

14.XXXX - VERSIONE PROVVISORIA, 29.01.2014

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

del 29 gennaio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo il progetto di un decreto federale concernente l'approvazione del 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

Il presente messaggio propone l'approvazione del 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, 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 di diritto internazionale giuridicamente vincolante sul commercio internazionale di armi. Le norme volte a regolare e a controllare il commercio internazionale di armi convenzionali e le misure per prevenire e combattere il commercio illecito contenute nell'accordo mirano a promuovere la sicurezza, la stabilità nonché la cooperazione, la trasparenza e la responsabilità in questo settore e a ridurre le sofferenze umane causate dall'abuso di armi.

Contenuto del progetto

Il trattato impegna gli Stati Parte a creare e a gestire un sistema nazionale di controllo e a vietare i trasferimenti di armi che potrebbero essere impiegate per commettere genocidi, crimini contro l'umanità o crimini di guerra. Le esportazioni di armi devono essere inoltre esaminate secondo una serie di criteri definiti per il rilascio delle autorizzazioni. Queste ultime vanno rifiutate qualora esista un forte rischio che le armi da esportare vengano impiegate per commettere gravi violazioni del diritto umanitario o dei diritti umani. Gli Stati Parte sono inoltre tenuti 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, della sicurezza e della politica economica. Per questo motivo il nostro Paese si è impegnato sin dall'inizio a favore di un accordo quanto più completo ed efficace possibile, partecipando attivamente ai negoziati e apportandovi un reale contributo, in particolare sul piano del diritto umanitario, del campo di applicazione e delle questioni tecniche relative ai controlli delle esportazioni. La Svizzera ha sottoscritto l'ATT il 3 giugno 2013. In questa occasione si è espressa a favore di un'applicazione rigorosa e ha sottolineato i vantaggi offerti da Ginevra quale possibile sede del futuro Segretariato. L'ATT sarà applicato mediante la legislazione sul materiale bellico che, tuttavia, non necessita di alcun adeguamento. Poiché le disposizioni del trattato contengono norme giuridiche, la sua approvazione sottostà a referendum facoltativo.

Indice

- 1 Presentazione del trattato**
 - 1.1 Situazione iniziale**
 - 1.1.1 Commercio internazionale di armi convenzionali**
 - 1.1.2 Regolamentazioni e obblighi vigenti sul piano internazionale**
 - 1.1.3 Controlli delle esportazioni di materiale bellico in Svizzera**
 - 1.1.4 Politica svizzera in materia di sicurezza, disarmo e controllo degli armamenti**
 - 1.1.5 Politica svizzera in materia di pace, diritti umani e attività umanitarie**
 - 1.2 Svolgimento e risultati delle negoziazioni**
 - 1.2.1 Un'iniziativa della società civile**
 - 1.2.2 Processo di preparazione nel quadro dell'ONU**
 - 1.2.3 Conferenze negoziali**
 - 1.2.4 Mandato negoziale e ruolo della Svizzera**
 - 1.2.5 Adozione del trattato da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU**
 - 1.2.6 Firma, ratifica ed entrata in vigore del trattato**
 - 1.2.7 Procedura di consultazione**
 - 1.3 Panoramica del contenuto del trattato e rapporto con la legislazione svizzera**
 - 1.3.1 Obiettivo del trattato**
 - 1.3.2 Attuazione del trattato in Svizzera**
 - 1.3.3 Obblighi principali derivanti dal trattato**
 - 1.3.4 Prevenzione delle diversioni**
 - 1.3.5 Cooperazione e assistenza internazionale**
 - 1.4 Valutazione**
 - 1.4.1 Contributo alla sicurezza internazionale, nazionale e umana**
 - 1.4.2 Svizzera: controlli delle esportazioni, approvvigionamento di materiale bellico e piazza industriale**
 - 1.4.3 Importanza per il diritto internazionale e aspetti legati alla neutralità**
 - 1.4.4 Cooperazione e assistenza internazionale**
 - 1.4.5 Universalità del trattato**

1.4.6 Ginevra quale sede del trattato

2 Commento ai singoli articoli del trattato

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze per la Confederazione

3.1.1 Conseguenze finanziarie

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo di personale

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

3.3 Ripercussioni economiche

3.4 Ripercussioni per la politica estera

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.3 Forma dell'atto

5.4 Dichiarazione interpretativa

5.5 Protezione dei dati

Decreto federale concernente l'approvazione del trattato sul commercio delle armi (progetto)

Trattato sul commercio delle armi

1 Presentazione del trattato

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Commercio internazionale di armi convenzionali

L'acquisizione di armi convenzionali da parte degli Stati per garantire la propria sicurezza interna ed esterna è di importanza fondamentale. Poiché sono pochi i Paesi che dispongono di una capacità industriale sufficiente ad assicurare la propria difesa, gran parte delle armi viene importata da altri Stati o fatta produrre 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, sicurezza ed economia. La complessità nel regolamentare il commercio mondiale di armi è pertanto una conseguenza del profondo influsso esercitato dalla politica internazionale e da una moltitudine di attori a livello statale e privato. Ulteriori aspetti del commercio internazionale di armi sono la mancanza di trasparenza e la difficoltà ad applicare una regolamentazione che ne garantisca il controllo.

È estremamente difficile calcolare l'entità 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 americani¹. 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 uniforme². 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 di 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, il tutto aggravato dall'eterogeneità delle definizioni di materiale d'armamento e delle relative relazioni con l'estero.

Il SIPRI stima che il volume globale del materiale d'armamento esportato tra il 2008 e il 2012 superi 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) rappresentano 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.

¹ 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.

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

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 Africa³. Queste percentuali dovrebbero riflettere approssimativamente la situazione del mercato nel prossimo futuro. A differenza di molti Paesi 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 vigenti sul piano internazionale

Il Trattato del 2 aprile 2013 sul commercio delle armi (Arms Trade Treaty, ATT) stabilisce per la prima volta norme vincolanti di diritto internazionale sulla regolamentazione e il 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 quelli a livello politico.

Prime fra tutti, le sanzioni emesse dal Consiglio di Sicurezza in base all'articolo 41 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945⁴ che 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 2002⁵ sugli embarghi (EmbG). Nell'ATT tali obblighi sono chiaramente riportati nell'articolo 6 paragrafo 1. Conformemente alla Convenzione del 18 settembre 1997⁶ sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiuomo e sulla loro distruzione e alla Convenzione del 30 maggio 2008⁷ 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 queste merci.

Il protocollo addizionale del 31 marzo 2001⁸ 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 2000⁹ contro la criminalità organizzata, vincola giuridicamente 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 efficaci 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. Qualora venissero riscontrate regole divergenti o contrastanti nei due accordi, la Svizzera applicherà la norma più rigorosa in modo da garantire il rispetto degli obblighi assunti e il conseguimento degli obiettivi fissati.

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

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

Oltre a queste convenzioni internazionali, sul piano politico la Svizzera si è impegnata ad applicare altri strumenti per regolare il commercio di armi tra i quali l'intesa di Wassenaar¹⁰ che ha lo scopo 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) e, di conseguenza, promuovere la sicurezza e la stabilità regionale e internazionale. I Paesi aderenti si accordano sugli standard dei 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 sulle armi leggere e di piccolo calibro delle Nazioni Unite¹¹ si limita alla regolamentazione di queste due categorie. Il controllo del commercio di armi di piccolo calibro rappresenta solo uno degli aspetti del Programma 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 che prevale sul Programma, in quanto strumento giuridicamente vincolante.

Lo strumento internazionale, che permette di identificare e rintracciare in modo rapido ed efficace le armi illegali leggere e di piccolo calibro¹², 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 Unite¹³ prevede lo scambio di informazioni sulle esportazioni e le importazioni dei principali sistemi di armi convenzionali e la trasmissione facoltativa di notizie riguardanti le armi leggere e di piccolo calibro. Inoltre, anche se i Paesi Parte sono tenuti ad applicare prioritariamente le disposizioni dell'ATT, sono tutt'ora in vigore le linee guida concernenti il commercio internazionale di armi adottate nel 1991 dagli Stati membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU¹⁴ e dalla Commissione di Disarmo dell'ONU¹⁵.

1.1.3 Controlli delle esportazioni di materiale bellico in Svizzera

I controlli delle esportazioni hanno lo scopo di prevenire la diffusione non regolata 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 (dual use) che possono essere impiegati sia per fini civili sia per la produzione di armi di distruzione di massa e convenzionali. I controlli delle esportazioni sono particolarmente efficaci quando vengono applicati in maniera uniforme dai principali Paesi fornitori. La Svizzera aderisce a tutti e quattro i regimi internazionali vigenti in questo ambito: il gruppo dei fornitori nucleari (NSG), il

¹⁰ 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.

¹¹ 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

¹² 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

¹³ 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

¹⁴ 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%20CD1113%20-%20P5%20guidelines%20-%20E.pdf

¹⁵ 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

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 1996¹⁶ 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 in Svizzera deve poter essere mantenuta una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale (art. 1 LMB). L'articolo 5 dell'ordinanza del 25 febbraio 1998¹⁷ sul materiale bellico (OMB) specifica l'articolo 22 LMB ed elenca i criteri per l'autorizzazione da applicare alle relazioni 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 milioni di franchi) che corrispondono a una percentuale media dello 0,33 per cento del volume totale delle esportazioni svizzere (nel 2012: 0,3 %). Abitualmente i maggiori acquirenti di materiale bellico svizzero sono gli Stati dell'Europa occidentale. La prassi in materia di autorizzazioni nei confronti di questi Paesi è liberale poiché questi ultimi rispettano gli standard dei regimi internazionali e le esportazioni 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 della domanda da parte degli Stati europei, i mercati emergenti, quali la regione del Golfo e l'Asia, acquisiscono sempre più importanza.

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, incarico che spetta alla Confederazione in conformità con l'articolo 2 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁸ (Cost.). Il suo orientamento è fissato dai fini espressi all'articolo 54 capoverso 2 Cost. La Svizzera applica pertanto una politica di controllo degli armamenti e di disarmo attiva, pragmatica e realistica fondata sul principio che prevede un grado di sicurezza stabile con un livello di armamenti minimo.

Per garantire la massima efficacia, i regimi di controllo degli armamenti devono essere non discriminatori e verificabili. L'impiego di strumenti vincolanti a livello internazionale è da preferirsi all'applicazione di mezzi puramente politici. Anche i trattati universali aperti a tutti gli Stati hanno la priorità rispetto agli 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, non tutti i Paesi possono aderirvi.

Nel settore delle armi convenzionali la Svizzera porta avanti il suo impegno volto a garantire un sistema trasparente e affidabile. 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 nei territori di conflitto. La Svizzera intende inoltre applicare norme molto rigide in merito all'impiego e al divieto degli ordigni bellici più

¹⁶ RS 514.51

¹⁷ RS 514.511

¹⁸ RS 101

letali o che hanno un'azione incondizionata, 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, nel corso e a seguito di conflitti armati o situazioni di crisi. L'impegno umanitario del nostro Paese è riconosciuto a livello internazionale e perfettamente integrato nella politica interna. La Svizzera aderisce a organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite al fine di migliorare le condizioni quadro nel campo degli aiuti umanitari e promuovere lo sviluppo delle politiche mondiali. In qualità di Stato Parte e depositario delle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁹ e dei protocolli aggiuntivi del 1977²⁰ e del 2005²¹, 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 fornisce inoltre aiuti umanitari, favorendo così la protezione della vita e della dignità umana.

Il nostro Paese ha inoltre aderito ai principali accordi e strumenti internazionali che regolano i diritti umani più radicati e universalmente riconosciuti, cardini della politica e della legislazione svizzera. La Costituzione federale li definisce valori inalienabili da promuovere e tutelare sul piano della politica interna ed esterna. Questi valori, espressi nell'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale (artt. 7-36 Cost.), sono considerati fondamentali per garantire la sicurezza umana, la lotta alla povertà e l'aiuto alle popolazioni nel bisogno, 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 particolare 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 applica numerosi strumenti per rafforzare il rispetto dei diritti umani e combattere eventuali violazioni. A livello bilaterale si fa carico di garantirne il rispetto applicando provvedimenti e instaurando dialoghi con vari Stati. Sul piano multilaterale collabora 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 Un'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 del 26 giugno 1945, che incarica il Consiglio di Sicurezza dell'ONU di istituire un sistema di disciplina degli armamenti, ha mai permesso di elaborare una regolamentazione del commercio internazionale di armi. Durante la 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.

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

In seguito alla caduta del muro di Berlino, i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale dell'ONU adottarono delle direttive non giuridicamente vincolanti per disciplinare il commercio internazionale di armi. Negli anni seguenti i rappresentanti della società civile portarono avanti l'idea di un trattato e nel 1997 adottarono il Codice di condotta sull'esportazione di armi²² elaborato da un gruppo di premi Nobel sotto la guida dell'ex presidente del Costa Rica, Óscar Arias. Seguì nel 2001 una bozza dell'accordo quadro che venne presentato agli Stati interessati. Nel 2004 il governo britannico si espresse a favore di un trattato sul commercio di armi che riscosse l'approvazione di diversi Paesi in Europa, America Latina e Africa. Nel 2006 sette Stati (Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia, Gran Bretagna, Giappone e Kenya) presentarono all'ONU una risoluzione sulla base della quale, più tardi, si diede inizio all'elaborazione del Trattato sul commercio internazionale delle armi.

1.2.2 Processo di preparazione nel quadro dell'ONU

La prima risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU del 18 dicembre 2006²³ sull'ATT incaricò 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. Nel 2008 i rappresentanti di 28 Stati, tra cui la Svizzera, si riunirono tre volte a New York per portare a termine questo incarico. Le discussioni verterono in particolare sulla fattibilità politica di un accordo giuridicamente vincolante e sulla questione nodale di un'ampia adesione al trattato che pareva conseguibile 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'ONU²⁴ in un rapporto del Segretario generale, fu portato avanti nel quadro di un gruppo di lavoro a composizione aperta creato nel 2009 sulla base di un'altra risoluzione dell'Assemblea Generale²⁵. Il gruppo di lavoro, a cui tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite potevano partecipare, fu incaricato di elaborare gli elementi di un trattato vincolante sul commercio di armi che avrebbe riscosso il consenso generale. Le riunioni del gruppo permisero di discutere approfonditamente il possibile contenuto dell'accordo e di ottenere una partecipazione più ampia alle negoziazioni. Tutti gli Stati membri dell'ONU convenivano sul fatto che la mancanza di una regolamentazione del commercio internazionale di armi rappresentasse un problema, tuttavia non riuscivano a giungere a una soluzione che soddisfacesse tutti. Il rapporto del secondo incontro del gruppo di lavoro a composizione aperta non ottenne una raccomandazione uniforme, ma si limitò a fare luce sulle richieste degli Stati membri²⁶.

Nel 2008 in seguito all'elezione del nuovo governo, gli Stati Uniti, maggiori esportatori di armi a livello mondiale, iniziarono a sostenere la proposta di un trattato internazionale sul commercio di armi, incoraggiando profondamente il proseguimento del progetto all'interno dell'ONU. Nel 2009 l'Assemblea Generale dell'ONU riprese dunque il rapporto elaborato dal gruppo di lavoro a composizione aperta e fissò per il 2012 una conferenza negoziale durante la quale elaborare norme internazionali, il più rigorose possibile, per regolamentare il commercio mondiale di armi²⁷. Stabili inoltre che le riunioni del gruppo di lavoro in programma sarebbero state trasformate in un comitato addetto alla preparazione. Durante i

²² 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

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.

quattro incontri successivi vennero esaminate le questioni principali e redatti un rapporto²⁸, una bozza del trattato che riassumeva l'intera situazione²⁹ e una proposta riguardante le norme procedurali da impiegare durante la conferenza³⁰.

Anche se nell'ambito del comitato di elaborazione non ebbe luogo alcun vero negoziato, le discussioni permisero di fare luce sulle richieste fondamentali e sulle riserve degli Stati. La maggior parte dei Paesi europei, che generalmente effettuavano già controlli delle esportazioni, si impegnarono per una regolamentazione severa del commercio internazionale di armi. Agirono allo stesso modo molti Stati latinoamericani e africani, spesso vittima del commercio di armi non regolato. Alcuni Paesi emergenti e in via di sviluppo temerono 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, che durò quattro settimane, ebbe luogo a New York dal 2 al 27 luglio 2012 sotto la direzione del diplomatico argentino Roberto García Moritán. Inizialmente non era stato previsto nessun incontro successivo. Obiettivo dell'incontro era l'approvazione per *consensus* di una serie di standard internazionali quanto più elevati possibile contenuti in un trattato giuridicamente vincolante, per regolamentare e controllare il commercio mondiale di armi. Tuttavia, a causa delle posizioni estremamente divergenti degli Stati membri dell'ONU, non venne raggiunto 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, trovare un'intesa si rivelò particolarmente difficile. Di conseguenza gli Stati Uniti e altri Paesi, tra i quali la Russia e la Cina, richiesero più tempo per le negoziazioni. Nel dicembre 2012 l'Assemblea Generale dell'ONU prese atto del fallimento di queste ultime e convocò un ultimo forum negoziale³¹ durante il quale si decise di impiegare le stesse regole procedurali³² e di utilizzare l'ultima bozza del trattato come base per le negoziazioni³³.

La seconda e ultima conferenza negoziale, che ebbe luogo a New York dal 18 al 28 marzo 2013, fu presieduta dal diplomatico australiano Peter Woolcott e caratterizzata da spirito costruttivo e volontà politica di giungere a un compromesso. Molti dei Paesi mossi da grandi ambizioni seppero difendere le proprie opinioni in modo pragmatico. Gli Stati detrattori del trattato non cercarono di ostacolare le negoziazioni, ma si adoperarono per presentare le loro richieste in modo chiaro. Gli Stati Uniti espressero nuovamente il loro interesse nei confronti di un eventuale accordo internazionale, sostenendo chiaramente la propria posizione e prendendo attivamente parte alle negoziazioni. La bozza del trattato poté quindi essere corretta e migliorata in diversi punti per ottenere il consenso generale. Ciò nonostante il giorno di chiusura della conferenza negoziale Iran, Corea del Nord e Siria si opposero all'approvazione dell'accordo, sostenendo che le loro principali richieste, in particolare il divieto di trasferimento di armi ad attori non statali, non erano state tenute in debita considerazione all'interno del trattato. Il Kenya propose quindi una risoluzione che richiedeva di sottoporre il trattato alla votazione dell'Assemblea Generale dell'ONU. Durante la conferenza negoziale non fu dunque possibile adottare il trattato per *consensus*, ma vennero create le basi per una votazione all'interno dell'Assemblea Generale.

1.2.4 Mandato negoziale e ruolo della Svizzera

²⁸ UN doc. A/CONF.217/1.

²⁹ Chairman's Draft Paper del 14 luglio 2011.

³⁰ UN doc. A/Conf.217/L.1.

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

³² Cfr. documento citato nella nota 30.

³³ UN doc. A/CONF/217/CRP.1.

Sin dall'inizio delle negoziazioni la Svizzera ha considerato la conclusione di un trattato sul commercio di armi di fondamentale importanza. Ha quindi partecipato attivamente all'intero processo di elaborazione dell'ATT, appoggiando la stesura di 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 entrambi i Consigli e la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale). Conformemente al mandato del Consiglio federale, la Svizzera si è dimostrata una partner pragmatica e pronta al compromesso per non pregiudicare il raggiungimento di un consenso. Durante le negoziazioni il nostro Paese è stato riconosciuto come serio e attendibile grazie alla sua tradizione umanitaria, la sua politica attiva nell'ambito della pace e della sicurezza nonché 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 le competenze necessarie per partecipare alle trattative in modo attivo e costruttivo. Infine grazie al lavoro svolto e a alle solide conoscenze specialistiche, la delegazione svizzera ha esercitato grande influenza sulla redazione del testo per tutta la durata delle negoziazioni e ha mostrato il profondo impegno, la competenza e l'affidabilità del nostro Paese. L'invito a partecipare al comitato redazionale e a ricoprirne la vicepresidenza durante la conferenza del 2012 provano la profonda fiducia nutrita nei confronti della Svizzera. Infine, gli obiettivi elencati nel mandato affidatole 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 favore³⁴ 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. Durante l'Assemblea Generale 22 Stati, tra cui Russia, Cina e India, si sono astenuti dopo aver espresso le loro riserve nei confronti dell'accordo e della sua approvazione mediante votazione. Iran, Corea del Nord e Siria si sono nuovamente opposti all'adozione dell'ATT.

1.2.6 Firma, ratifica ed entrata in vigore del trattato

L'ATT è aperto alla firma dal 3 giugno 2013, data di adozione da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU. Lo stesso giorno, in occasione dei festeggiamenti, la Svizzera e altri 66 Stati hanno sottoscritto il trattato. Al 29 gennaio 2014 i Paesi che hanno sottoscritto il trattato sono in totale 116. Tra questi si contano anche importanti esportatori quali Stati Uniti, Germania, Francia, Gran Bretagna, Brasile, Giappone e Australia. L'entrata in vigore dell'ATT richiede la ratifica da parte di 50 Stati, cosa che potrebbe avvenire già entro il 2014. Il trattato potrebbe quindi entrare in vigore nel 2015. Al 29 gennaio 2014 nove Stati, tra cui il Messico e la Nigeria, hanno depositato la propria ratifica. In caso di approvazione dell'Assemblea federale, la Svizzera potrà ratificare l'ATT solo in seguito alla scadenza del termine di referendum o all'approvazione da parte del popolo (cfr. 5.3).

³⁴ 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.

1.2.7 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, durante la conferenza che riunirà gli Stati Parte. L'attuazione del progetto di adesione non può essere messa in discussione poiché non richiede alcun adattamento della legislazione svizzera.

I risultati positivi della valutazione effettuata dalla Confederazione fanno supporre 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 che le commissioni parlamentari hanno fornito in quest'occasione sono state applicate dalla delegazione svizzera durante le negoziazioni. Nel corso di queste, l'industria degli armamenti 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 il trattato. Il progetto di adesione non concerne né i Cantoni né i Comuni. Per questo motivo e conformemente all'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005³⁵ sulla consultazione, non ha avuto luogo alcuna procedura di consultazione.

1.3 Panoramica del contenuto del trattato e rapporto 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. Le norme internazionali sul controllo e la regolamentazione del commercio di armi e le misure per prevenire e combattere il commercio illecito contenute nell'accordo sono volte a promuovere la sicurezza e la stabilità nonché la cooperazione, la trasparenza e la responsabilità in questo settore e a ridurre le sofferenze umane causate dall'abuso di armi.

Le disposizioni del 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 regolamentazioni più complete o severe. Inoltre l'accordo non mira a regolare il commercio o il possesso di armi a livello nazionale, questioni che restano di competenza statale così come la sua applicazione. D'altronde non esiste alcuna autorità giudiziaria sovraordinata capace di esprimersi in merito all'attuazione e all'applicazione del trattato, in particolare per quanto riguarda il rilascio delle autorizzazioni nazionali per i trasferimenti di armi soggetti all'accordo.

1.3.2 Attuazione del trattato in Svizzera

L'ATT sarà attuato nell'ambito dei controlli nazionali delle esportazioni disciplinati dalla legislazione sul materiale bellico³⁶ e sul controllo dei beni a duplice impiego³⁷.

La prima disciplina i controlli effettuati sulle esportazioni di materiale bellico, mentre la seconda quelli di beni militari speciali o beni a duplice impiego (cfr. 1.1.3). Poiché il campo di applicazione include espressamente le armi convenzionali (art. 2 par. 1), l'accordo verrà attuato 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,

³⁵ RS 172.061

³⁶ RS 514.51

³⁷ RS 946.202

munizioni ed esplosivi militari nonché attrezzature concepite o modificate specificamente per il combattimento o per l'istruzione al combattimento e che di regola non vengono utilizzate per scopi civili. Questa definizione giuridica corrisponde a quella 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, ovvero quei beni 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, non sono considerati 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. Di conseguenza in Svizzera la sua attuazione avverrà 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 delle armi convenzionali delle Nazioni Unite³⁸ nonché le armi leggere e di piccolo calibro. Gli Stati Parte sono quindi tenuti a redigere delle liste di controllo per fornire una definizione nazionale delle merci e sono incoraggiati, se possibile, a sottomettere al trattato tutte le armi convenzionali.

La Svizzera, che applica le disposizioni dell'ATT mediante la legislazione sul materiale bellico, sottoporrà all'accordo i beni inclusi nell'elenco dell'allegato 1 OMB³⁹, elaborato in base alla «Munition List» dell'intesa di Wassenaar. La lista comprenderà anche parti, componenti e munizioni dei beni elencati che, tuttavia, vengono disciplinate dal trattato in modo più limitato.

Le attività concernenti il commercio di armi espressamente regolamentate dall'ATT sono: esportazioni, importazioni, transito, trasbordo e intermediazione (art. 2 par. 2). Gli Stati Parte sono tenuti ad applicare il trattato a tali attività a prescindere dalla loro natura commerciale (vendita, leasing, prestito, donazione). L'ATT non si applica invece al trasferimento di tecnologie. La Svizzera continuerà 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 dell'ATT è di competenza degli Stati Parte. A questo riguardo ha particolare importanza l'articolo 5, che prevede la creazione di un regime nazionale di controllo e la designazione di un'autorità nazionale incaricata di controllare tutti i trasferimenti di armi soggetti al trattato e di garantire lo scambio di informazioni. Inoltre, per assicurare un controllo efficace e trasparente, l'autorità di controllo designata deve collaborare con altri organi nazionali tra cui le autorità doganali.

³⁸ 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

³⁹ RS 514.511

In Svizzera l'articolo 13 OMB attribuisce alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) la funzione di organo di controllo. In virtù degli articoli 42 LMB e 23 OMB, la SECO è anche il punto di contatto nazionale nominato ai sensi del trattato e 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 nazionali necessari all'attuazione del trattato sono disciplinati esclusivamente dalla legislazione sul materiale bellico, con riserva di applicazione mediante 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 o obblighi derivanti da accordi internazionali di cui lo Stato è parte. Nel paragrafo 3 dello stesso articolo viene regolato per la prima volta a livello internazionale l'abuso legato al commercio 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 causa delle violazioni più gravi.

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 antiuomo 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, proibisce le autorizzazioni riguardanti gli 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 applicando le norme elencate all'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. Inoltre è necessario verificare se possono essere utilizzati per gli scopi illeciti elencati all'articolo 7 paragrafo 1. Lo Stato Parte è tenuto inoltre ad adottare misure per 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'alta probabilità che la pace e la sicurezza vengano compromesse o che le armi vengano 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, non lede i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti. L'articolo 5 OMB esplicita tali presupposti per l'esportazione elencando una serie di criteri da osservare per il rilascio dell'autorizzazione nonché una lista di circostanze che determinano il rifiuto assoluto dell'autorizzazione, oltre a quelle previste dall'articolo 7 ATT.

Le conseguenze dell'esportazione di armi sulla sicurezza e sulla pace, che devono essere verificate in conformità con l'articolo 7 paragrafo 1 lettera a ATT, vengono prese in considerazione in particolare dall'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 capoverso 1 lettera b cifra i ATT, che prevede la necessità di valutare il 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 e 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 e d OMB, gli affari con l'estero sono vietati se il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato o se esiste un forte rischio che le armi da esportare siano impiegate contro la popolazione civile.

Secondo l'articolo 7 capoverso 1 cifra ii ATT, deve essere inoltre considerato il 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 per mezzo dell'articolo 5 capoverso 1 lettere b e 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 durante la valutazione delle domande di esportazione. 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 prevista dall'articolo 5 capoverso 1 lettera b OMB nonché del suo comportamento nei confronti della comunità internazionale, in particolare nell'ottica del diritto internazionale, conformemente all'articolo 5 capoverso 1 lettera d OMB, contribuiscono all'applicazione dell'articolo 7 capoverso 1 lettera b cifre iii e iv ATT e dell'articolo 7 capoverso 4 ATT, che vieta l'utilizzo di armi per scopi legati al terrorismo e alla criminalità organizzata e per commettere atti di violenza di genere. Poiché le armi vengono spesso impiegate per perpetrare questo tipo di violazioni e sono destinate ad attori sconosciuti, la prevenzione di trasferimenti illeciti sulla base dei criteri elencati all'articolo 5 capoverso 2 lettera e OMB è di fondamentale importanza.

1.3.4 Prevenzione delle diversioni

Le norme internazionali dell'ATT mirano in particolare a garantire un commercio mondiale di armi responsabile. Ciò implica che le autorizzazioni vengano rilasciate secondo standard uniformi e che si effettuino controlli efficaci delle attività commerciali. I controlli stanno alla base della lotta al commercio illecito di armi, obiettivo del trattato. Di conseguenza la prevenzione dei trasferimenti illegali e la diversione di armi convenzionali assumono particolare importanza all'interno dell'ATT. L'articolo 11 impegna gli Stati ad adottare misure a riguardo, tra cui il rilascio di dichiarazioni sull'utilizzo finale e di non riesportazione nonché lo scambio di informazioni. Le esportazioni di armi possono essere negate anche in presenza di un rischio di diversione.

A questo proposito la legislazione svizzera proibisce l'autorizzazione di un affare con l'estero se vi è un forte rischio di trasferimento illecito di materiale bellico (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, l'autorità svizzera competente può esigere il diritto di verificare in loco il rispetto della dichiarazione di non riesportazione. Grazie ai controlli in loco effettuati negli ultimi due anni, la Svizzera è pioniera nella prevenzione efficace della diversione di armi convenzionali

a livello internazionale. Per il nostro Paese l'ATT fungerà da base per la cooperazione internazionale necessaria a effettuare i controlli e faciliterà gli sforzi già intrapresi.

1.3.5 Cooperazione e assistenza internazionale

Le sfide derivanti dal 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 l'applicazione del trattato nonché a redigere con regolarità rapporti sulle importazioni e le esportazioni di armi. Secondo l'articolo 15 paragrafo 5, devono inoltre prestare, nel rispetto della legislazione nazionale, ogni possibile assistenza internazionale in caso di violazione delle misure adottate in applicazione dell'ATT. L'articolo 16 incoraggia gli Stati Parte a fornire assistenza internazionale per promuovere un'attuazione del trattato quanto più completa e rigorosa possibile. I Paesi sono tenuti a prestarsi assistenza per l'elaborazione delle basi giuridiche, lo 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 e per i 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 faciliterà inoltre la cooperazione tra lo Stato che richiede assistenza e lo Stato che gliela fornisce.

Sulla base dell'articolo 42 LMB (Assistenza amministrativa tra autorità svizzere ed estere) la Svizzera coopererà come previsto dall'ATT. Grazie alla sua politica delle esportazioni responsabile, alla sua tradizione umanitaria nonché alla sua attività sul piano della pace e della sicurezza, la Svizzera dispone di grandi competenze tecniche per l'attuazione del trattato. È di conseguenza considerata un partner 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 all'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 e incoraggia pertanto l'attuale politica svizzera nel settore del commercio internazionale di armi.

Le armi come mezzo di difesa legittimo permettono principalmente alle autorità statali di mantenere l'ordine interno e la sicurezza, esercitare il diritto di autodifesa individuale o collettiva e 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, un 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 dall'accordo instaurerà inoltre un clima di fiducia tra gli Stati Parte e, di conseguenza, contribuirà 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. Applicando questi standard ai singoli controlli si mira a contrastare l'accumulo destabilizzante di armi, a prevenire armamenti sospetti e al contempo 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 vietano 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 sarebbero 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 dell'accordo 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 Svizzera: controlli delle esportazioni, approvvigionamento di materiale bellico e piazza industriale

Il controllo globale del commercio internazionale di armi, obiettivo del trattato, 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 alle 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 integrate dal diritto internazionale, il 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 nazionale.

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 delle 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 perché tali modifiche vengano effettuate. In tal modo si contribuirà a raggiungere l'obiettivo di un commercio internazionale di armi responsabile. È probabile che si verifichi anche una certa armonizzazione delle pratiche

nazionali di controllo che renderà meglio confrontabili le condizioni quadro delle industrie degli armamenti in concorrenza internazionale.

Con tutta probabilità un'armonizzazione internazionale dei controlli nazionali non apporterà miglioramenti significativi all'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. Guadagneranno però maggiore legittimità i trasferimenti di armi a cui vengono concessi autorizzazioni nazionali sulla base del trattato, poiché conformi al diritto internazionale pubblico vigente.

L'accordo non avrà alcuna influenza sull'importazione di armi da parte della Svizzera. Il nostro Paese rispetta già le disposizioni del trattato, in particolare per le armi destinate all'esercito o agli organi di sicurezza statali. Per giunta l'ATT non prevede alcuna restrizione delle importazioni. Inoltre non è previsto alcun onere aggiuntivo per importare 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 tendenzialmente facilitato. Sulla base di queste considerazioni, l'adesione all'ATT rafforzerà l'attuale politica dei controlli delle esportazioni e dell'armamento.

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 particolare beneficio. 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. Inoltre, dato che il suo obiettivo è la creazione di un commercio di armi responsabile, il trattato giova agli interessi svizzeri in materia di politica estera.

Dal punto di vista normativo è di particolare importanza il divieto contenuto nell'accordo 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 regolamentazione le gravi violazioni del diritto internazionale causate commercio di armi saranno vietate espressamente per la prima volta. In passato era possibile opporsi a eventuali attività illecite esclusivamente sulla base del diritto universale vigente (in particolare sulla base dell'art. 1 Convenzioni di Ginevra). Tuttavia, poiché le argomentazioni non erano condivise da tutti i Paesi, si veniva a creare una situazione giuridica incerta. Grazie alla chiara regolamentazione dell'ATT si può infine agire per prevenire le atrocità.

L'ATT non ha alcun effetto sulla neutralità giuridica e politica della Svizzera. La neutralità politica impegna 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 sono compatibili con il diritto della neutralità, l'accordo

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 internazionale

Ciascuno Stato Parte è tenuto a mantenere un sistema di controllo nazionale del commercio internazionale di armi. Conformemente all'ATT, gli Stati Parte devono fornire assistenza ai Paesi che non ne sono ancora dotati 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 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'abuso di armi leggere e di piccolo calibro e della riforma del settore della sicurezza. Oltre a ciò, in conformità con il rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 23 giugno 2010⁴⁰ sulla politica di sicurezza della Svizzera e il rapporto del 1° ottobre 2010⁴¹ sull'esercito 2010, il nostro Paese, in stretta collaborazione con gli Stati interessati, si impegna 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

Tanti più Stati aderiranno all'ATT, tanto più efficaci saranno le disposizioni dell'accordo. Un numero elevato di Paesi aderenti permetterà innanzitutto di accrescere la legittimità e il carattere vincolante del trattato. 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 dell'accordo efficaci anche nella pratica è necessario che i maggiori esportatori di armi convenzionali, come Stati Uniti, Russia, Germania e Francia, aderiscano al trattato. Per lo stesso motivo è auspicabile che anche i principali Paesi importatori, quali Cina e India, sottoscrivano l'accordo in modo che quest'ultimo guadagni maggiore legittimità e che anche il commercio di armi di questi Paesi sia soggetto alla sua regolamentazione. Di conseguenza la Svizzera si impegnerà a favore dell'universalità dell'ATT e, perché quest'ultimo entri in vigore il prima possibile, cercherà di ratificarlo in tempi brevi e incoraggerà il maggior numero di Paesi a fare lo stesso.

1.4.6 Ginevra quale sede del Trattato

L'ATT prevede la creazione 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 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 grandezze 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 organi 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

⁴⁰ FF 2010 4511

⁴¹ FF 2010 7855

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 discussioni e alla decisione in merito, la Svizzera dovrebbe ratificare il trattato nel più breve tempo possibile. In base alla legge del 22 giugno 2007⁴² sullo Stato ospite e al rapporto del 25 giugno 2013⁴³ 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 dello Stato sovrano. 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 ad acquisire 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 istituire i più elevati standard internazionali comuni possibili per la regolamentazione e il controllo del commercio internazionale di armi convenzionali nonché a prevenire ed eradicare il commercio illecito per 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.

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.

⁴² RS 192.12

⁴³ Il rapporto è disponibile solo in francese ed è consultabile all'indirizzo: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31240.pdf

Il paragrafo 1 stabilisce un 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'ONU⁴⁴ 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 disposizioni dell'accordo alla più ampia tipologia di armi convenzionali.

L'articolo 2 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. Per via della tematica particolarmente controversa, infatti, non è stato possibile ottenere il consenso necessario a inserirle nella lista dell'articolo 2 paragrafo 1. L'articolo prevede che ciascuno Stato Parte istituisca e mantenga un regime nazionale di controllo per regolare l'esportazione delle munizioni sparate, lanciate o scaricate dalle armi convenzionali citate all'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 norme volte a prevenire eventuali diversioni e all'obbligo di redazione di rapporti.

Art. 4 Parti e componenti

Anche le parti e le componenti delle armi elencate all'interno del 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, neanche le parti e le componenti sono soggette alle misure volte a prevenire eventuali diversioni e all'obbligo di redazione di rapporti.

⁴⁴ 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 promosso 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. 5 Attuazione Generale

Il testo dell'ATT stabilisce che il trattato venga attuato in maniera coerente, oggettiva e non discriminatoria, tenendo conto dei principi che vi sono espressi in modo che situazioni analoghe vengano gestite allo stesso modo.

L'ATT prevede l'istituzione di un regime nazionale di controllo che permetta di applicare in modo uniforme divieti e rifiuti alle esportazioni. Le armi soggette a esame devono essere elencate in una lista nazionale di controllo redatta ai sensi 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 devono essere comunicate al Segretariato che le mette a disposizione degli altri Stati Parte. Questi ultimi sono inoltre invitati a rendere pubbliche le loro liste.

I Paesi sono tenuti ad adottare le misure necessarie per attuare le disposizioni del trattato mediante, in particolare, la creazione di normative e strutture amministrative. Gli organi di controllo sono incaricati, tra l'altro, di acquisire, verificare ed esaminare informazioni, decidere in merito alle richieste di esportazione 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 la creazione di un punto di contatto nazionale che, per garantire un'attuazione efficace del trattato, deve far parte della stessa unità amministrativa delle autorità competenti in materia di autorizzazioni.

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 stabiliti 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, per la Svizzera (art. 25 Statuto). Non è tuttavia una disposizione nuova, poiché gli Stati membri dell'ONU sono già tenuti a rispettare gli embarghi stabiliti 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. 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 il divieto di trasferire munizioni a grappolo⁴⁵ o mine antiuomo⁴⁶. I divieti di trasferimento di armi possono 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

⁴⁵ RS 0.515.093

⁴⁶ RS 0.515.092

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 all'articolo 3 paragrafo 6 è fornita dal diritto pubblico internazionale. Il genocidio viene definito dalla Convenzione del 9 dicembre 1948⁴⁷ per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Si tratta di una norma di diritto consuetudinario e quindi vincolante per 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 1998⁴⁸ che, all'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. Violazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra, e in particolare dell'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni, rientrano in questa categoria considerata l'universalità di tali accordi. Altri strumenti per determinare eventuali gravi inosservanze del diritto internazionale umanitario sono i protocolli aggiuntivi I⁴⁹ e II⁵⁰ alle Convenzioni di Ginevra, la Convenzione IV dell'Aia e i relativi regolamenti⁵¹ e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. La Svizzera, che ha aderito a tutti gli accordi che definiscono i crimini di guerra, si rifà principalmente alle violazioni gravi delle Convenzioni di Ginevra, ai protocolli aggiuntivi I e II e agli atti elencati nell'articolo 8 dello Statuto di Roma⁵².

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, che concerne esclusivamente le esportazioni, vincola in particolare gli Stati Parte esportatori. Durante la valutazione dell'esportazione, che dev'essere coerente, obiettiva e non discriminatoria, 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 all'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

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

⁵² 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

nozione di «pace e sicurezza» non si riferisce esclusivamente al contesto globale o internazionale, ma allude anche ai singoli Paesi, di norma i 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). In base al 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 dei diritti umani elementari e radicati a livello internazionale tra cui: 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. È certo che tutte le violazioni al diritto internazionale cogente saranno considerate 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 emergenza della CEDU e del Patto ONU II⁵³. 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 1997⁵⁴ 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 2000⁵⁵ contro la criminalità organizzata e dai relativi protocolli⁵⁶. Ai sensi di questi accordi sono considerati atti illeciti le gravi forme di criminalità,

⁵³ Cfr. il rapporto complementare del Consiglio federale al rapporto del 5 marzo 2010 sulla relazione tra il diritto internazionale e il diritto nazionale (FF **2011** 3299, in particolare pp. 3310 ss.). Cfr. anche il messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione (FF **1997** I 1, pp. 407 ss. 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.

⁵⁴ RS **0.353.21**

⁵⁵ RS **0.311.54**

⁵⁶ 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**).

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 delle 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 iscritto 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 effettuati 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 associazione con le misure di mitigazione di cui al paragrafo 2. Lo Stato è tenuto 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 della sicurezza o per un uso improprio, nonostante l'attuazione delle misure di riduzione dei rischi.

L'articolo 7 paragrafo 4 stabilisce che durante la valutazione venga preso in considerazione il 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.

In conformità con il paragrafo 5, le autorizzazioni e i documenti relativi al procedimento d'esportazione devono essere descritti il più in dettaglio 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.

Ai sensi dell'articolo 6 lo Stato Parte esportatore, su richiesta, mette a disposizione dello Stato Parte importatore e degli Stati Parte di transito o trasbordo appropriate informazioni in merito. Può essere rifiutato l'accesso a determinate informazioni che interessano l'economia e la sicurezza. Non dovrebbe presentare alcun problema invece 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 esportatore è tenuto a riesaminare la propria autorizzazione se apprende che le condizioni sulla base delle quali l'ha concessa sono cambiate. Se opportuno può consultare lo Stato importatore.

Art. 8 Importazione

L'articolo 8 paragrafo 1 prende in considerazione il punto di vista opposto all'articolo 7, poiché obbliga lo Stato Parte importatore allo 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 permettano allo Stato di destinazione di regolare l'importazione delle armi convenzionali elencate all'articolo 2 nonché le loro munizioni, parti e componenti. Viene

proposta inoltre la creazione di regimi di controllo delle importazioni che, a differenza dei controlli delle esportazioni, non sono obbligatori. Il paragrafo 3 precisa il diritto dello Stato parte importatore, se è al contempo Paese finale di destinazione, di richiedere allo Stato Parte esportatore informazioni circa ogni autorizzazione di esportazione accordata o in corso.

Art. 9 Transito o Trasbordo

Un controllo del commercio di armi efficace implica che anche 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 all'articolo 2 e prevede soltanto l'adozione di misure opportune per regolare il transito e il trasbordo, senza vincolare gli Stati Parte ad effettuare un controllo effettivo delle attività in questione.

Art. 10 Intermediazione

Una definizione di intermediazione non è contenuta né 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 calibro⁵⁷ 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 all'articolo 2. Inoltre, analogamente agli articoli 8 e 9, l'articolo 10 prevede esclusivamente una regolamentazione e non un controllo effettivo delle attività di intermediazione. Come possibile soluzione al riguardo, il trattato propone che l'intermediario si registri o ottenga una dichiarazione scritta prima di poter esercitare l'attività di intermediazione.

Art. 11 Diversione

La nozione di diversione corrisponde a quella di trasferimento indesiderato contenuta nella OMB e concerne, oltre al dirottamento delle merci durante il tragitto o alla consegna al legittimo destinatario, 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, informazioni sul tipo di arma, sugli attori coinvolti, sulla tratta e su tutte le conoscenze disponibili sul Paese destinatario. Le misure di riduzione dei rischi contenute nell'articolo 7 paragrafo 2 potrebbero inoltre essere integrate da ulteriori provvedimenti 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.

⁵⁷ 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

Anche gli Stati importatori, a prescindere da un loro eventuale coinvolgimento, sono tenuti ad adottare misure per evitare la diversione di armi, quali la cooperazione e lo scambio di informazioni pertinenti. Tali misure possono includere: allertare gli Stati potenzialmente coinvolti, ispezionare i carichi di armi trasferite senza autorizzazione, adottare misure di monitoraggio attraverso indagini e azioni penali. Nel paragrafo 5 viene elencata una serie di provvedimenti per prevenire e contrastare il 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 uno scambio efficace di informazioni, gli Stati Parte sono incoraggiati a mantenere il contatto con il Segretariato e a riferirgli le misure adottate, come stabilito all'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. Nei registri dovrebbero essere riportate 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 alla diversione di armi convenzionali. L'applicazione pratica di questa disposizione attua in larga misura l'articolo 11 paragrafo 6.

Il paragrafo 3 stabilisce che ciascuno Stato Parte presenti annualmente al Segretariato un rapporto sulle esportazioni autorizzate o effettive di armi convenzionali. I rapporti relativi all'anno solare precedente, da presentare entro il 31 maggio, sono messi a disposizione degli Stati Parte dal Segretariato. Il rapporto dovrebbe contenere le informazioni richieste dall'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 vanno impiegate principalmente per l'applicazione del trattato.

Art. 15 Cooperazione internazionale

Le disposizioni dell'articolo prevedono che gli Stati cooperino a livello internazionale per garantire un'applicazione efficace dell'ATT e li incoraggiano 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. Compatibilmente 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. I Paesi sono inoltre incoraggiati ad adottare misure nazionali e a cooperare con altri Stati per impedire che il commercio di armi sia oggetto di corruzione. L'ultimo paragrafo dell'articolo invita gli Stati Parte a scambiarsi esperienze e informazioni sull'applicazione del trattato.

Art. 16 Assistenza internazionale

Per l'attuazione del trattato, ciascuno Stato Parte può richiedere agli altri Stati Parte assistenza, inclusa quella giuridica o legislativa, per sviluppare le proprie capacità istituzionali e assistenza tecnica, materiale e finanziaria. Ogni Stato può richiedere, offrire o ricevere sostegno anche tramite l'intermediazione, tra l'altro, delle Nazioni Unite, di Organizzazioni internazionali, regionali, subregionali e di Organizzazioni non governative. Il paragrafo 3 prevede la creazione di un fondo fiduciario volontario istituito dagli Stati Parte per promuovere l'attuazione del Trattato. Ogni Stato è incoraggiato a finanziare questo fondo, gestito dal Segretariato.

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. Vi sono inoltre disposizioni che disciplinano le relazioni tra l'ATT e altri trattati internazionali, la durata della validità e dell'applicazione a titolo provvisorio. Le disposizioni finali dell'ATT corrispondono alle regole impiegate di norma anche in altri accordi internazionali.

Il trattato prevede dunque 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). Sono infine previste delle norme che ne disciplinano la firma e la ratifica (art. 21). Il Trattato entrerà 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 1969⁵⁸ sul diritto dei trattati, ogni Stato può applicare a titolo provvisorio gli articoli 6 e 7 ATT in attesa dell'entrata in vigore dell'accordo, in modo da attuare anticipatamente le disposizioni chiave del trattato alle autorizzazioni nazionali concernenti i trasferimenti internazionali di armi. Poiché 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 abbiano la possibilità di formulare delle riserve a condizione che queste ultime non siano incompatibili con gli obiettivi e le finalità del trattato. La Svizzera non prevede di avanzare alcuna riserva, poiché non intende escludere o limitare l'applicazione di alcuna delle disposizioni dell'ATT.

L'articolo 26 disciplina la relazione tra l'ATT e altri accordi internazionali. In conformità con la disposizione, gli Stati sono liberi di stipulare altre convenzioni a condizione che i relativi

⁵⁸ RS 0.111

obblighi siano compatibili con il trattato. I Paesi hanno quindi la possibilità di concordare normative più severe a livello bilaterale o regionale. Al contrario la conclusione di un accordo internazionale da parte di uno Stato Parte in contrasto con gli obblighi dell'ATT rappresenterebbe una violazione dell'articolo 26 e implicherebbe la responsabilità internazionale dello Stato in questione. Il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede inoltre che il trattato non possa 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 che l'annullamento di questi accordi potrebbe comportare conseguenze in materia di diritto civile e, in particolare, sanzioni finanziarie. Uno Stato Parte non può pertanto annullare un accordo con un altro Stato Parte affermando 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 scaturiti dall'adesione all'ATT, assumendosene le eventuali conseguenze. Resta inteso che gli Stati Parte non devono concludere nuovi accordi in materia di difesa contrari alle disposizioni del trattato.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze per la Confederazione

3.1.1 Conseguenze 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 di personale

Un'attuazione coerente dell'ATT comporterà un aumento delle spese. La Svizzera dovrà infatti da un lato partecipare alla conferenza degli Stati Parte e farsi portavoce della propria posizione e dall'altro garantire il regolare scambio di informazioni che implica, tra l'altro, la redazione del rapporto annuale da trasmettere al Segretariato. Spese supplementari saranno determinate anche dal sostegno destinato ai Paesi partner per lo sviluppo delle loro capacità istituzionali sotto forma di dialoghi bilaterali, assistenza in loco e promozione di 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 riveste un ruolo fondamentale tra i temi da trattare nel quadro dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) durante l'anno di presidenza della Svizzera. Il sistema di assistenza previsto dall'ATT, il relativo fondo fiduciario nonché la tendenza osservata potrebbero determinare l'aumento della richiesta di competenze a livello internazionale. Occorrerà 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 per centri urbani, agglomerati urbani e regioni di montagna

L'adesione della Svizzera all'ATT non avrà alcuna ripercussione né per i Cantoni e 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. 1.4.2).

3.4 Ripercussioni per la politica estera

Il progetto di adesione al trattato è conforme alla politica estera svizzera (cfr. 1.1, 1.4 e 4.2). L'adesione 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 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto di adesione non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁵⁹ sul programma di legislatura 2011-2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶⁰ sul suddetto programma. A causa della difficoltà e della lunghezza delle negoziazioni, l'adozione del trattato non poteva essere prevista.

4.2 Rapporto 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 è conforme alle finalità e ai contenuti del Rapporto del Consiglio federale del 3 marzo 2012⁶¹ sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura, del Rapporto del 23 giugno 2010⁶² sulla politica di sicurezza della Svizzera, del Rapporto del Consiglio federale del 30 novembre 2012⁶³ 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 calibro⁶⁴.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (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

⁵⁹ FF 2012 305

⁶⁰ FF 2012 6413

⁶¹ Consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera svizzera

⁶² FF 2010 4511

⁶³ Consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pace e sicurezza

⁶⁴ Consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pace e sicurezza

2002⁶⁵ sul Parlamento; art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁶⁶ 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 assunti dalla Svizzera di cui al numero 1.1.2. Il progetto è inoltre conforme alle norme dell'OMC (art. XXI GATT⁶⁷) e al diritto europeo.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifra 3 della Costituzione federale, i trattati internazionali sono soggetti a referendum facoltativo qualora comprendano disposizioni importanti che contengono 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 della Costituzione federale.

L'ATT ha 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 hanno influenza sull'organizzazione e le procedure delle autorità federali (in particolare gli artt. 5-7 ATT). A livello nazionale, questo tipo di disposizioni dovrebbero essere emanate sotto forma di legge. Il decreto federale concernente l'approvazione dell'ATT è pertanto soggetto a referendum facoltativo.

5.4 Dichiarazione interpretativa

Il Consiglio federale esamina l'opportunità di depositare, insieme alla ratifica, una dichiarazione interpretativa relativa agli articoli 2 capoverso 2, 6 capoverso 3, 7 capoverso 3 e 26 ATT. Per quanto riguarda l'articolo 6 capoverso 3, i crimini di guerra menzionati potrebbero essere definiti nel modo più completo possibile e presentati in modo tale che la disposizione includa anche i crimini di guerra commessi in conflitti armati non internazionali. Inoltre, la dichiarazione interpretativa potrebbe specificare il grado di informazione che obbliga uno Stato a vietare un trasferimento di armi. Per quanto concerne l'articolo 7 paragrafo 3, essa potrebbe permettere di precisare che, nei casi in cui, dal punto di vista della Svizzera, esiste un elevato rischio che le armi da esportare siano utilizzate per un uso improprio, la domanda di autorizzazione deve essere negata. Potrebbe inoltre precisare in che modo la Svizzera interpreta l'articolo 26. L'interpretazione di queste disposizioni da parte della Svizzera (cfr. commenti ai singoli articoli al n. 2) potrebbe dunque essere definita in maniera ufficiale in modo da influire sull'interpretazione dal punto di vista del diritto internazionale e da rafforzare il trattato. La dichiarazione interpretativa dovrebbe essere redatta in modo tale da non essere intesa come una riserva.

⁶⁵ RS 171.10

⁶⁶ RS 172.010

⁶⁷ RS 0.632.21

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 1992⁶⁸ sulla protezione dei dati dovrà comunque essere rispettata.

⁶⁸ RS 235.1