



23.066

Messaggio concernente la legge sugli strumenti di tortura

del 29 settembre 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge sugli strumenti di tortura¹.

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

29 settembre 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 2409

Compendio

Il disegno di legge sugli strumenti di tortura disciplina gli scambi di merci che possono essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Il progetto adempie alla raccomandazione del Consiglio d'Europa del 31 marzo 2021 in questa materia.

Situazione iniziale

Sia in seno alle Nazioni Unite, sia nel Consiglio d'Europa si discute sull'uniformazione dei controlli nazionali delle merci che possono essere utilizzate per la tortura o la pena di morte.

Il 31 marzo 2021 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione in questa materia. Agli Stati membri si chiede di valutare l'adempimento della raccomandazione entro cinque anni a decorrere dalla sua adozione. La raccomandazione del Consiglio d'Europa si basa in larga parte sul regolamento emanato nel 2005 dall'Unione europea (UE) in relazione al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Le merci da vietare o controllare contenute negli elenchi dell'allegato alla raccomandazione del Consiglio d'Europa corrispondono alle merci enumerate nel regolamento UE.

In parte la Svizzera applica già la raccomandazione del Consiglio d'Europa nel quadro della normativa sugli agenti terapeutici: Swissmedic pubblica la lista di medicinali che potrebbero essere utilizzati per l'esecuzione di esseri umani, secondo il regolamento suddetto, e prevede l'obbligo di autorizzazione per la loro esportazione e il loro commercio all'estero. Attualmente la Svizzera non dispone però di una base legislativa che le permetta di attuare sotto ogni aspetto la raccomandazione del Consiglio d'Europa.

Contenuto del progetto

L'orientamento del disegno di legge sugli strumenti di tortura segue i contenuti del regolamento UE.

Il disegno di legge distingue tra merci che possono essere usate praticamente soltanto per la pena di morte e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (strumenti primari di tortura), merci che hanno anche altri impieghi pratici (strumenti secondari di tortura) e medicinali che potrebbero essere utilizzati per la pena di morte.

L'importazione, l'esportazione e il transito di strumenti primari di tortura sono vietati. È vietata anche la fornitura di assistenza tecnica connessa a tali merci, come pure la loro pubblicizzazione.

L'esportazione di strumenti secondari di tortura è soggetta ad autorizzazione. L'obbligo di autorizzazione vale anche per la fornitura di assistenza tecnica o di servizi di mediazione connessi a tali merci.

La parte della raccomandazione del Consiglio d'Europa già applicata in Svizzera – quella relativa ai medicinali che potrebbero essere utilizzati per la pena di morte – viene inclusa nella nuova legge sugli strumenti di tortura. Oltre all'esportazione di questi medicinali, per la quale è già previsto un obbligo di autorizzazione, il disegno di legge assoggetta ad autorizzazione anche la fornitura di assistenza tecnica e i servizi di mediazione.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Sviluppi sul piano internazionale

Il controllo delle merci utilizzabili per finalità legate alla tortura è oggetto di discussioni sia in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) sia nel Consiglio d'Europa.

Il 3 luglio 2017, su iniziativa di Argentina, Unione europea (UE) e Mongolia, è stata costituita l'Alleanza globale per un commercio libero da tortura (Alleanza globale). Il 18 settembre 2017, a New York, 57 membri dell'ONU, tra cui la Svizzera, hanno sottoscritto una dichiarazione dello stesso tenore². L'Alleanza globale oggi conta più di 60 Stati membri, oltre all'UE. Questa iniziativa vuole far cessare gli scambi di merci che possono essere impiegate per esecuzioni capitali e torture, mediante controlli armonizzati sul piano internazionale, scambio di informazioni e assistenza tecnica tra Paesi.

Il 28 giugno 2019, l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato la risoluzione 73/304 presentata dall'Alleanza globale (che si prefigge di porre fine al commercio degli strumenti di tortura e procede all'esame della possibilità di stabilire norme internazionali comuni, il campo d'applicazione di tali norme e i parametri applicabili)³. Questa risoluzione autorizza il segretario generale dell'ONU a valutare le possibilità di armonizzare sul piano internazionale i controlli nazionali delle merci in causa e a istituire un gruppo di esperti preposto. Sulla scorta delle risposte a un questionario fornite da 46 Stati membri, tra cui la Svizzera, nel settembre 2020 il segretario generale dell'ONU ha pubblicato un rapporto su questo tema. La maggioranza degli Stati si è detta favorevole a standard internazionali comuni e a uno strumento giuridico vincolante per il controllo delle merci che possono essere utilizzate per la pena di morte o la tortura. Nell'ottobre 2020 è stato nominato un gruppo di esperti governativi con il compito di proseguire i lavori su questa tematica in seno all'ONU. Il rapporto che ne è scaturito⁴ – presentato il 22 giugno 2022 all'Assemblea generale dell'ONU – raccomandava di inserire nelle future norme di riferimento internazionali un divieto di fabbricazione e commercio di attrezzature intrinsecamente abusive destinate ad attività di contrasto. Esso proponeva inoltre di istituire controlli commerciali per le merci impiegate in attività di contrasto di cui si potesse supporre, per fondati motivi, un'utilizzazione a scopo di tortura o per altri maltrattamenti. Da ultimo, il gruppo di esperti consigliava di scindere la questione della pena di morte da quella della tortura o di

² Global Alliance to end trade in goods used for capital punishment and torture. Political Declaration. Consultabile al seguente indirizzo: www.torturefreetrade.org > About Us > 2017 Declaration.

³ Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards. Consultabile al seguente indirizzo: www.ohchr.org > Search > 73/304.

⁴ A/76/850: Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards – Report of the Group of Governmental experts. Consultabile al seguente indirizzo: www.ohchr.org > Search > 76/850.

altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Il 15 dicembre 2022 l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato la risoluzione 77/209⁵, secondo cui tutti gli Stati sono chiamati ad adottare misure pertinenti – in materia legislativa, amministrativa, giudiziaria o in altri ambiti – ai fini di impedire la produzione, il commercio, l'esportazione, l'importazione e l'uso di merci praticamente utilizzabili solo per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti.

Parallelamente la discussione su questi temi proseguiva anche in seno al Consiglio d'Europa, più rapidamente rispetto a quella in ambito ONU. Nel gennaio 2018 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione per rafforzare l'ordinamento internazionale contro il commercio di merci utilizzabili per la tortura e la pena di morte. Successivamente il Comitato dei Ministri ha incaricato il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (qui appresso Comitato direttivo) di effettuare uno studio di fattibilità⁶ concernente uno strumento normativo per disciplinare il commercio di merci utilizzabili per infliggere torture e per la pena di morte. Sulla base di un sondaggio tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e in collaborazione con un esperto – il dott. M. Michael Crowley, ricercatore associato presso l'Università di Bradford, nel Regno Unito, e la *Omega Research Foundation* – la Segreteria del Comitato direttivo ha realizzato lo studio di fattibilità, che nel novembre del 2019 è stato adottato dal Comitato direttivo. Lo studio analizzava la situazione relativa a questo tipo di commercio e alle legislazioni vigenti a livello nazionale e internazionale. Sono state indicate misure finalizzate a rafforzare le regole internazionali, da inserire in una raccomandazione del Consiglio d'Europa. Nel febbraio 2020 il Comitato dei Ministri ha commissionato l'elaborazione di una raccomandazione secondo quanto proposto.

Il 31 marzo 2021 il Comitato dei Ministri ha adottato la raccomandazione CM/Rec(2021)⁷, giuridicamente non vincolante, ritenendola uno strumento molto importante ai fini della lotta contro la pena di morte e la tortura, a disposizione degli Stati membri e delle organizzazioni non governative che in Europa si battono contro queste pratiche. Inoltre essa rappresenterebbe un segnale forte all'indirizzo di altri organi internazionali. La raccomandazione è ampiamente basata sul regolamento UE – emanato nel 2005 e riveduto completamente nel 2019 – relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o

⁵ Call for input: The nature, scope and regulation of the production and trade of law enforcement equipment and weapons and the relationship with torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Consultabile all'indirizzo: www.ohchr.org > Search > 77/209.

⁶ Étude de faisabilité du Comité directeur pour les droits de l'homme d'un instrument juridique concernant l'interdiction du commerce des biens utilisés pour la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour la peine de mort. Consultabile all'indirizzo: www.coe.int > Search > CDDH(2019)R92Addendum3.

⁷ Recommandation CM/Rec(2021)/2 du Comité des Ministres aux États membre sur des mesures contre le commerce de biens utilisés pour la peine de mort, la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par le Comité des Ministres le 31 mars 2021. Consultabile all'indirizzo: www.coe.int > Droits de l'homme > Coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme > Publications > Recommandation CM/Rec (2021)2.

per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (regolamento UE 2019/125⁸; qui appresso regolamento anti-tortura dell'UE). Si tratta della nuova versione del regolamento (CE) n. 1236/2005⁹. Gli elenchi di merci da vietare o controllare allegati alla raccomandazione corrispondono a quelli del regolamento anti-tortura dell'UE. Inoltre la raccomandazione prevede la pubblicazione di un rapporto d'attività annuale e lo scambio di informazioni sulle autorizzazioni e le esportazioni. Agli Stati membri si chiede di valutare l'adempimento della raccomandazione entro cinque anni a decorrere dalla sua adozione.

A livello internazionale e regionale vigono già diversi accordi che proibiscono la tortura. L'articolo 5 della Dichiarazione generale dei diritti dell'uomo¹⁰, l'articolo 7 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹¹ relativo ai diritti civili e politici (Patto II ONU), l'articolo 3 della Convenzione del 4 novembre 1950¹² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e la Convenzione del 10 dicembre 1984¹³ contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti contengono una proibizione generale delle pratiche in causa. La Svizzera proibisce l'esecuzione della pena di morte perché questa viola la proibizione di cui sopra ed è contraria al diritto alla vita. È una posizione sostenuta, in particolare, anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ad esempio nelle sentenze Soering contro il Regno Unito (1989)¹⁴, Jabari contro la Turchia (2000)¹⁵, Bader e Kanbor contro la Svezia (2005)¹⁶, Al-Saadoon e Mufdhi contro il Regno Unito (2010)¹⁷ e A.L. (X.W.) contro la Russia (2015)¹⁸. Questa concezione giuridica non viene condivisa da tutti gli Stati. Secondo l'articolo 6 capoverso 2 del Patto II ONU «nei Paesi in cui la pena di morte non è stata abolita una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i delitti più gravi». Si sta gradualmente affermando l'opinione secondo cui i delitti più gravi ai sensi di questa disposizione sono soltanto quelli

8 Regolamento (UE) 2019/125 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 gennaio 2019, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, GU L 30 del 31.1.2019, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento delegato (UE) 2021/139 della Commissione, del 4 dicembre 2020, che modifica gli allegati I e V del regolamento (UE) 2019/125 relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti al fine di tenere conto del recesso del Regno Unito dall'Unione, GU L 43 dell'8.2.2021, pag. 5.

9 Regolamento (CE) n. 1236/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, GU L 200 del 30.7.2005, pag. 1.

10 Universal Declaration of Human Rights. Consultabile all'indirizzo: www.ohchr.org > What are human rights > Universal Declaration of Human Rights.

11 RS **0.103.2**

12 RS **0.101**

13 RS **0.105**

14 Sentenza consultabile all'indirizzo: hudoc.echr.coe.int > Search > Soering v. the United Kingdom.

15 Sentenza consultabile all'indirizzo: hudoc.echr.coe.int > Search > Jabari v. Turkey.

16 Sentenza consultabile all'indirizzo: hudoc.echr.coe.int > Search > Bader and Kanbor v. Sweden.

17 Sentenza consultabile all'indirizzo: hudoc.echr.coe.int > Search > Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom.

18 Sentenza consultabile all'indirizzo: hudoc.echr.coe.int > Search > A.L. (X.W.) v. Russia.

associati a un omicidio intenzionale¹⁹. Il diritto consuetudinario internazionale prevede la proibizione di applicare la pena di morte se si tratta di persone che non avevano ancora compiuto 18 anni di età al momento del delitto come pure di donne incinte (art. 6 n. 5 Patto II ONU) o persone mentalmente disabili. Divieti corrispondenti sono contemplati anche dal diritto convenzionale. Si tratta dell'articolo 6 numero 5 del Patto II ONU e dell'articolo 37 lettera a della Convenzione del 20 novembre 1989²⁰ sui diritti del fanciullo, nonché della relazione n. 62 del 22 ottobre 2002²¹ della commissione interamericana dei diritti umani. Inoltre il secondo protocollo facoltativo al Patto II ONU del 15 dicembre 1989²², volto ad abolire la pena di morte, proibisce agli Stati contraenti la pena di morte in tempo di pace. A livello europeo, la pena di morte in tempo di pace è stata abolita nel 1983 dal protocollo n. 6 alla CEDU del 28 aprile 1983²³ relativo all'abolizione della pena di morte. Da ultimo, con il protocollo n. 13 alla CEDU del 3 maggio 2002²⁴ relativo all'abolizione della pena di morte in qualsiasi circostanza, entrato in vigore per la Svizzera nel 2003, la pena di morte è proibita sia in tempo di pace, sia in tempo di guerra.

1.2 Necessità di agire e obiettivi

L'impegno della Svizzera per il rispetto dei diritti dell'uomo è un mandato costituzionale e legale. L'abolizione della pena di morte e la prevenzione della tortura sono obiettivi concreti della strategia di politica estera del 2020–2023²⁵ del Consiglio federale (obiettivo 1.3). Nel settembre 2017 la Svizzera è inoltre entrata a far parte dell'Alleanza globale e nel marzo 2021 ha appoggiato l'adozione della raccomandazione del Consiglio d'Europa, per cooperare con gli Stati che concordano sulla necessità di limitare il commercio internazionale di strumenti di tortura. Si tratta ora, mediante il presente disegno, di adeguare anche la legislazione nazionale agli sviluppi in atto a livello internazionale, nonché alla normativa UE. Sarebbe inaudito che la Svizzera, a causa di lacune legislative, diventasse una piattaforma di elusione utilizzabile per il commercio di strumenti di tortura.

La Svizzera ha adempiuto solo in parte alla suddetta raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2021: ad esempio, l'articolo 21 lettera c della legge del 15 dicembre 2000²⁶ (LATer) vieta il commercio di medicinali «se vi è motivo di ritenere che servano a giustiziare esseri umani». La LATer usa l'espressione «giustiziare esseri umani», mentre la nuova legge sugli strumenti di tortura (LSTor) parla esplicitamente di «pena di morte», in accordo con la terminologia del regolamento anti-tortura

¹⁹ General Comment No. 36 on article 6: right to life. Rz. 35. Consultabile all'indirizzo: www.ohchr.org > Search > General comment No. 36 on article 6: right to life.

²⁰ RS **0.107**

²¹ Report N° 62/02 Case 12.285 Michael Domingues v. United States. Abs. 85. Consultabile all'indirizzo: www.oas.org > Search > Report N° 62/02.

²² RS **0.103.22**

²³ RS **0.101.06**

²⁴ RS **0.101.093**

²⁵ Strategia di politica estera 2020–2023. Consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera.

²⁶ RS **812.21**

dell'UE. All'articolo 50 dell'ordinanza del 14 novembre 2018²⁷ sull'autorizzazione dei medicinali (OAMed) sono definite le procedure per l'autorizzazione di medicinali utilizzabili per l'esecuzione di esseri umani. L'articolo 21 LATer prevede che gli elenchi relativi ai medicinali suddetti siano pubblicati da Swissmedic e corrispondono a quelli di cui all'allegato 2 della raccomandazione del Consiglio d'Europa e all'allegato IV del regolamento anti-tortura dell'UE.

La raccomandazione del Consiglio d'Europa – analogamente al regolamento anti-tortura dell'UE – comprende disposizioni inerenti anche ad altre merci: quelle che possono essere impiegati soltanto per la pena di morte o a scopo di tortura e quelle che possono avere anche altre utilizzazioni. Il presente disegno mira a creare una base legale per controllare e, se del caso, vietare il commercio di queste merci, così da ottenere un effetto deterrente e prevenire il rischio che la Svizzera divenga sede di operazioni vietate dall'UE.

1.3 Alternative esaminate e opzione scelta

Attualmente in Svizzera non vige alcuna legge che disciplini il controllo di merci utilizzabili a scopi di tortura o per la pena di morte. Sono in vigore alcune leggi settoriali inerenti a determinate merci, in particolare la LATer, la legge del 20 giugno 1997²⁸ sulle armi (LArm) e la legge del 13 dicembre 1996²⁹ sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI). Alcune delle merci soggette al regolamento anti-tortura dell'UE (e di conseguenza anche alla raccomandazione del Consiglio d'Europa) – come ad es. gli agenti irritanti – sono già comprese nella normativa vigente menzionata (v. commento all'art. 12). Anche se per il momento non ci sono merci contemplate anche dall'elenco relativo alla legge federale del 13 dicembre 1996³⁰ sul materiale bellico (LMB), per il futuro non si possono escludere sovrapposizioni. Comunque, fatta eccezione per la LATer, in relazione a determinati medicinali, le leggi vigenti non prevedono alcuna verifica delle merci sotto il profilo della loro utilizzabilità a scopo di tortura o per la pena di morte e – anche qualora questo tipo di utilizzazione non fosse da escludere – esse non stabiliscono alcun criterio per impedire degli scambi. La LSTor prevede che oltre alle merci sia controllata anche la fornitura di assistenza tecnica che le concerne, attività che in Svizzera non è regolamentata. Secondo la legge federale del 27 settembre 2013³¹ sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP), soltanto in alcuni casi specifici essa potrebbe essere soggetta a notifica.

In seguito all'adozione della raccomandazione del Consiglio d'Europa la Svizzera potrebbe scegliere tra una delle opzioni seguenti:

- *mantenere lo status quo*: la Svizzera potrebbe limitarsi a prendere atto della raccomandazione del Consiglio d'Europa, che condivide. Tuttavia, in un settore in cui a livello nazionale e internazionale ha assunto posizioni fondate sui

²⁷ RS 812.212.1

²⁸ RS 514.54

²⁹ RS 946.202

³⁰ RS 514.51

³¹ RS 935.41

valori e che riveste una scarsa rilevanza per l'economia svizzera, in tal modo correrebbe il rischio, a livello di politica interna ed estera, di scostarsi dalle normative dell'UE e di diventare una piattaforma per operazioni di elusione;

- *riedere la normativa vigente (ad es. la LBDI o la LArm)*: il campo d'applicazione della LBDI concerne soltanto beni contemplati dagli elenchi di accordi internazionali e di regimi di controllo delle esportazioni multilaterali e politicamente vincolanti. La LBDI non contiene elenchi di valenza nazionale. D'altra parte, l'allegato 5 dell'ordinanza del 3 giugno 2016³² sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI) non si basa sulla LBDI bensì sulla LArm e sulla legge federale del 25 marzo 1977³³ sugli esplosivi (LEspl). Per recepire la raccomandazione del Consiglio d'Europa nella legislazione in materia di beni a duplice impiego occorrerebbe modificare radicalmente la legge e il suo campo d'applicazione. Invece il campo d'applicazione della LArm comprende sia armi vietate, sia armi soggette a notifica e autorizzazione, ma le attività soggette a questa legge non coincidono con le attività – vietate o soggette ad autorizzazione – del regolamento anti-tortura dell'UE;
- *emanare una nuova legge*: la Svizzera potrebbe emanare una nuova legge basandosi sul regolamento anti-tortura dell'UE. Si tratterebbe di riprenderne i contenuti, fissando le disposizioni principali nella legge e inserendo gli elenchi delle merci in un'ordinanza. In questo modo per le aziende svizzere e quelle dell'UE varrebbero le medesime regole e si ridurrebbe il rischio che la Svizzera sia utilizzata per eludere il regolamento anti-tortura dell'UE. Affinché tutte le merci soggette ad autorizzazione siano comprese nel campo d'applicazione di un'unica legge, i medicinali utilizzabili per la pena di morte potrebbero essere trasferiti da quello della LATer in quello della nuova legge.

Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone di emanare una nuova legge.

1.4 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020³⁴ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020³⁵ sul programma di legislatura 2019–2023. Con l'adozione della LSTor si adempie alla raccomandazione del Consiglio d'Europa.

32 RS 946.202.1

33 RS 941.41

34 FF 2020 1565

35 FF 2020 7365

2 **Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

La procedura di consultazione sull'avamprogetto di LSTor si è svolta dal 19 ottobre 2022 al 31 gennaio 2023.

Entro il termine della procedura, al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) sono pervenuti 45 pareri. La maggioranza dei Cantoni e dei gruppi d'interesse consultati hanno appoggiato l'avamprogetto, anche se da più parti sono giunte proposte di modifica e d'integrazione. Due gruppi d'interesse respingono il progetto.

I pareri relativi alle singole disposizioni della LSTor sono trattate al numero 5. Seguono considerazioni su alcuni aspetti.

Deroghe all'obbligo di autorizzazione

Deroghe all'obbligo di autorizzazione sono state chieste in relazione alla fornitura di assistenza tecnica connessa a merci soggette ad autorizzazione, finalizzate ad agevolare il compito delle autorità di perseguimento penale e gli interventi transfrontalieri di forze di polizia. Considerato che il regolamento anti-tortura dell'UE prevede deroghe corrispondenti, questa richiesta è stata accolta (v. commento all'art. 5 LSTor).

Sono state proposte deroghe all'obbligo di autorizzazione anche per gli articoli erotici. Stando alle informazioni fornite dall'Ufficio tedesco preposto all'economia e ai controlli all'esportazione (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*) questo tipo di merci non rientra nel campo d'applicazione del regolamento anti-tortura dell'UE; pertanto non va assoggettato alla LSTor. La richiesta di deroga è stata perciò respinta (v. commento all'art. 1 LSTor).

Recepimento dell'elenco di merci del regolamento anti-tortura dell'UE

Le opinioni riguardo ai contenuti degli elenchi di merci sono risultate divergenti: mentre alcuni partecipanti alla consultazione insistevano su elenchi per quanto possibile brevi, altri esigevano elenchi più ampi di quelli vigenti nell'UE. La LSTor adotta gli elenchi di merci del regolamento anti-tortura dell'UE: in questo modo si possono appianare le differenze tra la normativa svizzera e quella UE (v. commento all'art. 2 LSTor).

Creazione di una commissione d'esperti consultiva

Diversi gruppi d'interesse auspicavano la creazione di una commissione d'esperti consultiva, con il compito di coadiuvare le autorità competenti nel riesame degli elenchi di merci, ai fini del loro aggiornamento, e di mettere a disposizione informazioni e valutazioni utili per il trattamento delle operazioni soggette ad autorizzazione. Questa commissione avrebbe avuto anche il compito di vigilare sull'attuazione della LSTor.

Dal canto suo, l'UE ha istituito un gruppo di coordinamento anti-tortura, a cui affidare tutte le questioni in relazione con l'applicazione del regolamento, come ad esempio lo scambio d'informazioni nel quadro della prassi amministrativa (art. 31 del regolamento anti-tortura dell'UE). Il gruppo è composto da un rappresentante per ogni Stato

membro e si riunisce normalmente una volta all'anno. Serve da piattaforma per gli scambi d'informazioni tra gli Stati membri e non funge da comitato consultivo. La raccomandazione del Consiglio d'Europa non prevede la creazione di una commissione d'esperti.

È previsto che, in virtù della La LSTor, il Consiglio federale riprenda gli elenchi di merci vigenti nell'UE, e pertanto l'istituzione di una commissione d'esperti non comporterebbe vantaggi in termini di valore aggiunto. Di conseguenza questa richiesta viene respinta.

Documentazione

È stato chiesto che l'autorità preposta alle autorizzazioni documenti tutti i processi inerenti all'applicazione della nuova legge (quantità, valore, natura e tipo di merce nonché approvazioni concesse e respinte, con annesse valutazioni); la documentazione dovrebbe essere conservata per almeno dieci anni. Tuttavia una disposizione specifica non è necessaria: la legge del 26 giugno 1998³⁶ sull'archiviazione è applicabile.

Protezione dei dati

Nel quadro della consultazione sono emersi dubbi inerenti alla protezione dei dati in relazione all'assistenza amministrativa tra autorità svizzere. Il presente messaggio precisa che l'assistenza amministrativa viene prestata nel rispetto delle disposizioni federali e cantonali in materia di protezione dei dati (v. commento all'art. 13 LSTor).

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Nell'UE il regolamento anti-tortura disciplina il controllo degli strumenti di tortura dal 27 giugno 2005. Uno degli obiettivi della politica estera dell'UE consiste nella promozione del rispetto dei diritti fondamentali in Paesi terzi e nella regolamentazione delle merci che potrebbero essere utilizzate per la tortura. Per questo motivo il regolamento suddetto viene considerato uno strumento di politica estera. In questo settore l'UE ha pertanto introdotto la prima regolamentazione formale regionale. A livello europeo la proibizione assoluta della tortura, sancita dalle convenzioni ONU sui diritti dell'uomo, si fonda sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁷, secondo cui nessuno può essere condannato alla pena di morte né giustiziato (art. 2 par. 2), e nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 4). Per quanto concerne la Svizzera, la proibizione assoluta delle torture e dei maltrattamenti è stabilita nelle principali convenzioni sui diritti dell'uomo e nella CEDU.

Il regolamento anti-tortura dell'UE prevede divieti e obblighi di autorizzazione per il commercio internazionale di merci utilizzabili per la pena di morte, per la tortura o

³⁶ RS 152.1

³⁷ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.

per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Il regolamento comprende tre elenchi di merci:

- allegato II: merci vietate, utilizzabili praticamente soltanto per la pena di morte o la tortura. Il divieto concerne l'importazione, il transito, l'esportazione, la mediazione, la fornitura di assistenza tecnica, l'esposizione nel quadro di fiere e la pubblicità;
- allegato III: merci da controllare perché utilizzabili per la tortura. Esportazione, mediazione e fornitura di assistenza tecnica sono soggette ad autorizzazione;
- allegato IV: merci da controllare perché utilizzabili per la pena di morte. Anche in questo caso, esportazione, mediazione e fornitura di assistenza tecnica sono soggette ad autorizzazione.

Il regolamento non concerne l'importazione nell'UE di merci di cui agli allegati III o IV, né il trasferimento di dette merci da uno Stato membro dell'UE a un altro. Non vieta nemmeno gli scambi di merci dell'allegato II all'interno dell'UE. Si tratta di un regolamento obbligatorio, direttamente applicabile a tutti gli Stati membri dell'UE. Allo scopo di contenere al massimo gli oneri amministrativi a carico delle aziende che esportano medicinali d'importanza vitale, il regolamento prevede un sistema di autorizzazione generale dell'esportazione per le merci dell'allegato IV. Le aziende ottengono un'autorizzazione globale di esportazione se dispongono di un apparato di controllo adeguato, tale da impedire che i medicinali venduti vengano utilizzati per la pena di morte.

L'autorità competente può rifiutare un'autorizzazione se vi sono fondati motivi per ritenere che le merci elencate nell'allegato III potrebbero essere utilizzate per la tortura e quelle dell'allegato IV per la pena di morte. Inoltre, il transito di merci elencate agli allegati III e IV è vietato se chi effettua il transito è a conoscenza del fatto che sono utilizzate per la tortura. Nel decidere sulla concessione delle autorizzazioni, le autorità competenti degli Stati membri tengono conto delle decisioni giudiziarie internazionali adottate e dei risultati delle indagini condotte dagli organi competenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'UE, nonché dei rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, istituito dal Consiglio d'Europa, e del Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Possono prendere in considerazione altre informazioni pertinenti, tra cui sentenze disponibili emesse da tribunali nazionali, relazioni o altre informazioni predisposte da organizzazioni della società civile e informazioni sulle restrizioni applicate dal Paese di destinazione alle esportazioni delle merci elencate negli allegati II e III.

Le autorità preposte degli Stati membri vigilano sul rispetto dei divieti e degli obblighi di autorizzazione previsti dal regolamento. Gli Stati membri stabiliscono le norme relative alle sanzioni applicabili, che devono essere effettive, proporzionate e dissuasive (art. 33 par. 1 del regolamento anti-tortura dell'UE). Il regolamento anti-tortura dell'UE impone agli Stati membri di elaborare una relazione pubblica annuale, con informazioni dettagliate sulle richieste di autorizzazione ricevute e le decisioni prese in merito. Inoltre ogni cinque anni si procede a una verifica completa dell'attuazione del regolamento; la prossima è prevista per il 2025.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

La LSTor si prefigge di disciplinare il commercio internazionale di merci utilizzabili per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. In tale contesto, l'aggiornamento degli elenchi di merci sarebbe di competenza del Consiglio federale e verrebbe effettuato modificando gli allegati della pertinente ordinanza.

Il disegno di legge distingue tra gli strumenti primari di tortura, il cui commercio è in generale vietato, gli strumenti secondari di tortura, che hanno anche altre utilizzazioni pratiche, nonché i medicinali che potrebbero essere impiegati per la pena di morte:

- l'importazione, l'esportazione e il transito di strumenti primari di tortura, utilizzabili praticamente soltanto per la pena di morte, per la tortura e per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti vanno vietati. Occorre vietare anche la fornitura di assistenza tecnica connessa a strumenti di tortura e la loro pubblicità, compresa la presentazione nel quadro di fiere;
- gli strumenti secondari di tortura – che hanno anche altre utilizzazioni pratiche oltre alla pena di morte e ad altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti – sono soggetti ad autorizzazione all'atto dell'esportazione dalla Svizzera. L'obbligo di autorizzazione si applica anche alla fornitura di assistenza tecnica o di servizi di mediazione connessi a tali merci. Il transito di queste merci va invece vietato se vi sono fondati motivi per presumere che le merci siano destinate ad essere utilizzate per la tortura. Analogamente alla regolamentazione UE, la presente legge non prevede alcuna disposizione relativa all'importazione di strumenti secondari di tortura;
- i medicinali che potrebbero essere utilizzati per l'esecuzione capitale, attualmente soggetti alla LATer, vengono fatti rientrare nel campo di applicazione della presente legge.

4.2 Attuazione

Il Consiglio federale è incaricato di designare le autorità preposte all'autorizzazione e al controllo e di disciplinare il coordinamento (v. commento all'art. 12) e la procedura di autorizzazione. A questo scopo si avvale di un'ordinanza.

5 Commento ai singoli articoli

Titolo

Malgrado le proposte emerse nell'ambito della consultazione, il titolo rimane «Legge federale sul commercio di strumenti di tortura», perché corrisponde allo scopo della legge: non si tratta di un divieto totale degli strumenti di tortura, bensì del disciplinamento del loro commercio. Inoltre il riferimento a «strumenti» o «merci» non riveste

di per sé alcuna valenza (positiva). Nel quadro del controllo delle esportazioni si parla peraltro anche di «beni» e/o «materiale» («beni utilizzabili a fini civili e militari», «materiale d'armamento», «materiale bellico», ecc.). Mentre l'UE ricorre al termine «merci», come si evince ad esempio dal comunicato stampa del Consiglio dell'UE del 14 novembre 2016³⁸, nella LSTor si è optato per il più generico «strumenti».

Ingresso

L'ingresso rimanda all'articolo 54 capoversi 1 e 2 della Costituzione federale (Cost.)³⁹. La LSTor, che disciplina il commercio internazionale di merci utilizzabili per la tortura e la pena di morte, rientra nell'ambito degli affari esteri (cpv. 1) e contribuisce a far rispettare i diritti umani (cpv. 2).

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

Oggetto della legge è il commercio transfrontaliero di merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Si tratta dell'importazione, del transito e dell'esportazione di queste merci, come pure della mediazione, della pubblicità e della fornitura di assistenza tecnica a loro connesse. Questa disposizione corrisponde a quella della raccomandazione del Consiglio d'Europa e del regolamento anti-tortura dell'UE.

Art. 2 Campo d'applicazione

Al Consiglio federale spetta la decisione sulle merci da assoggettare alla LSTor; in quest'ambito si attiene agli allegati II–IV del regolamento anti-tortura dell'UE. Le merci disciplinate dalla LSTor verranno enumerate negli elenchi della pertinente ordinanza d'esecuzione. Ciò permetterà di recepire nell'ordinanza le modifiche degli allegati al regolamento anti-tortura dell'UE.

- Un allegato conterrà l'elenco degli strumenti primari di tortura, quelli cioè che possono essere utilizzati praticamente soltanto per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti;
- in un altro allegato verrà inserito l'elenco degli strumenti secondari di tortura: si tratta di merci che possono avere altri impieghi pratici oltre a quelli inerenti alla pena di morte, alla tortura o ad altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti; e da ultimo
- un terzo allegato comprenderà l'elenco dei medicinali potenzialmente utilizzabili per le esecuzioni capitali.

Questo approccio, fondato sugli elenchi suddetti, permette agli attori economici interessati di operare in un contesto di sufficiente certezza del diritto, e di sapere esattamente quali merci sono assoggettate alla LSTor.

³⁸ «Merci destinate alla tortura: il Consiglio adotta il regolamento modificativo». Consultabile all'indirizzo: www.consilium.europa.eu > Notizie e media > Comunicati stampa > 14 novembre 2016.

³⁹ RS 101

Gli articoli erotici non rientrano nel campo d'applicazione della LSTor: anche nel caso del regolamento anti-tortura dell'UE queste merci sono escluse.

Dalla consultazione è emersa una grande diversità di opinioni in merito ai contenuti degli elenchi di merci. Alcuni gruppi d'interesse auspicavano che la Svizzera andasse oltre le disposizioni UE; altri, invece, che gli elenchi fossero per quanto possibile succinti. Altri ancora mettevano in guardia dallo stabilire elenchi più ridotti di quelli UE. È stato inoltre chiesto di inserire nella LSTor un divieto di sperimentazione e ricerca sugli animali. Il recepimento degli elenchi di merci stilati dall'UE consente di colmare le divergenze normative tra Svizzera e UE. Gli elenchi sono esaustivi: possono però essere riveduti ed adeguati a nuove situazioni. Considerato che gli elenchi svizzeri di merci dovrebbero conformarsi a quelli dell'UE, la LSTor non prevede alcuna procedura specifica di riesame.

La presente legge si applica al territorio doganale svizzero, ai depositi doganali svizzeri e alle enclave doganali svizzere. In questo modo il territorio in cui vige la normativa sul commercio degli strumenti di tortura corrisponde a quello della normativa sul controllo dei beni a duplice impiego. Occorrerà precisare nell'ordinanza d'esecuzione che le forniture a rappresentanze diplomatiche o consolari e a organizzazioni internazionali situate sul territorio doganale svizzero valgono come esportazioni ai sensi della LSTor. Non si prevede invece di assoggettare alla LSTor le imprese svizzere all'estero.

Le domande continueranno ad essere ammesse soltanto se presentate da persone fisiche o giuridiche che hanno il domicilio civile oppure la sede o stabile organizzazione sul territorio svizzero, su quello del Principato del Liechtenstein, nel Comune di Büsingen am Hochrhein oppure nelle comunità di valle di Samnaun o Sampoair. A differenza della normativa sul controllo dei beni a duplice impiego, la presente legge non prevede deroghe per i turisti: gli strumenti secondari di tortura o i medicinali utilizzabili per esecuzioni capitali non possono ragionevolmente essere considerati oggetto ricordo.

La LSTor è applicabile soltanto nella misura in cui non si applica la LMB. I criteri per le autorizzazioni secondo la LMB sono sufficienti per impedire le operazioni inammissibili anche secondo la LSTor.

Art. 3 Definizioni

Sono considerate *strumenti primari di tortura* le merci che possono essere utilizzate praticamente soltanto per la pena di morte o per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Si tratta delle merci contenute nell'allegato II del regolamento anti-tortura dell'UE (forche, sedie elettriche, tavoli di contenzione, manette serrapollici, ecc.), il cui commercio transfrontaliero viene vietato dall'articolo 4 capoverso 1. Stando a informazioni del Consiglio d'Europa si tratta di una gamma relativamente ristretta di merci, attualmente prodotte o pubblicate a livello mondiale soltanto da poche imprese.

Per *strumenti secondari di tortura* si intendono merci che oltre alla pena di morte, alla tortura e ad altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti hanno anche altre utilizzazioni pratiche. Corrispondono a quelle di cui all'allegato III del regolamento anti-tortura dell'UE. Si tratta ad esempio di merci fabbricate per la contenzione di

persone, oppure di armi e materiale anti-sommossa utilizzati dalle autorità di perseguimento penale o per la difesa personale.

Ai sensi della LSTor la *mediazione* consiste nella creazione delle condizioni essenziali per concludere contratti relativi a fabbricazione, offerta, acquisto o trasferimento di merci, cessione di beni immateriali, concessione di diritti inerenti a beni nonché la conclusione di siffatti contratti, se la fornitura della prestazione spetta a terzi.

Il termine *assistenza tecnica* è ripreso dal regolamento anti-tortura dell'UE. La raccomandazione del Consiglio d'Europa non contiene alcuna definizione; nel relativo rapporto esplicativo questo termine è però utilizzato con un significato analogo a quello che riveste nel regolamento anti-tortura dell'UE. L'assistenza tecnica è pertanto qualsiasi ausilio tecnico connesso a sviluppo, fabbricazione, prova, assemblaggio, manutenzione e riparazione di merci, e la fornitura di altri servizi tecnici, in particolare sotto forma di istruzione, consulenza, formazione e trasmissione di conoscenze operative o competenze. L'assistenza tecnica comprende le forme verbali di assistenza e l'assistenza prestata con mezzi elettronici. La messa a disposizione di informazioni di dominio pubblico non costituisce assistenza tecnica.

Sezione 2: Divieti e obblighi di autorizzazione

Art. 4 Strumenti primari di tortura

L'importazione, il transito e l'esportazione di strumenti primari di tortura sono vietati. È inoltre vietato fornire a qualsiasi persona, organismo o entità in un Paese terzo servizi di mediazione riguardanti queste merci, indipendentemente dalla loro origine; è vietato anche fornire oppure offrire a qualsiasi persona, entità o organismo in un Paese terzo formazioni sul loro uso; sono vietate la pubblicità, la promozione o la fornitura di assistenza tecnica loro connesse; questo divieto vale anche per le attività pubblicitarie svolte da fabbricanti, aziende di distribuzione e società di marketing, e l'impiego di tecnologie di comunicazione di massa – come per esempio Internet, televisione, radio, giornali e riviste –, come pure per l'esposizione o la messa in vendita in occasione di mostre o fiere. I divieti corrispondono a quelli del regolamento anti-tortura dell'UE e della raccomandazione del Consiglio d'Europa. Ulteriori divieti non sono previsti.

L'importazione, il transito e l'esportazione sono invece soggetti ad autorizzazione se gli strumenti primari di tortura sono destinati esclusivamente a un museo pubblico. Per «musei pubblici» si intendono gli edifici museali accessibili al pubblico. Nel quadro della consultazione sono stati espressi pareri divergenti in merito a questa disposizione derogatoria. Un parere ne chiedeva un'applicabilità più ampia, mentre altri proponevano di renderla più restrittiva. Il diritto UE prevede una deroga corrispondente, che però è più estesa: comprende anche la fornitura di assistenza tecnica connessa all'esposizione nei musei pubblici. Nella LSTor la deroga viene formulata in modo molto restrittivo per ridurre al minimo il rischio di elusione della legge.

Art. 5 Strumenti secondari di tortura

Analogamente al regolamento anti-tortura dell'UE, la LSTor vieta il transito di strumenti secondari di tortura se vi sono fondati motivi per presumere che le merci in causa siano destinate ad essere utilizzate per la tortura o la pena di morte (cpv. 1).

L'esportazione di strumenti secondari di tortura, la mediazione e la fornitura di assistenza tecnica connesse a queste merci sono soggette ad autorizzazione (cpv. 2). A fini di uniformità si parla esclusivamente di «assistenza tecnica» ai sensi della definizione di cui all'articolo 3.

Anche l'UE assoggetta ad autorizzazione le merci in causa. Nel rapporto esplicativo concernente la raccomandazione del Consiglio d'Europa si nota che l'ONU e alcune organizzazioni non governative per i diritti dell'uomo come *Amnesty International*, la *Omega Research Foundation*, *Physicians for Human Rights*, lo *Stockholm International Peace Research Institute* e l'*Institute for Security Studies* hanno più volte segnalato l'uso illecito di materiale e merci speciali, in dotazione alle autorità di perseguimento penale, per infliggere torture. Inoltre, in occasione di manifestazioni di protesta e raduni si farebbe un uso sconsiderato del materiale anti-sommossa: gas lacrimogeni, spray al pepe, proiettili di plastica o di gomma. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno auspicato che l'autorizzazione sia prevista soltanto in mancanza di un'autorizzazione ai sensi della LBDI, della LMB o della LArm, oppure se un'attività non è conforme alla LPSP. In merito alla questione del coordinamento si rimanda al commento all'articolo 12.

L'articolo 11 paragrafo 3 e l'articolo 15 paragrafo 3 lettera a del regolamento anti-tortura dell'UE prevedono una deroga in caso di partecipazione di personale militare o civile a un'operazione UE o ONU di mantenimento della pace o di gestione delle crisi. La deroga vale anche in caso di operazioni basate su accordi nel campo della difesa tra gli Stati membri dell'UE e Paesi terzi. La raccomandazione del Consiglio d'Europa prevede una deroga simile al paragrafo 3.2.1. Nel quadro della consultazione diversi gruppi d'interesse hanno menzionato le ripercussioni della LSTor sul lavoro delle forze dell'ordine, in particolare per quanto attiene agli interventi transfrontalieri e alla fornitura di assistenza tecnica, auspicando una corrispondente deroga all'obbligo di autorizzazione. È stato anche rilevato che alcuni strumenti utilizzati dalla polizia nel quadro dei rimpatri accompagnati rientrerebbero nel campo d'applicazione della LSTor e sarebbero pertanto soggetti ad autorizzazione. Ciò varrebbe ad esempio per le cosiddette «maschere antisputo», inserite al n. 1.3 dell'allegato del regolamento anti-tortura dell'UE. Per motivare questa deroga si è fatto riferimento al considerando 26 del regolamento anti-tortura dell'UE, secondo cui è opportuno prevedere deroghe specifiche ai controlli sulle esportazioni per non ostacolare l'operatività delle forze di polizia.

Alla luce di quanto precede, è opportuno inserire anche nella LSTor una deroga analogica, subordinandola tuttavia alla reimportazione in Svizzera degli strumenti in causa. La deroga varrebbe per l'impiego transfrontaliero di forze di polizia e per l'impiego di personale militare o civile svizzero nel quadro di una misura per il mantenimento della pace o di una misura per il superamento di una crisi all'estero.

Art. 6 Medicamenti

Dal 2019 la LATer disciplina l'esportazione e il commercio all'estero di medicinali che potrebbero servire a giustiziare esseri umani (art. 21 cpv. 1 lett. c e 1bis). Secondo la OAMed l'esportazione o il commercio di determinati medicinali all'estero richiede in ogni caso un'autorizzazione di Swissmedic. Si tratterebbe ora di far rientrare nel campo d'applicazione della LSTor i medicinali che possono essere utilizzati per la pena di morte, affinché tutte le merci soggette ad autorizzazione – potenzialmente utilizzabili per la tortura o per esecuzioni capitali – siano disciplinate da un'unica legge. L'obbligo di autorizzazione viene tuttavia esteso anche alla fornitura di assistenza tecnica e alla mediazione, come avviene già nell'UE (cpv. 2). Conformemente alla prassi LATer vigente le autorizzazioni sono concesse caso per caso; diversamente rispetto alla normativa UE, la LSTor non prevede autorizzazioni generali d'esportazione.

I medicinali che potrebbero essere utilizzati per la pena di morte sono oggetto di un divieto di transito se vi sono fondati motivi per presumere che essi siano destinati a questo scopo (cpv. 1).

Le sostanze farmaceutiche utilizzate per la pena di morte possono essere anche medicinali salvavita. L'obbligo di autorizzazione accerta che i medicinali dell'elenco non vengano forniti per l'esecuzione della pena di morte, senza però impedirne il commercio legittimo con finalità legate alla medicina umana o veterinaria. La lista dei medicinali soggetti ad autorizzazione di esportazione, già pubblicata da Swissmedic, dovrà essere integrata come allegato nell'ordinanza d'esecuzione. La lista comprende soltanto i medicinali che potrebbero essere impiegati per la pena di morte e per i quali l'industria farmaceutica non ha predisposto controlli sufficienti a evitare che ciò avvenga.

Sezione 3: Rifiuto e revoca di autorizzazioni*Art. 7* Rifiuto di autorizzazioni

Le autorizzazioni sono rifiutate se vi sono fondati motivi per presumere che le merci soggette ad autorizzazione siano destinate a essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (cpv. 1). L'espressione «fondati motivi per presumere» definisce un grado di certezza inferiore a «sapere» e superiore a «non poter escludere»; descrive una probabilità di realizzazione dell'evento che pur non sfiorando necessariamente la certezza rimane comunque più elevata della media. Corrisponde al livello probatorio della verosimiglianza preponderante. In questo contesto, l'autorità può attenersi alla narrativa che risulta più verosimile rispetto a tutte le altre⁴⁰. Inoltre le autorizzazioni vengono rifiutate se vi sono fondati motivi per presumere che le merci non rimangano presso il destinatario finale dichiarato (cpv. 2 lett. a) e se non c'è il consenso da parte dello Stato originario alla riesportazione, qualora quest'ultimo lo richieda (cpv. 2 lett. b). Un ulteriore motivo di rifiuto risiede in un eventuale divieto d'importazione da parte dello Stato destinatario (cpv. 2 lett. c). Inoltre, in accordo all'articolo 6 capoverso 1 lettera c LBDI,

⁴⁰ Decisione del Tribunale amministrativo federale B-4161/2020 dell'11 gennaio 2021, consid. 4.5.

non devono essere state emanate misure coercitive ai sensi della legge del 22 marzo 2002⁴¹ sugli embarghi (LEmb) che contrastino con il rilascio di un'autorizzazione (cpv. 2 lett. d).

Nel quadro della consultazione diversi gruppi d'interesse hanno proposto che le autorità che rilasciano le autorizzazioni valutino le domande basandosi sui rapporti di organi internazionali, della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), del Dipartimento federale degli affari esteri e della società civile. È previsto che il Consiglio federale definisca le modalità procedurali nell'ordinanza d'esecuzione. È stato anche chiesto di integrare la disposizione in questione con un rifiuto obbligatorio dell'autorizzazione nel caso in cui domande sostanzialmente identiche siano già state respinte da altri Stati del Consiglio d'Europa nei tre anni precedenti. La raccomandazione del Consiglio d'Europa non prevede alcun obbligo a questo riguardo: in merito ad autorizzazioni ed esportazioni raccomanda invece il libero scambio di informazioni tra Stati membri. Pertanto non viene introdotto unilateralmente alcun obbligo corrispondente a quello richiesto.

Art. 8 Revoca di autorizzazioni

Le autorizzazioni sono revocate se non sussistono più le condizioni per l'autorizzazione (cpv. 1).

In generale, un'autorizzazione può essere soggetta ad oneri. Se questi cessano di essere adempiuti, l'autorizzazione rimane comunque legalmente valida. Occorre perciò stabilire che, nell'ambito della legislazione sugli strumenti di tortura, un'autorizzazione può essere revocata se gli oneri che la concernono non sono più adempiuti (cpv. 2).

Sezione 4: Disposizioni penali

Art. 9 Infrazioni

È punito con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria chi intenzionalmente viola un divieto di cui agli articoli 4 capoverso 1, 5 capoverso 1 o 6 capoverso 1 (cpv. 1 lett. a) oppure esercita, senza disporre della necessaria autorizzazione, un'attività soggetta ad autorizzazione secondo l'articolo 5 capoverso 2 o l'articolo 6 capoverso 2 (cpv. 1 lett. b). Una pena di uguale entità è comminata a chi fornisce o fa fornire merci o servizi di mediazione di cui agli articoli 4–6 a una persona o in un luogo differente dal destinatario o dalla destinazione menzionata nell'autorizzazione (cpv. 1 lett. c), oppure fa pervenire merci di cui agli articoli 4–6 a una persona pur sapendo o dovendo presumere che questa le trasferirà direttamente o indirettamente a un destinatario a cui è vietato fornirle (cpv. 1 lett. d). È invece punito con una pena pecuniaria chi intenzionalmente fornisce in modo inesatto indicazioni essenziali per l'autorizzazione (cpv. 2 lett. a), non adempie a un onere connesso all'autorizzazione (cpv. 2 lett. b) oppure non dichiara o dichiara in modo inesatto l'importazione, l'esportazione o il transito di merci di cui agli articoli 4–6 (cpv. 2 lett. c). Se l'infrazione di cui ai capoversi 1 o 2 è dovuta a negligenza, la pena è una multa (cpv. 3).

⁴¹ RS 946.231

Art. 10 Infrazioni commesse nella gestione degli affari

In caso di infrazioni alla LSTor commesse nella gestione degli affari si applica l'articolo 6 della legge federale del 22 marzo 1974⁴² sul diritto penale amministrativo (DPA), analogamente a quanto previsto dalla legislazione in materia di materiale bellico e di controllo dei beni a duplice impiego. Si tratta di provvedere affinché non sia ritenuta responsabile solo la persona che compie l'atto punibile, ma anche chi assume un ruolo di garante e non assicura la conformità della gestione degli affari⁴³.

Art. 11 Giurisdizione

Il perseguimento e il giudizio delle infrazioni sottostanno alla giurisdizione federale.

Sezione 5: Collaborazione tra autorità**Art. 12** Coordinamento

Visto il campo d'applicazione della LSTor, alcune fattispecie potrebbero essere soggette sia alla nuova legislazione, sia a leggi già in vigore. In questi casi le autorità competenti devono poter coordinare le procedure. L'articolo 16 LPSP contiene già una disposizione relativa al coordinamento. Le leggi in questione sono la LArm, la LPSP e la LBDI.

Come opportunamente rilevato nel quadro della consultazione, le sovrapposizioni normative concernerebbero soprattutto gli agenti irritanti. La lista di merci del regolamento anti-tortura dell'UE comprende gli agenti irritanti seguenti: *vanillilamide dell'acido pelargonico* (PAVA, nr. CAS 2444-46-4), *oleoresina di capsicum* (OC, nr. CAS 8023-77-6) nonché miscele contenenti almeno lo 0,3 % in peso di PAVA o OC e un solvente. Questi due agenti irritanti non sono menzionati *esplicitamente* in alcuna altra lista di merci da controllare. Secondo l'ordinanza del 2 luglio 2008⁴⁴ (OArm) e l'ordinanza del 25 febbraio 1998⁴⁵ sul materiale bellico (OMB) tra gli agenti irritanti rientrano soltanto il *cianuro di bromobenzile* (CA, n. CAS 5798-79-8), l'*o-clorobenzilidenemalononitrile* (CS, n. CAS 2698-41-1), l'*o-cloroacetofenone* (CN, n. CAS 532-27-4) e la *dibenz-(b,f)-1,4-ossazepina* (CR, n. CAS 257-07-8). Invece l'allegato 3 OBDI enumera gli agenti irritanti al punto ML7d analogamente all'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea⁴⁶. Trattandosi di un elenco *non esaustivo*, redatto a titolo illustrativo, che rinuncia a definire gli agenti irritanti («agenti antisommossa»), il punto ML7d include PAVA e OC. Per quanto attiene a queste sostanze la nuova LSTor si sovrappone alla LBDI e, di conseguenza, potrebbe essere necessario ottenere un'autorizzazione sia secondo la LSTor sia secondo la LBDI.

Al punto ML7e sono menzionate anche le apparecchiature per la disseminazione degli agenti chimici irritanti di cui al ML7d. In questo caso però non ci sono sovrappo-

⁴² RS 313.0

⁴³ Sentenza del Tribunale federale 6B-108/2022 del 27 aprile 2022, consid. 2.2.

⁴⁴ RS 514.541

⁴⁵ RS 514.511

⁴⁶ Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea, GU C 72 del 28.2.2023, pag. 2.

sizioni, perché ai punti 3.1 e 3.6 dell'allegato III del regolamento anti-tortura dell'UE si escludono esplicitamente dal campo d'applicazione le attrezzature del ML7e. In effetti la LArm considera armi i «dispositivi che, spruzzando o polverizzando sostanze, sono concepiti per nuocere durevolmente alla salute delle persone» (art. 4 cpv. 1 lett. b). Tuttavia ciò vale unicamente per gli agenti chimici irritanti elencati all'allegato 2 dell'OArm, che non sono soggetti alla LSTor. Sotto questo aspetto la nuova legge non si sovrappone dunque in alcun modo alla LArm. Fanno eccezione le apparecchiature per la disseminazione di agenti chimici irritanti che per il loro aspetto possono essere scambiati per vere armi da fuoco: ai sensi della LArm si tratta di armi (art. 4 cpv. 1 lett. g) e di conseguenza rientrano nel campo d'applicazione di quest'ultima; per la loro esportazione occorre pertanto un'autorizzazione secondo la legislazione in materia di controllo dei beni a duplice impiego. L'allegato III del regolamento anti-tortura dell'UE (punto 3.1) comprende armi e materiale portatili che servono a somministrare o diffondere sostanze chimiche inabilitanti o irritanti, tra cui anche le apparecchiature per la loro disseminazione.

Anche i dispositivi a scarica elettrica sono armi ai sensi della LArm (art. 4 cpv. 1 lett. e). L'articolo 5 capoverso 2 lettera c LArm ne vieta l'alienazione, l'acquisto, la mediazione per destinatari in Svizzera, l'introduzione sul territorio svizzero e il possesso. La loro esportazione è disciplinata dall'OBDI ed è soggetta ad autorizzazione. Nel caso dei dispositivi a scarica elettrica e delle apparecchiature per la disseminazione delle sostanze irritanti risultano così delle sovrapposizioni – da un lato la LSTor, dall'altro la LArm in combinato disposto con la OBDI – che rendono necessario un coordinamento sul piano formale e materiale.

La possibilità di sovrapposizioni sussiste anche in relazione alla fornitura prestazioni di assistenza tecnica ai sensi della LSTor che corrispondono a prestazioni di sicurezza private secondo la LPSP: ad esempio, la formazione concernente determinate merci rientrerebbe sia nel campo d'applicazione della LSTor, sia in quello della LPSP. Si propone pertanto di menzionare la nuova legge nella disposizione della LPSP relativa al coordinamento (vedi commento all'art. 17).

Alla luce delle sovrapposizioni suddette, e in aggiunta al coordinamento previsto all'articolo 12 capoverso 2, si propone di adeguare la LBDI in modo che questa risulti applicabile solo nella misura in cui non lo sia la nuova legge (v. commento all'art. 17).

Per ciò che concerne la LMB attualmente non sussiste alcuna sovrapposizione con il campo d'applicazione della LSTor. Ciononostante è opportuno prevedere che quest'ultima rispetto alla LMB sia applicabile soltanto in via sussidiaria (v. art. 2 cpv. 3).

Per quanto attiene alle possibili sovrapposizioni normative di cui sopra, all'articolo 11 paragrafo 1 il regolamento anti-tortura dell'UE contiene a sua volta una regola di conflitto, che esclude dal campo d'applicazione dello stesso regolamento le merci di

cui all'allegato III che sottostanno al regolamento (UE) n. 258/2012⁴⁷ (regolamento dell'UE sulle armi da fuoco), al regolamento (UE) 2021/821⁴⁸ (regolamento dell'UE sui prodotti a duplice uso), che è una nuova versione del regolamento (CE) n. 428/2009⁴⁹, o alla posizione comune 2008/944/PESC⁵⁰.

Art. 13 Assistenza amministrativa tra autorità svizzere

L'articolo stabilisce che, nella misura in cui è necessario per l'attuazione della LSTor, le competenti autorità di Confederazione e Cantoni si scambiano dati e ne trasmettono alle autorità di sorveglianza preposte.

La suddetta trasmissione di dati deve essere conforme alle direttive della Confederazione e dei Cantoni in materia protezione dei dati. Nel quadro della consultazione sono state segnalate incertezze riguardo alla protezione dei dati. Inizialmente era previsto che le autorità penali informassero in tempi rapidi sulle decisioni da loro emesse in applicazione della LMB, della LArm, della LEspl, della legge federale del 25 giugno 1982⁵¹ sulle misure economiche esterne e della LBDI. Poiché le decisioni emesse sono rilevanti soprattutto per la legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego e quella sul materiale bellico – in relazione al rilascio di autorizzazioni generali d'esportazione rispettivamente di autorizzazioni di principio – una disposizione corrispondente nella LSTor non è necessaria. Tuttavia, la LPSP, la LBDI, e la LMB vanno integrate con disposizioni corrispondenti, allo scopo di includere anche le decisioni basate sulla nuova LSTor (v. commento all'art. 17).

Art. 14 Assistenza amministrativa tra autorità svizzere ed estere

L'autorità che rilascia le autorizzazioni va messa in condizione di collaborare e condividere dati con le competenti autorità di altri Stati. Questa forma di collaborazione si è dimostrata efficace soprattutto nell'ambito della legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego. La Svizzera può però ottenere dati dalle autorità estere soltanto se, a sua volta, mette loro a disposizione i propri. La presente disposizione permette, non da ultimo, di ottemperare alla raccomandazione del Consiglio d'Europa per quanto attiene allo scambio d'informazioni su autorizzazioni ed esportazioni.

⁴⁷ Regolamento (UE) n. 258/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che attua l'articolo 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone autorizzazioni all'esportazione, misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, GU L 94 del 30.3.2012, pag. 1.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso, GU L 206 dell'11.6.2021, pag. 1.

⁴⁹ Regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso, GU L 134 del 29.5.2009, pag. 1.

⁵⁰ Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, GU L 335 del 13.12.2008, pag. 99.

⁵¹ RS **946.201**

Questo scambio di dati si limita all'esecuzione della LSTor in Svizzera o delle disposizioni estere corrispondenti. Le autorità estere sottostanno all'obbligo del segreto e devono garantire protezione contro lo spionaggio economico (cpv. 1 lett. b).

L'autorità che rilascia le autorizzazioni può trasmettere dati inerenti a natura, quantità, luogo di destinazione e di utilizzazione, impiego previsto e destinatario finale delle merci; persone coinvolte nella fabbricazione delle merci, nella loro fornitura o nella mediazione ad esse connessa; modalità finanziarie dell'operazione (cpv. 2).

Sezione 6: Disposizioni finali

Art. 15 Esecuzione

Il Consiglio federale definisce mediante ordinanza gli aspetti relativi all'esecuzione, alla procedura di controllo e all'esecuzione alla frontiera, e designa le autorità preposte all'autorizzazione e al controllo (unità amministrative del DEFR o del Dipartimento federale di giustizia e polizia, oppure di Swissmedic). Non è prevista alcuna nuova autorità preposta ad autorizzazioni e controlli (v. n. 6.1). Anche il ruolo delle altre unità amministrative interessate dal progetto di legge verrà disciplinato tramite ordinanza, così come l'arco di validità delle autorizzazioni.

Art. 16 Rendiconto

Analogamente a quanto avviene per la LBDI e la LEmb, il Consiglio federale riferirà ogni anno all'Assemblea federale, nel quadro del rapporto sulla politica economica esterna, riguardo all'applicazione della LSTor. Questo obbligo di rendiconto favorisce la trasparenza sulle attività dell'Esecutivo.

Art. 17 Modifica di altri atti normativi

Legge federale sul materiale bellico

L'articolo 41 LMB viene integrato con un nuovo capoverso, secondo cui le autorità penali notificano d'ufficio alle autorità preposte all'autorizzazione le decisioni che hanno emanato in applicazione della stessa legge, della LArm, della LPSP, della LEspl, della legge federale sulle misure economiche esterne, della LBDI e della LSTor. La disposizione di cui al capoverso 1 del medesimo articolo viene formulata in modo più semplice.

Secondo l'articolo 9 capoverso 1 LMB necessitano di un'autorizzazione di principio le persone fisiche e giuridiche che, su territorio svizzero, intendono fabbricare materiale bellico, commerciarlo oppure o procurarne a titolo di mediatore professionale a destinatari all'estero. L'articolo 10 capoverso 1 LMB prevede che detta autorizzazione di principio sia rilasciata a persone fisiche o giuridiche che offrono le necessarie garanzie di una gestione regolare degli affari e la cui attività prevista non lede gli interessi del Paese. Per valutare se la prima di queste due condizioni è soddisfatta, la SECO, in quanto autorità che rilascia le autorizzazioni, deve poter accertare se la persona fisica o giuridica interessata è già stata condannata per infrazioni alla LMB, alla LArm, alla LPSP, alla LEspl, alla LBDI o alla LSTor.

Legge sugli agenti terapeutici

L'articolo 21 capoverso 1 lettera c e capoverso 1^{bis} LATer viene abrogato (v. commento all'art. 6 LSTor). L'obbligo di autorizzazione per l'esportazione di medicinali utilizzabili per la pena di morte, attualmente previsto nella LATer, viene inserito nella LSTor. Si tratta di riunire in un'unica legge tutte le disposizioni relative alle merci soggette al regolamento anti-tortura dell'UE.

Legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero

La disposizione di coordinamento di cui all'articolo 16 LPSP viene adeguata in modo da includere la nuova LSTor. Anche le forniture di assistenza tecnica secondo la LSTor possono costituire delle prestazioni di sicurezza private ai sensi della LPSP. Una fattispecie può dunque rientrare sia nel campo di applicazione della LSTor sia in quello della LPSP. Visto che le valutazioni materiali basate sulle due leggi in questione rispondono a criteri differenti, è probabile che dalla sovrapposizione dei due campi di applicazione derivino problemi di coerenza quando si attuano le diverse basi legali. Occorre perciò provvedere affinché in base alla LPSP si possano coordinare sul piano materiale le fattispecie soggette sia alla LPSP sia alla LSTor, come avviene già per quanto attiene a LBDI, LMB e LEmb. Il Consiglio federale prevede di adeguare di conseguenza l'articolo 8a dell'ordinanza del 24 giugno 2015⁵² sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (OPSP), in cui viene disciplinato l'obbligo di notifica in relazione con la LMB e la LBDI.

All'articolo 28 LPSP va aggiunto un nuovo capoverso 3. Affinché si possa disporre di tutte le informazioni rilevanti ai fini della valutazione di una domanda o di una notifica, è importante che le autorità penali informino in tempi brevi le autorità preposte all'autorizzazione sulle decisioni che hanno emanato in applicazione della LBDI, della LMB, della LSTor, della LArm, della LEspl, e della legge federale sulle misure economiche esterne.

Legge federale sulle misure economiche esterne

Visto che la nuova LSTor prevede un rapporto annuale sulla sua applicazione, occorre adeguare l'articolo 10 della legge sulle misure economiche esterne affinché anche la nuova legge sia contemplata dall'elenco dei rendiconti annuali che corredano i rapporti sulla politica economica esterna.

Legge sul controllo dei beni a duplice impiego

Le disposizioni della nuova LSTor prevalgono su quelle della LBDI. L'articolo 2 LBDI viene perciò integrato con una menzione alla legislazione sugli strumenti di tortura. Di conseguenza i motivi di rifiuto della legislazione in materia di controllo dei beni a duplice impiego non valgono per gli strumenti di tortura, per i quali non sarebbero adeguati. Si applicano invece i motivi di rifiuto secondo la nuova legge.

⁵² RS 935.411

Due modifiche della LBDI concernono soltanto il testo francese. Sono finalizzate a:

- precisare il concetto di mediazione (art. 3 lett. e);
- correggere sotto il profilo grammaticale e chiarire una formulazione (art. 14 cpv. 1 lett. e).

La SECO può rilasciare autorizzazioni generali d’esportazione ordinarie e straordinarie. Affinché possa verificare che le condizioni per il rilascio siano soddisfatte, è necessario che le autorità penali notifichino rapidamente e d’ufficio le decisioni che hanno emanato in applicazione della legge suddetta, della LMB, della LArm, della legge federale del 21 marzo 2003⁵³ sull’energia nucleare, della LPSP, della LEspI, della legge federale sulle misure economiche esterne e della LSTor. All’articolo 19 LBDI va pertanto aggiunto un capoverso 2. Il capoverso 1 necessita invece di una semplificazione linguistica.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

L’esecuzione della legge non richiede che vengano istituite nuove autorità. A questo scopo le attuali strutture amministrative sono sufficienti. Non è prevista la creazione di nuovi posti.

Per farsi un’idea del possibile numero di domande da evadere può essere utile un confronto con l’UE, dove – secondo la relazione della Commissione al Parlamento europeo del 31 ottobre 2022⁵⁴ – nel 2017 sono state rilasciate 295 autorizzazioni, 231 nel 2018, 285 nel 2019, 247 nel 2020 e 275 nel 2021. Dall’entrata in vigore dell’articolo 21 LATer, Swissmedic ha rilasciato soltanto poche autorizzazioni all’anno: 8 nel 2019, 13 nel 2020, 3 nel 2021 e 6 nel 2022. Alla luce di questi dati, si può ritenere che l’entrata in vigore della LSTor comporterà un numero limitato di nuove domande.

Il perseguimento delle infrazioni sarà di competenza della giurisdizione federale. Anche se non è possibile stimare in anticipo il numero dei casi relativi alla nuova regolamentazione, questo ampliamento della giurisdizione federale comporterà nuovi compiti per le autorità federali di perseguimento penale. Se successivamente per queste ultime dovesse risultare un aumento considerevole del fabbisogno di risorse, un’eventuale richiesta supplementare di fondi andrà presentata a tempo debito al Parlamento.

⁵³ RS 732.1

⁵⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle autorizzazioni all’esportazione comunicate nel 2021 a norma del regolamento relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti. Consultabile all’indirizzo: eur-lex.europa.eu > Search > COM(2022) 567 final.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna non sono da prevedere ripercussioni.

6.3 Ripercussioni per l'economia

Visto lo scarso numero di imprese interessate, la nuova legge dovrebbe avere ripercussioni limitate. La rilevanza economica dell'esportazione di merci utilizzabili per la tortura può considerarsi scarsa.

Lo studio di fattibilità realizzato nel 2019 dal Consiglio d'Europa ha mostrato che negli Stati membri del Consiglio d'Europa il numero di aziende che producono, pubblicizzano o commerciano merci che potrebbero essere utilizzate per la tortura è piccolo. Lo studio ha identificato una società svizzera che pubblicizzava armi portatili a scarica elettrica. Oltre a ciò nel periodo 2014–2018 in almeno 27 Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui la Svizzera, sono state individuate imprese che hanno prodotto o pubblicizzato dispositivi antisommossa destinati alle autorità di perseguimento penale.

6.4 Ripercussioni per la società

Il divieto concernente gli scambi di merci destinate all'esecuzione della pena di morte o a scopi di tortura e la limitazione degli scambi concernenti le merci utilizzabili per la pena di morte o la tortura contribuiscono al rispetto dei diritti dell'uomo nel mondo.

6.5 Ripercussioni per l'ambiente

Il progetto non comporta alcuna ripercussione per l'ambiente.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il disegno si basa sull'articolo 54 capoversi 1 e 2 Cost. – secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione, che contribuisce a far rispettare i diritti umani – e sulla competenza della Confederazione in materia di legislazione penale. L'emanaione di una legge sugli strumenti di tortura rientra nelle competenze della Confederazione e adempie agli scopi di politica estera suddetti, perché si disciplina il commercio di beni il cui uso può comportare la violazione dei diritti dell'uomo.

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

Il progetto mira ad adempiere interamente alla raccomandazione del Consiglio d'Europa, e a permettere così di rafforzare l'impegno della Svizzera contro la pena di morte e la tortura.

L'introduzione di un nuovo controllo alle esportazioni di merci è in contrasto con il diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), in particolare con diverse disposizioni dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947⁵⁵ sulle tariffe doganali e il commercio (GATT), tra cui quella relativa al trattamento generale della nazione più favorita, di cui all'articolo I, e quella di cui all'articolo XI, inerente all'abolizione generale delle restrizioni quantitative. Il diritto OMC prevede tuttavia delle deroghe, se necessarie alla protezione della sanità e della vita delle persone (articolo XX b GATT).

L'Accordo del 22 luglio 1972⁵⁶ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea si applica, con delle eccezioni, ai prodotti figuranti nei capitoli 25 a 97 del Sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci (art. 2). Tra questi figurano anche le merci soggette alla nuova legge. L'Accordo non consente alcuna nuova restrizione quantitativa all'importazione o all'esportazione (art. 13 e 13^{bis}). Tuttavia permette i divieti o le restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito, se giustificati da motivi di tutela della salute e della vita delle persone (art. 20).

Anche la Convenzione del 4 gennaio 1960⁵⁷ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) contempla una disposizione analoga (art. 13).

Per i motivi suddetti il disegno non è incompatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 **Forma dell'atto**

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il disegno di legge prevede restrizioni della libertà economica e disposizioni penali.

7.4 **Subordinazione al freno alle spese**

Il disegno di legge non comporta uscite subordinate al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

⁵⁵ RS **0.632.21**

⁵⁶ RS **0.632.401**

⁵⁷ RS **0.632.31**

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il disegno non pregiudica il principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il disegno di legge non prevede aiuti finanziari o sussidi.

7.7 Delega di competenze legislative

Il disegno di legge autorizza il Consiglio federale a integrare la legge con un'ordinanza sul commercio degli strumenti di tortura per disciplinare in dettaglio la procedura di autorizzazione, i controlli e la designazione delle autorità competenti.

7.8 Protezione dei dati

In virtù dell'articolo 57h della legge del 21 marzo 1997⁵⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, le autorità competenti possono gestire sistemi elettronici di gestione degli affari. Nel caso della presente legge si tratta di un sistema elettronico di autorizzazione, che permette la registrazione e il trattamento delle domande secondo la nuova legge. Ai dati personali possono accedere soltanto i collaboratori delle autorità competenti che necessitano imperativamente di tali dati per svolgere i loro compiti (v. commento all'art. 13). I dati che possono essere trasmessi alle autorità estere sono definiti all'articolo 14 capoverso 2.

⁵⁸ RS 172.010