

14.016

**Messaggio  
concernente l'approvazione del Trattato sul commercio  
delle armi**

del 29 gennaio 2014

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di decreto federale che approva il Trattato del 2 aprile 2013 sul commercio delle armi.

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

29 gennaio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

***Con il presente messaggio si chiede di approvare il Trattato sul commercio delle armi. L'obiettivo del Trattato è l'elaborazione di norme internazionali per regolamentare e controllare il commercio internazionale di armi convenzionali e la lotta al commercio illecito di armi. L'attuazione del Trattato non richiede alcun adeguamento della legislazione svizzera.***

### ***Situazione iniziale***

*Dopo anni di trattative condotte nel quadro delle Nazioni Unite (ONU), il 2 aprile 2013 l'Assemblea Generale dell'ONU ha adottato il Trattato sul commercio delle armi (Arms Trade Treaty, ATT) che introduce la prima regolamentazione vincolante di diritto internazionale sul commercio internazionale di armi. Le norme contenute nell'accordo volte a regolare e a controllare il commercio internazionale di armi convenzionali e le misure per prevenire e combattere il commercio illecito di armi mirano a promuovere la sicurezza, la stabilità, nonché la cooperazione, la trasparenza e la responsabilità degli Stati in questo settore e a ridurre le sofferenze umane causate dall'abuso di armi.*

### ***Contenuto del progetto***

*Il Trattato obbliga quindi gli Stati Parte a istituire e a gestire un regime nazionale di controllo e a vietare i trasferimenti di armi, se vi è motivo di supporre che potrebbero essere impiegate per commettere genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra. Le esportazioni di armi devono essere inoltre esaminate tenuto conto di una serie di criteri definiti per il rilascio delle autorizzazioni. In particolare le domande di esportazione vanno rifiutate qualora esista un forte rischio che le armi da esportare saranno impiegate per commettere gravi violazioni del diritto umanitario internazionale o dei diritti umani. Gli Stati Parte sono inoltre invitati ad adottare misure volte a prevenire la diversione dei trasferimenti di armi. Per garantire un'attuazione del Trattato quanto più efficace possibile, gli Stati Parte sono tenuti a cooperare e prestarsi assistenza.*

*L'ATT rientra negli interessi della Svizzera sul piano della politica estera, economica e di sicurezza. Per questo motivo il nostro Paese si è impegnato sin dall'inizio a favore di un trattato quanto più completo ed efficace possibile, partecipando attivamente ai negoziati e apportando un reale contributo, in particolare in relazione al diritto umanitario internazionale, al campo di applicazione e alle questioni tecniche riguardanti i controlli delle esportazioni. La Svizzera ha sottoscritto l'ATT il 3 giugno 2013. In questa occasione si è espressa a favore di una sua applicazione rigorosa e ha sottolineato i vantaggi offerti da Ginevra quale sede del futuro Segretariato. L'esecuzione dell'ATT rientra nella legislazione sul materiale bellico che, tuttavia, non necessita di alcun adeguamento. Poiché le disposizioni del Trattato contengono importanti norme giuridiche, la sua approvazione sottostà a referendum facoltativo.*

# Indice

|                                                                                                        |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Compendio</b>                                                                                       | <b>1426</b> |
| <b>1 Elementi essenziali del Trattato</b>                                                              | <b>1429</b> |
| 1.1 Situazione iniziale                                                                                | 1429        |
| 1.1.1 Commercio internazionale di armi convenzionali                                                   | 1429        |
| 1.1.2 Regolamentazioni e obblighi internazionali                                                       | 1430        |
| 1.1.3 Controlli delle esportazioni di materiale bellico in Svizzera                                    | 1432        |
| 1.1.4 Politica svizzera in materia di sicurezza, disarmo e controllo degli armamenti                   | 1432        |
| 1.1.5 Politica svizzera in materia di pace, diritti umani e attività umanitarie                        | 1433        |
| 1.2 Svolgimento e risultati delle negoziazioni                                                         | 1434        |
| 1.2.1 Iniziativa della società civile                                                                  | 1434        |
| 1.2.2 Processo di preparazione nel quadro dell'ONU                                                     | 1435        |
| 1.2.3 Conferenze negoziali                                                                             | 1436        |
| 1.2.4 Mandato negoziale e ruolo della Svizzera                                                         | 1437        |
| 1.2.5 Adozione del Trattato da parte dell'Assemblea generale dell'ONU                                  | 1437        |
| 1.2.6 Firma, ratifica ed entrata in vigore del Trattato                                                | 1438        |
| 1.2.7 Procedura di consultazione                                                                       | 1438        |
| 1.3 Panoramica del contenuto del Trattato e relazione con la legislazione svizzera                     | 1438        |
| 1.3.1 Obiettivo del Trattato                                                                           | 1438        |
| 1.3.2 Attuazione del Trattato in Svizzera                                                              | 1439        |
| 1.3.3 Obblighi principali derivanti dal Trattato                                                       | 1439        |
| 1.3.4 Prevenzione delle diversioni                                                                     | 1442        |
| 1.3.5 Cooperazione e assistenza internazionali                                                         | 1443        |
| 1.4 Valutazione                                                                                        | 1443        |
| 1.4.1 Contributo alla sicurezza internazionale, nazionale e umana                                      | 1443        |
| 1.4.2 Controlli delle esportazioni, acquisizione di armamenti e piazza industriale in Svizzera         | 1445        |
| 1.4.3 Importanza per il diritto internazionale e aspetti legati alla neutralità                        | 1446        |
| 1.4.4 Cooperazione e assistenza internazionali                                                         | 1446        |
| 1.4.5 Universalità del Trattato                                                                        | 1447        |
| 1.4.6 Ginevra quale sede del Trattato                                                                  | 1447        |
| <b>2 Commento ai singoli articoli del Trattato</b>                                                     | <b>1448</b> |
| <b>3 Ripercussioni</b>                                                                                 | <b>1458</b> |
| 3.1 Ripercussioni per la Confederazione                                                                | 1458        |
| 3.1.1 Ripercussioni finanziarie                                                                        | 1458        |
| 3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale                                                       | 1458        |
| 3.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni, nonché centri urbani, agglomerati urbani e regioni di montagna | 1459        |

|          |                                                                                                  |             |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 3.3      | Ripercussioni economiche                                                                         | 1459        |
| 3.4      | Ripercussioni per la politica estera                                                             | 1459        |
| <b>4</b> | <b>Relazione con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale</b> | <b>1459</b> |
| 4.1      | Relazione con il programma di legislatura                                                        | 1459        |
| 4.2      | Relazione con le strategie nazionali del Consiglio federale                                      | 1460        |
| <b>5</b> | <b>Aspetti giuridici</b>                                                                         | <b>1460</b> |
| 5.1      | Costituzionalità                                                                                 | 1460        |
| 5.2      | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera                                      | 1460        |
| 5.3      | Forma dell'atto                                                                                  | 1461        |
| 5.4      | Dichiarazione interpretativa                                                                     | 1461        |
| 5.5      | Protezione dei dati                                                                              | 1462        |
|          | <b>Decreto federale che approva il Trattato sul commercio delle armi (<i>Disegno</i>)</b>        | <b>1463</b> |
|          | <b>Trattato sul commercio delle armi</b>                                                         | <b>1465</b> |

# Messaggio

## **1 Elementi essenziali del Trattato**

### **1.1 Situazione iniziale**

#### **1.1.1 Commercio internazionale di armi convenzionali**

L'acquisizione di armi convenzionali è d'importanza fondamentale per gli Stati al fine di garantire la propria sicurezza interna ed esterna. Poiché sono pochi i Paesi che dispongono di una capacità industriale sufficiente ad assicurare la propria difesa, gran parte delle armi viene acquistata da altri Stati o da imprese straniere. Le esportazioni di armamenti consentono ai Paesi esportatori di rafforzare la propria industria della tecnica di difesa e di sicurezza. Di conseguenza questi ultimi mirano generalmente a controllare e a gestire le esportazioni di armi adattandole ai propri obiettivi in materia di politica estera, economica e di sicurezza. La complessità del commercio mondiale di armi è caratterizzata pertanto dal sensibile influsso esercitato dalla politica internazionale e dalla moltitudine di attori a livello statale e privato. Ulteriori aspetti distintivi del commercio internazionale di armi sono la mancanza di trasparenza e la difficoltà di applicare una regolamentazione che ne garantisca il controllo.

È estremamente difficile calcolare il volume globale delle esportazioni di materiale bellico. Il Congressional Research Service (CRS) stima che nel 2011 sia stato esportato materiale d'armamento per un valore di 85 miliardi di dollari americani<sup>1</sup>. Dal 2008 lo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), specializzato in questioni di sicurezza internazionale, non pubblica più valori misurati in valuta, ma utilizza indicatori di tendenza calcolati in modo uniforme<sup>2</sup>. Le esportazioni nel 2007, stimate dal SIPRI in dollari americani, corrispondono al doppio delle esportazioni dello stesso anno calcolate dal CRS, il che evidenzia in modo esemplare le difficoltà nel quantificare le esportazioni di materiale d'armamento a livello mondiale. Tali difficoltà sono dovute principalmente all'incoerenza e all'incompletezza delle informazioni fornite dagli Stati esportatori, aggravate dall'eterogeneità delle definizioni del materiale d'armamento e delle relative operazioni con l'estero.

Il SIPRI stima che il volume globale del materiale d'armamento esportato tra il 2008 e il 2012 supera del 17 per cento quello esportato nel periodo compreso tra il 2003 e il 2007. I cinque principali Paesi esportatori (Stati Uniti, Russia, Germania, Francia e Cina) coprono insieme circa il 75 per cento del volume globale di tali esportazioni. Tra il 2006 e il 2010 i cinque principali Paesi di destinazione sono stati India, Cina, Pakistan, Corea del Sud e Singapore. Ripartito tra le diverse regioni, nel periodo 2008–2012 il 47 per cento del volume globale è stato esportato in Asia e Australia, il 15 per cento in Europa, il 17 per cento nel Vicino Oriente, l'11 per cento in America e il 9 per cento in Africa<sup>3</sup>. Queste percentuali dovrebbero riflettere approssimativamente la situazione del mercato nel prossimo futuro. A differenza di molti Paesi

<sup>1</sup> Grimmet, Richard F./Kerr, Paul K. (2012): *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004–2011. Summary*. Washington D.C.: Congressional Research Service. Consultabile all'indirizzo: [www.fas.org/sgp/crs/weapons/R42678.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R42678.pdf).

<sup>2</sup> Stockholm International Peace Research Institute (2013): *SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security*, 243–282.

<sup>3</sup> Stockholm International Peace Research Institute (2013): *SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security*, 243–282.

europei nei quali, a causa della crisi finanziaria ed economica, il budget destinato al settore militare viene ridotto, in altre regioni, situate principalmente nel Vicino e Medio Oriente e in Asia, si osserva talvolta un notevole incremento dei fondi stanziati per l'armamento.

## 1.1.2 Regolamentazioni e obblighi internazionali

Il Trattato del 2 aprile 2013 sul commercio delle armi (*Arms Trade Treaty*, ATT) stabilisce per la prima volta norme vincolanti di diritto internazionale in materia di regolamentazione e controllo del commercio mondiale di armi convenzionali. Le regolamentazioni e gli obblighi internazionali, relativi in particolare al controllo degli armamenti e al disarmo, formano il contesto legislativo del Trattato e si sovrappongono talvolta ai regolamenti e agli obblighi derivanti dall'ATT. Occorre tuttavia fare una distinzione tra gli strumenti vincolanti a livello giuridico e politico.

In primo luogo, le sanzioni emesse dal Consiglio di sicurezza in base all'articolo 41 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945<sup>4</sup> vietano le esportazioni di materiale d'armamento verso determinati Paesi. In qualità di membro dell'ONU, la Svizzera applica queste sanzioni mediante la legge del 22 marzo 2002<sup>5</sup> sugli embarghi (LEmb). Nell'ATT tale obbligo è chiaramente riportato nell'articolo 6 paragrafo 1. Conformemente alla Convenzione del 18 settembre 1997<sup>6</sup> sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione e alla Convenzione del 30 maggio 2008<sup>7</sup> sulle munizioni a grappolo è vietato l'impiego, il deposito, la fabbricazione nonché il commercio di mine antiuomo e di munizioni a grappolo. L'articolo 6 paragrafo 2 ATT vieta il trasferimento di questi beni.

Il protocollo addizionale del 31 marzo 2001<sup>8</sup> della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni (Protocollo sulle armi da fuoco), basato sulla Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000<sup>9</sup> contro la criminalità organizzata, obbliga in modo vincolante i Paesi aderenti a contrastare la fabbricazione e il commercio illeciti di armi da fuoco che, a questo proposito, devono essere contrassegnate individualmente e registrate. Vanno inoltre garantiti controlli affidabili delle esportazioni e lo scambio di informazioni a livello internazionale. Anche se limitato alla regolamentazione delle armi da fuoco, il Protocollo dell'ONU contiene alcune disposizioni che si sovrappongono a quelle dell'ATT. In caso di disposizioni divergenti o contrastanti fra i due accordi, la Svizzera applicherà di volta in volta la norma più rigorosa in modo da garantire il rispetto degli obblighi assunti e il conseguimento degli obiettivi fissati.

Oltre a queste normative internazionali, sul piano politico la Svizzera si è impegnata ad applicare numerosi strumenti internazionali per regolare il commercio di armi tra

4 RS 0.120  
5 RS 946.231  
6 RS 0.515.092  
7 RS 0.515.093  
8 RS 0.311.544  
9 RS 0.311.54

i quali l'intesa di Wassenaar<sup>10</sup>, che si prefigge di prevenire l'accumulo destabilizzante di materiale d'armamento convenzionale e di beni industriali che potrebbero essere impiegati per la sua produzione (beni a duplice impiego), contribuendo di conseguenza a promuovere la sicurezza e la stabilità regionale e internazionale. I Paesi aderenti si accordano sugli standard da applicare nei controlli delle esportazioni e sui beni da sottoporvi. Gli obblighi derivanti dall'intesa sono più completi e dettagliati rispetto a quelli dell'ATT e ne facilitano quindi l'attuazione.

Contrariamente all'intesa di Wassenaar, il Programma d'azione sulle armi leggere e di piccolo calibro delle Nazioni Unite<sup>11</sup> si limita alla regolamentazione di queste due categorie. Il controllo del commercio di armi di piccolo calibro rappresenta solo uno degli aspetti del Programma d'azione che mira a combatterne efficacemente il commercio illegale. Le sue disposizioni possono essere impiegate per l'interpretazione dell'ATT. Sono poche infatti le norme in contrasto con il Trattato, il quale in quanto strumento giuridicamente vincolante prevarrebbe sul Programma.

Lo strumento internazionale, che permette di identificare e rintracciare in modo rapido ed efficace le armi illegali leggere e di piccolo calibro<sup>12</sup>, regola la loro marcatura e la loro registrazione nell'ambito della lotta al commercio illecito, completando la normativa dell'ATT al riguardo. Il Registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite<sup>13</sup> prevede lo scambio di informazioni sulle esportazioni e le importazioni dei principali sistemi di armi convenzionali e lo scambio volontario di informazioni riguardanti le armi leggere e di piccolo calibro. Inoltre, anche se i Paesi Parte sono tenuti ad applicare prioritariamente le disposizioni dell'ATT, sono tuttora valide le linee guida concernenti il commercio internazionale di armi adottate nel 1991 dagli Stati membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU<sup>14</sup> e dalla Commissione di Disarmo dell'ONU<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, Final Declaration del 19 dicembre 1995. Consultabile all'indirizzo: [www.wassenaar.org/publicdocuments/declaration.html](http://www.wassenaar.org/publicdocuments/declaration.html).

<sup>11</sup> Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN PoA), UN doc. A/CONF.192/15, 9-20 luglio 2001. Consultabile all'indirizzo: [www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx](http://www.poa-iss.org/poa/poahtml.aspx)

<sup>12</sup> International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons (ITI), United Nations General Assembly, 2005, UN doc. A/60/88. Consultabile all'indirizzo:

[www.poa-iss.org/InternationalTracing/ITI\\_English.pdf](http://www.poa-iss.org/InternationalTracing/ITI_English.pdf)

<sup>13</sup> Il Registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite del 6 dicembre 1991, UN doc. A/RES/46/36. Consultabile all'indirizzo: [www.un.org/depts/ddar/Register/4636.html](http://www.un.org/depts/ddar/Register/4636.html)

<sup>14</sup> The Guidelines for conventional arms transfers agreed by the five permanent members of the UN Security Council, Londra, 18 ottobre 1991. Consultabile all'indirizzo: [www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/1991%20CDI113%20-%20P5%20guidelines%20-%20E.pdf](http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Background%20documents/1991%20CDI113%20-%20P5%20guidelines%20-%20E.pdf)

<sup>15</sup> United Nations Disarmament Commission Guidelines for international arms transfers in the context of General Assembly resolution 46/36H del 6 dicembre 1991; Disarmament Commission document A/CN.10/1996/CRP.3, 3 maggio 1996. Consultabile all'indirizzo: [www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/Register\\_Resources.shtml](http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/Register_Resources.shtml)

### **1.1.3 Controlli delle esportazioni di materiale bellico in Svizzera**

I controlli delle esportazioni hanno lo scopo di prevenire la diffusione indesiderata di armi di distruzione di massa e di armi convenzionali. La Svizzera controlla le esportazioni di materiale d'armamento, ma anche di beni a duplice impiego (cosiddetti «dual use») che possono essere impiegati sia per fini civili sia per la produzione di armi di distruzione di massa o di armi convenzionali. I controlli delle esportazioni sono particolarmente efficaci quando vengono applicati in maniera uniforme dai principali Paesi fornitori. La Svizzera ha aderito a tutti e quattro i regimi internazionali vigenti in questo ambito: il gruppo dei fornitori nucleari (NSG), il gruppo Australia (AG), il regime di non proliferazione nel settore missilistico (MTCR) e l'intesa di Wassenaar (IW).

In Svizzera i controlli delle esportazioni di materiale bellico sono disciplinati dalla legge del 13 dicembre 1996<sup>16</sup> sul materiale bellico (LMB). Le autorità competenti esaminano ogni singola richiesta di autorizzazione e permettono l'esportazione solo se non viola il diritto internazionale pubblico, non lede i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti (art. 22 LMB). Allo stesso tempo la Svizzera deve poter mantenere una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale (art. 1 LMB). L'articolo 5 dell'ordinanza del 25 febbraio 1998<sup>17</sup> sul materiale bellico (OMB) concretizza l'articolo 22 LMB ed elenca i criteri d'autorizzazione che vanno applicati in occasione dell'esame delle operazioni commerciali con l'estero.

Nel periodo 2008-2012 le esportazioni di materiale bellico sono ammontate in media a circa 730 milioni di franchi (nel 2012: 700,4 mio. di fr.) che corrispondono a una percentuale media dello 0,3 per cento del volume totale delle esportazioni svizzere (nel 2012: 0,33 %). Abitualmente i maggiori acquirenti di materiale bellico svizzero sono gli Stati dell'Europa occidentale. La prassi in materia di autorizzazioni per le esportazioni in questi Paesi è liberale poiché questi ultimi rispettano gli standard dei regimi internazionali di controllo e le esportazioni verso questi Paesi soddisfano generalmente i criteri di autorizzazione. Suddivise per continenti, le esportazioni in Europa rappresentano in media il 63 per cento delle esportazioni totali di materiale bellico, quelle verso l'America il 7 per cento, verso l'Asia il 29 per cento, verso l'Africa lo 0,2 per cento e verso l'Australia lo 0,8 per cento. Tuttavia sul lungo periodo si constata che, a causa del calo delle commesse da parte degli Stati europei, acquisiscono sempre più importanza alcuni mercati emergenti quali la regione del Golfo e lo spazio asiatico.

### **1.1.4 Politica svizzera in materia di sicurezza, disarmo e controllo degli armamenti**

La politica svizzera in materia di disarmo e controllo degli armamenti si basa su considerazioni che interessano sia la politica estera sia la sicurezza. Il suo obiettivo è salvaguardare l'indipendenza e la sicurezza del Paese, compito che spetta alla Confederazione in conformità con l'articolo 2 capoverso 1 della Costituzione federale<sup>18</sup>

<sup>16</sup> RS 514.51

<sup>17</sup> RS 514.511

<sup>18</sup> RS 101



(Cost.). Il suo orientamento tiene conto delle finalità politiche espresse nell'articolo 54 capoverso 2 Cost. dalle quali è derivata una politica di controllo degli armamenti e di disarmo attiva, pragmatica e realistica fondata sul principio di un grado di sicurezza non diminuito con un livello di armamenti minimo.

Per garantire la massima efficacia, i regimi di controllo degli armamenti devono essere non discriminatori e verificabili. Strumenti vincolanti sul piano del diritto internazionale sono da preferirsi a quelli puramente politici. Anche i trattati universali aperti a tutti gli Stati hanno la priorità rispetto ad accordi conclusi tra singoli gruppi di Stati. Per quanto riguarda la partecipazione ai regimi di controllo delle esportazioni, la Svizzera si discosta da questo principio. A causa del divario tecnologico e delle condizioni particolari imposte da questi regimi ad alcuni Stati, i regimi multilaterali di controllo delle esportazioni non sono universali poiché non tutti i Paesi possono aderirvi.

Nel settore delle armi convenzionali la Svizzera si adopera costantemente per garantire la trasparenza e introdurre misure atte a costruire la fiducia. La politica del nostro Paese persegue attualmente due obiettivi: migliorare i controlli per contrastare il commercio illecito di armi e prevenire la proliferazione di armi leggere e di piccolo calibro in regioni caratterizzate da tensioni. La Svizzera intende inoltre applicare norme molto rigorose in merito all'impiego o al divieto di ordigni bellici che causano enormi sofferenze o agiscono in modo indifferenziato, come ad esempio le munizioni a grappolo o le mine antiuomo.

### **1.1.5                      Politica svizzera in materia di pace, diritti umani e attività umanitarie**

Conformemente all'articolo 54 capoverso 2 Cost., il rispetto del diritto internazionale umanitario e la promozione dei diritti umani sono aspetti centrali della politica estera svizzera. La politica umanitaria si occupa di tutelare la vita, la dignità e i diritti della persona prima di un conflitto armato o una situazione di crisi, durante e dopo questi stessi eventi. L'impegno umanitario del nostro Paese è riconosciuto a livello internazionale e perfettamente integrato nella politica interna. La Svizzera si impegna per il tramite della sua politica umanitaria in seno a forum internazionali, come le Nazioni Unite, al fine di migliorare le condizioni quadro nel campo dell'aiuto umanitario e promuovere lo sviluppo delle politiche mondiali. In qualità di Stato Parte e Depositario delle Convenzioni di Ginevra del 1949<sup>19</sup> e dei Protocolli aggiuntivi del 1977<sup>20</sup> e del 2005<sup>21</sup>, il nostro Paese si fa portavoce del diritto umanitario internazionale e si impegna a contribuire alla sua applicazione globale e alla tutela delle popolazioni civili vittime di conflitti armati. La Svizzera presta inoltre aiuto umanitario, favorendo così la protezione della vita e della dignità umana.

Il nostro Paese ha inoltre aderito ai principali accordi e strumenti internazionali concernenti i diritti umani. In essi sono esplicitati valori universalmente riconosciuti, che fanno parte dei valori centrali della politica e dell'ordinamento svizzeri. La Costituzione federale li definisce valori inalienabili che la Svizzera è tenuta a promuovere e tutelare nella politica interna ed esterna. Questi valori, espressi nel-

19    RS 0.518.12; 0.518.23; 0.518.42; 0.518.51

20    RS 0.518.521; 0.518.522

21    RS 0.518.523

l'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale (artt. 7–36 Cost.), sono considerati una base irrinunciabile per la sicurezza umana, la lotta alla miseria e alla povertà nel mondo, la promozione della democrazia, della pace duratura, della stabilità internazionale nonché dello sviluppo sostenibile. Sulla base delle proprie esperienze e degli impegni assunti, la Svizzera contribuisce in particolar modo alla difesa e alla promozione globale dei diritti umani fondamentali, alla protezione dei gruppi più vulnerabili, al rispetto sistematico dei diritti dell'uomo in tutte le attività di politica estera e all'impiego della globalizzazione quale strumento a sostegno di tali diritti.

Il nostro Paese dispone di molteplici strumenti per rafforzare i diritti umani e combattere eventuali violazioni. A livello bilaterale si adopera per garantire il rispetto dei diritti umani applicando provvedimenti e intrattenendo dialoghi in questa materia con diversi Stati. Sul piano multilaterale coordina il suo impegno con altri Paesi, soprattutto nell'ambito di organizzazioni internazionali, quali il Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e il Consiglio d'Europa.

## **1.2 Svolgimento e risultati delle negoziazioni**

### **1.2.1 Iniziativa della società civile**

Negli anni Venti, la Società delle Nazioni tentò per la prima volta di regolamentare a livello mondiale il commercio internazionale di armi senza tuttavia riuscirvi. Nemmeno l'articolo 26 dello Statuto delle Nazioni Unite, che incaricava il Consiglio di Sicurezza dell'ONU di istituire un sistema di disciplina degli armamenti, ha portato all'elaborazione di una regolamentazione del commercio internazionale di armi. Nel periodo della Guerra fredda, alcuni Stati conclusero accordi validi esclusivamente a livello regionale per controllare i beni d'armamento e soprattutto per evitarne la diffusione e il trasferimento verso Paesi nemici.

In seguito alla caduta del muro di Berlino, i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e l'Assemblea generale dell'ONU adottarono direttive non giuridicamente vincolanti per disciplinare il commercio internazionale di armi. Negli anni seguenti i rappresentanti della società civile lanciarono l'idea di un trattato globale e nel 1997 adottarono il Codice di condotta sull'esportazione di armi<sup>22</sup>, elaborato da un gruppo di premi Nobel sotto la direzione dell'ex presidente del Costa Rica, Óscar Arias. Seguiva nel 2001 una bozza di accordo quadro presentata agli Stati interessati. Nel 2004 il Governo britannico si esprimeva a favore di un trattato sul commercio di armi, riscuotendo il sostegno di diversi Paesi in Europa, America Latina e Africa. Nel 2006 sette Stati (Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Gran Bretagna, Giappone e Kenya) presentavano all'ONU una risoluzione sulla base della quale, più tardi, si dava inizio all'elaborazione del Trattato sul commercio internazionale delle armi.

<sup>22</sup> The Nobel Peace Laureates' International Code of Conduct on Arms Transfers, gennaio 1997. Consultabile all'indirizzo:  
[www.wagingpeace.org/articles/1997/05/00\\_nobel-code-conduct.htm](http://www.wagingpeace.org/articles/1997/05/00_nobel-code-conduct.htm)

### 1.2.2

### Processo di preparazione nel quadro dell'ONU

La prima risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU del 18 dicembre 2006<sup>23</sup> sull'ATT incaricava un gruppo internazionale di esperti di valutare il contenuto, la fattibilità, il campo d'applicazione e gli eventuali parametri di un trattato giuridicamente vincolante sul commercio di armi. A questo scopo, nel 2008 i rappresentanti di 28 Stati ONU, tra cui la Svizzera, si sono riuniti tre volte a New York. Le discussioni erano incentrate in particolare sulla fattibilità politica di un accordo giuridicamente vincolante e sulla questione fondamentale di un ampio consenso per un eventuale trattato che pareva raggiungibile solo con un contenuto privo di grandi ambizioni. L'argomento era delicato a causa delle posizioni critiche che i due principali Stati esportatori di beni d'armamento, Stati Uniti e Russia, avevano assunto nei confronti di un eventuale accordo.

Il lavoro degli esperti, presentato all'Assemblea generale dell'ONU<sup>24</sup> in un rapporto del Segretario generale dell'ONU, è proseguito nel quadro di un gruppo di lavoro a composizione aperta creato nel 2009 sulla base di un'altra risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU<sup>25</sup>. Il gruppo di lavoro, a cui tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite potevano partecipare, era incaricato di elaborare gli elementi costitutivi di un trattato giuridicamente vincolante sul commercio di armi in grado di riscuotere il consenso generale. Le riunioni del gruppo hanno permesso di discutere approfonditamente il possibile contenuto di un tale trattato e di ottenere una partecipazione quanto più ampia possibile alle discussioni. Pur ammettendo che la mancanza di una regolamentazione del commercio internazionale di armi rappresentasse un problema, gli Stati membri dell'ONU non riuscivano a giungere a una soluzione univoca. Il rapporto sul secondo incontro del gruppo di lavoro aperto non conteneva quindi una raccomandazione uniforme, ma si limitava a illustrare le richieste degli Stati membri<sup>26</sup>.

Nel 2008, con il cambiamento di Governo, gli Stati Uniti, maggiori esportatori di armi a livello mondiale, hanno iniziato a sostenere la proposta di un trattato internazionale sul commercio di armi, incoraggiando profondamente il proseguimento del progetto in seno all'ONU. Nel 2009 l'Assemblea Generale dell'ONU ha dunque ripreso il rapporto elaborato dal gruppo di lavoro e fissato per il 2012 una conferenza negoziale volta a elaborare norme internazionali, il più possibile rigorose, per regolamentare il commercio mondiale di armi<sup>27</sup>. Il gruppo di lavoro aperto veniva inoltre trasformato in un comitato addetto alla preparazione. I quattro incontri rimanenti erano dedicati alla discussione approfondita di questioni sostanziali e sono sfociati in un rapporto<sup>28</sup>, una bozza di trattato corredata di note interpretative<sup>29</sup> e una proposta riguardante le norme procedurali da impiegare durante la conferenza negoziale<sup>30</sup>.

Anche se nell'ambito del comitato di preparazione non hanno avuto luogo negoziati veri e propri, le discussioni hanno permesso di evidenziare le richieste fondamentali

23 UN doc A/RES/61/89. Risultato della votazione (sì, no, astensioni): 153-1-24.

24 UN doc. A/63/334.

25 UN doc A/RES/62/240. Risultato della votazione (sì, no, astensioni): 133-1-19.

26 UN doc. A/AC.277/2009/1.

27 UN doc A/RES/64/48. Risultato della votazione (sì, no, astensioni): 151-1-20.

28 UN doc. A/CONF.217/1.

29 Chairman's Draft Paper del 14 luglio 2011.

30 UN doc. A/Conf.217/L.1.

e le preoccupazioni degli Stati. La maggior parte dei Paesi europei, che generalmente effettua già controlli delle esportazioni, si è impegnata a favore di una regolamentazione rigorosa del commercio internazionale di armi. Lo stesso intento è stato manifestato da molti Stati latinoamericani e africani, spesso vittime del commercio incontrollato di armi. Alcuni Paesi emergenti e in via di sviluppo temevano invece che un trattato troppo restrittivo avrebbe impedito loro l'accesso alle armi convenzionali e alle rispettive tecnologie.

### 1.2.3 Conferenze negoziali

La prima conferenza negoziale, durata quattro settimane, ha avuto luogo a New York, nella sede principale dell'ONU, dal 2 al 27 luglio 2012 sotto la direzione del diplomatico argentino Roberto García Moritán. Inizialmente non erano stati previsti incontri successivi. Obiettivo della Conferenza negoziale era l'approvazione per consenso di una serie di standard internazionali quanto più elevati possibile da recepire in un trattato giuridicamente vincolante volto a regolamentare e controllare il commercio mondiale di armi. Tuttavia, a causa delle posizioni estremamente divergenti degli Stati membri dell'ONU, non è stato possibile raggiungere alcun accordo. Inoltre poiché il commercio internazionale di armi riguarda spesso questioni cruciali per la sicurezza di uno Stato e necessita dell'approvazione per consenso, un'intesa risulta particolarmente difficile. Di conseguenza, gli Stati Uniti e altri Paesi, tra i quali la Russia e la Cina, hanno chiesto più tempo per le negoziazioni. Nel dicembre 2012 l'Assemblea generale dell'ONU ha preso atto del fallimento di tali negoziazioni e ha convocato un ultimo forum negoziale<sup>31</sup> durante il quale è stato deciso di applicare le stesse regole procedurali<sup>32</sup> e di utilizzare l'ultima bozza del trattato quale base per le negoziazioni<sup>33</sup>.

La seconda e ultima conferenza negoziale, tenutasi a New York dal 18 al 28 marzo 2013 e presieduta dal diplomatico australiano Peter Woolcott, era caratterizzata da uno spirito costruttivo e dalla volontà politica di giungere a un compromesso. Numerosi Paesi mossi da grandi ambizioni hanno saputo difendere le proprie opinioni in modo pragmatico, mentre gli Stati più critici non hanno tentato di ostacolare le negoziazioni, ma si sono adoperati affinché le loro richieste fossero recepite in modo chiaro. Gli Stati Uniti hanno nuovamente sottolineato il loro interesse nei confronti di un trattato internazionale, sostenendo chiaramente la propria posizione e prendendo attivamente parte alle negoziazioni. La bozza del trattato ha quindi potuto essere migliorata in diversi punti e corretta allo scopo di ottenere il consenso generale. Ciononostante, il giorno di chiusura della conferenza negoziale, Iran, Corea del Nord e Siria si sono opposti all'approvazione del trattato, sostenendo che le loro principali richieste, in particolare il divieto di forniture di armi ad attori non statali, non erano state tenute in debita considerazione. Il Kenya ha quindi proposto una risoluzione che chiedeva di sottoporre il trattato alla votazione dell'Assemblea generale dell'ONU. Durante la conferenza negoziale non è stato dunque possibile adottare il trattato per consenso, ma sono state poste le basi per una votazione all'interno dell'Assemblea generale.

<sup>31</sup> UN doc. A/RES/67/234 A. Risultato della votazione (sì, no, astensioni): 133-0-17.

<sup>32</sup> Cfr. documento citato nella nota 30.

<sup>33</sup> UN doc. A/CONF/217/CRP.1.

## 1.2.4

### Mandato negoziale e ruolo della Svizzera

Sin dall'inizio delle negoziazioni la Svizzera ha attribuito alla conclusione di un trattato sul commercio di armi una fondamentale importanza. Ha quindi partecipato attivamente all'intero processo di elaborazione dell'ATT, appoggiando una regolamentazione completa e rigorosa, il più possibile in accordo con la legislazione nazionale vigente, posizione più volte sostenuta anche dalle commissioni parlamentari consultate nel corso del mandato negoziale (le Commissioni della politica di sicurezza di entrambe le Camere e la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale). Conformemente al mandato del Consiglio federale, la Svizzera si è dimostrata un'interlocutrice pragmatica e pronta al compromesso per non pregiudicare il raggiungimento di un consenso. Il nostro Paese è stato riconosciuto come serio e credibile grazie alla sua tradizione umanitaria, alla sua politica attiva di pace e di sicurezza, nonché a una legislazione e una prassi severe in materia di autorizzazioni per l'esportazione di armi.

La delegazione, formata da collaboratori del Dipartimento federale dell'economia, della formazione della ricerca, del Dipartimento federale degli affari esteri, del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport e da esperti esterni, riuniva inoltre le competenze necessarie per partecipare alle trattative in modo attivo e costruttivo. Infine, grazie al suo lavoro e alle solide conoscenze specialistiche, la delegazione svizzera ha influito in modo tangibile sulla redazione del testo fino al termine delle negoziazioni, conferendo al nostro Paese un profilo caratterizzato da profondo impegno, competenza e affidabilità. L'invito a sedere nel comitato redazionale e a ricoprire la vicepresidenza per le negoziazioni del 2012 testimoniano della fiducia nutrita nei confronti della Svizzera. Infine, gli obiettivi elencati nel mandato affidato sono stati raggiunti.

## 1.2.5

### Adozione del Trattato da parte dell'Assemblea generale dell'ONU

Durante la riunione del 2 aprile 2013, l'Assemblea generale dell'ONU ha preso atto del risultato della conferenza negoziale e ha adottato il Trattato internazionale sul commercio delle armi con 156 voti a favore<sup>34</sup>, tra cui quelli dei principali esportatori di materiale d'armamento come Stati Uniti, Germania, Francia e Gran Bretagna e dei maggiori Stati importatori quali Brasile, Arabia Saudita e Pakistan. Anche la Svizzera ha votato a favore dell'adozione del Trattato. 22 Stati, tra cui Russia, Cina e India, si sono astenuti dal voto esprimendo le loro riserve nei confronti del Trattato e della sua approvazione mediante votazione. Iran, Corea del Nord e Siria si sono nuovamente opposti all'adozione dell'ATT.

<sup>34</sup> UN doc. A/RES/67/234 A. Il voto dell'Angola è stato considerato dapprima un'astensione e in seguito registrato come voto a favore. Alla riunione del 2 aprile 2013 non erano presenti i rappresentanti di Capo Verde, che successivamente ha tuttavia aderito al Trattato.

## **1.2.6 Firma, ratifica ed entrata in vigore del Trattato**

Dopo l'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, l'ATT è rimasto aperto alla firma dal 3 giugno 2013. Lo stesso giorno, in occasione dei festeggiamenti ufficiali, la Svizzera e altri 66 Stati hanno sottoscritto il Trattato. Il 29 gennaio 2014, 116 Paesi di tutti i continenti hanno sottoscritto il Trattato e si contano anche importanti esportatori quali Stati Uniti, Germania, Francia, Gran Bretagna, nonché Brasile, Giappone e Australia. L'entrata in vigore dell'ATT richiede la ratifica da parte di 50 Stati, cosa che potrebbe avvenire già entro la fine del 2014. Il Trattato potrebbe quindi entrare in vigore nel 2015. Il 29 gennaio 2014 nove Stati, tra cui il Messico e la Nigeria, hanno depositato il proprio documento di ratifica. In caso di approvazione da parte dell'Assemblea federale, la Svizzera potrà ratificare l'ATT solo una volta scaduto il termine di referendum o dopo un'eventuale approvazione da parte del Popolo (cfr. n. 5.3).

## **1.2.7 Procedura di consultazione**

L'adesione all'ATT non richiede alcuna modifica del diritto svizzero. Esso è considerato materialmente corretto, attuabile e suscettibile di riscuotere consenso. È stato adottato dall'Assemblea generale dell'ONU e potrà essere adeguato solo in futuro dalla conferenza che riunirà gli Stati Parte. La sua attuazione risulta incontestata poiché non richiede alcun adattamento della legislazione svizzera.

I risultati positivi della valutazione effettuata dalla Confederazione confermano che l'ATT riscuoterà un ampio consenso. Le commissioni parlamentari consultate nel corso del mandato negoziale hanno caldamente sostenuto l'impegno del Consiglio federale per un trattato efficace volto a promuovere la pace e la sicurezza. Le istruzioni fornite dalle commissioni parlamentari sono state applicate dalla delegazione svizzera durante le negoziazioni. Secondo i pareri espressi dall'industria degli armamenti nel corso del processo di stesura dell'ATT, essa si è espressa a favore delle norme internazionali fissate dall'ATT per regolamentare e controllare il commercio internazionale di armi. Anche le organizzazioni svizzere per i diritti umani hanno appoggiato a più riprese il Trattato. Questo progetto non concerne né i Cantoni né i Comuni. Per questo motivo e conformemente all'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005<sup>35</sup> sulla consultazione si è rinunciato a una procedura di consultazione.

## **1.3 Panoramica del contenuto del Trattato e relazione con la legislazione svizzera**

### **1.3.1 Obiettivo del Trattato**

Il testo del Trattato specifica che l'obiettivo dell'ATT non è né il disarmo né il divieto d'impiego di determinate armi, bensì l'introduzione di una normativa giuridicamente vincolante del commercio internazionale di armi. Gli standard internazionali sul controllo e la regolamentazione del commercio di armi convenzionali, nonché le misure volte a prevenire e combattere il commercio illecito di armi conte-

<sup>35</sup> RS 172.061

nute nel Trattato intendono promuovere la sicurezza e la stabilità, nonché la cooperazione, la trasparenza e la responsabilità in questo settore e ridurre le sofferenze umane causate dall'abuso di armi.

Gli standard fissati nel Trattato rispecchiano gli standard internazionali minimi e non pregiudicano in alcun modo il diritto di autotutela dei Paesi previsto dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite. Spetta agli Stati Parte integrare nella loro legislazione nazionale regolamentazioni più complete o severe. Inoltre, il Trattato non mira a disciplinare il commercio o il possesso di armi a livello interno, questioni che restano di competenza statale così come la sua applicazione. Non è peraltro prevista un'autorità giudiziaria suprema che potrebbe pronunciarsi sull'attuazione e sull'applicazione del Trattato. Basti pensare in particolare alle decisioni nazionali d'autorizzazione dei trasferimenti di armi soggetti al Trattato.

### **1.3.2 Attuazione del Trattato in Svizzera**

L'ATT sarà attuato nell'ambito del sistema esistente di controllo nazionale delle esportazioni disciplinato dalla legislazione sul materiale bellico<sup>36</sup> e sul controllo dei beni a duplice impiego<sup>37</sup>. La prima disciplina i controlli dell'esportazione di materiale bellico, mentre la seconda quelli dell'esportazione di beni militari speciali o beni a duplice impiego (cfr. n 1.1.3). Dal momento che il campo di applicazione dell'ATT include espressamente le armi convenzionali (art. 2 par. 1), il Trattato verrà attuato in Svizzera nel quadro della legislazione sul materiale bellico. In conformità con l'articolo 5 della legge sul materiale bellico (LMB), per materiale bellico si intendono armi, sistemi d'arma, munizioni ed esplosivi militari, nonché attrezzature concepite o modificate specificamente per il combattimento o l'istruzione al combattimento e che di regola non vengono utilizzate per scopi civili. Questa definizione giuridica corrisponde alla definizione di armi convenzionali contenuta nell'ATT. Sono infine considerati materiale bellico anche le componenti e gli assemblaggi, qualora manifestamente non siano utilizzabili nella medesima versione anche per scopi civili.

I beni militari speciali, concepiti o modificati a fini militari che non sono né armi, né munizioni né esplosivi né attrezzature per il combattimento e l'addestramento al combattimento, sono distinti dal materiale bellico e sono soggetti alla legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego insieme ai velivoli d'esercitazione con punti d'aggancio. L'ATT non disciplina i beni militari speciali, ragione per cui in Svizzera la sua attuazione può aver luogo esclusivamente in base alla legislazione sul materiale bellico. Quest'ultima non necessita di alcun adeguamento.

### **1.3.3 Obblighi principali derivanti dal Trattato**

#### **Campo di applicazione**

La regolamentazione del commercio internazionale di armi convenzionali comporta una chiara definizione delle merci e delle attività ad essa soggette. Secondo l'articolo 2 paragrafo 1 ATT, il Trattato disciplina tutte le armi elencate nel Registro

<sup>36</sup> RS 514.51

<sup>37</sup> RS 946.202

delle armi convenzionali delle Nazioni Unite<sup>38</sup> nonché le armi leggere e di piccolo calibro. Gli Stati Parte all'ATT sono quindi tenuti a redigere liste nazionali di controllo con le definizioni nazionali e sono incoraggiati, se possibile, a far rientrare nel campo d'applicazione del Trattato tutte le armi convenzionali.

La Svizzera, che attua l'ATT mediante la legislazione sul materiale bellico, sottoporrà al Trattato l'elenco del materiale bellico (allegato 1 OMB<sup>39</sup>), elaborato in base alla «Munition List» dell'intesa di Wassenaar. La lista comprende anche parti, componenti e munizioni relativi ai beni elencati che, tuttavia, vengono disciplinate dal trattato in modo più limitato.

Le attività concernenti il commercio di armi espressamente regolamentate dall'ATT sono: l'esportazione, l'importazione, il transito, il trasbordo e l'intermediazione (art. 2 par. 2). Gli Stati Parte sono tenuti ad applicare il Trattato a tali attività a prescindere dalla loro natura commerciale (p. es. vendita, leasing, prestito o donazione). L'ATT non si applica invece al trasferimento di tecnologie. La Svizzera continuerà a controllare a livello nazionale il trasferimento di tecnologie e know-how, nonché la produzione di materiale bellico e il suo commercio all'estero.

### **Attuazione a livello nazionale e strutture amministrative**

L'attuazione degli standard internazionali contenuti nell'ATT è di competenza degli Stati Parte. A questo riguardo riveste particolare importanza l'articolo 5, che prevede l'istituzione di regimi nazionali di controllo e la designazione di un'autorità nazionale con il compito di controllare tutti i trasferimenti di armi soggetti al Trattato e di garantire lo scambio di informazioni in conformità dello stesso. Inoltre, per assicurare un controllo efficace e trasparente, l'autorità di controllo designata deve collaborare con altri organi nazionali tra cui le autorità doganali.

In Svizzera l'articolo 13 OMB attribuisce alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) la funzione di organo nazionale di controllo. In virtù degli articoli 42 LMB e 23 OMB, la SECO è anche il punto di contatto nazionale ai sensi del Trattato incaricato di garantire lo scambio di informazioni. L'ufficio centrale materiale bellico del Servizio delle attività informative della Confederazione svolge un'azione complementare volta a contrastare le attività illecite concernenti il materiale bellico. Sul piano nazionale svizzero i procedimenti e le misure necessari all'attuazione del Trattato sono disciplinati esclusivamente dalla legislazione sul materiale bellico, con riserva di inserimento in altre normative.

### **Trasferimenti vietati**

Spetta a ciascuno Stato Parte definire le attività internazionali autorizzate nel settore del commercio di armi convenzionali. L'ATT contiene tuttavia una serie di criteri che determinano il rifiuto dell'autorizzazione. L'articolo 6 paragrafi 1 e 2 stabilisce espressamente che l'autorizzazione deve essere rifiutata qualora il trasferimento sia suscettibile di violare sanzioni od obblighi derivanti da accordi internazionali di cui lo Stato è parte. Nel paragrafo 3 dello stesso articolo viene disciplinato per la prima

<sup>38</sup> Il Registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite del 6 dicembre 1991 (UN doc. A/RES/46/36) include esclusivamente i sistemi d'arma convenzionali che rientrano nelle categorie seguenti: carri armati, veicoli corazzati da combattimento, sistemi di artiglieria di grosso calibro, aerei da combattimento, elicotteri da attacco, navi da guerra, missili e lanciatori di missili. Il documento è consultabile all'indirizzo:

[www.un.org/depts/ddar/Register/4636.html](http://www.un.org/depts/ddar/Register/4636.html)

<sup>39</sup> RS 514.511



volta a livello internazionale l'abuso di armi convenzionali. Il loro trasferimento deve essere vietato qualora lo Stato Parte abbia motivo di ritenere che le armi possano essere utilizzate per commettere genocidi, crimini contro l'umanità o altri crimini di guerra. L'ATT vieta dunque i trasferimenti internazionali di armi convenzionali che secondo il diritto internazionale sono all'origine di gravi atti di violenza.

La legislazione svizzera sul materiale bellico è già conforme ai divieti stabiliti dal Trattato. Il divieto di autorizzare trasferimenti di armi soggetti a sanzioni (art. 6 par. 1 ATT) è applicato mediante l'articolo 25 LMB, che rinvia alla legge sugli embarghi. Ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 2 ATT, gli articoli 7-8c LMB proibiscono il commercio di armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché di mine anti-uomo e munizioni a grappolo. In conformità con l'articolo 22 LMB, l'esportazione di materiale bellico viene negata se viola il diritto internazionale, gli impegni internazionali e i principi della politica estera svizzera. L'articolo 22 LMB, che rimanda al diritto internazionale pubblico, esclude il rilascio di autorizzazioni per affari con l'estero vietati dall'articolo 6 paragrafo 3 ATT. Anche l'articolo 5 capoversi 1 e 2 OMB fa riferimento al diritto internazionale.

### **Presupposti per l'autorizzazione**

Se le esportazioni di armi non sono vietate dall'articolo 6 ATT, gli Stati Parte devono procedere alla loro valutazione in base ai presupposti per l'autorizzazione elencati nell'articolo 7. In primo luogo bisogna valutare se i beni da esportare possono essere impiegati per promuovere o, al contrario, minacciare la pace e la sicurezza. È anche necessario verificare se potrebbero essere utilizzati per gli scopi illeciti elencati nell'articolo 7 paragrafo 1. Lo Stato Parte è tenuto inoltre a verificare misure atte a ridurre i rischi. L'autorizzazione di esportazione deve essere negata, qualora il Paese esportatore giunga alla conclusione che, nonostante l'impiego di misure di riduzione dei rischi, vi è un'elevata probabilità che la pace e la sicurezza vengano compromesse o che le armi siano utilizzate impropriamente.

Secondo la normativa svizzera sul materiale bellico, le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni devono esaminare singolarmente ogni domanda di esportazione. In conformità con l'articolo 22 LMB, l'esportazione di materiale bellico è autorizzata se non viola il diritto internazionale pubblico, gli impegni internazionali e i principi della politica estera svizzera. L'articolo 5 OMB esplicita tali presupposti per l'autorizzazione elencando una serie di criteri da osservare per il rilascio dell'autorizzazione, nonché una lista di circostanze aggiuntive, oltre a quelle previste dall'articolo 7 ATT, che determinano il rifiuto assoluto dell'autorizzazione.

Le ripercussioni dell'esportazione di armi sulla sicurezza e sulla pace, che devono essere esaminate in conformità con l'articolo 7 paragrafo 1 lettera a ATT, devono essere verificate in particolare in virtù dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a OMB. Un affare con l'estero deve essere vietato se suscettibile di minacciare il mantenimento della pace, della sicurezza internazionale e della stabilità regionale. In conformità con l'articolo 5 capoverso 1 lettera d OMB, è necessario inoltre valutare il comportamento del Paese destinatario rispetto alla comunità internazionale, in particolare in relazione all'osservanza del diritto internazionale. L'autorizzazione deve essere rifiutata anche nel caso in cui il Paese di destinazione sia implicato in un conflitto armato interno o internazionale (art. 5 cpv. 2 lett. a OMB).

L'articolo 7 paragrafo 1 lettera b cifra i ATT, che prevede la necessità di valutare l'eventuale rischio che i beni da esportare vengano impiegati per commettere o

facilitare gravi violazioni del diritto internazionale umanitario, è applicato mediante l'articolo 5 capoverso 1 lettere b, d OMB. La situazione dei Paesi destinatari e il loro comportamento nei confronti della comunità internazionale, in particolare sul piano del rispetto del diritto internazionale (umanitario), viene valutata per ogni singola domanda. Inoltre, conformemente all'articolo 5 capoverso 2 lettere a, d OMB, gli affari con l'estero sono vietati se il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato o se esiste un rischio elevato che le armi da esportare siano impiegate contro la popolazione civile.

Secondo l'articolo 7 paragrafo 1 lettera b cifra ii ATT, occorre inoltre verificare l'eventuale rischio che i beni da esportare siano utilizzati per commettere o facilitare gravi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani. Questa disposizione è applicata nella legislazione svizzera mediante l'articolo 5 capoverso 1 lettere b, d OMB. La situazione interna del Paese destinatario, in particolare per quanto riguarda i diritti umani e il divieto d'impiego di bambini soldato, nonché il comportamento del Paese nei confronti della comunità internazionale, soprattutto sul piano del rispetto del diritto internazionale (e dei diritti umani), sono elementi da tenere in debita considerazione in occasione dell'esame degli affari con l'estero. In conformità con l'articolo 5 capoverso 2 lettera b OMB, gli affari con l'estero sono vietati se il Paese destinatario viola i diritti umani in modo grave e sistematico.

L'esame della situazione interna del Paese destinatario secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera b OMB, nonché del suo comportamento nei confronti della comunità internazionale, in particolare nell'ottica dell'osservanza del diritto internazionale, conformemente all'articolo 5 capoverso 1 lettera d OMB, contribuisce peraltro all'applicazione dell'articolo 7 paragrafo 1 lettera b cifre iii e iv ATT e dell'articolo 7 paragrafo 4 ATT, che vieta l'utilizzo abusivo di armi per scopi legati al terrorismo e alla criminalità organizzata e per commettere atti di violenza di genere. Poiché le armi vengono spesso acquisite da attori sconosciuti per perpetrare questo tipo di atti, riuscire a impedire simili trasferimenti illeciti sulla base del criterio d'esclusione elencato nell'articolo 5 capoverso 2 lettera e OMB è di fondamentale importanza.

### **1.3.4 Prevenzione delle diversioni**

Gli standard internazionali dell'ATT mirano in particolare a garantire un commercio mondiale di armi responsabile. Ciò implica che le decisioni in merito alle autorizzazioni siano rilasciate secondo criteri coerenti e che si effettuino controlli efficaci delle attività corrispondenti. I controlli stanno alla base di una lotta efficace al commercio illecito di armi, obiettivo del Trattato. Di conseguenza, la prevenzione dei trasferimenti illegali e della diversione di armi convenzionali assumono particolare importanza nell'ambito dell'ATT. L'articolo 11 obbliga gli Stati ad adottare misure al riguardo, tra cui il rilascio di dichiarazioni riguardanti l'utilizzo finale o la non riesportazione, nonché lo scambio di informazioni. Le esportazioni di armi possono inoltre essere negate in presenza di un rischio di diversione.

A questo proposito la legislazione svizzera sul materiale bellico nega l'autorizzazione di un affare con l'estero, se esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, le armi da esportare siano trasferite a un destinatario finale indesiderato (art. 5 cpv. 2 lett. e OMB). Inoltre, secondo l'articolo 5a OMB, gli Stati importatori di materiale bellico svizzero sono tenuti a presentare una dichiarazione di non riesportazione. Se

esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, le armi da esportare siano trasferite a un destinatario finale indesiderato, all'autorità svizzera competente occorre concedere il diritto di verificare in loco il rispetto della dichiarazione di non riesportazione. Grazie a simili verifiche in loco effettuate negli ultimi due anni, la Svizzera ha assunto a livello internazionale il ruolo di pioniere nella prevenzione efficace della diversione di armi convenzionali. Per il nostro Paese l'ATT fungerà da base per la cooperazione internazionale necessaria a tale scopo e faciliterà gli sforzi già intrapresi.

### **1.3.5 Cooperazione e assistenza internazionali**

Le sfide in relazione al commercio internazionale di armi possono essere affrontate solo mediante un'azione globale. L'ATT disciplina quindi la cooperazione internazionale tra gli Stati Parte, che sono tenuti a fornire informazioni sull'attuazione e sull'applicazione del Trattato, nonché a redigere con regolarità rapporti sulle importazioni e sulle esportazioni di armi. Secondo l'articolo 15 paragrafo 5, essi devono inoltre prestare, nel rispetto della loro legislazione nazionale, assistenza internazionale in caso di violazione delle misure adottate in applicazione dell'ATT. L'articolo 16 incoraggia gli Stati Parte a fornire assistenza internazionale allo scopo di promuovere un'attuazione del Trattato quanto più completa e rigorosa possibile. I Paesi sono tenuti a prestarsi mutua assistenza nell'elaborazione delle basi giuridiche, nello sviluppo delle capacità nazionali a livello tecnico, materiale e finanziario. Tale assistenza include in particolare la creazione di leggi modello e di pratiche efficaci per l'attuazione del Trattato, l'aiuto per la gestione delle scorte, nonché programmi di disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione. A tal fine è possibile rivolgersi a organizzazioni internazionali e ad attori della società civile. Il Segretariato si occuperà di coordinare l'assistenza tra gli Stati fornita nel quadro dell'ATT. Un fondo fiduciario volontario fungerà da organo di contatto e faciliterà inoltre la cooperazione tra gli Stati che richiedono assistenza e quelli che la forniscono.

Sulla base dell'articolo 42 LMB (Assistenza amministrativa tra autorità svizzere ed estere) la Svizzera coopererà come previsto dall'ATT. Grazie alla sua politica di controllo delle esportazioni responsabile, alla sua tradizione umanitaria nonché alla sua attività per la pace e la sicurezza, la Svizzera dispone di grandi competenze tecniche per l'attuazione del Trattato. È di conseguenza considerata un'interlocutrice affidabile a livello internazionale. In questo contesto e alla luce dei suoi interessi in materia di politica estera, economica e di sicurezza, la Svizzera rafforzerà il proprio impegno a favore dell'attuazione e dell'applicazione globale del Trattato.

## **1.4 Valutazione**

### **1.4.1 Contributo alla sicurezza internazionale, nazionale e umana**

L'ATT promuove gli interessi della Svizzera sul piano della politica estera, della sicurezza e della politica economica. Il nostro Paese ha quindi partecipato attivamente alle negoziazioni sostenendo le proprie richieste in materia di politica umanitaria, pace, sicurezza e politica economica. La ratifica del Trattato conferma pertanto

l'attuale politica svizzera nel settore del commercio internazionale di armi e ne incoraggia il proseguimento.

Le armi come mezzo legittimo di difesa permettono principalmente alle autorità statali di mantenere l'ordine interno e la sicurezza, di esercitare il diritto di autodifesa individuale o collettiva e di garantire la pace. Il diritto internazionale proibisce le guerre di aggressione e, con il diritto umanitario e la regolamentazione sui diritti umani, disciplina l'impiego delle armi, vietato per usi che infrangono tale quadro giuridico e per scopi terroristici o criminali. Tutte le regolamentazioni sul controllo del commercio internazionale di armi devono pertanto impedire l'acquisizione di armi per scopi illeciti. In tal modo si rafforza la sicurezza a livello internazionale, nazionale e umano, obiettivo che rientra tra gli interessi della Svizzera.

L'ATT obbliga i Paesi che non sono ancora dotati di una regolamentazione sul commercio internazionale di armi, in particolare in merito all'esportazione, a sviluppare le proprie strutture amministrative o a crearne di nuove. L'applicazione del Trattato dovrebbe idealmente permettere un controllo globale e accurato dei trasferimenti, impedendo e contrastando in maniera efficace il commercio illecito di armi. Lo scambio regolare di informazioni previsto dal Trattato instaurerà inoltre un clima di fiducia tra gli Stati Parte e contribuirà di conseguenza a rafforzare la loro sicurezza nazionale e quella internazionale.

Il contributo fondamentale del Trattato alla pace, alla sicurezza e alla stabilità consiste nel divieto di effettuare determinati trasferimenti e nella definizione di standard minimi per il controllo delle esportazioni di armi (art. 6 e 7). Applicando questi standard ai singoli controlli si mira a contrastare l'accumulo destabilizzante di armi, a prevenire armamenti sospetti e, nel contempo, a impedire l'acquisizione di materiale militare da parte di Stati che intendono condurre guerre di aggressione e il trasferimento di armi in violazione di sanzioni internazionali. L'obiettivo è rafforzare la sicurezza mondiale. Anche la sicurezza interna degli Stati Parte migliorerà dal momento in cui anche gli altri Paesi vieteranno le esportazioni di armi che potrebbero essere impiegate per scopi terroristici o criminali, come la tratta di esseri umani.

Sia il divieto di trasferimento di determinate armi convenzionali sia la definizione di standard minimi per il controllo delle esportazioni obbligano a verificare il rispetto dei principi fondamentali del diritto umanitario e dei diritti umani nell'ottica della sicurezza umana. Il trasferimento deve essere vietato qualora uno Stato sia a conoscenza del fatto che le armi saranno utilizzate per commettere genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra. Nel formulare la propria valutazione, lo Stato deve prendere in considerazione anche il rischio che le armi possano essere utilizzate per commettere gravi violazioni del diritto umanitario, dei diritti umani, nonché per perpetrare atti di violenza di genere. Interpretando e applicando in buona fede queste norme del Trattato sarà possibile prevenire efficacemente la sofferenza umana. È pertanto nell'interesse della Svizzera aderire all'ATT e interpretarne le disposizioni in modo rigoroso.

#### 1.4.2

### **Controlli delle esportazioni, acquisizione di armamenti e piazza industriale in Svizzera**

Il controllo globale del commercio internazionale di armi costituisce l'obiettivo del Trattato e va attuato tramite controlli nazionali delle esportazioni. L'adesione all'ATT da parte della Svizzera contribuirà a migliorare il sistema nazionale dei controlli in materia. Per i motivi esposti di seguito vanno escluse eventuali ripercussioni negative sull'approvvigionamento svizzero di materiale bellico o sulla piazza industriale nazionale. Il Trattato rientra pertanto negli interessi della Svizzera anche nel settore della politica sul controllo delle esportazioni e sull'armamento.

La Svizzera attua già un controllo delle esportazioni a livello nazionale. Tuttavia, grazie all'adesione al Trattato, le disposizioni vigenti nel nostro Paese saranno completate da quelle del diritto internazionale, ciò che influirà positivamente soprattutto sulla cooperazione con gli altri Stati. Grazie all'ATT la richiesta di dichiarazione di non riesportazione e i controlli delle merci esportate effettuati in loco dalla Svizzera godranno di maggiore consenso e legittimità. La normativa svizzera sui controlli delle esportazioni risulta d'altronde più efficace se anche altri Stati verificano le stesse attività internazionali, garantendo un pieno controllo del commercio di armi. Lo scambio di informazioni previsto dal Trattato permette infine di ampliare le conoscenze che confluiscono nel procedimento di autorizzazione svizzero per il trasferimento di armi.

Lo standard internazionale fissato dall'ATT servirà da modello di riferimento per confrontare e valutare le politiche sui controlli e le regolamentazioni delle esportazioni attuate dagli Stati Parte. Stabilire linee guida comuni permetterà ai Paesi aderenti di determinare e correggere eventuali divergenze nell'applicazione del Trattato. Gli Stati Parte potranno inoltre subire pressioni da altri Stati o dalla società civile affinché tali modifiche vengano effettuate. In tal modo si contribuirà a raggiungere l'obiettivo di un commercio internazionale di armi responsabile. È probabile che abbia luogo anche una certa armonizzazione delle pratiche nazionali di controllo che renderà meglio confrontabili le condizioni quadro delle industrie degli armamenti nella concorrenza internazionale.

Con ogni probabilità un'armonizzazione internazionale dei controlli nazionali non apporterà miglioramenti significativi per l'industria svizzera degli armamenti. Infatti le condizioni quadro dei suoi concorrenti, in particolare i Paesi occidentali, non verranno presumibilmente adattate poiché superano già oggi gli standard fissati dall'ATT. Acquisiranno però maggiore legittimità rispetto a oggi i trasferimenti di armi che sono autorizzati a livello nazionale sulla base degli standard del Trattato e sono perciò conformi al diritto internazionale pubblico vigente.

Il Trattato non avrà alcuna influenza sull'importazione di armi da parte della Svizzera. Il nostro Paese rispetta già le sue disposizioni, in particolare per le armi destinate all'esercito o agli organi di sicurezza statali. Per di più l'ATT non prevede alcuna restrizione delle importazioni, né alcun onere aggiuntivo per l'importazione di armi. L'adesione al Trattato favorirà gli importatori di armi e l'industria nazionale poiché, se la Svizzera effettuerà controlli efficaci delle esportazioni conformi alle norme internazionali, l'accesso a beni e tecnologie moderne risulterà più facilitato. Sulla base di queste considerazioni, l'adesione all'ATT rafforzerà l'attuale politica dei controlli delle esportazioni e degli armamenti.

### **1.4.3**

#### **Importanza per il diritto internazionale e aspetti legati alla neutralità**

Il commercio mondiale di materiale bellico convenzionale è sempre stato oggetto di una certa regolamentazione internazionale. Tuttavia, prima dell'ATT, non esisteva alcuna normativa esplicita, completa e giuridicamente vincolante in materia. Colmando questa lacuna, l'ATT rafforza il diritto internazionale. Gli Stati Parte saranno tenuti a rispettare le disposizioni del Trattato a prescindere dal loro potere politico e la Svizzera, Paese di piccole dimensioni, ne trarrà un beneficio particolare. Oggi anche gli Stati, gli organismi internazionali, tra cui il Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e la società civile possono ispirarsi alle norme internazionali fissate dal Trattato per elaborare le proprie basi giuridiche. Determinate attività degli Stati legate al commercio internazionale di armi, che in passato potevano essere giudicate solo sulla base di motivazioni politiche, sono ora regolamentate dalle norme vincolanti dell'ATT. Dato che il suo obiettivo è la creazione di un commercio di armi responsabile, il Trattato giova inoltre agli interessi svizzeri in materia di politica estera.

Dal punto di vista normativo è di particolare importanza il divieto contenuto nel Trattato sui trasferimenti internazionali di armi che potrebbero essere impiegate per commettere genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra (art. 6 par. 3). Grazie a questa disposizione le gravi violazioni del diritto internazionale causate dal commercio di armi saranno espressamente vietate per la prima volta. In passato era possibile opporsi a eventuali attività illecite esclusivamente sulla base del diritto internazionale universalmente vigente (in particolare sulla base dell'art. 1 Convenzioni di Ginevra). Tuttavia, poiché le argomentazioni non erano condivise da tutti i Paesi, veniva a crearsi una situazione giuridica incerta. Grazie alla chiara regolamentazione dell'ATT si può infine agire per prevenire tali atrocità.

L'ATT non ha alcun effetto sulla neutralità giuridica e politica della Svizzera. La neutralità politica obbliga il nostro Paese, da un lato, a non esportare armi verso Stati coinvolti in un conflitto armato internazionale e, dall'altro, ad agire ugualmente nei confronti delle parti implicate in un conflitto per quanto riguarda l'esportazione di armi. La neutralità giuridica concerne tutte le misure straordinarie adottate da uno Stato che ha dichiarato la propria neutralità permanente per garantire la sua attendibilità e credibilità. Dato che ai sensi dell'ATT il rilascio delle autorizzazioni per i trasferimenti di armi sono di competenza dello Stato Parte e che le sue disposizioni standard sono compatibili con il diritto della neutralità, il Trattato non avrà alcuna ripercussione sulla neutralità giuridica e politica, il cui rispetto rimarrà inalterato. L'orientamento generale del Trattato è conforme inoltre a quello della neutralità politica svizzera.

### **1.4.4**

#### **Cooperazione e assistenza internazionali**

Ciascuno Stato Parte è tenuto a mantenere un sistema di controllo nazionale del commercio transfrontaliero di armi. Conformemente all'ATT, gli Stati Parte devono fornire assistenza ai Paesi che non sono ancora dotati di sistemi di controllo per permettere loro di rafforzare le proprie capacità istituzionali, in particolare a livello tecnico e giuridico. Nel quadro dell'intesa di Wassenaar, la Svizzera partecipa già oggi attivamente allo scambio di informazioni tecniche sulle principali questioni

relative ai controlli delle esportazioni. Sostiene inoltre lo sviluppo delle capacità istituzionali e la trasmissione delle competenze tecniche nell'ambito della lotta al commercio illecito e all'utilizzazione abusiva di armi leggere e di piccolo calibro e della riforma del settore della sicurezza. Inoltre, in conformità con il Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 23 giugno 2010<sup>40</sup> sulla politica di sicurezza della Svizzera e con il Rapporto del 1° ottobre 2010<sup>41</sup> sull'esercito 2010, il nostro Paese si impegna in stretta collaborazione con gli Stati interessati a migliorare la gestione e la sicurezza degli stock di armi di piccolo calibro e di munizioni. L'ATT fornirà un'ulteriore base giuridica a queste misure di sostegno internazionale.

#### **1.4.5 Universalità del Trattato**

Più Stati aderiranno all'ATT, maggiore sarà l'efficacia delle sue disposizioni. Un numero elevato di Paesi aderenti permetterà innanzitutto di accrescerne la legittimità e il carattere vincolante. La più alta partecipazione possibile servirà anche a garantire un controllo globale del commercio di armi, la cooperazione tra Stati e il rispetto universale degli standard internazionali fissati dall'ATT. Per rendere le disposizioni del Trattato efficaci anche nella pratica è necessario che i maggiori esportatori di armi convenzionali, come Stati Uniti, Russia, Germania e Francia, vi aderiscano. Per lo stesso motivo è auspicabile che anche i principali Paesi importatori, quali Cina e India, lo sottoscrivano in modo che esso acquisisca una maggiore legittimità e che anche il commercio di armi di questi Paesi sia assoggettato alla sua regolamentazione. La Svizzera si impegnerà pertanto a favore dell'universalità dell'ATT e, affinché quest'ultimo entri in vigore il più presto possibile, cercherà di ratificarlo in tempi brevi e incoraggerà il maggior numero di Paesi a seguire il suo esempio.

#### **1.4.6 Ginevra quale sede del Trattato**

L'ATT prevede l'istituzione di un Segretariato che assista gli Stati Parte nell'applicazione del Trattato e ne stabilisce le funzioni. Tuttavia non ne definisce la struttura, il finanziamento e la sede, aspetti che verranno decisi dagli Stati Parte dopo l'entrata in vigore dell'ATT. Attualmente non è ancora possibile determinare se il Segretariato farà parte dell'ONU o se assumerà la forma di un'organizzazione indipendente. I Segretariati istituiti sulla base di altre convenzioni sul disarmo hanno strutture e dimensioni diverse. Per il momento, date le funzioni che gli sono attribuite dall'ATT, si pensa a un Segretariato di piccole dimensioni. Gli Stati Parte sono comunque liberi di prendere le proprie decisioni al riguardo.

Ginevra ospita varie organizzazioni e organismi internazionali attivi nell'ambito del disarmo e dei controlli degli armamenti. Inoltre è sede di numerose organizzazioni internazionali, organi di controllo di trattati, organizzazioni non governative e istituti accademici specializzati nel campo della sicurezza, dei diritti dell'uomo, del diritto umanitario e del commercio: un contesto ideale per il Segretariato dell'ATT. Ginevra sarà quindi tenuta in considerazione come possibile sede. Per partecipare alle

<sup>40</sup> FF 2010 4511

<sup>41</sup> FF 2010 7855

discussioni e alle decisioni in merito, la Svizzera dovrebbe ratificare il Trattato nel più breve tempo possibile. In base alla legge del 22 giugno 2007<sup>42</sup> sullo Stato ospite e al Rapporto del 25 giugno 2013<sup>43</sup> sulla Ginevra internazionale e sul suo futuro, la Svizzera ha già offerto un sostegno logistico e finanziario nel caso in cui la città venga scelta come sede del Segretariato.

## **2                                      Commento ai singoli articoli del Trattato**

### **Preambolo**

Il preambolo dell'ATT concerne un'ampia gamma di tematiche legate al commercio internazionale di armi e sottolinea, in particolare, gli interessi politici e legittimi ad esso legati nonché le conseguenze negative del commercio non regolamentato e illecito. Il preambolo precisa inoltre che gli Stati Parte sono liberi di adottare misure più rigorose rispetto a quelle del Trattato e ribadisce che il commercio di armi all'interno del territorio nazionale rientra esclusivamente nelle competenze di ciascuno Stato Parte. Per presentare il contesto legislativo e politico in cui si inserisce, vengono infine ricordati gli strumenti già esistenti e gli obblighi derivanti dall'ATT.

### **Principi**

Durante i negoziati la questione dell'inserimento dei principi quale parte integrante del preambolo è stata molto discussa e caldeggiata in particolare dagli Stati più scettici. I principi dell'ATT rimandano ai diritti e agli obblighi contenuti nello Statuto delle Nazioni Unite come, ad esempio, il diritto di ogni Stato all'autotutela individuale o collettiva, all'integrità territoriale o all'indipendenza politica. Ricordano inoltre che ogni Stato ha diritto di procurarsi armi convenzionali per garantire la legittima autodifesa e contribuire alle operazioni di mantenimento della pace. Si tratta inoltre del primo accordo di diritto internazionale che esprime in questa forma l'obbligo di rispetto e di garanzia del rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. In virtù di questi principi, gli Stati Parte sono infine tenuti ad applicare il Trattato in maniera coerente, oggettiva e non discriminatoria. L'articolo 5 paragrafo 1 fa riferimento al contenuto dei principi.

#### *Art. 1                      Obiettivi e finalità*

L'articolo 1 contiene la chiave per interpretare le altre disposizioni del Trattato. Quest'ultimo mira a definire standard internazionali comuni quanto più possibile elevati per la regolamentazione e il controllo del commercio internazionale di armi convenzionali, nonché a prevenire ed eradicare il commercio illecito al fine di contribuire alla pace, alla sicurezza e alla stabilità e ridurre le sofferenze umane. Il Trattato promuove infine la cooperazione, la trasparenza e l'agire responsabile degli Stati Parte nel commercio internazionale di armi convenzionali.

<sup>42</sup> RS 192.12

<sup>43</sup> Il rapporto è disponibile solo in francese ed è consultabile all'indirizzo:  
[www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31240.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31240.pdf)



## *Art. 2* Campo di applicazione

L'articolo 2 definisce il campo di applicazione del Trattato, elencando le categorie di armi disciplinate e le attività incluse nel commercio internazionale.

Il paragrafo 1 stabilisce il campo d'applicazione che include le otto categorie di armi elencate di seguito: carri armati, veicoli corazzati da combattimento, sistemi di artiglieria di grosso calibro, aerei da combattimento, elicotteri da attacco, navi da guerra, missili e lanciatori di missili, armi leggere e di piccolo calibro. Si tratta delle sette categorie elencate nel Registro delle armi convenzionali dell'ONU<sup>44</sup> a cui si aggiungono le armi leggere e di piccolo calibro, come stabilito nei relativi strumenti delle Nazioni Unite. Secondo l'articolo 5 paragrafo 2, gli Stati Parte sono tenuti a istituire una lista nazionale di controllo nella quale vengono definiti i beni soggetti al Trattato. Il paragrafo 3 dell'articolo incoraggia gli Stati Parte ad applicare le sue disposizioni alla più ampia tipologia di armi convenzionali.

Il paragrafo 2 elenca tutte le attività incluse nel commercio internazionale ai sensi dell'ATT, indicate con il termine generico di «trasferimento». Queste sono l'esportazione, l'importazione, il transito, il trasbordo e l'intermediazione di armi convenzionali. La Svizzera applica le disposizioni dell'ATT a queste attività a prescindere dalla loro modalità di finanziamento: locazione, leasing, prestito, donazione, o altro.

Il paragrafo 3 specifica che il Trattato non si applica al trasporto internazionale da parte o per conto di uno Stato Parte di armi convenzionali destinate al proprio uso, a condizione che le armi convenzionali restino di proprietà dello stesso Stato Parte. Questa disposizione fa riferimento all'invio di armi all'estero da parte di uno Stato per rifornire le proprie forze armate.

## *Art. 3* Munizioni

Le munizioni delle armi elencate nel campo d'applicazione vengono disciplinate separatamente nell'articolo 3. La particolare complessità della tematica ha infatti ostacolato il raggiungimento del consenso necessario all'inserimento di tali munizioni nella lista dell'articolo 2 paragrafo 1. L'articolo prevede che ciascuno Stato Parte istituisca e mantenga un regime nazionale di controllo per disciplinare l'esportazione delle munizioni sparate, lanciate o scaricate dalle armi convenzionali menzionate nell'articolo 2 paragrafo 1 e che vengano applicate le disposizioni previste dagli articoli 6 (divieti) e 7 (esportazione e valutazione dell'esportazione) prima di autorizzare l'esportazione di tali munizioni. Essendo regolate in una disposizione a parte, le munizioni non sono soggette alle misure volte a prevenire eventuali diversioni né all'obbligo di redazione di rapporti.

<sup>44</sup> Il Registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite, adottato nel 1992 dall'Assemblea Generale dell'ONU, contiene informazioni liberamente accessibili sugli stock, la produzione, l'importazione e l'esportazione delle armi convenzionali delle sette categorie considerate come le più letali. Si tratta di uno strumento importante che applica il concetto di trasparenza al settore degli armamenti. La Svizzera ha sostenuto l'elaborazione del Registro al quale, dal 1993, trasmette annualmente tutte le principali informazioni in materia. Nel 2006, nel 2009 e nel 2013 ha preso parte al comitato di esperti incaricato di controllare l'efficacia del Registro.

#### *Art. 4*                      Parti e componenti

Anche le parti e i componenti delle armi elencati nel campo di applicazione vengono disciplinate separatamente nell'articolo 4. Quest'ultimo prevede che ciascuno Stato Parte istituisca e mantenga un regime nazionale di controllo per regolare l'esportazione di parti e componenti, qualora l'esportazione renda possibile l'assemblaggio delle armi convenzionali previste dall'articolo 2 paragrafo 1 e applichi le disposizioni previste dagli articoli 6 (divieti) e 7 (esportazione e valutazione dell'esportazione) prima di autorizzare l'esportazione di tali parti e componenti. Essendo regolate separatamente, le parti e i componenti sono escluse dalle misure volte a prevenire eventuali diversioni e all'obbligo di redazione di rapporti.

#### *Art. 5*                      Attuazione generale

Il testo dell'ATT stabilisce che il Trattato sia attuato in maniera coerente, oggettiva e non discriminatoria, tenendo conto dei principi in esso contenuti, in modo che le situazioni analoghe non siano gestite in modo diverso le une dalle altre.

L'ATT prevede l'istituzione di un regime nazionale di controllo che permette di applicare in modo uniforme divieti e rifiuti di autorizzazioni delle esportazioni. Le armi soggette a controllo devono essere elencate in una lista nazionale di controllo il cui contenuto minimo deve tener conto degli articoli 2 paragrafo 1 e 5 paragrafo 3. Ciascuno Stato Parte è incoraggiato ad applicare le disposizioni del Trattato alla più ampia tipologia di armi convenzionali. Le liste nazionali di controllo sono comunicate agli Stati Parte per il tramite del Segretariato e rese pubbliche con l'accordo dello Stato Parte interessato.

Gli Stati Parte sono tenuti ad adottare le misure necessarie per attuare le disposizioni del Trattato. Fra tali misure figurano in particolare l'adozione di normative e di strutture amministrative. Gli organi di controllo sono incaricati, tra l'altro, di acquisire, verificare ed esaminare informazioni, valutare e decidere in merito alle domande di trasferimento e garantire il rispetto delle relative decisioni nonché coordinare la comunicazione tra autorità statali e internazionali, in particolare autorità doganali, polizia e autorità giurisdizionali. L'ATT prevede inoltre l'istituzione di un punto di contatto nazionale che, per garantire un'attuazione efficace del Trattato, dev'essere accorpato alle autorità competenti in materia di autorizzazioni in seno alla medesima unità amministrativa.

#### *Art. 6*                      Divieti

L'articolo 6 definisce criteri severi volti a vietare determinati trasferimenti di armi convenzionali e delle relative munizioni, parti e componenti.

Il primo divieto riguarda i trasferimenti suscettibili di violare gli obblighi risultanti da misure adottate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla base del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Come precisato nell'articolo 6 paragrafo 1, si tratta in particolare degli embarghi di armi decisi dal Consiglio di Sicurezza sulla base degli articoli 39 e 41 dello Statuto, provvedimenti giuridicamente vincolanti per tutti gli Stati membri dell'ONU e, di conseguenza, anche per la Svizzera (art. 25 Statuto). Tale disposizione non è tuttavia nuova poiché gli Stati membri dell'ONU sono già tenuti a rispettare gli embarghi decisi dal Consiglio di Sicurezza.

La seconda tipologia di trasferimento vietata conformemente all'articolo 6 paragrafo 2 concerne i trasferimenti suscettibili di violare gli obblighi internazionali di un

Paese, pertinenti ai sensi degli accordi internazionali di cui è Parte. L'articolo si riferisce quindi a tutti gli obblighi internazionali derivanti da trattati e, in particolare, a quelli relativi al trasferimento internazionale o al traffico illecito di armi convenzionali. Obblighi di questo tipo sono generalmente previsti dagli accordi stipulati nell'ambito del diritto internazionale umanitario e del controllo sugli armamenti e il disarmo. In Svizzera rientrano in questa categoria in particolare l'obbligo di rinunciare a trasferire munizioni a grappolo<sup>45</sup> o mine antiuomo<sup>46</sup>. L'obbligo di rinunciare al trasferimento di armi può derivare anche da accordi che non riguardano direttamente il commercio delle armi, ad esempio dai trattati sui diritti umani.

Infine, in conformità con l'articolo 6 paragrafo 3, i trasferimenti vanno vietati qualora al momento dell'autorizzazione lo Stato Parte sia a conoscenza del fatto che le armi o i beni possono essere utilizzati per commettere genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra. Per proibire il trasferimento è sufficiente che lo Stato esportatore abbia validi motivi di credere che le armi verranno impiegate per commettere una di queste violazioni. Non è necessario che ne abbia la certezza. La Svizzera ha partecipato attivamente alla negoziazione di questo articolo e, alla fine dei negoziati, ha redatto un commento sui tipi di violazione che vi rientrano.

La definizione dei crimini elencati nell'articolo 6 paragrafo 3 è fornita dal diritto pubblico internazionale. Il genocidio viene definito dalla Convenzione del 9 dicembre 1948<sup>47</sup> per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Si tratta di una norma di diritto consuetudinario che vincola pertanto tutti gli Stati. La Convenzione contiene una definizione precisa di genocidio, in particolare per quanto riguarda le intenzioni e gli atti vietati e specifica che questo delitto può essere commesso in tempo di pace e in tempo di guerra. I crimini contro l'umanità sono descritti dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998<sup>48</sup> che, nell'articolo 7 paragrafo 1 lettere a–k, definisce la nozione di crimine contro l'umanità, elencando una serie di atti specifici commessi nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro popolazioni civili e con la consapevolezza dell'attacco. Analogamente al genocidio, i crimini contro l'umanità possono essere commessi in tempo di guerra e in tempo di pace e rientrano nel diritto consuetudinario.

I crimini di guerra sono gravi infrazioni del diritto internazionale umanitario. L'articolo 6 paragrafo 3 ATT fa esplicitamente riferimento a violazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra, ad attacchi diretti a obiettivi o soggetti civili protetti in quanto tali e ad altri crimini di guerra definiti come tali dagli accordi internazionali di cui lo Stato è parte. Considerata la loro universalità, le Convenzioni di Ginevra concernono sia i crimini di guerra commessi in conflitti interni sia quelli perpetrati in conflitti internazionali, segnatamente le violazioni gravi di cui all'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni. Altri strumenti per determinare eventuali gravi inosservanze del diritto internazionale umanitario sono i protocolli aggiuntivi I<sup>49</sup> e II<sup>50</sup> alle Convenzioni di Ginevra, la Convenzione IV dell'Aia e i relativi regolamenti<sup>51</sup> e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Parte a tutti gli accordi che definiscono i crimini di guerra, la Svizzera si rifà principalmente alle violazioni

45 RS **0.515.093**

46 RS **0.515.092**

47 RS **0.311.11**

48 RS **0.312.1**

49 RS **0.518.521**

50 RS **0.518.522**

51 RS **0.515.111** e RS **0.515.112**

gravi delle Convenzioni di Ginevra, ai protocolli aggiuntivi I e II e agli atti elencati nell'articolo 8 dello Statuto di Roma<sup>52</sup>.

#### *Art. 7*            Esportazione e valutazione dell'esportazione

I parametri e i criteri contenuti nell'articolo 7 si applicano qualora l'esportazione non sia proibita dall'articolo 6. L'articolo 7 concerne esclusivamente le esportazioni e vincola in particolare gli Stati Parte esportatori. Nella valutazione dell'esportazione, che dev'essere fatta in modo coerente, obiettivo e non discriminatorio, vanno presi in considerazione diversi fattori tra cui la categoria e la quantità di armi, l'uso consueto e previsto che ne sarà fatto, la situazione globale del Paese importatore e delle sue regioni periferiche, il suo utilizzatore finale, i partecipanti al trasporto di armi e l'itinerario previsto.

In conformità con l'articolo 7 paragrafo 1, l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni deve valutare i rischi connessi all'esportazione di armi convenzionali elencate nell'articolo 2 e delle loro munizioni, parti e componenti. Secondo la lettera a è necessario valutare se le armi da esportare possono contribuire a mantenere o a minacciare la pace e la sicurezza. La nozione di «pace e sicurezza» non si riferisce necessariamente a un contesto globale o internazionale ma anche a singoli Paesi, di norma destinatari finali.

Ai sensi della lettera b, le autorità devono valutare se i beni da esportare possono essere utilizzati per commettere o facilitare gravi infrazioni del diritto internazionale umanitario (cifra i), gravi violazioni dei diritti umani (cifra ii), atti terroristici (cifra iii) o perpetrati dalla criminalità organizzata (cifra iv). Secondo il paragrafo 4 va tenuto in considerazione anche il rischio che le armi vengano utilizzate per commettere gravi atti di violenza di genere o di violenza contro donne e bambini. In applicazione dell'articolo 11 paragrafo 1, è inoltre necessario valutare il rischio di diversione.

Le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario ai sensi del paragrafo 1 lettera b cifra i corrispondono ai crimini di guerra, come precisato nel commento all'articolo 6.

Per determinare se sussiste una violazione grave dei diritti umani ai sensi del paragrafo 1 lettera b cifra ii, è necessario valutare se ha avuto luogo una violazione delle garanzie dei diritti umani elementari sancite a livello internazionale, tra cui figurano il diritto alla vita, il diritto a non essere torturati o a non essere sottoposti a trattamenti crudeli, inumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto a non vivere in schiavitù, la libertà di pensiero e di religione, il diritto di riunione e associazione, la libertà di opinione e, se del caso, il diritto alla salute, all'istruzione, all'alimentazione e all'alloggio. Tutte le violazioni del diritto internazionale cogente costituiscono incontestabilmente violazioni gravi dei diritti umani internazionali. Sono disposizioni del diritto internazionale cogente il divieto dell'uso della forza, il divieto di tortura, di genocidio e di schiavitù, le norme che stanno alla base del diritto internazionale umanitario nonché le garanzie intangibili anche in stato di

<sup>52</sup> L'elenco più dettagliato di questi atti è contenuto nella norma 156 dello studio della CICR sul diritto internazionale umanitario consuetudinario, consultabile all'indirizzo: [www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home](http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home)

emergenza della CEDU e del Patto ONU II<sup>53</sup>. Per i diritti umani che non rientrano in questo gruppo limitato del diritto internazionale cogente, la soglia di tolleranza potrebbe essere più elevata.

Secondo il paragrafo 1 lettera b cifra iii è necessario valutare se i beni da esportare possono essere utilizzati per commettere o facilitare un atto terroristico la cui definizione è data in particolare dall'articolo 2 della Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997<sup>54</sup> per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. Sono considerati atti terroristici ai sensi della Convenzione gli atti compiuti illecitamente e intenzionalmente che prevedono la consegna, il collocamento, l'esplosione o la detonazione di un ordigno esplosivo o altro ordigno letale in o contro un luogo pubblico, un'installazione governativa o un'altra installazione pubblica, un sistema di trasporto pubblico o un'infrastruttura, nell'intento di causare la morte o gravi lesioni corporali o di causare la distruzione di tale luogo.

Il paragrafo 1 lettera b cifra iv fa riferimento agli atti definiti illeciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000<sup>55</sup> contro la criminalità organizzata e dai relativi protocolli<sup>56</sup>. Ai sensi di questi accordi sono considerati atti illeciti le gravi forme di criminalità, la partecipazione a crimini organizzati, il riciclaggio di denaro e la corruzione, la tratta e il contrabbando di esseri umani, la produzione e il commercio illeciti di armi da fuoco.

Conformemente all'articolo 7 paragrafo 2 lo Stato esportatore valuta inoltre se possono essere adottate misure per ridurre i rischi elencati nel paragrafo 1. Uno degli strumenti più utilizzati a tal fine è la dichiarazione di non riesportazione con la quale lo Stato importatore dichiara per scritto allo Stato esportatore che i beni importati non saranno riesportati senza l'approvazione di quest'ultimo. Inoltre la Svizzera richiede a determinati Paesi di rilasciare una comunicazione in cui dichiarino che le armi importate non saranno utilizzate per scopi illeciti contro la popolazione civile. Vi sono altre misure per ridurre i rischi quali, ad esempio, ispezioni delle armi effettuate sul posto, programmi bilaterali per lo sviluppo delle capacità istituzionali o progetti per il miglioramento della gestione e della sicurezza degli stock.

L'articolo 7 paragrafo 3 disciplina le conseguenze giuridiche dell'esame dell'esportazione di armi previste dal paragrafo 1 in combinato disposto con le misure di riduzione dei rischi di cui al paragrafo 2. Lo Stato Parte è tenuto assolutamente a negare l'autorizzazione qualora, in seguito alla valutazione dell'esportazione, ritenga che vi sia il rischio rilevante che le armi vengano utilizzate a scapito della pace e

<sup>53</sup> Cfr. il Rapporto complementare del Consiglio federale del 30 marzo 2011 al Rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (FF **2011** 3299, in particolare pag. 3310 segg.). Cfr. anche il messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione (FF **1997** I 1, pp. 407 segg. e 420) e il messaggio del 27 agosto 2008 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'edificazione di minareti» (FF **2008** 6659), n. 2.3.2–2.3.4.

<sup>54</sup> RS **0.353.21**

<sup>55</sup> RS **0.311.54**

<sup>56</sup> Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria (RS **0.311.541**); Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini (RS **0.311.542**); Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco, loro parti, elementi e munizioni (RS **0.311.544**).

della sicurezza o per un uso improprio, nonostante l'attuazione delle misure di riduzione dei rischi.

L'articolo 7 paragrafo 4 stabilisce che, nella valutazione dei rischi, sia tenuto conto del rischio che le armi possano essere utilizzate per commettere gravi atti di violenza di genere o atti di violenza contro donne e bambini. Di conseguenza tale eventualità deve essere considerata durante l'esame previsto dal paragrafo 1 e la valutazione stabilita dal paragrafo 3.

Secondo il paragrafo 5 le autorizzazioni per l'esportazione e altri documenti ufficiali relativi alla procedura d'esportazione devono essere descritti nel modo più dettagliato possibile e rilasciati prima dell'esportazione. Si tratta generalmente di indicazioni di base che comprendono informazioni concernenti la descrizione dei beni esportati, l'esportatore, il tipo, la quantità, il prezzo e il peso della merce, lo Stato destinatario, l'indirizzo dell'importatore, la durata dell'autorizzazione e i dati di contatto dell'autorità competente per il rilascio.

Il paragrafo 6 disciplina che, su richiesta, lo Stato Parte esportatore mette a disposizione dello Stato Parte importatore e degli Stati Parte di transito o trasbordo appropriate informazioni in merito. Può essere rifiutato il rilascio di determinate informazioni che interessano l'economia e la sicurezza. Per contro non dovrebbe presentare problemi la raccolta di informazioni sullo stato delle esportazioni per stabilire se il loro trasferimento è stato accettato o è ancora in corso di valutazione e quale sia la loro destinazione finale.

Secondo il paragrafo 7 uno Stato Parte è tenuto a riesaminare le autorizzazioni già rilasciate e ancora valide se viene a conoscenza del fatto che le condizioni sulla base delle quali le ha concesse non sono più adempite. Esso può consultare all'occorrenza lo Stato importatore.

#### *Art. 8*                    Importazione

L'articolo 8 paragrafo 1 fa in un certo senso da contrappeso all'articolo 7 poiché impone allo Stato Parte importatore lo scambio di informazioni con lo Stato Parte esportatore. Le informazioni opportune e pertinenti potrebbero essere quelle concernenti l'utilizzo finale o la dichiarazione di non riesportazione, ma anche informazioni generali come le condizioni di sicurezza del Paese e della regione. Il paragrafo 2 prevede l'adozione di misure che permettono allo Stato di destinazione di regolare l'importazione delle armi convenzionali elencate nell'articolo 2, dal quale sono escluse le loro munizioni, parti e i loro componenti. Viene inoltre proposta l'istituzione di regimi di controllo delle importazioni che, a differenza dei controlli delle esportazioni, non sono obbligatori. Il paragrafo 3 stabilisce che lo Stato Parte importatore può, se coincide con il destinatario finale, richiedere allo Stato Parte esportatore informazioni sullo stato del trasferimento, riguardanti ad esempio il rilascio definitivo dell'autorizzazione o il suo svolgimento.

#### *Art. 9*                    Transito o trasbordo

Un controllo efficace del commercio di armi implica che anche il transito e il trasbordo siano soggetti a un certo controllo. Come per le importazioni, disciplinate dall'articolo 8, l'articolo 9 del Trattato si riferisce esclusivamente alle armi convenzionali elencate nell'articolo 2 e prevede soltanto l'adozione di misure opportune per

regolare il transito e il trasbordo, senza imporre agli Stati Parte controlli effettivi delle attività menzionate.

#### *Art. 10* Intermediazione

Una definizione di intermediazione non è contenuta nell'ATT né in altri accordi internazionali. Il rapporto del gruppo di esperti creato dall'ONU sull'intermediazione illecita di armi leggere e di piccolo calibro<sup>57</sup> la definisce come la cooperazione tra almeno altre due parti per contribuire in maniera determinante alla conclusione di un contratto in cambio di un vantaggio finanziario o di altra natura. Si tratta del tipico caso in cui il mediatore non opera in qualità di commerciante (intermediario) e, di conseguenza, non è né il fornitore né il destinatario della merce. In base al principio di territorialità, possono essere registrate solo le intermediazioni che avvengono sul territorio dello Stato Parte interessato. Nel campo di applicazione dell'ATT si fa riferimento alle attività di intermediazione relative alle armi convenzionali elencate nell'articolo 2. Analogamente agli articoli 8 e 9, l'articolo 10 prevede inoltre esclusivamente una regolamentazione e non un controllo effettivo delle attività di intermediazione. Quali possibili misure al riguardo, il Trattato prevede la registrazione da parte dell'intermediario o il previo ottenimento di un'autorizzazione scritta ad esercitare l'attività di intermediazione.

#### *Art. 11* Diversione

La nozione di diversione corrisponde a quella di trasferimento indesiderato contenuta nell'OMB e concerne, oltre alla perdita di controllo delle merci durante il tragitto o presso il legittimo proprietario, anche il trasferimento a utilizzatori finali non previsti durante il rilascio dell'autorizzazione di esportazione o un impiego delle armi diverso da quello riportato sulla dichiarazione di utilizzo finale.

Il paragrafo 1 prevede che gli Stati Parte adottino misure per prevenire la diversione di armi convenzionali. La valutazione del rischio di diversione è implicitamente contenuta nell'articolo 7 paragrafi 1 e 3. Possono essere indicazioni pertinenti, tra l'altro, le informazioni sul tipo di arma, sugli attori coinvolti, sulla tratta e su tutte le conoscenze disponibili sul Paese di destinazione finale. Le misure di riduzione dei rischi contenute nell'articolo 7 paragrafo 2 potrebbero inoltre essere affiancate da provvedimenti completivi quali accertamenti più approfonditi sulle parti coinvolte nel trasferimento e la richiesta di garanzie e documenti supplementari. I controlli sul posto sono uno strumento particolarmente efficace per prevenire eventuali diversioni.

Anche gli Stati importatori sono tenuti ad adottare misure per evitare la diversione di armi. Gli Stati Parte sono inoltre esortati a cooperare e a scambiarsi informazioni rilevanti ai fini di una lotta efficace contro le diversioni. Tali misure possono includere l'allerta degli Stati interessati, l'ispezione dei carichi di armi trasferite senza autorizzazione e l'adozione di misure di monitoraggio attraverso indagini e azioni penali. Il paragrafo 5 elenca una serie di provvedimenti per prevenire e contrastare il

<sup>57</sup> Report of the Group of Governmental Experts established pursuant to General Assembly resolution 60/81 to consider further steps to enhance international cooperation in preventing, combating and eradicating illicit brokering in small arms and light weapons, UN doc. A/62/163, 30 agosto 2007, consultabile all'indirizzo: [www.poa-iss.org/BrokeringControls/English\\_N0744232.pdf](http://www.poa-iss.org/BrokeringControls/English_N0744232.pdf)

commercio illecito di armi e la loro diversione come lo scambio di informazioni relative alle rotte di traffico internazionale, l'intermediazione illecita, i metodi di occultamento e i punti comuni di spedizione o le destinazioni utilizzate dai gruppi organizzati coinvolti nelle diversioni. Per garantire nella misura del possibile una diffusione di informazioni, gli Stati Parte sono incoraggiati a mantenere il contatto con il Segretariato e a riferirgli le misure adottate, come stabilito nell'articolo 13 paragrafo 1.

#### *Art. 12*                      Conservazione dei documenti

Gli Stati Parte devono tenere un registro nazionale delle autorizzazioni rilasciate per l'esportazione o delle effettive esportazioni di armi convenzionali. Gli Stati sono inoltre incoraggiati a tenere un registro delle armi convenzionali importate, autorizzate a transitare o a essere trasbordate nel territorio della propria giurisdizione. Possono essere registrate informazioni riguardanti la quantità, il valore, il modello o il tipo di arma, la quantità di armi già trasferite, indicazioni sugli Stati esportatori, importatori, di transito o di trasbordo, nonché sugli utilizzatori finali. I registri devono essere conservati per almeno dieci anni.

#### *Art. 13*                      Presentazione di rapporti

Entro il primo anno dall'entrata in vigore dell'ATT, gli Stati Parte sono tenuti a presentare al Segretariato un rapporto iniziale sulle misure adottate per l'attuazione del Trattato, incluse le leggi nazionali, le liste di controllo previste dall'articolo 5 paragrafo 2 e gli altri regolamenti o provvedimenti amministrativi applicati. Gli Stati comunicano al Segretariato ogni nuova misura adottata a tal fine. I rapporti forniti sono messi a disposizione e distribuiti dal Segretariato agli altri Stati Parte. Nell'articolo 13 paragrafo 2 i Paesi sono incoraggiati a comunicare agli altri Stati, tramite il Segretariato, informazioni sulle misure adottate che sono risultate efficaci nella lotta contro la diversione di armi convenzionali. L'applicazione pratica di questa disposizione attua in larga misura l'articolo 11 paragrafo 6.

Secondo il paragrafo 3 ciascuno Stato Parte deve presentare annualmente al Segretariato un rapporto sulle esportazioni autorizzate o effettive di armi convenzionali. Entro il 31 maggio va presentato il rapporto sull'anno civile precedente, che viene messo a disposizione degli Stati Parte dal Segretariato. Il rapporto dovrebbe invero soddisfare i requisiti di cui all'articolo 12.

#### *Art. 14*                      Applicazione

Secondo l'articolo 14, ciascuno Stato Parte è tenuto ad adottare misure opportune per l'attuazione dell'ATT, in particolare leggi e regolamenti nazionali. Le sanzioni amministrative o penali servono principalmente all'applicazione del Trattato sul piano nazionale.

#### *Art. 15*                      Cooperazione internazionale

Le disposizioni di quest'articolo prevedono che gli Stati cooperino a livello internazionale per garantire un'attuazione efficace dell'ATT e incoraggiano gli stessi ad agire attivamente e a collaborare tra loro. Agli Stati viene richiesto di facilitare la cooperazione internazionale anche attraverso lo scambio di informazioni su questioni di interesse reciproco relative all'attuazione e all'applicazione del Trattato. Com-



patibilmente con le proprie leggi nazionali, gli Stati Parte devono prestarsi ogni possibile assistenza nelle indagini, nelle azioni penali e nei procedimenti giudiziari relativi a violazioni delle misure nazionali, in particolare nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale. Essi sono inoltre incoraggiati ad adottare misure nazionali e a cooperare con altri Stati per impedire che il commercio di armi sia oggetto di pratiche scorrette. L'ultimo paragrafo dell'articolo invita gli Stati Parte a uno scambio di esperienze e informazioni sull'applicazione del Trattato.

#### *Art. 16* Assistenza internazionale

Ai fini dell'attuazione del Trattato ciascuno Stato Parte può richiedere assistenza agli altri Stati Parte. Tale assistenza può essere conferita sui piani giuridico o legislativo oppure riguardare lo sviluppo delle proprie capacità istituzionali e l'assistenza tecnica, materiale e finanziaria. Ogni Stato può richiedere, offrire o ricevere sostegno anche con l'intermediazione delle Nazioni Unite, di organizzazioni internazionali, regionali, subregionali e di organizzazioni non governative. Il paragrafo 3 prevede che gli Stati Parte istituiscano un fondo fiduciario volontario per promuovere l'attuazione del Trattato. Tale fondo è gestito dal Segretariato e ogni Stato Parte è incoraggiato a finanziarlo.

#### *Artt. 17–28* Disposizioni finali

Le disposizioni finali del Trattato riguardano la competenza e gli incarichi attribuiti alla Conferenza degli Stati Parte e al Segretariato e le norme concernenti la risoluzione delle controversie, le modalità di emendamento, la firma e la ratifica, l'adesione e l'entrata in vigore, la durata e il recesso, le riserve, la nomina del depositario e i testi facenti fede. Sono parimenti incluse disposizioni che disciplinano le relazioni tra l'ATT e altri trattati internazionali, la durata di validità e l'applicazione a titolo provvisorio. Le disposizioni finali dell'ATT corrispondono alle regole impiegate di norma anche in altri trattati internazionali.

Il Trattato prevede in tal senso la convocazione di una Conferenza degli Stati Parte (art. 17), l'istituzione di un Segretariato (art. 18) e una procedura di risoluzione delle controversie (art. 19). Può essere emendato con il consenso di tre quarti degli Stati Parte presenti e votanti (art. 20). Esso include infine norme che ne disciplinano la firma e la ratifica (art. 21). Il Trattato entra in vigore 90 giorni dopo la data di deposito del cinquantesimo strumento di ratifica, accettazione o approvazione presso il Depositario (art. 22).

In conformità con l'articolo 23 ATT e ai sensi dell'articolo 25 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969<sup>58</sup> sul diritto dei trattati, ogni Stato può applicare a titolo provvisorio gli articoli 6 e 7 ATT in attesa dell'entrata in vigore del Trattato, così da permettere una rapida attuazione delle sue disposizioni chiave e da influire da subito sulle decisioni nazionali in materia di autorizzazioni ai trasferimenti internazionali di armi. Siccome questa possibilità contribuisce al conseguimento degli obiettivi fissati dal Trattato e conferma l'impegno del nostro Paese al riguardo, il Consiglio federale dichiarerà che la Svizzera applicherà gli articoli 6 e 7 ATT a titolo provvisorio in attesa della sua ratifica.

Sono invece disposizioni standard quelle che riguardano la durata e il recesso dal Trattato (art. 24), il Depositario, ossia il Segretario Generale delle Nazioni Unite (art. 27) e i testi facenti fede. L'articolo 25 prevede che gli Stati possono formulare riserve a condizione che queste ultime non siano incompatibili con gli obiettivi e le finalità del Trattato. La Svizzera non intende usufruire di tale possibilità, ritenendo che nessuna disposizione del Trattato debba essere esclusa o limitata nella sua applicazione, .

Infine l'articolo 26 disciplina la relazione tra l'ATT e altri trattati internazionali. Conformemente ad esso gli Stati sono liberi di stipulare altre convenzioni a condizione che i relativi obblighi siano compatibili con il Trattato. Gli Stati possono quindi concordare normative più severe a livello bilaterale o regionale. Al contrario, la conclusione da parte di uno Stato Parte di un trattato internazionale in contrasto con gli obblighi dell'ATT rappresenterebbe una violazione dell'articolo 26 e implicherebbe la responsabilità internazionale di tale Stato. Il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede inoltre che il Trattato non può essere addotto come motivo per annullare eventuali accordi di cooperazione in materia di difesa conclusi tra gli Stati Parte. L'obiettivo e l'oggetto dell'ATT implicano conseguenze in materia di diritto civile in caso di annullamento di detti accordi e, in particolare, sanzioni finanziarie. Uno Stato Parte non può pertanto annullare un accordo con un altro Stato Parte appellandosi al fatto che tale accordo viola i suoi obblighi internazionali derivanti dall'ATT. Secondo il diritto internazionale invece, ogni Stato può recedere da un accordo al fine di rispettare gli obblighi derivanti dall'adesione all'ATT, assumendosi le eventuali conseguenze. Resta inteso che gli Stati Parte non possono concludere nuovi accordi in materia di difesa che sarebbero contrari alle disposizioni del Trattato.

### **3                               Ripercussioni**

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

##### **3.1.1                        Ripercussioni finanziarie**

Per la Confederazione l'adesione all'ATT comporterà costi molto ridotti. I contributi obbligatori destinati al finanziamento del Segretariato e della conferenza degli Stati Parte non sono ancora stati fissati. Questo incarico spetta infatti alla conferenza. Il contributo annuale versato dalla Svizzera per l'applicazione di trattati simili in materia di controllo degli armamenti e di disarmo ammonta a circa 20 000–40 000 franchi.

##### **3.1.2                        Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Un'attuazione coerente dell'ATT comporterà un aumento delle spese. La Svizzera dovrà infatti, da un lato, partecipare alla conferenza periodica degli Stati Parte e preparare la propria posizione e, dall'altro, garantire il regolare scambio di informazioni che implica parimenti la redazione del rapporto annuale da trasmettere al Segretariato dell'ATT. Spese supplementari saranno determinate anche dal sostegno ai Paesi partner per lo sviluppo delle loro capacità mediante dialoghi bilaterali, assistenza diretta in loco e contributi a progetti della società civile, nonché dal

coordinamento di tutte le attività della Confederazione relative al commercio di armi.

Per lo sviluppo delle capacità istituzionali a livello internazionale, l'esercito svizzero mette a disposizione le proprie competenze in materia di gestione e sicurezza degli stock di armi e munizioni. Questa problematica figura tra i temi importanti da trattare nel quadro dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) nell'anno di presidenza della Svizzera. Il sistema di assistenza previsto dall'ATT, il relativo fondo fiduciario nonché la tendenza osservata potrebbero richiedere viepiù il ricorso a esperti in materia. Occorrerà quindi valutare se, per svolgere questi incarichi, sarà necessario creare un posto supplementare all'interno dell'esercito svizzero.

### **3.2                      Ripercussioni per Cantoni e Comuni, nonché centri urbani, agglomerati urbani e regioni di montagna**

L'adesione della Svizzera all'ATT non avrà alcuna ripercussione né per i Cantoni o i Comuni, né per i centri urbani, gli agglomerati urbani e le regioni di montagna.

### **3.3                      Ripercussioni economiche**

L'adesione della Svizzera all'ATT non dovrebbe comportare alcuna ripercussione economica (cfr. n. 1.4.2).

### **3.4                      Ripercussioni per la politica estera**

Il progetto presentato è conforme alla politica estera svizzera (cfr. n. 1.1, 1.4 e 4.2). L'adesione all'ATT contribuisce in particolare agli obiettivi fissati dalla Costituzione federale in materia di politica estera, ossia la convivenza pacifica dei popoli, il rispetto dei diritti umani e la promozione della democrazia, la tutela degli interessi economici della Svizzera all'estero, nonché l'aiuto alle popolazioni nel bisogno e la lotta contro la povertà nel mondo.

## **4                              Relazione con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale**

### **4.1                      Relazione con il programma di legislatura**

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>59</sup> sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>60</sup> concernente il suddetto programma. A causa della complessità e della durata delle negoziazioni, l'adozione del Trattato non poteva essere prevista.

<sup>59</sup> FF 2012 305

<sup>60</sup> FF 2012 6413

## 4.2

### **Relazione con le strategie nazionali del Consiglio federale**

Il progetto di adesione è conforme sia agli obiettivi di politica estera della Svizzera sia alle strategie nazionali del Consiglio federale. L'adesione della Svizzera all'ATT sarebbe conforme alle finalità e ai contenuti del Rapporto del Consiglio federale del 3 marzo 2012<sup>61</sup> sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura, del Rapporto del 23 giugno 2010<sup>62</sup> sulla politica di sicurezza della Svizzera, del Rapporto del Consiglio federale del 30 novembre 2012<sup>63</sup> sulla politica di controllo degli armamenti e di disarmo della Svizzera 2012, nonché della Strategia della Svizzera 2013–2016 relativa alla lotta internazionale contro il commercio illegale e l'uso abusivo di armi leggere e di piccolo calibro<sup>64</sup>.

## 5

### **Aspetti giuridici**

### 5.1

#### **Costituzionalità**

Il progetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e a ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., all'Assemblea federale spetta l'approvazione di trattati internazionali, eccettuati quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>65</sup> sul Parlamento; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>66</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione). Non esiste una norma che possa motivare una competenza del Consiglio federale.

### 5.2

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

Il progetto di adesione è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera di cui al numero 1.1.2. Il progetto è inoltre conforme alla normativa OMC (art. XXI GATT<sup>67</sup>) e al diritto europeo.

<sup>61</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera svizzera

<sup>62</sup> FF 2010 4511

<sup>63</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Pace e sicurezza

<sup>64</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Pace e sicurezza

<sup>65</sup> RS 171.10

<sup>66</sup> RS 172.010

<sup>67</sup> RS 0.632.21

### 5.3

#### Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sono soggetti a referendum facoltativo qualora comprendano disposizioni importanti che prevedono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. In conformità con l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Le disposizioni considerate importanti devono essere emanate sotto forma di legge federale sulla base dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

L'ATT ha una durata indeterminata, può essere denunciato e non comporta l'adesione ad alcuna organizzazione internazionale. La sua attuazione non richiede né un atto legislativo né la modifica di leggi federali. Il Trattato contiene tuttavia norme di diritto ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento considerate importanti, poiché attribuiscono alla Confederazione una serie di incarichi e prestazioni e influiscono sull'organizzazione e sulle procedure delle autorità federali (in particolare gli artt. 5–7 ATT). A livello nazionale, simili disposizioni dovrebbero essere emanate in una legge formale. Il decreto federale che approva l'ATT è pertanto soggetto a referendum facoltativo.

### 5.4

#### Dichiarazione interpretativa

Il Consiglio federale esamina l'opportunità di depositare, insieme al documento di ratifica, una dichiarazione interpretativa relativa agli articoli 2 paragrafo 2, 6 paragrafo 3, 7 paragrafo 3 e 26 ATT. Per quanto riguarda l'articolo 6 paragrafo 3, i crimini di guerra menzionati potrebbero essere definiti nel modo più completo possibile e formulati in modo tale che la disposizione includa anche i crimini di guerra commessi nel corso di conflitti armati non internazionali. Inoltre, la dichiarazione interpretativa potrebbe chiarire il grado necessario di informazione in presenza del quale uno Stato è tenuto a vietare un trasferimento di armi. Per quanto concerne l'articolo 7 paragrafo 3, si potrebbe precisare che, nei casi in cui, secondo la Svizzera, esiste un elevato rischio che le armi da esportare siano utilizzate per un uso improprio, una domanda di autorizzazione deve essere negata. Si potrebbe inoltre esplicitare in che modo la Svizzera interpreta l'articolo 26. L'interpretazione di queste disposizioni da parte della Svizzera (cfr. commenti ai singoli articoli nel n. 2) potrebbe dunque essere formulata in maniera ufficiale in modo da influire sull'interpretazione del diritto internazionale nel senso auspicato dalla Svizzera e da rafforzare il Trattato. Il tenore della dichiarazione interpretativa dovrebbe essere scelto in modo che la dichiarazione non sia intesa come una riserva.

## **5.5**

### **Protezione dei dati**

Lo scambio di informazioni previsto dall'ATT, che può avere come conseguenza anche il trattamento di dati personali, avverrà nell'ambito dell'assistenza amministrativa internazionale di cui all'articolo 42 LMB. La legge del 19 giugno 1992<sup>68</sup> sulla protezione dei dati dovrà comunque essere rispettata in tale contesto.

<sup>68</sup> RS 235.1