapporto volontario contribuisca a rafforzare il rispetto del DIU in Svizzera e nel mondo. Altri Stati potrebbero ispirarvisi per redigere il proprio rapporto volontario e arricchire gli scambi sulle migliori pratiche. Questo rafforzerebbe il DIU, garantendo una migliore protezione delle vittime dei conflitti armati.

Allegato:

Trattati in vigore e misure di attuazione (Svizzera)

Tema	Trattato di DIU	Data di ratifica/ adesione da parte della Svizzera	Strumenti legislativi di attuazione	Altre misure
Protezione delle vittime dei conflitti armati	Convenzioni di Ginevra (I-IV), 1949	31.03.1950	Legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile Ordinanza concernente i compiti territoriali dell'esercito	<p>Per quanto concerne l'attuazione delle Convenzioni di Ginevra in tempo di pace:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Decreto del Consiglio federale concernente l'applicazione nell'esercito delle Convenzioni di Ginevra <p>Per quanto concerne la protezione dei civili:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés <p>Per quanto concerne l'accesso umanitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Humanitarian Access in Situations of Armed Conflicts – Practitioners' Manual ▶ Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict – Handbook on the International Normative Framework
	Protocollo aggiuntivo (I) alle Convenzioni di Ginevra, 1977	17.02.1982		
	Protocollo aggiuntivo (II) alle Convenzioni di Ginevra, 1977	17.02.1982		
	Protocollo aggiuntivo (III) alle Convenzioni di Ginevra, 2005	14.07.2006		
Fanciulli	Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989	24.02.1997		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Plan d'action du DFAE pour la protection des enfants associés aux forces ou groupes armés dans les conflits armés
	Protocollo facoltativo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati, 2000	26.06.2002		
Persone scomparse	Norme contenute nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei loro Protocolli aggiuntivi		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ordinanza del DDPS sull'identificazione militare ▶ Legge federale sull'utilizzo di profili del DNA nel procedimento penale e per l'identificazione di persone sconosciute o scomparse 	
	Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata, 2006	02.12.2016	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale relativa alla Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata 	
Emblema della Croce Rossa	Norme contenute nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei loro Protocolli aggiuntivi		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale concernente la protezione dell'emblema e del nome della Croce Rossa ▶ Regolamento concernente l'uso e la protezione dell'emblema e del nome della Croce Rossa 	

Tema	Trattato di DIU	Data di ratifica/ adesione da parte della Svizzera	Strumenti legislativi di attuazione	Altre misure
Protezione dei beni culturali	Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, 1954	15.05.1962	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza ▶ Ordinanza sulla protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati, catastrofi e situazioni d'emergenza ▶ Ordinanza del DDPS sulla segnalazione dei beni culturali e del personale responsabile della protezione dei beni culturali ▶ Legge federale sul trasferimento internazionale dei beni culturali 	Strategia in materia di protezione del patrimonio culturale minacciato 2019-2023
	Protocollo dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, 1954	15.05.1962		
	Secondo Protocollo relativo alla Convenzione dell'Aia per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, 1999	09.07.2004		
Armi	La Dichiarazione sul non usare proietti ad esplosione in guerra (detta anche Dichiarazione di San Pietroburgo), 1868	29.12.1868 (approvata dal Consiglio federale)		
	Convenzioni dell'Aia: <ul style="list-style-type: none"> ▶ (II) concernente le leggi e gli usi della guerra per terra, 1899 ▶ (IV) concernente le leggi e gli usi della guerra per terra, 1907 ▶ (VIII) concernente il collocamento di mine sottomarine automatiche di contatto, 1907 ▶ (IX) concernente il bombardamento con forze navali in tempo di guerra, 1907 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 20.06.1907 ▶ 12.05.1910 ▶ 12.05.1910 ▶ 12.05.1910 		
	Dichiarazioni dell'Aia: <ul style="list-style-type: none"> ▶ (IV, 2) che vieta i gas asfissianti, 1899 ▶ (IV, 3) che vieta l'uso di proiettili che si appiattiscono, 1899 ▶ (XIV) concernente la proibizione di lanciare proiettili esplosivi dall'alto dei palloni, 1907 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 29.12.1900 ▶ 29.12.1900 ▶ 12.05.1910 		
	Protocollo concernente la proibizione di usare in guerra gas asfissianti, tossici o simili e mezzi batteriologici, 1925	12.07.1932		

Tema	Trattato di DIU	Data di ratifica/ adesione da parte della Svizzera	Strumenti legislativi di attuazione	Altre misure
	Convenzione che vieta la messa a punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e che disciplina la loro distruzione, 1972	04.05.1976	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni speciali e dei beni strategici ▶ Ordinanza sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici 	
	Convenzione sul divieto dell'uso di tecniche di modifica dell'ambiente a fini militari e ad ogni altro scopo ostile, 1977	05.08.1988		
	<p>Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche, 1980</p> <p>E suoi Protocolli:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ (I) relativo alle schegge non localizzabili, 1980 ▶ (II) sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi, 1980 ▶ (III) sul divieto o la limitazione dell'impiego di armi incendiarie, 1980 ▶ (IV) relativo alle armi laser accecanti, 1995 ▶ (VI) sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole e altri dispositivi, riveduto, 1996 <p>CCAC, articolo 1 emendato, 2001</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ (V) sui residuati bellici esplosivi, 2003 	<p>20.08.1982</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 20.08.1982 ▶ 20.08.1982 ▶ 20.08.1982 ▶ 24.03.1998 ▶ 24.03.1998 ▶ 19.01.2004 ▶ 12.05.2006 		<p>A Compliance-Based approach to Autonomous Weapon Systems (documento di lavoro introdotto dalla Svizzera al Gruppo di esperti governativi della CCAC)</p> <p>Rapporti annuali sull'attuazione della Strategia antimine della Confederazione</p>

Tema	Trattato di DIU	Data di ratifica/ adesione da parte della Svizzera	Strumenti legislativi di attuazione	Altre misure
	Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, 1993	10.03.1995	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ordinanza sul controllo dei composti chimici utilizzabili a scopi civili e militari ▶ Legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni speciali e dei beni strategici ▶ Ordinanza sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, dei beni militari speciali e dei beni strategici 	
	Convenzione sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione, 1997	24.03.1998		Strategia antimine della Confederazione 2016-2022
	Convenzione sulle munizioni a grappolo, 2008	17.07.2012		
	Trattato sul commercio delle armi, 2013	30.01.2015	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale sul materiale bellico ▶ Ordinanza concernente il materiale bellico ▶ Legge federale sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni ▶ Ordinanza sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni 	Rapporto iniziale della Svizzera sulle misure adottate per l'attuazione
Procedura di valutazione di nuove armi	Norma prevista all'articolo 36 del Protocollo aggiuntivo (I) alle Convenzioni di Ginevra del 1949	17.02.1982	▶ Ordinanza del DDPS sugli acquisti, l'utilizzazione e la messa fuori servizio di materiale	
Società militari e di sicurezza private			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero ▶ Ordinanza sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero 	Documento di Montreux Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza

Tema	Trattato di DIU	Data di ratifica/ adesione da parte della Svizzera	Strumenti legislativi di attuazione	Altre misure
Perseguimento penale	Statuto della Corte penale internazionale, 1998 E suoi emendamenti: <ul style="list-style-type: none"> ▶ articolo 8 (2010) ▶ articoli 8bis, 15bis e 15ter (2010) ▶ articolo 8 (2017) 	12.10.2001 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 10.09.2015 ▶ 10.09.2015 ▶ 07.07.2020 	Per quanto concerne la criminalizzazione dei crimini di guerra: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale sulla modifica di leggi federali per l'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale ▶ Codice penale svizzero, articoli 264b-264j ▶ Codice penale militare, articoli 110-114 Per quanto concerne la procedura penale: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Codice di procedura penale ▶ Procedura penale militare ▶ Legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione Concernente l'assistenza giudiziaria: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Legge federale concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario ▶ Legge federale sulla cooperazione con la Corte penale internazionale ▶ Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale 	

Tema	Trattato di DIU	Data di ratifica/ adesione da parte della Svizzera	Strumenti legislativi di attuazione	Altre misure
Traduzione, diffusione e formazione nel DIU	Norme contenute nelle Convenzioni di Ginevra del 1949, nei Protocolli aggiuntivi e in altri trattati di DIU (vedi nota a piè di pagina n. 38)			<p>Regolamento 51.007.04 «Bases légales du comportement à l'engagement», parte 4</p> <p>Documentazione 51.007.03 f «Règles fondamentales du droit international des conflits armés (DICA)»</p> <p>Regolamento 51.011 f «Règles d'engagement de l'armée»</p> <p>Regolamento 51.007.05 f «Les dix règles de base de la protection des biens culturels»</p> <p>Documentazione 59.020.01 f «Les règles fondamentales du droit international des conflits armés applicables au service sanitaire»</p> <p>Regolamento 69.003 d «Service d'assistance militaire»</p> <p>Documentazione 51.034 f «Documentation pour adjudants»</p> <p>Programma di apprendimento (e-learning) «Droit international des conflits armés (DICA) – Connaissance de base pour tous les militaires»</p> <p>Programma di apprendimento (e-learning) «Responsabilité du commandant en droit international des conflits armés (DICA)»</p>
Sostegno all'attuazione del DIU	Statuti del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Decreto federale concernente la Croce Rossa svizzera ▶ Ordinanza sul Servizio della Croce Rossa 	

Impressum

Editore:

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE
3003 Berna
www.dfae.admin.ch

Autori:

Consiglio federale
Comitato interdipartimentale per il diritto internazionale umanitario

DFAE Direzione del diritto internazionale pubblico

Sezione Diritto internazionale umanitario e giustizia penale internazionale

Bundeshaus Nord
Kochergasse 10
3003 Berna
Tel. +41 (0)58 465 07 68



Impaginazione:

Team Audiovisiva, Comunicazione DFAE

Questa pubblicazione è disponibile anche in tedesco, francese, italiano e inglese. Può essere scaricata dal sito www.dfae.admin.ch/publications.

Berna, 2020 / © FDFA