

06.083

## **Messaggio**

**concernente l'approvazione della Convenzione del 9 dicembre 1994 sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, nonché del Protocollo facoltativo dell'8 dicembre 2005**

del 18 ottobre 2006

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale che approva la Convenzione delle Nazioni Unite del 9 dicembre 1994 sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, nonché il Protocollo facoltativo dell'8 dicembre 2005.

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

18 ottobre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Dopo la fine della Guerra fredda le operazioni dell'ONU nei settori umanitario, della diplomazia preventiva, del ripristino, del mantenimento e del consolidamento della pace sono rapidamente divenute uno strumento indispensabile delle relazioni internazionali. Il numero crescente di morti e feriti causati da attacchi mirati contro i membri del personale umanitario impegnato sul terreno ha destato la preoccupazione della comunità internazionale e, nel 1993, l'ha indotta a elaborare una convenzione specifica per migliorare la protezione del personale.*

*Secondo la presente Convenzione, adottata nel 1994, gli Stati parte devono disporre di regole giuridiche adeguate per prevenire e reprimere gli attacchi contro il personale delle Nazioni Unite e il personale associato impegnati in operazioni di pace. Per una serie di infrazioni e a determinate condizioni, la Convenzione sancisce il principio «perseguire o estradare» al fine di lottare contro l'impunità.*

*A causa del suo complesso meccanismo d'applicazione la Convenzione del 1994 si è tuttavia rivelata poco efficace nella prassi. Nel 2005 è dunque stato adottato un Protocollo facoltativo quale correttivo. Il Protocollo estende automaticamente la protezione offerta dalla Convenzione a tutte le operazioni dell'ONU destinate a fornire un aiuto umanitario o politico, un aiuto allo sviluppo nel quadro del consolidamento della pace o un aiuto umanitario d'urgenza. Occorre rilevare che queste operazioni sono sempre condotte con l'accordo dello Stato ospite.*

*Gli uffici permanenti delle Nazioni Unite (come quello di Ginevra) sono in ogni caso esclusi dal campo di applicazione della Convenzione e del Protocollo. Per il nostro Paese, nella sua veste di Stato ospite di organizzazioni internazionali, non ne risulta pertanto alcun obbligo addizionale e specifico. Secondo la Convenzione e il Protocollo facoltativo, l'espressione «Stato ospite» designa infatti uno Stato sul territorio del quale si svolge un'operazione di pace delle Nazioni Unite. Sono ugualmente escluse dal campo d'applicazione di questi due atti normativi le operazioni delle Nazioni Unite autorizzate dal Consiglio di sicurezza quali azioni coercitive in virtù del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite nell'ambito delle quali il personale viene impiegato come combattente contro forze armate organizzate ed alle quali si applica il diritto dei conflitti armati internazionali.*

*La legislazione svizzera è già conforme alle esigenze che pongono questi due testi delle Nazioni Unite. Divenendo parte a questi due strumenti, il nostro Paese contribuirà a sopprimere la possibilità, per gli autori degli attacchi contro il personale umanitario, di trovare «Stati rifugio» dove sfuggire alla giustizia penale. Anche la protezione dei cittadini svizzeri che partecipano sempre più numerosi alle operazioni di pace dell'ONU rende necessaria l'adesione della Svizzera a questi due atti normativi grazie ai quali la comunità internazionale si è munita di uno specifico meccanismo giuridico.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>8162</b>
<b>1 Presentazione degli accordi</b>	<b>8165</b>
1.1 Contesto	8165
1.2 Negoziati	8167
1.2.1 Convenzione del 1994	8167
1.2.2 Protocollo del 2005	8168
1.3 Panoramica del contenuto degli accordi	8168
1.3.1 Convenzione del 1994	8168
1.3.1.1 Sintesi del contenuto della Convenzione	8168
1.3.1.2 Campo d'applicazione della Convenzione	8169
1.3.1.3 Obblighi del personale protetto, dello Stato di transito e dello Stato ospite	8170
1.3.1.4 Disposizioni penali vincolanti per tutti gli Stati parte	8170
1.3.1.5 Clausole di salvaguardia e clausole finali	8171
1.3.2 Protocollo del 2005	8171
1.3.2.1 Sintesi del contenuto del Protocollo	8171
1.3.2.2 Relazione tra Protocollo e Convenzione	8171
1.3.2.3 Estensione del campo d'applicazione della Convenzione	8172
1.3.2.4 Clausole finali	8172
1.4 Valutazione	8172
<b>2 Commento</b>	<b>8173</b>
2.1 Convenzione del 1994	8173
2.1.1 Definizione delle nozioni chiave e campo d'applicazione della Convenzione (art. 1 e 2)	8173
2.1.2 Attuazione di un'operazione delle Nazioni Unite (art. 3–8)	8174
2.1.3 Infrazioni ai danni del personale dell'ONU e del personale associato	8175
2.1.4 Competenza degli Stati parte	8176
2.1.5 Prevenzione, scambio di informazioni e detenzione preventiva	8177
2.1.6 Principio «estradare o perseguire»	8177
2.1.7 Estradizione, collaborazione e trattamento equo	8177
2.1.8 Diffusione della Convenzione	8178
2.1.9 Relazioni con il diritto internazionale umanitario	8178
2.1.10 Composizione pacifica delle controversie	8179
2.1.11 Clausole finali	8179
2.2 Protocollo del 2005	8180
2.2.1 Applicazione della Convenzione alle operazioni delle Nazioni Unite	8180
2.2.2 Obbligo degli Stati parte per quanto concerne l'articolo 8 della Convenzione	8180
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>8181</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	8181
3.2 Ripercussioni per i Cantoni	8181
3.3 Ripercussioni economiche e sull'effettivo del personale	8181

<b>4 Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>8181</b>
<b>5 Modifica di leggi e procedura di consultazione</b>	<b>8182</b>
<b>6 Aspetti giuridici</b>	<b>8182</b>
6.1 Costituzionalità	8182
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	8182
<b>Decreto federale che approva la Convenzione del 9 dicembre 1994 sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, nonché il Protocollo facoltativo dell'8 dicembre 2005 (Disegno)</b>	<b>8183</b>
<b>Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato</b>	<b>8185</b>

# Messaggio

## **1 Presentazione degli accordi**

### **1.1 Contesto**

La Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato è stata elaborata in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Adottata per consenso il 9 dicembre 1994 a New York, è entrata in vigore sul piano internazionale il 15 gennaio 1999. Questo strumento è stato reso necessario dalla situazione di crescente e seria minaccia che pesa sulle persone impegnate in missioni di pace condotte dall'ONU.

Dalla fine della Guerra fredda la frequenza degli interventi delle Nazioni Unite a favore della pace e della sicurezza sono in costante aumento. Il 31 gennaio 1988 vi erano cinque operazioni di mantenimento della pace, undici nel 1992 e diciassette nel 1994. Tra il 1988 e il 1992 l'ONU ha avviato un numero di operazioni pari a quello dei quaranta anni precedenti. Nel maggio 2006, si contavano quindici operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e undici missioni politiche o di consolidamento della pace. Nel 2005, il personale impegnato nelle operazioni di mantenimento della pace raggiungeva le 74 000 persone, compreso il personale militare, gli agenti di polizia e gli esperti civili.

Rispetto al passato, è innegabile che l'opinione pubblica internazionale è generalmente più sensibile alle conseguenze dei conflitti dal profilo umano, così come è sempre più cosciente dell'interdipendenza degli Stati e delle regioni per quanto concerne la sicurezza dei rispettivi Paesi. Per l'ONU come per diverse altre organizzazioni regionali la promozione di un ordine internazionale fondato sul rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto è divenuta un obiettivo (se non l'obiettivo) cruciale. In tale contesto, le operazioni dell'ONU non consistono più semplicemente nell'interposizione tra due belligeranti in veste di terzo neutrale, nel controllo di un cessate il fuoco o nella creazione di una zona tampone, ma si sforzano ora di ristabilire o di costruire una pace giusta e durevole.

All'inizio degli anni 1990 questo impegno più marcato, connesso con la moltiplicazione dei conflitti interni in un contesto di disgregazione degli Stati, ha rapidamente rivelato quanto sia vulnerabile e quale sia la gravità dei rischi cui sono esposti il personale dell'ONU e il personale associato che partecipano a operazioni di complessità sempre maggiore. Generalmente queste operazioni si svolgono in un contesto estremamente problematico, caratterizzato dall'assenza o dal crollo delle locali istituzioni statali. Spesso i belligeranti non sono più forze armate regolari e disciplinate ma sono piuttosto milizie, bande armate o terroristi incontrollabili e imprevedibili. Contemporaneamente, visto che le popolazioni civili sono sempre più prese di mira da queste forze, oltre a missioni di ripristino della pace occorre avviare importanti azioni umanitarie.

Gli incidenti gravi si sono così moltiplicati e, sfortunatamente, ai giorni nostri gli attacchi diretti contro il personale dell'ONU e il personale associato non sono più una rarità. Nei rapporti annuali del Segretario generale concernenti la sicurezza del personale umanitario e la protezione del personale delle Nazioni Unite è fornita la lista dei membri del personale civile uccisi nel corso dell'anno in esame con indicazione del luogo e delle circostanze dell'attacco, come pure dell'apertura di un'even-

tuale prosecuzione giudiziaria. Secondo le cifre fornite dal Segretario generale dell'ONU (A/58/187) tra il 1992 e il 2003, 198 membri del personale civile delle Nazioni Unite sono stati vittime di reati.

Malgrado queste difficoltà, le azioni multilaterali della comunità internazionale a favore della pace costituiscono uno strumento imprescindibile delle relazioni internazionali, soprattutto poiché implicano una dimensione civile sempre più importante e multiforme. È dunque indispensabile migliorare la protezione giuridica delle persone impegnate in tali azioni.

La Convenzione del 1994 non ha purtroppo permesso di dare risposte soddisfacenti a tutti i problemi constatati sul terreno. L'esigenza di colmare rapidamente queste lacune è stata sottolineata in particolare nei successivi rapporti del Segretario generale sulla portata della protezione giuridica offerta dalla Convenzione<sup>1</sup>. Nel suo ultimo rapporto, il Segretario generale ha sottolineato come il principale ostacolo all'efficacia del regime di protezione fosse insito nella complessità del meccanismo di applicazione istituito dalla Convenzione medesima. Costato la vita a ventidue collaboratori, l'attacco terrorista subito dalle Nazioni Unite a Baghdad il 19 agosto 2003 ha accelerato la presa di coscienza degli Stati per quanto concerne i limiti della Convenzione ed ha rilanciato il processo di elaborazione di uno strumento giuridico complementare.

Questo secondo strumento giuridico è dunque stato elaborato tra il 2003 e il 2005 nella forma di protocollo facoltativo. I due strumenti formano oggi un sistema unico e coerente che è frutto degli insegnamenti ricavati dalle prime esperienze fatte nell'applicazione della Convenzione.

Il 1° luglio 2006, 80 Stati erano parte alla Convenzione, tra questi figuravano praticamente tutti gli Stati membri dell'Unione europea (salvo Malta e la Lettonia) e 43 altri Stati l'avevano firmata, ma non ancora ratificata. Il Protocollo è stato aperto alla firma il 16 gennaio 2006 e lo sarà fino al 16 gennaio 2007 (dopo di che resterà possibile l'adesione diretta).

La Convenzione del 1994 è rimasta aperta alla firma degli Stati fino al 31 dicembre 1995. La Svizzera, che non era ancora membro delle Nazioni Unite, non l'aveva firmata. Una volta scaduto il termine per la firma, la Convenzione prevede comunque una procedura di adesione. Quando è divenuta membro delle Nazioni Unite, la Svizzera, ha ritenuto preferibile attendere l'adozione del Protocollo aggiuntivo per sottoporre simultaneamente al Parlamento l'adesione alla Convenzione e la ratifica del Protocollo, visto che questi due atti normativi formano un complesso coerente. In effetti, per aderire al Protocollo, uno Stato deve essere parte alla Convenzione. Attualmente, per la Svizzera la migliore soluzione è di firmare il Protocollo (entro il gennaio 2007) per poi aderire alla Convenzione nel momento della ratifica del Protocollo.

<sup>1</sup> A/55/637 (2000), A/58/187 (2003) e A/59/226 (2004).

## **1.2 Negoziati**

### **1.2.1 Convenzione del 1994**

Nel 1992, nell'Agenda per la Pace, il Segretario generale delle Nazioni Unite aveva sottolineato come i membri del personale dell'ONU operassero sul terreno in condizioni che potevano mettere in pericolo la loro vita. La Nuova Zelanda ha preso l'iniziativa che ha avviato l'elaborazione della Convenzione presentando, nel giugno 1993, un Memorandum che proponeva di porre rimedio alla carente protezione giuridica del personale dell'ONU, confrontato a una situazione di crescente insicurezza.

Così, la Risoluzione 48/37 del 9 dicembre 1993 ha istituito, in seno alla Sesta Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU, un Comitato speciale per l'elaborazione di una convenzione internazionale sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato.

Il Comitato speciale si è riunito in marzo-aprile poi nell'agosto 1994, lavorando su due progetti inizialmente distinti: l'uno sottoposto dalla Nuova Zelanda (caratterizzato dalla responsabilità penale individuale e dal meccanismo «perseguire o estrarre») e l'altro (meno ambizioso) proposto dall'Ucraina. I due progetti sono in seguito stati riuniti e rielaborati dai loro autori. Il persistente disaccordo sul campo d'applicazione della Convenzione ha obbligato il Comitato speciale a trasmettere il suo testo alla Sesta Commissione che ha allora istituito nel suo seno un nuovo gruppo di lavoro per definire un compromesso che ha poi permesso di superare il punto morto. Il 16 novembre 1994, la Sesta Commissione ha approvato il progetto completo e lo ha trasmesso all'Assemblea generale che lo ha adottato e aperto alla firma il 9 dicembre 1994<sup>2</sup>.

La rapidità dei negoziati è dovuta, da una parte, al numero crescente degli attacchi che hanno provocato morti o feriti gravi tra le fila del personale dell'ONU e del personale associato. Dall'altra, tale rapidità si spiega anche tenuto conto del fatto che la Convenzione si ispira ampiamente a regole e formule già contenute in altri strumenti internazionali, segnatamente nella Convenzione internazionale del 1979 contro la presa d'ostaggi, nello Statuto delle Nazioni Unite o negli accordi relativi allo statuto delle forze di mantenimento della pace.

La Svizzera che allora non era membro delle Nazioni Unite non è stata invitata a partecipare ai negoziati.

Il 9 dicembre 1994 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato definitivamente i 29 articoli del progetto e ha aperto la Convenzione alla firma di tutti gli Stati.

Il preambolo della Convenzione esprime una profonda preoccupazione e definisce «inaccettabili» e «ingiustificabili» gli attentati contro il personale che, nell'interesse collettivo della comunità internazionale, fornisce un importante contributo agli sforzi delle Nazioni Unite nei settori della diplomazia preventiva, del ripristino, del mantenimento e del consolidamento della pace, nonché delle operazioni umanitarie.

La Convenzione costituisce la risposta della comunità internazionale all'incessante aumento degli attentati.

<sup>2</sup> A/RES/49/59.

## **1.2.2                    Protocollo del 2005**

La necessità di migliorare la protezione offerta al personale delle Nazioni Unite e al personale associato era già stata sottolineata nel 1999, in particolare nel quadro di un rapporto del Segretario generale sulla protezione dei civili nei periodi di conflitto armato<sup>3</sup>. Il rapporto denunciava la persistenza degli attacchi e constatava i limiti del meccanismo di applicazione della Convenzione.

Nella sua Risoluzione 58/82 del 9 dicembre 2003, l'Assemblea generale ha deciso che il Comitato speciale creato dalla sua Risoluzione 56/89 del 12 dicembre 2001 si sarebbe nuovamente riunito dal 12 al 16 aprile 2004 con il chiaro mandato di estendere la portata della protezione giuridica offerta dalla Convenzione, segnatamente con uno strumento giuridico. Dapprima nell'ottobre 2004 e poi nell'aprile 2005, i lavori sono proseguiti nel quadro di un gruppo di lavoro della Sesta Commissione. Nell'ottobre 2005, durante la terza sessione del gruppo si è giunti alla versione finale del Protocollo. Approvato dalla Sesta Commissione, il testo è stato trasmesso all'Assemblea generale che lo ha adottato l'8 dicembre 2005 durante la sua 60° sessione<sup>4</sup>.

L'opposizione tra la grande maggioranza delle delegazioni, coscienti della necessità di migliorare il meccanismo di protezione, e un ristretto numero di Stati, indotti da una preoccupazione di natura ideologica ad adoperarsi per limitare operazioni percepibili come ingerenze delle Nazioni Unite nei loro affari interni, ha caratterizzato i negoziati. La Svizzera ha partecipato direttamente a ogni sessione sostenendo l'estensione della protezione offerta al personale umanitario. Come già era stato il caso per la Convenzione, il Comitato internazionale della Croce Rossa ha partecipato ai lavori in veste di osservatore.

L'8 dicembre 2005, l'Assemblea generale ha adottato definitivamente gli otto articoli del Protocollo facoltativo, aprendo il testo alla firma di tutti gli Stati. Per diventare parte al Protocollo, uno Stato deve nondimeno essere parte alla Convenzione.

Il Protocollo si propone di correggere i limiti della Convenzione, sopprimendo il meccanismo che ne fa dipendere l'applicazione da una dichiarazione di rischio eccezionale per le operazioni che non sono considerate operazioni di mantenimento o ripristino della pace o della sicurezza internazionali. Alle operazioni dell'ONU si applica ormai automaticamente la Convenzione, sempre che rientrino nella definizione di cui all'articolo II del Protocollo.

## **1.3                            Panoramica del contenuto degli accordi**

### **1.3.1                        Convenzione del 1994**

#### **1.3.1.1                    Sintesi del contenuto della Convenzione**

L'obiettivo della Convenzione consiste nel contribuire alla protezione del personale dell'ONU e del personale associato. Secondo la Convenzione, gli Stati parte devono disporre di norme giuridiche appropriate per la prevenzione degli attentati contro il personale e per il perseguimento dei loro autori.

<sup>3</sup> A/54/619-S/1999/57

<sup>4</sup> A/RES/60/42

La Convenzione definisce dapprima il proprio campo di applicazione sulla base delle operazioni dell'ONU e del personale protetto. Poi stabilisce gli obblighi che incombono all'ONU medesima, allo Stato ospite e allo Stato di transito. Prevede anche disposizioni penali che si prefiggono di garantire la repressione di una serie di infrazioni contro il personale dell'ONU e il personale associato. In particolare, la Convenzione prevede l'obbligo di perseguire o estradare i presunti autori delle infrazioni. Questo meccanismo di diritto penale internazionale «estradare o perseguire» (*aut dedere aut iudicare*) vuole ridurre al minimo il numero degli «Stati rifugio» dove gli autori degli attentati puniti dalla Convenzione possono fuggire sottraendosi alla giustizia penale.

### **1.3.1.2 Campo d'applicazione della Convenzione**

Affinché la Convenzione sia applicata, si deve essere in presenza di un'«operazione delle Nazioni Unite», vale a dire un'operazione stabilita dall'organo competente dell'Organizzazione delle Nazioni Unite conformemente allo Statuto delle Nazioni Unite e condotta sotto l'autorità ed il controllo delle Nazioni Unite. Secondo il genere di operazione, la Convenzione può essere applicata sia automaticamente sia in virtù di una dichiarazione di rischio eccezionale.

La Convenzione si applica automaticamente alle operazioni dell'ONU che si prefiggono di mantenere o ristabilire la pace o la sicurezza internazionali. Negli altri casi, la sua applicazione presuppone, da parte del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea generale, una dichiarazione di rischio eccezionale per la sicurezza del personale che partecipa all'operazione (art. 1 lett. c e art. 2). La soppressione di questo meccanismo costituisce il cambiamento fondamentale introdotto dal Protocollo addizionale (cfr. n. 1.3.2).

Sono esplicitamente escluse dal campo d'applicazione della Convenzione le azioni coercitive di cui al Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite nell'ambito delle quali il personale viene impiegato come combattente contro forze armate organizzate ed alle quali si applica il diritto dei conflitti armati internazionali (art. 2 par. 2).

Sono ugualmente esclusi dal campo d'applicazione della Convenzione gli uffici permanenti delle Nazioni Unite (come quello di Ginevra). Con l'espressione «Stato ospite» la Convenzione designa uno Stato sul territorio del quale si svolge un'operazione di pace delle Nazioni Unite. Questo principio non è modificato dal Protocollo.

Le persone protette dalla Convenzione sono innanzitutto i membri del personale dell'ONU (membri di elementi militari, di polizia o civili di un'operazione delle Nazioni Unite), sono pure considerati persone protette gli altri funzionari e esperti in missione che sono presenti a titolo ufficiale in una zona dove è in corso un'operazione (art. 1 lett. a e art. 2). La Convenzione si applica poi al «personale associato» di cui fanno parte: le persone assegnate da un governo o da un'organizzazione intergovernativa con il consenso dell'organo competente delle Nazioni Unite, le persone assunte dal Segretario generale dell'ONU o da un'istituzione specializzata, nonché le persone dispiegate da un'organizzazione o da un'istituzione non governativa umanitaria sulla base di un accordo con il Segretario generale dell'ONU o con un'istituzione specializzata al fine di condurre attività di sostegno all'esecuzione del mandato di un'operazione delle Nazioni Unite (art. 1 lett. b e art. 2).

### **1.3.1.3                    Obblighi del personale protetto, dello Stato di transito e dello Stato ospite**

Il personale delle Nazioni Unite e il personale associato devono recare con sé un documento d'identificazione, gli elementi militari e di polizia devono invece portare un marchio d'identificazione distintivo (art. 3). La Convenzione rammenta che queste persone devono rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ospite e astenersi dal compiere atti o svolgere attività incompatibili con l'imparzialità e l'internazionalità delle loro funzioni (art. 6).

Lo Stato di transito deve agevolare il libero transito del personale delle Nazioni Unite, del personale associato e del loro materiale da e verso lo Stato ospite (art. 5).

La Convenzione invita lo Stato ospite (Stato sul territorio del quale si svolge un'operazione di pace delle Nazioni Unite) a concludere con l'ONU un accordo sullo statuto dell'operazione e del suo personale (art. 4).

Determinati obblighi che teoricamente incombono a tutti gli Stati parte riguardano in pratica essenzialmente lo Stato ospite. Si tratta di:

- l'obbligo di adottare tutte le misure adeguate per garantire la sicurezza del personale e di cooperare con l'ONU e gli altri Stati parte nell'applicazione della Convenzione (art. 7);
- l'obbligo di rilasciare o di restituire all'ONU il personale catturato o detenuto nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni; questo obbligo comprende il divieto di interrogare i membri del personale protetto dalla Convenzione quando la loro identità viene stabilita (art. 8).

### **1.3.1.4                    Disposizioni penali vincolanti per tutti gli Stati parte**

La Convenzione reprime innanzitutto una serie di comportamenti intenzionali ed esige che gli Stati parte ne garantiscano la punibilità con pene adeguate alla loro gravità tenuto conto delle rispettive legislazioni nazionali. Si tratta delle seguenti infrazioni: omicidio, sequestro, ogni altro attentato contro la persona o la libertà di un membro del personale delle Nazioni Unite o del personale associato, come pure ogni attentato ai locali ufficiali, al domicilio privato o ai mezzi di trasporto di un membro di questo personale, o una minaccia o un tentativo di commettere un tale attentato.

Gli Stati parte devono prendere le misure necessarie per stabilire la loro competenza di giudicare queste infrazioni sulla base di criteri classici (in parte obbligatori e in parte facoltativi). La Convenzione sancisce il principio «perseguire o estradare» (art. 10 par. 4). L'articolo 15 enuncia il principio classico secondo il quale la Convenzione può costituire la base giuridica dell'extradizione soddisfacendo l'esigenza dell'esistenza di un trattato cui uno Stato può subordinare l'extradizione medesima.

Gli Stati parte sono quindi incoraggiati ad adottare tutte i provvedimenti suscettibili di prevenire queste infrazioni (art. 11). La cooperazione in materia penale (scambio di informazioni, comunicazioni al Segretario generale dell'ONU, assistenza) è obbligatoria, nel rispetto delle legislazioni nazionali (art. 12, 16 e 18).

L'articolo 17 conferma il diritto a un trattamento equo per il presunto autore di un'infrazione.

Infine, gli Stati parte si impegnano a dare la massima diffusione possibile alla Convenzione, segnatamente mediante i programmi di istruzione militare (art. 19).

### **1.3.1.5 Clausole di salvaguardia e clausole finali**

L'articolo 20 precisa segnatamente che le disposizioni della Convenzione non incidono sull'applicabilità del diritto internazionale umanitario, sui diritti e gli obblighi degli Stati per quanto concerne il consenso all'entrata delle persone sul loro territorio, nonché sul diritto degli Stati di ritirare il personale che avevano volontariamente fornito. Nemmeno il diritto di legittima difesa è limitato dalla Convenzione (art. 21).

Le controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione sono risolte per via negoziale o, se necessario, ricorrendo all'arbitrato. In caso di insuccesso, la controversia può essere sottoposta alla Corte internazionale di Giustizia, a condizione che nessuno degli Stati coinvolti abbia formulato riserve a tale riguardo secondo l'articolo 22 paragrafo 2 della Convenzione.

Da ultimo, occorre rilevare che la Convenzione può essere denunciata con notificazione scritta al Segretario generale delle Nazioni Unite (art. 28).

## **1.3.2 Protocollo del 2005**

### **1.3.2.1 Sintesi del contenuto del Protocollo**

Il Protocollo facoltativo estende la portata della protezione giuridica garantita dalla Convenzione nella misura in cui prevede nuovi casi di applicazione automatica del regime previsto dalla Convenzione. La protezione sarà così automaticamente estesa a tutte le operazioni dell'ONU che si prefiggono di fornire un aiuto umanitario o politico, un aiuto alla sviluppo nel quadro del consolidamento della pace o un aiuto umanitario d'urgenza. Il Protocollo rende possibile l'applicazione della Convenzione anche in assenza di una dichiarazione dell'Assemblea generale o del Consiglio di sicurezza che constati l'esistenza di un rischio eccezionale.

### **1.3.2.2 Relazione tra Protocollo e Convenzione**

L'articolo I del Protocollo prevede che, tra gli Stati parte, lo stesso e la Convenzione vanno letti e interpretati insieme come uno strumento unico.

Conformemente all'articolo V, per diventare parte al Protocollo, uno Stato deve ugualmente essere parte alla Convenzione.

Trattandosi di un Protocollo facoltativo, gli Stati parte alla Convenzione sono liberi di ratificarlo o no. Tuttavia, si può contare sul fatto che gli Stati divengano parte ai due strumenti che ormai formano un insieme coerente.

### **1.3.2.3 Estensione del campo d'applicazione della Convenzione**

Conformemente all'obiettivo principale dei negoziati, l'articolo II del Protocollo estende la lista delle operazioni alle quali la Convenzione si applica automaticamente. In virtù di questa disposizione, il campo d'applicazione della Convenzione copre «tutte le altre operazioni delle Nazioni Unite stabilite dall'organo competente delle Nazioni Unite conformemente allo Statuto delle Nazioni Unite e condotte sotto l'autorità e il controllo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per fornire un aiuto umanitario o politico o un aiuto allo sviluppo nel quadro del consolidamento della pace o un aiuto umanitario d'urgenza».

Per quanto concerne l'aiuto umanitario d'urgenza esclusivamente destinato ad alleviare le conseguenze di una catastrofe naturale, uno Stato ospite può dichiarare al Segretario generale dell'ONU che non applicherà le disposizioni del Protocollo. Tale dichiarazione va fatta prima del dispiego dell'operazione.

### **1.3.2.4 Clausole finali**

Il Protocollo è aperto alla firma di tutti gli Stati presso la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite fino al 16 gennaio 2007. Dopo questa data, lo strumento sarà aperto all'adesione di ogni Stato non firmatario. Il Protocollo entra in vigore il trentesimo giorno successivo al deposito presso il Segretario generale dell'ONU del ventiduesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

Secondo l'articolo VII il Protocollo può essere denunciato con notificazione scritta al Segretario generale delle Nazioni Unite.

## **1.4 Valutazione**

L'adozione del Protocollo ha permesso un reale progresso rispetto alla Convenzione, che si era rivelata poco efficace nella prassi. Vista l'importanza di questo strumento per il nostro Paese, preoccupato di aderire a un meccanismo efficace, la Svizzera ha fornito un contributo attivo ai negoziati che hanno portato all'adozione di questo secondo strumento.

La Convenzione e il Protocollo formano ormai un sistema giuridico che contribuisce agli sforzi di prevenzione di attacchi contro le missioni di pace delle Nazioni Unite e permette di assicurare più facilmente i loro autori alla giustizia. Divenendo parte a questi due strumenti, anche la Svizzera parteciperà agli sforzi della comunità internazionale per la realizzazione di questi due obiettivi.

Da una parte, il nostro Paese contribuirà così agli sforzi fatti nell'ambito delle Nazioni Unite. Dall'altra, garantirà anche una migliore protezione giuridica dei cittadini svizzeri che partecipano in numero crescente alle operazioni di pace dell'ONU. Gli attacchi contro il personale di tali operazioni non scompariranno certamente per la sola esistenza di questi due strumenti, ma la comunità internazionale si sarà così dotata di un sistema giuridico coerente che permette di perseguire in giustizia gli autori di questi reati.

## 2

## Commento

### 2.1

### Convenzione del 1994

#### 2.1.1

#### Definizione delle nozioni chiave e campo d'applicazione della Convenzione (art. 1 e 2)

Le definizioni di «personale delle Nazioni Unite», «personale associato», «operazione delle Nazioni Unite», «Stato ospite» e «Stato di transito» precisano nozioni utilizzate in seguito nel testo della Convenzione e consentono di delimitare il suo campo d'applicazione.

Per quanto concerne il campo d'applicazione *ratione personae*, l'articolo 2 paragrafo 1 non va interpretato restrittivamente; ciò significa che, logicamente, la Convenzione si applica anche a ogni persona che commette una delle infrazioni previste, benché non si tratti di un membro di una delle unità di personale citate.

La nozione di Stato ospite designa gli Stati sul territorio dei quali è condotta una operazione dell'ONU; nel presente contesto non è tenuto conto delle sedi e degli uffici permanenti dell'ONU (come Ginevra).

La vera e propria nozione chiave della Convenzione è quella di «operazione delle Nazioni Unite» (art. 1 lett. c) che concretizza le altre definizioni. Affinché la Convenzione si applichi, occorre che vi sia un'operazione stabilita dall'organo competente dell'ONU conformemente allo Statuto delle Nazioni Unite e condotta sotto l'autorità e il controllo delle Nazioni Unite e che:

- lo scopo dell'operazione sia il mantenimento o il ripristino della pace e della sicurezza internazionali; oppure che
- il Consiglio di Sicurezza o l'Assemblea Generale abbiano dichiarato che esiste un rischio eccezionale per la sicurezza del personale che partecipa all'operazione.

Tuttavia, l'articolo 2 esclude dal campo d'applicazione della Convenzione le operazioni autorizzate dal Consiglio di sicurezza quali azioni coercitive in virtù del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, nell'ambito delle quali il personale è impegnato in veste di combattente contro forze armate organizzate e si applica il diritto dei conflitti armati internazionali. La Convenzione e il suo regime di protezione sono invece applicabili alle azioni coercitive condotte in virtù del Capitolo VII in situazioni di conflitto armato interno (poiché in tali casi non vi è nemico designato).

I membri delle operazioni delle Nazioni Unite ai quali la Convenzione non si applica in virtù dell'articolo 2 non sono tuttavia sprovvisti di protezione. Infatti, in caso di conflitto armato, essi sono protetti dai principi e dalle norme del diritto internazionale umanitario applicabili a questi conflitti, diritto che devono evidentemente rispettare. Considerazioni più dettagliate sui rapporti tra la Convenzione e il diritto internazionale umanitario sono esposte nel numero 2.1.9 del presente Messaggio.

Per quanto concerne l'applicazione pratica della Convenzione erano stati constatati limiti importanti in relazione al meccanismo della dichiarazione di rischio eccezionale (formulata soltanto nel caso dell'Iraq dopo l'attentato terrorista del 2003 nel quale erano rimasti uccisi 22 membri del personale civile dell'ONU). Tali limiti potevano essere spiegati con l'assenza di criteri di definizione del rischio eccezionale. La necessità di sorvegliare costantemente la situazione sul piano della sicurezza

in tutte le zone d'operazione delle Nazioni Unite nel mondo costituisce un altro ostacolo alla formulazione della dichiarazione in tempo utile e al suo ritiro nel momento opportuno (quando le circostanze lo rendono necessario). Possono inoltre avere influenzato i processi decisionali considerazioni di ordine politico, segnatamente il timore di un effetto di destabilizzazione.

La questione delle categorie d'operazioni alle quali la protezione si applica automaticamente è dunque stata al centro dei lavori che hanno portato all'adozione del Protocollo addizionale.

### **2.1.2 Attuazione di un'operazione delle Nazioni Unite (art. 3–8)**

#### *Identificazione dei membri del personale protetto (art. 3)*

Il Segretario generale dell'ONU può dispensare il personale civile e i suoi mezzi di trasporto dal recare un marchio di identificazione, in particolare nelle situazioni nelle quali un tale marchio pregiudicherebbe la sicurezza del personale invece di accrescerla. La questione della possibilità per gli autori di un'offesa di sottrarsi all'applicazione del regime previsto dalla Convenzione invocando l'assenza del marchio deve essere risolta tenuto conto di ogni contesto specifico.

#### *Accordi sullo statuto dell'operazione (art. 4)*

Non sussiste un obbligo assoluto e dato a priori di concludere un tale accordo affinché un'operazione dell'ONU possa essere dispiegata; si vuole in tal modo tenere conto della varietà delle situazioni nelle quali si svolgono tali operazioni. A volte, il dispiegamento dell'operazione in un territorio dove semplicemente non esistono più poteri pubblici rende impossibile la conclusione di un tale accordo.

#### *Obbligo dello Stato di transito (art. 5)*

Lo Stato di transito faciliterà il libero transito del personale impegnato in un'operazione e del suo materiale. Le condizioni saranno decise insieme all'ONU, nel rispetto della legislazione di ogni Stato. A seconda delle circostanze, potrebbe essere opportuno adottare misure positive. Questa disposizione avrà comunque una portata molto limitata per la Svizzera, in ragione della sua posizione geografica. Si può soprattutto prevedere la presentazione di richieste di sorvolo.

#### *Obbligo dei membri del personale dell'ONU e del personale associato di rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ospite e dello Stato di transito (art. 6)*

Si tratta di principi fondamentali che reggono ogni operazione dell'ONU e derivano dal principio della sovranità degli Stati. Il rispetto di questi obblighi è molto importante per la credibilità e l'efficacia delle operazioni dell'ONU. Il Segretario generale deve prendere le misure adeguate per prevenirne e sanzionarne le violazioni.

#### *Obbligo di garantire la sicurezza del personale dell'ONU e del personale associato (art. 7)*

Per gli Stati parte si tratta di un obbligo di mezzi e non di risultato.

La cooperazione di cui al capoverso 3 – nei casi in cui lo Stato ospite non sia in grado di prendere le misure richieste – riguarda le operazioni condotte in situazioni

di gravi disordini o in un territorio sul quale non esiste più autorità ufficiale che eserciti un controllo effettivo e sufficiente.

*Obbligo di rilasciare o di restituire all'ONU il personale delle Nazioni Unite e il personale associato catturato o detenuto (art. 8)*

Salvo disposizione contraria di un eventuale accordo sullo statuto del personale impegnato nell'operazione, questo articolo impedisce che lo Stato ospite eserciti un'azione repressiva lecita secondo il suo diritto interno contro i membri del personale protetto catturati o detenuti nell'esercizio delle loro funzioni. Così, il personale protetto beneficia di massima di un'immunità di giurisdizione e di un'inviolabilità personale.

Per quanto concerne il crimine di genocidio, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, visto che l'applicazione del diritto internazionale umanitario è esplicitamente riservata dalla presente Convenzione, nessun genere di immunità può impedire il perseguimento dei presunti autori, anche se questi fanno parte del personale protetto.

### **2.1.3                   Infrazioni ai danni del personale dell'ONU e del personale associato**

L'articolo 9 della Convenzione stabilisce che determinati atti commessi contro il personale protetto, i suoi locali, il suo materiale ecc. sono considerati infrazioni; la presente disposizione riguarda soltanto fatti intenzionali.

La punibilità di questi atti è già adeguatamente garantita dal Codice penale svizzero (CP), cosicché non occorre procedere ad alcuna modifica della legislazione interna.

All'omicidio, al sequestro o al fatto di «attentare altrimenti alla persona o alla libertà» (art. 9 par. 1 lett. a) di una persona protetta dalla Convenzione si potranno applicare i pertinenti articoli del Codice penale: gli articoli 111 (omicidio) e 112 (assassinio), 122 (lesioni personali gravi) e 123 (lesioni personali semplici), 180 e seguenti (crimini o delitti contro la libertà), nonché 189 (coazione sessuale) e 190 (violenza carnale).

L'attacco con atti di violenza contro locali ufficiali, il domicilio privato o i mezzi di trasporto di una persona protetta dalla Convenzione che ne metta in pericolo la persona o la libertà (art. 9 par. 1 lett. b) è punibile secondo l'articolo 144 CP sul danneggiamento, nonché in virtù degli articoli 180 e seguenti CP relativi ai crimini o delitti contro la libertà o eventualmente anche in virtù del Titolo settimo CP sui crimini o delitti di comune pericolo.

La minaccia di commettere una delle summenzionate infrazioni per costringere una persona fisica o morale a compiere un atto o ad astenersene (art. 9 par. 1 lett. c) può essere perseguita conformemente agli articoli 180 e 181 CP, rispettivamente dedicati alla minaccia e alla coazione, o in virtù di altre disposizioni speciali che reprimono reati commessi usando di minaccia o coazione.

Il diritto penale svizzero reprime il tentativo di commettere crimini e delitti (art. 22 e 23 della nuova Parte generale CP che entrerà in vigore il 1° gennaio 2007). Per quanto concerne le infrazioni previste dalla Convenzione, anche il tentativo sarà pertanto punibile.

La complicità nell'attacco o nel relativo tentativo, l'organizzazione o l'ordine dell'attacco stesso sono perseguiti nel diritto svizzero secondo gli articoli 24 e 25 della nuova Parte generale CP.

Occorre infine rilevare che lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale considera crimine di guerra il fatto di «dirigere intenzionalmente attacchi contro personale, installazioni, materiale, unità o veicoli utilizzati nell'ambito di una missione di soccorso umanitario o di mantenimento della pace in conformità dello Statuto delle Nazioni Unite, nella misura in cui gli stessi abbiano diritto alla protezione accordata ai civili ed alle proprietà civili previste dal diritto internazionale dei conflitti armati» (art. 8 par. 2 lett. b n. iii e lett. e n. iii). Dal profilo materiale, la Corte penale internazionale può pertanto esercitare la sua giurisdizione su questi crimini.

#### **2.1.4 Competenza degli Stati parte**

L'articolo 10 paragrafo 1 sancisce innanzitutto i principi della territorialità e della personalità attiva per fondare la competenza delle autorità svizzere preposte al perseguimento penale. Il diritto penale svizzero già prevede i principi della territorialità e della personalità attiva e passiva, nonché il principio della protezione dello Stato. Inoltre, l'articolo 6 della nuova Parte generale CP è specialmente consacrato agli accordi internazionali e stabilisce che il nostro Paese è competente per giudicare chi commette all'estero un crimine o un delitto che la Svizzera si è impegnata a reprimere in virtù di un accordo internazionale se l'atto è punibile anche nel luogo in cui è stato commesso (o se questo luogo non soggiace ad alcuna giurisdizione penale) e se l'autore si trova in Svizzera e non è estradato. Non sono pertanto necessari emendamenti della Parte generale CP adottata il 13 dicembre 2002. Anche le disposizioni del Codice penale militare permettono, nei suoi casi di applicazione, di stabilire la competenza delle autorità militari svizzere conformemente alle esigenze della Convenzione.

L'articolo 10 paragrafo 2 rammenta che gli Stati parte possono estendere la loro competenza giurisdizionale ad altri casi, nei quali per esempio il presunto autore è un apolide con dimora abituale in Svizzera, la vittima è svizzera, oppure con l'infrazione si voleva costringere la Svizzera a compiere un atto o ad astenersene. Benché questa disposizione non abbia carattere vincolante, il CP già ne copre le ipotesi.

Da ultimo, l'articolo 10 paragrafo 4 prevede che ogni Stato stabilisca la sua competenza per attuare il principio «estradatare o perseguire» (cfr. art. 14 della Convenzione). Il giudice svizzero dovrà dunque essere competente per perseguire il presunto autore di un'infrazione prevista dalla Convenzione se questi si trova in Svizzera e a condizione che la Svizzera non lo estradi verso uno degli Stati competenti in virtù dell'articolo 10 paragrafi 1 o 2. Questa competenza deve essere data nel momento in cui il presunto autore si trova nel nostro territorio senza essere subordinata a una domanda formale di estradizione (non è prevista una competenza per rappresentanza). Il diritto svizzero soddisfa anche questa esigenza.

### **2.1.5                    Prevenzione, scambio di informazioni e detenzione preventiva**

Gli articoli 11 e 12 obbligano gli Stati parte a cooperare per la prevenzione delle infrazioni previste dalla Convenzione e per lo scambio di informazioni utili, fermo restando il rispetto delle condizioni stabilite dalle rispettive legislazioni nazionali.

L'articolo 13 stabilisce regole per la detenzione preventiva dei presunti autori delle infrazioni previste dalla Convenzione e prescrive un obbligo di informazione per lo Stato sul territorio del quale un presunto autore è arrestato nel rispetto della legislazione nazionale.

### **2.1.6                    Principio «estradare o perseguire»**

L'articolo 14, correlato all'articolo 10 paragrafo 4, sancisce il principio «estradare o perseguire» per lo Stato sul territorio del quale è scoperto il presunto autore di un'infrazione. Si tratta di un aspetto fondamentale della Convenzione, che si prefigge di ridurre al minimo il numero degli «Stati rifugio» dove gli autori di attacchi e offese contro il personale delle operazioni dell'ONU hanno la possibilità di sfuggire alla giustizia penale.

Se una persona sospettata di aver commesso un'infrazione prevista dalla Convenzione è arrestata in Svizzera e se il nostro Paese non la estrada (perché non è stata presentata una domanda di estradizione o perché l'estradizione è rifiutata), l'azione penale sarà di competenza delle autorità svizzere preposte al perseguimento penale che la promuoveranno nel rispetto delle procedure interne applicabili. Di massima, è difficilmente immaginabile che una persona sia arrestata in Svizzera senza che un altro Stato ne chieda in seguito l'estradizione. Infatti, le autorità svizzere agiscono generalmente in base alle informazioni fornite loro da un altro Stato; può trattarsi sia dello Stato in cui l'infrazione è stata commessa, ma anche dello Stato del quale la vittima aveva la cittadinanza o ancora dello Stato di cittadinanza del presunto autore. Se non c'è estradizione e se l'infrazione è stata commessa all'estero da uno straniero a danno di una persona che non ha la cittadinanza svizzera, l'articolo 6 della nuova Parte generale del CP soddisfa le esigenze della Convenzione.

### **2.1.7                    Estradizione, collaborazione e trattamento equo**

L'articolo 15 sancisce i principi classici che si applicano in materia di estradizione. In base alla legislazione svizzera è possibile rifiutare un'estradizione contraria alle regole e ai principi che il nostro Paese applica a tale riguardo, segnatamente a causa della cittadinanza svizzera del presunto autore, del fondamento politico dell'azione penale o dei principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Gli articoli 16 e 17 stabiliscono principi classici in materia di assistenza penale, rispettivamente i diritti della persona che è oggetto di un'inchiesta o di un perseguimento.

Per quanto concerne la garanzia di un trattamento equo, se la persona perseguita è cittadino dello Stato che la persegue o se si tratta di un apolide con dimora abituale in tale Stato, la Svizzera ritiene che il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) debba chiedere di renderle visita durante la detenzione. Sebbene non siano previste dalla Convenzione, queste visite lo sono segnatamente dalla Convenzione del 17 dicembre 1979<sup>5</sup> contro la presa d'ostaggi o dalla Convenzione del 15 dicembre 1997<sup>6</sup> per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo.

### **2.1.8 Diffusione della Convenzione**

Gli Stati parte sono liberi di decidere come preferiscono diffondere la Convenzione. Il solo impegno preciso consiste nell'integrare il contenuto della Convenzione ai programmi di istruzione militari. Per il rimanente, la Convenzione rinvia al libero apprezzamento delle parti.

### **2.1.9 Relazioni con il diritto internazionale umanitario**

Gli articoli 2 paragrafo 2 e 20 lettera a disciplinano le relazioni tra il diritto internazionale umanitario e il regime previsto dalla Convenzione. Quest'ultima non è applicabile alle operazioni fondate sul Capitolo VII dello Statuto dell'ONU, se il loro mandato implica un'azione coercitiva («*enforcement action*»); a queste azioni si applica infatti il diritto dei conflitti armati internazionali. Così, quando le forze dell'ONU ricevono dal Consiglio di sicurezza il mandato di ricorrere alla forza per imporre la pace, nel momento in cui cominciano effettivamente le operazioni di combattimento, la Convenzione cessa di essere applicabile e soltanto il diritto internazionale umanitario è applicabile all'operazione. Tutti i membri di questa operazione, combattenti e civili, sono dunque protetti e vincolati dai principi e dalla norme del diritto umanitario che sono applicabili a tali conflitti (cfr. «Rapport du Secrétaire général» A/55/637 pubblicato nel 2000). Invece, nella misura in cui le forze dell'ONU si limitano alla legittima difesa o a un ruolo di polizia (segnatamente per impedire gravi crimini), il regime speciale della Convenzione si applica all'operazione e il personale dell'ONU come pure il personale associato beneficiano di maggiore protezione.

Quando i Caschi blu agiscono nel rispetto del proprio mandato, il fatto di attaccarli al di fuori delle situazioni in cui svolgono azioni di combattimento per imporre la pace è dunque considerato un crimine internazionale ai sensi della Convenzione.

Evidentemente, ogni volta che fanno ricorso alla forza, i Caschi blu hanno l'obbligo (*ius in bello*) di rispettare il diritto internazionale umanitario e le norme universalmente riconosciute concernenti i diritti dell'uomo sancite dagli strumenti internazionali. L'articolo 20 lettera a della Convenzione, («Clausole di salvaguardia») rammenta questo principio fondamentale affermando che nessuna delle disposizioni della Convenzione incide sull'applicabilità del diritto internazionale umanitario e delle summenzionate norme per quanto concerne la protezione delle operazioni dell'ONU e del suo personale. Questo articolo rammenta ugualmente l'obbligo del

<sup>5</sup> RS 0.351.4  
<sup>6</sup> RS 0.353.21

personale delle Nazioni Unite e del personale associato di comportarsi conformemente al mandato di un'operazione delle Nazioni Unite (lett. c). Il Segretario generale dell'ONU ha peraltro precisato questi principi nella sua Circolare del 6 agosto 1997<sup>7</sup>. Ha inoltre spiegato che la pubblicazione della sua circolare non lede né lo statuto protetto conferito ai membri delle operazioni di mantenimento della pace dalla Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, né il loro statuto di non combattenti, fintanto che gli interessati hanno diritto alla protezione garantita ai civili dal diritto internazionale dei conflitti armati. La Svizzera condivide questa posizione.

Un'iniziativa del Costa Rica aveva chiesto ai negoziatori del Protocollo facoltativo di esprimersi sulle relazioni tra la Convenzione e il diritto internazionale umanitario definendo con maggiore precisione l'equilibrio tra i due regimi. Tuttavia, in seno al Comitato non è stato possibile trovare un consenso su questo punto che non era peraltro considerato prioritario. La prassi degli Stati e delle competenti giurisdizioni internazionali contribuirà a definire più concretamente l'interazione tra i due regimi. Non è però escluso che gli Stati parte siano nuovamente chiamati a esaminare la possibilità di elaborare un testo specifico per colmare eventuali lacune constatate sul terreno; a tempo debito, il nostro Paese potrà riesaminare l'opportunità e i mezzi di rilanciare questo dibattito in seno alle Nazioni Unite.

### **2.1.10 Composizione pacifica delle controversie**

L'articolo 22 è una disposizione classica delle convenzioni dell'ONU in materia penale che autorizza gli Stati parte a formulare una riserva per quanto concerne il ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia in caso di fallimento della via arbitrale per comporre eventuali controversie sull'interpretazione o l'applicazione della presente Convenzione. La formulazione di una tale riserva non si giustifica tenuto conto dell'importanza che il diritto internazionale e la composizione pacifica della controversie hanno per la Svizzera e del sostegno che il nostro Paese ha sempre dimostrato alla Corte.

### **2.1.11 Clausole finali**

L'articolo 23 non riguarda la procedura di emendamento del testo della Convenzione, ma semplicemente l'esame della sua attuazione. Per eventuali emendamenti occorre fare riferimento alle procedure previste dalla Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969<sup>8</sup> sul diritto dei trattati.

L'articolo 26 è dedicato all'adesione alla Convenzione da parte degli Stati che non l'hanno firmata prima del 31 dicembre 1995. Il nostro Paese si basa su questa disposizione per divenire parte alla Convenzione.

Secondo l'articolo 27 paragrafo 2, la Convenzione entra in vigore per la Svizzera il 30° giorno successivo alla data di deposito dello strumento di adesione.

<sup>7</sup> ST/SGB/1999/13.

<sup>8</sup> RS 0.111

## **2.2 Protocollo del 2005**

### **2.2.1 Applicazione della Convenzione alle operazioni delle Nazioni Unite (art. II)**

Come per la Convenzione, questa disposizione non si applica agli uffici permanenti delle Nazioni Unite (le sedi dell'organizzazione e le sedi delle sue istituzioni specializzate), stabiliti sul territorio di uno Stato in virtù di un accordo con l'ONU. La Svizzera non è quindi toccata in tale veste.

L'interpretazione dell'espressione «consolidamento della pace» richiede qualche precisazione. In generale, si potrebbe sostenere che questo concetto comprende l'insieme degli sforzi fatti per promuovere la sicurezza umana in una società resa fragile perché è stata, è o rischia di essere implicata in un conflitto. Manca tuttavia una definizione unica e chiaramente delimitata di questo concetto. Questi termini sono stati per l'appunto scelti come compromesso, a causa della loro flessibilità.

Per quanto concerne le operazioni alle quali lo Stato ospite deve consentire in anticipo, normalmente le Nazioni Unite forniscono indicazioni sulla natura dell'operazione nel quadro dell'elaborazione dell'accordo sullo statuto della missione o di altri accordi riguardanti l'operazione. I lavori preparatori e la Risoluzione che autorizza l'operazione contribuiscono a determinare se un'operazione è un'operazione di consolidamento della pace ai sensi del Protocollo.

In generale, va tenuto presente che il consolidamento della pace deve essere considerato un processo che comprende le operazioni che si svolgono durante o dopo un conflitto. Tale processo non esclude tuttavia le situazioni che precedono i conflitti, in particolare considerando che nei Paesi che emergono da un conflitto sussistono forti rischi di una sua ripresa. Non è infatti sempre possibile distinguere chiaramente le fasi di un conflitto. A causa delle difficoltà di definire e delimitare queste fasi in un conflitto ciclico, e al fine di garantire la più ampia protezione possibile al personale impegnato sul terreno, la delegazione svizzera si è ufficialmente pronunciata insieme ad altre per una concezione estesa della nozione di consolidamento della pace. Possono richiedere un'operazione di consolidamento della pace le situazioni di disordini civili destabilizzanti, di tracollo di una società, di conflitto o di ricostruzione in periodo di transizione (promozione del rispetto dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo, sviluppo di strutture politiche, sociali, economiche ecc.). In questo ambito, i testi e la prassi sono destinati a evolvere in seno e sotto l'egida della comunità internazionale.

### **2.2.2 Obbligo degli Stati parte per quanto concerne l'articolo 8 della Convenzione (art. III)**

La formulazione dell'articolo III del Protocollo fa esplicitamente salvi gli obblighi giuridici internazionali. Questo articolo esamina i mezzi d'applicazione dell'articolo 8 e precisa che sia gli Stati di transito sia gli Stati ospite possono esercitare la loro giurisdizione nazionale riguardo alle infrazioni commesse dal personale delle Nazioni Unite e dal personale associato. Tali Stati restano però vincolati al rispetto degli altri obblighi imposti loro dal diritto internazionale che possono risultare da accordi multilaterali o da accordi bilaterali, compresi gli accordi tra gli Stati e l'ONU.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Aderendo alla Convenzione e ratificando il Protocollo, la Svizzera entrerà a far parte del meccanismo di protezione giuridica del personale umanitario che la comunità internazionale si sforza di costruire e di far rispettare. Nella sua veste di Stato neutrale e depositario delle Convenzioni di Ginevra, è opportuno che il nostro Paese partecipi a un dispositivo giuridico destinato a proteggere le persone che, spesso in condizioni molto difficili, lavorano nell'interesse della comunità internazionale e forniscono un contributo importante agli sforzi delle Nazioni Unite a favore della pace e della sicurezza internazionali.

Anche se le operazioni delle Nazioni Unite alle quali si riferiscono i due presenti strumenti come pure la quasi totalità degli obblighi previsti dalla Convenzione e dal Protocollo non riguarderanno direttamente la Svizzera, il principio di diritto penale internazionale «perseguire o estradare» potrebbe trovare applicazione nel nostro Paese. Divenendo parte a questi due strumenti internazionali, il nostro Paese sosterebbe attivamente un meccanismo che si prefigge di sopprimere la possibilità per i criminali di trovare «Stati rifugio» dove sfuggire alla giustizia penale. Inoltre, la Svizzera è oggi direttamente coinvolta in questa problematica anche da un altro profilo a causa della partecipazione sempre più frequente di cittadini svizzeri a operazioni dell'ONU a favore della pace e della sicurezza internazionali. Per la protezione dei cittadini svizzeri occorre pertanto che la Svizzera aderisca a questi due atti normativi internazionali.

#### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni**

Per i Cantoni non ci sono ripercussioni che vadano menzionate. In virtù dell'articolo 336 CP (modifica del 13 dicembre 2002), in particolare del capoverso 1 lettera a, le infrazioni previste nei due testi sono generalmente sottoposte alla giurisdizione federale.

#### **3.3 Ripercussioni economiche e sull'effettivo del personale**

L'adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, nonché la ratifica del suo Protocollo facoltativo non avranno conseguenze finanziarie per la Confederazione, né avranno ripercussioni sull'effettivo del personale.

### **4 Rapporto con il programma di legislatura**

L'adesione alla Convenzione e la ratifica del Protocollo facoltativo non sono annunciati nel rapporto sul Programma di legislatura 2003–2007<sup>9</sup>. Prima di proporre al

<sup>9</sup> FF 2004 969.

Parlamento l'adozione dei due strumenti che formano un tutto coerente ed efficace, era infatti preferibile attendere la fine dei negoziati per l'elaborazione del Protocollo inteso a migliorare il regime giuridico della Convenzione.

## **5 Modifica di leggi e procedura di consultazione**

L'adesione alla Convenzione e la ratifica del Protocollo non rendono necessarie modifiche del diritto interno, già conforme alle loro disposizioni. Ai sensi dell'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005<sup>10</sup> sulla consultazione non è pertanto stata indetta una procedura di consultazione.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Il decreto federale che approva la Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato, nonché il Protocollo facoltativo ha la sua base costituzionale nell'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>11</sup> che autorizza la Confederazione a concludere trattati internazionali. L'articolo 166 capoverso 2 Cost. conferisce all'Assemblea federale la competenza di approvare i trattati e autorizzare il Consiglio federale a procedere alla loro ratifica.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sono sottoposti al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). La presente Convenzione e il suo Protocollo facoltativo possono essere denunciati in ogni momento (art. 28 risp. art. VII) e non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale. Invece, la Convenzione contiene disposizioni importanti che contengono norme di diritto, secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Infatti, essa implica in particolare promozioni penali dell'accusa in casi riguardanti la protezione della vita e dell'integrità fisica. Pertanto, il decreto federale che approva la Convenzione e il Protocollo facoltativo è sottoposto al referendum facoltativo previsto dalla suddetta disposizione costituzionale.

### **6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

I due strumenti elaborati nel quadro delle Nazioni Unite e adottati per consenso sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

<sup>10</sup> RS 172.061

<sup>11</sup> RS 101