



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **Consultazione dei Cantoni in vista della firma del Protocollo dell'ONU contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco e di loro parti, componenti e munizioni**

Estratto dal rapporto presentato al Consiglio federale dal gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni concernenti la ratifica e l'applicazione di strumenti internazionali in materia di armi leggere e di piccolo calibro

## Indice

<b>1.</b>	<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco</b> .....	<b>3</b>
2.1	Oggetto .....	3
2.2	Campo di applicazione .....	3
2.2.1	Campo di applicazione materiale .....	3
2.2.2	Campo di applicazione personale .....	4
2.3	Obblighi e possibili riserve.....	4
2.4	Firma / ratifica .....	5
2.5	Importanza per la politica estera .....	5
<b>3.</b>	<b>Compatibilità con la legislazione svizzera</b> .....	<b>6</b>
3.1	Marchiatura (contrassegno) .....	6
3.1.1	Marchiatura delle armi fabbricate e importate .....	6
3.1.2	Scorte di armi da fuoco dello Stato .....	7
3.2	Registrazione (conservazione delle informazioni).....	7
3.3	Disattivazione di armi da fuoco .....	8
3.4	Esigenze relative alle autorizzazioni di esportazione, importazione e transito / Misure di sicurezza e di prevenzione.....	8
3.5	Informazione e cooperazione .....	9
3.6	Disposizioni penali .....	10
3.7	Confisca, sequestro ed eliminazione.....	10
<b>4.</b>	<b>Conseguenze pratiche di una ratifica del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco</b> .....	<b>11</b>
4.1	Conseguenze per la Confederazione .....	11
4.2	Conseguenze per i Cantoni.....	11
4.3	Conseguenze per gli operatori commerciali e i privati.....	11
<b>5.</b>	<b>Valutazione dell'opportunità di un'applicazione del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco</b> .....	<b>12</b>
<b>6.</b>	<b>Proposta concernente il seguito dei lavori</b> .....	<b>13</b>
6.1	Evoluzione in Europa .....	13
6.2	Firma e ratifica del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco.....	14
6.3	Introduzione progressiva delle misure legislative in Svizzera.....	14

## 1. Introduzione

Il 14 dicembre 2005 il consigliere nazionale Banga ha depositato un'interpellanza (05.3803) con la quale invitava il Consiglio federale a rispondere a diverse domande concernenti l'applicazione di strumenti internazionali volti a impedire la proliferazione di armi leggere e di piccolo calibro e ad arginarne il traffico illecito.

Nella sua risposta del 1° marzo 2006, il Consiglio federale ha precisato che avrebbe incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale di esaminare, tra l'altro, gli adeguamenti necessari in vista della ratifica del Protocollo dell'ONU contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco e di loro parti, componenti e munizioni.

Il gruppo di lavoro ha ultimato il suo rapporto nel dicembre 2007 e lo ha sottoposto al Consiglio federale. Dopo averne preso atto nella sua seduta del 27 febbraio 2008, il Consiglio federale ha deciso di integrare nel diritto svizzero gli obblighi sanciti nello strumento internazionale che permette agli Stati di identificare e rintracciare, in maniera tempestiva e affidabile, le armi leggere e di piccolo calibro illegali («Marking and Tracing Instrument»)<sup>1</sup>. Il Consiglio federale ha inoltre affidato al gruppo di lavoro il compito di effettuare un'indagine conoscitiva presso i Cantoni in vista di un'eventuale sottoscrizione del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco. I capitoli del rapporto del gruppo di lavoro che hanno una rilevanza per il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco sono riportati qui appresso. Il rapporto integrale è consultabile (unicamente in tedesco) nel sito Internet della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) all'indirizzo: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00600/00614/00618/index.html?lang=it> (Temi → Politica economica esterna → Controllo delle esportazioni → Materiale bellico → News/Comunicati stampa)

## 2. Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco

### 2.1 Oggetto

Il Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco e di loro parti, componenti e munizioni, che si aggiunge alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (denominato qui di seguito Protocollo sulle armi da fuoco), è stato adottato il 31 maggio 2001 dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione A/RES/55/255<sup>2</sup> ed è stato depositato per la firma 30 giorni dopo. È entrato in vigore il 3 luglio 2005.

Questo atto è finalizzato a stroncare il traffico illecito di armi da fuoco, soprattutto procedendo alla marchiatura di queste ultime e alla loro registrazione, prevedendo controlli sicuri di esportazioni, importazioni e transiti, inasprendo le disposizioni penali, consentendo la confisca delle armi da fuoco che circolano illegalmente e rafforzando la cooperazione tra gli Stati Parte a livello bilaterale, regionale e internazionale.

### 2.2 Campo di applicazione

#### 2.2.1 Campo di applicazione materiale

Ai sensi del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, si intende per «*arma da fuoco*» qualsiasi arma portatile a canna che espelle, è progettata per espellere o può essere facilmente trasformata al fine di espellere un pallino, una pallottola o un proiettile

---

<sup>1</sup> Cfr. comunicato stampa del 27 febbraio 2008 del Dipartimento federale dell'economia.

<sup>2</sup> Consultabile su <[http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/255e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf)>.

mediante l'azione di un esplosivo, fatta eccezione per le armi da fuoco antiche o loro riproduzioni (art. 3).

Le disposizioni del Protocollo riguardano anche le «*parti e componenti*», ossia qualsiasi elemento o elemento di sostituzione specificamente progettato per un'arma da fuoco e indispensabile al suo funzionamento, in particolare la canna, il telaio, il carrello o il tamburo, il castello di culatta o il blocco di culatta, nonché ogni dispositivo progettato o adattato per attenuare il rumore causato da uno sparo di arma da fuoco.

Il termine «*munizione*» designa l'insieme della cartuccia o delle sue componenti, compresi i bossoli, gli inneschi, la polvere da sparo, le pallottole o i proiettili, utilizzati in un'arma da fuoco, purché le stesse componenti siano soggette ad autorizzazione nel rispettivo Stato Parte.

Nonostante l'ampiezza del campo di applicazione materiale del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, gli Stati Parte sono relativamente agevolati dal fatto che, spesso, le disposizioni la cui applicazione è particolarmente onerosa non includono le parti, componenti e munizioni (art. 8, marchiatura di armi da fuoco) o le includono soltanto se ciò è «opportuno e possibile» (art. 7, registrazione).

### **2.2.2 Campo di applicazione personale**

Il Protocollo sulle armi da fuoco non è applicabile alle transazioni tra Stati o ai trasferimenti di Stato nei casi in cui tale applicazione leda il diritto di uno Stato Parte di adottare, nell'interesse della sicurezza nazionale, misure conformi alla Carta delle Nazioni Unite (art. 4).

Le indagini e i perseguimenti di reati rientrano nel campo di applicazione del Protocollo soltanto se hanno una portata transnazionale e vedono coinvolto un gruppo criminale organizzato.

### **2.3 Obblighi e possibili riserve**

Gli articoli 5 e 6 del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco stabiliscono quali misure devono essere adottate in caso di fabbricazione illecita<sup>3</sup> o di traffico illecito<sup>4</sup> di armi da fuoco, segnatamente il perseguimento di tutte le persone implicate e la confisca, il sequestro e l'eliminazione di tutte le armi da fuoco che circolano illegalmente.

Il Protocollo persegue inoltre una migliore cooperazione con gli Stati Parte e soprattutto un rintracciamento efficace delle armi da fuoco<sup>5</sup>, e a tale scopo contiene un elenco di misure preventive obbligatorie: registrazione (art. 7), marchiatura (art. 8), misure di sicurezza e di prevenzione (art. 11), informazioni (art. 12), cooperazione (art. 13) e obblighi generali concernenti i sistemi di licenze e di autorizzazioni (art. 10). Altre disposizioni sono proposte agli Stati Parte come «*best practice*»: formazione e assistenza tecnica (art. 14), mediatori e mediazione («*brokering*») (art. 15). Il capitolo 3 del presente documento contiene una descrizione dettagliata dei diversi obblighi materiali risultanti dal confronto con la legislazione svizzera.

Nelle disposizioni finali del Protocollo si trovano gli obblighi formali, in particolare le procedure di composizione delle controversie. Conformemente all'articolo 16, gli Stati Parte si impegnano a comporre le controversie riguardanti l'interpretazione o

---

<sup>3</sup> Ossia la fabbricazione e l'assemblaggio di tutti i pezzi indicati al punto 2.2.1.

<sup>4</sup> Ossia l'importazione, l'esportazione, l'acquisto, la vendita, la fornitura e il trasporto o il trasferimento delle merci indicate al punto 2.2.1, a partire dal territorio di uno Stato Parte o attraverso quest'ultimo verso il territorio di un altro Stato.

<sup>5</sup> Ai sensi del Protocollo sulle armi da fuoco, il termine «*rintracciamento*» indica il rintracciamento sistematico del percorso di un'arma da fuoco e, possibilmente, delle sue parti, componenti e munizioni, dal fabbricante fino all'acquirente.

l'applicazione del Protocollo tramite le vie negoziali. Se non giungono a una soluzione, devono avviare una procedura d'arbitrato e se, anche nel corso di quest'ultima, non riescono a trovare un'intesa, la questione è sottoposta alla Corte internazionale di giustizia.

L'articolo 16 paragrafo 3 del Protocollo prevede espressamente la possibilità di apporre una riserva a queste disposizioni sul ricorso alla giurisdizione internazionale. In linea di principio si possono formulare anche altre riserve poiché il Protocollo sulle armi da fuoco non prevede divieti né limitazioni in proposito. Queste ultime devono però in ogni caso essere compatibili con l'oggetto e lo scopo del Protocollo<sup>6</sup>.

## 2.4 Firma / ratifica

Il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco è aperto alla firma di tutti gli Stati, così come delle organizzazioni di integrazione economica regionale, purché sia stato firmato almeno da uno Stato membro dell'organizzazione in questione. L'adesione di uno Stato o di un'organizzazione di integrazione economica regionale è inoltre sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione, che devono essere depositate presso il segretario generale dell'ONU (art. 17 par. 3).

Attualmente 52 Stati e la Comunità europea hanno firmato il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, 64 Stati lo hanno ratificato o hanno dichiarato la loro adesione<sup>7</sup>. Fra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU, soltanto il Regno Unito e la Cina hanno firmato il Protocollo; nessuno lo ha però finora ratificato. La Svizzera non lo ha firmato.

## 2.5 Importanza per la politica estera

Il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco prevede impegni onerosi in quanto non è applicabile soltanto alle armi, ma anche agli accessori di armi, alle munizioni e agli elementi di munizioni. Esso prescrive la definizione degli elementi costitutivi di un'infrazione, gli obblighi di marchiatura e una cooperazione internazionale di una portata che talvolta va oltre le prescrizioni del diritto svizzero vigente e la cui rigorosa applicazione comporterebbe un onere amministrativo supplementare per i servizi competenti e per i privati<sup>8</sup>. La possibilità di formulare delle riserve al momento della ratifica del Protocollo sulle armi da fuoco consente comunque una certa flessibilità. L'adesione al Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco sarebbe oltremodo auspicabile per migliorare la lotta internazionale contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, per favorire la partecipazione attiva della Svizzera e per garantire la credibilità e la coerenza della politica estera svizzera in questo settore. La Svizzera si è già distinta a più riprese e in diversi contesti nel dibattito internazionale sulle armi di piccolo calibro<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 19 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, RS 0.111.

<sup>7</sup> Situazione degli Stati membri dell'Unione europea:

Firma: Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito, Svezia;

Ratifica / dichiarazione di adesione: Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

<sup>8</sup> Cfr. capitolo 4.

<sup>9</sup> Partecipazione attiva al Programma di azione delle Nazioni Unite per la prevenzione, la lotta e l'eliminazione del traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro in tutti i suoi aspetti. Presidenza dell'«Open-ended Working Group», che ha elaborato lo strumento di marchiatura e rintracciamento al termine di varie «substantive sessions» tenutesi nel 2004 e nel 2005.

### 3. Compatibilità con la legislazione svizzera

Questo capitolo è dedicato principalmente agli obblighi che la Svizzera, ratificando il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, assumerebbe *in aggiunta* al suo attuale impegno nella lotta contro la proliferazione di armi di piccolo calibro. All'inizio di ogni punto sono indicate le disposizioni pertinenti della legislazione svizzera, ossia la legge sulle armi<sup>10</sup>, la legge sul materiale bellico<sup>11</sup> e la legge sul controllo dei beni a duplice impiego<sup>12</sup>.

#### 3.1 Marchiatura (contrassegno)

##### 3.1.1 Marchiatura delle armi fabbricate e importate

Protocollo sulle armi da fuoco	Legge sulle armi	Legge sul materiale bellico	Legge sul controllo dei beni a duplice impiego
art. 8	art. 18a	non interessata	non interessata

Secondo l'articolo 8 del Protocollo sulle armi da fuoco, qualsiasi arma da fuoco, al momento della fabbricazione, dev'essere munita di un contrassegno (marchio) univoco che indica il nome del fabbricante, il Paese o il luogo di fabbricazione e il numero di serie. In alternativa, si possono anche impiegare altri contrassegni univoci e di facile uso costituiti da simboli geometrici semplici abbinati a un codice numerico e/o alfanumerico, che consentano di identificare facilmente il Paese di fabbricazione.

Inoltre, qualsiasi arma da fuoco importata dev'essere munita, in primo luogo, di un contrassegno univoco e, secondariamente, di un adeguato contrassegno che permetta di identificare il Paese importatore e, possibilmente, l'anno di importazione. Queste operazioni consentono un rintracciamento efficace delle armi da fuoco per le quali la conservazione delle informazioni di cui all'articolo 7 del Protocollo è lacunosa, come è spesso il caso per le armi più vecchie.

Benché il diritto svizzero vigente non prescriva alcun obbligo in proposito, i fabbricanti procedono alla marchiatura delle loro armi già da tempo, soprattutto per motivi di responsabilità. Nell'ambito dell'adeguamento della legge sulle armi a Schengen, l'articolo 18a prevede ora che le armi da fuoco e le loro parti essenziali siano contrassegnate distintamente al momento della fabbricazione e per la loro introduzione in territorio svizzero.

Per soddisfare gli obblighi di marchiatura prescritti dal Protocollo sulle armi da fuoco, si dovrebbe completare l'articolo 20a dell'ordinanza sulle armi, disposizione esecutiva dell'articolo 18a della legge, con l'indicazione del Paese del fabbricante. Bisognerebbe inoltre introdurre nella legge (art. 18a LArm) l'adeguato contrassegno semplice che dovrebbe essere apposto, oltre al «contrassegno univoco iniziale», al momento dell'importazione di un'arma, per consentire l'identificazione del Paese importatore ed eventualmente dell'anno di importazione, dato che questa operazione non è prevista dalla revisione «nazionale» della legge sulle armi.

<sup>10</sup> Legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (LArm; RS 514.54). Il presente rapporto non si riferisce tuttavia alla versione della LArm attualmente in vigore, ma tiene interamente conto delle due modifiche della legge adottate nel 2004 e nel 2007. Le modifiche citate sono state pubblicate nel FF **2004** 6343 (associazione a Schengen) e nel FF **2007** 4189 (revisione del diritto nazionale in materia di armi) e dovrebbero entrare in vigore nel novembre 2008.

<sup>11</sup> Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS 514.51).

<sup>12</sup> Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (LBDI; RS 946.202).

### 3.1.2 Scorte di armi da fuoco dello Stato

Il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco dedica una particolare disposizione alle armi delle scorte nazionali trasferite in vista dell'uso civile permanente (art. 8 par. 1 lett. c). In passato, armi appartenenti alle scorte dello Stato sono finite in zone di guerra o sul mercato nero in seguito a una gestione poco rigorosa. L'apposizione di un adeguato contrassegno univoco deve quindi permettere agli Stati Parte di identificare il Paese di trasferimento.

Occorre rilevare che, in Svizzera, l'esercito, l'amministrazione militare e le autorità doganali e di polizia non rientrano nel campo di applicazione della legge sulle armi (art. 2 cpv. 1 LArm) e non sono quindi soggetti agli obblighi di contrassegno da essa previsti.

Per quanto riguarda le *armi dell'esercito*, la Svizzera dovrebbe già soddisfare le esigenze del Protocollo: tutte le armi d'ordinanza dell'esercito svizzero sono contrassegnate con l'emblema nazionale (croce svizzera), un numero individuale e una «A» (per «Armee», esercito). Quando un'arma è consegnata a un privato, la lettera «A» è sostituita da una «P» (per «privato»)<sup>13</sup>. Inoltre, la riveduta legge sulle armi migliorerà notevolmente la rintracciabilità delle armi dell'esercito grazie alla banca dati DAWA (art. 32a lett. d LArm), che permetterà uno scambio di informazioni tra l'Ufficio federale di polizia e l'amministrazione militare.

Le *autorità doganali della Confederazione* non vendono armi a privati.

Siccome la *sovranità in materia di polizia* spetta ai Cantoni, la marchiatura delle armi della polizia messe fuori servizio non può essere oggetto di una regolamentazione nazionale. Se la Svizzera ratificherà il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, bisognerà formulare una riserva giuridica in proposito.

### 3.2 Registrazione (conservazione delle informazioni)

Protocollo sulle armi da fuoco	Legge sulle armi	Legge sul materiale bellico	Legge sul controllo dei beni a duplice impiego
art. 7	art. 21 (commercianti d'armi); art. 8 cpv. 1 e art. 11 cpv. 3 (privati); art. 22b (Stati di Schengen)	art. 17 e 18 OMB	art. 21 OBDI

Conformemente all'articolo 7 del Protocollo, ogni Stato Parte deve garantire che, per almeno dieci anni, siano conservate tutte le informazioni sulle armi da fuoco necessarie ad assicurarne la rintracciabilità e l'identificazione. Queste informazioni includono ovviamente i contrassegni prescritti dal Protocollo, ma anche, nel caso di transazioni internazionali, le date di rilascio e di scadenza delle licenze o autorizzazioni richieste, il Paese esportatore, il Paese importatore, lo Stato di transito, il destinatario finale nonché la descrizione e la quantità degli articoli.

Se ciò è opportuno e possibile, le loro parti, componenti e munizioni devono essere registrate in base alla stessa disposizione.

<sup>13</sup> Questa prassi non è retta da una base legale. Le Istruzioni del 4 luglio 1977 sulla numerazione delle armi da fuoco portatili e da pugno personali e collettive forniscono informazioni sui tipi di armi e i numeri attribuiti loro. Sono consultabili in versione cartacea presso il servizio competente del DDPS.

La formulazione aperta dell'articolo 7 del Protocollo sulle armi da fuoco lascia agli Stati Parte la scelta di come garantire la rintracciabilità delle armi in caso di domande internazionali. La Svizzera, considerata la sua struttura federalista, ha accolto favorevolmente questo approccio: se vi è una buona collaborazione tra i diversi servizi che tengono un registro e lo scambio tra gli operatori economici privati si svolge senza difficoltà, può infatti rinunciare a un registro nazionale<sup>14</sup>. Benché, nel caso di una domanda di rintracciamento («tracing»), i dati necessari debbano essere raccolti presso diversi servizi<sup>15</sup> e il trattamento di una tale domanda possa richiedere molto tempo, il diritto svizzero soddisfa l'esigenza minima di una registrazione non lacunosa. Il termine di conservazione dei registri di dieci anni è previsto in tutti gli atti pertinenti tranne che nell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI), dove occorrerebbe prolungare a dieci anni il termine di cinque anni stabilito dall'articolo 21 per la conservazione dei documenti relativi alle esportazioni di armi da caccia e di armi per il tiro sportivo.

### 3.3 Disattivazione di armi da fuoco

L'articolo 9 del Protocollo sulle armi da fuoco fissa i principi della disattivazione delle armi da fuoco. Questa disposizione non è determinante per la Svizzera poiché, secondo il nostro diritto interno, le armi da fuoco disattivate sono considerate come armi attive.

### 3.4 Esigenze relative alle autorizzazioni di esportazione, importazione e transito / Misure di sicurezza e di prevenzione

Protocollo sulle armi da fuoco	Legge sulle armi	Legge sul materiale bellico	Legge sui beni a duplice impiego
art. 10 e 11	capitolo 5	sezione 4	capitoli 2 e 3 OBDI

Gli articoli 10 e 11 del Protocollo sulle armi da fuoco prevedono che gli Stati Parte creino o mantengano un sistema efficace di licenze o di autorizzazioni per l'esportazione, l'importazione e il transito di armi da fuoco, di loro parti, componenti e munizioni.

Gli Stati Parte, da un lato, devono procedere a verifiche approfondite prima di rilasciare una licenza o un'autorizzazione, ad esempio definendo le informazioni essenziali, richiedendo le dichiarazioni di consenso e verificando l'autenticità dei documenti. D'altro lato, devono prendere le misure fisiche di sicurezza e di prevenzione che permettano di evitare per quanto possibile il furto, lo smarrimento o il dirottamento di armi da fuoco, di loro parti, componenti e munizioni.

La Svizzera dispone di un buon sistema di controllo delle esportazioni, che soddisfa le norme di sicurezza internazionali e tiene conto dei recenti sviluppi in materia. Tuttavia, non è ancora in grado di adempiere alcune esigenze del Protocollo sulle armi da fuoco, ossia quelle relative alla cooperazione con gli Stati di transito (art. 10). In base al Protocollo sulle armi da fuoco, gli Stati Parte sono tenuti a:

<sup>14</sup> La proposta di introdurre un registro centrale delle armi da fuoco è già stata respinta a grande maggioranza nel dicembre 2004 nell'ambito della procedura di consultazione sulla revisione nazionale della legge sulle armi (cfr. [http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/3/Ergebnisse\\_i.pdf](http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/3/Ergebnisse_i.pdf)); le proposte avanzate in proposito in occasione dei dibattiti parlamentari hanno subito la stessa sorte.

<sup>15</sup> Titolari di una patente di commercio di armi o di un'autorizzazione rilasciata in base alla LMB o alla LBDI, autorità cantonali competenti, servizi di comunicazione cantonali, Ufficio centrale Armi, SECO.

- verificare, prima di rilasciare un'autorizzazione di esportazione, che tutti gli Stati di transito abbiano notificato per iscritto, prima dell'invio, che non si oppongono al transito (par. 2. lett. b);
- menzionare tutti gli Stati di transito nelle autorizzazioni di esportazione e di importazione e nella documentazione che le accompagna (par. 3, prima frase);
- fornire in anticipo agli Stati di transito le informazioni che compaiono nella licenza di importazione (par. 3, seconda frase).

L'integrazione auspicata degli Stati di transito nella cooperazione internazionale deve permettere il rintracciamento delle armi da fuoco, delle loro parti, componenti e munizioni che spariscono durante il trasporto. L'applicazione delle esigenze menzionate comporta tuttavia grandi sfide per le persone interessate: il percorso dei beni trasportati è fissato solo raramente al momento del rilascio dell'autorizzazione e, inoltre, diversi Stati fanno dipendere il rilascio di un'autorizzazione di transito dall'esistenza di una licenza di esportazione dello Stato esportatore e/o da una licenza di importazione dello Stato importatore<sup>16</sup>.

A queste condizioni, è difficile poter veramente applicare una procedura di autorizzazione. Se, tuttavia, si volesse imporre ai fabbricanti e ai commercianti di armi la responsabilità di una notificazione scritta come previsto dal Protocollo sulle armi da fuoco, bisognerebbe introdurre nella sezione 3 della legge sul materiale bellico una disposizione che, in particolare, vincoli l'esito positivo di una domanda di esportazione all'esistenza delle dichiarazioni di consenso di tutti gli Stati di transito. L'autorità competente dovrebbe menzionare gli Stati di transito nella documentazione di accompagnamento e, nel caso di un'autorizzazione di importazione, avvertire gli Stati di transito interessati prima del previsto trasferimento<sup>17</sup>.

### 3.5 Informazione e cooperazione

Protocollo sulle armi da fuoco	Legge sulle armi	Legge sul materiale bellico	Legge sui beni a duplice impiego
art. 12	art. 31c	art. 42	art. 20

Uno dei principali scopi del Protocollo sulle armi da fuoco è di favorire lo scambio di informazioni tra gli Stati. Esso stabilisce a tal fine le informazioni che si dovranno scambiare e definisce a grandi linee le modalità dello scambio; inoltre invita gli Stati Parte a istituire gli organi necessari e a renderli noti a livello internazionale.

Le leggi sui controlli delle esportazioni contengono già, nelle loro disposizioni generali sull'assistenza amministrativa, una base legale che agevola la cooperazione con le autorità estere e le organizzazioni internazionali. La legge sulle armi non contiene ancora una tale disposizione, benché le autorità incaricate dell'esecuzione debbano evidentemente poter contare sulla possibilità di uno scambio di informazioni tra gli Stati. È quindi necessario introdurre in questa legge, in una collocazione adeguata, una disposizione che si ispiri all'articolo sull'assistenza amministrativa contenuto nelle leggi che disciplinano i controlli delle esportazioni.

<sup>16</sup> È il caso, ad esempio, della Germania (par. 30 cpv. 2 della legge dell'11 ottobre 2002 sulle armi, WaffG).

<sup>17</sup> All'interno dello Spazio di Schengen questo scambio di informazioni esiste in parte già oggi nell'ambito della procedura di rilascio della bolletta di scorta (cfr. art. 13 par. 1 e 2 della Direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 19 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi).

### 3.6 Disposizioni penali

Protocollo sulle armi da fuoco	Legge sulle armi	Legge sul materiale bellico	Legge sui beni a duplice impiego
art. 5	art. 33 segg., art. 20	art. 33 segg.	art. 14 segg.

Il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco è l'unico documento che esige precise disposizioni penali per reprimere le attività illegali legate alle armi da fuoco e alle loro parti e munizioni. Soltanto alcuni punti contenuti in queste disposizioni non sono ancora contemplati nel diritto svizzero.

Occorrerebbe introdurre nella legge sulle armi gli elementi costitutivi della falsificazione, della cancellazione, della rimozione o della modifica illegali del contrassegno di cui dev'essere munita un'arma da fuoco.

Nelle due leggi che disciplinano i controlli delle esportazioni, ossia la LMB e la LBDI, manca inoltre una disposizione che preveda che possono essere importate, esportate, acquistate, vendute, fornite, trasportate o trasferite unicamente le armi da fuoco, le loro parti, componenti e munizioni i cui contrassegni sono perfettamente conformi alle norme. Questa esigenza potrebbe essere soddisfatta in due modi: sia introducendo il divieto del traffico transfrontaliero delle armi da fuoco che presentano contrassegni lacunosi nelle disposizioni penali della legislazione in materia di controlli delle esportazioni (art. 33 segg. LMB, art. 14 segg. LBDI), sia iscrivendo l'obbligo di contrassegno, formulato positivamente, fra gli obblighi del titolare dell'autorizzazione (ad es. nella sezione 6 della LMB o nella sezione 5 della LBDI), in modo tale che le infrazioni siano perseguite penalmente in base all'articolo 33 capoverso 1 lettera a della LMB o all'articolo 14 capoverso 1 lettera a della LBDI (inosservanza delle condizioni e degli oneri stabiliti in un'autorizzazione).

### 3.7 Confisca, sequestro ed eliminazione

Protocollo sulle armi da fuoco	Legge sulle armi	Legge sul materiale bellico	Legge sui beni a duplice impiego
art. 6	art. 31 (art. 34 OArm)	art. 38	art. 17

In caso di infrazioni ai sensi del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, quest'ultimo prevede il perseguimento di tutte le persone responsabili, ma anche la confisca, il sequestro e l'eliminazione sistematici di tutte le armi illegali. Secondo l'articolo 6, le armi da fuoco, le loro parti, componenti e munizioni la cui marchiatura è lacunosa, che sono state fabbricate o assemblate a partire da elementi ottenuti illegalmente o che sono state commerciate senza le necessarie autorizzazioni, sono immediatamente confiscate. Gli oggetti confiscati devono successivamente essere distrutti o eliminati in altro modo.

Questa esigenza è già oggi soddisfatta dal diritto svizzero. La legge sulle armi e le due leggi che disciplinano il controllo delle esportazioni conferiscono alle autorità competenti o al giudice le competenze necessarie per confiscare tutto il materiale per il quale non è data la garanzia di un ulteriore impiego conforme al diritto (cfr. art. 38 LMB, art. 17 LBDI, art. 31 LArm, art. 34 OArm nonché art. 33 e 34 LArm in relazione con l'art. 69 CP).

Per le armi il cui trasferimento non è ammesso in base al Protocollo e che dovessero essere confiscate direttamente alla dogana, si dovrebbero inoltre introdurre le disposizioni necessarie nei relativi atti legislativi e definire, in particolare, l'organo (cantonale) al quale andrebbero consegnate tali armi. Per contro, le autorità doganali

possono restituire le merci in questione senza che sia necessaria una modifica legislativa, in applicazione dell'articolo 32 capoverso 4 della legge sulle dogane.

## **4. Conseguenze pratiche di una ratifica del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco**

### **4.1 Conseguenze per la Confederazione**

La Confederazione sarebbe interessata per molti aspetti dall'applicazione del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco. Le autorità di autorizzazione dovrebbero attendersi un'*intensificazione dello scambio di informazioni* già allo stadio che precede il trasferimento internazionale di armi da fuoco (notifica agli Stati di transito, anche all'esterno dello Spazio di Schengen, cfr. cap. 3.4). In tale contesto si dovrebbero istituire le competenze essenziali e creare le strutture necessarie.

Il Protocollo richiede inoltre il reciproco sostegno tra gli Stati Parte nella lotta contro la proliferazione illegale delle armi di piccolo calibro, soprattutto attraverso la *cooperazione nel rintracciamento di armi da fuoco, loro parti e munizioni illegali* (cap. 3.5). Già oggi il percorso delle armi da fuoco è seguito al di là delle frontiere nell'ambito delle domande Interpol e delle domande di assistenza giudiziaria internazionale, e l'esperienza dimostra che il trattamento di queste richieste è molto oneroso in termini di tempo e di personale sia per la Confederazione che per i Cantoni.

Infine, le autorità doganali riceveranno una documentazione dettagliata di cui dovranno esaminare il contenuto per sondaggio e il cui volume sarà considerevole fin dall'entrata in vigore delle disposizioni di applicazione dell'associazione a Schengen. Esse dovranno eventualmente procedere alla *confisca* di una maggiore quantità di *armi da fuoco, loro parti e munizioni* il cui trasferimento non è ammesso dal Protocollo (cap. 3.7).

Le conseguenze sul personale e le conseguenze finanziarie di un'applicazione del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco appaiono ragionevoli. Oggi come oggi, tuttavia, è difficile quantificarle con precisione e, in particolare, prevedere il numero delle domande di rintracciamento supplementari fondate sui documenti dell'ONU.

### **4.2 Conseguenze per i Cantoni**

I Cantoni, e in special modo le competenti autorità cantonali di polizia, devono regolarmente trattare *domande* internazionali di *rintracciamento*. Dato che in futuro gli Stati membri potranno fondare le loro domande anche sugli strumenti dell'ONU e che queste ultime potranno riguardare anche trasferimenti di munizioni, i Cantoni dovranno probabilmente prevedere risorse supplementari per il loro trattamento.

### **4.3 Conseguenze per gli operatori commerciali e i privati**

Le esigenze estese in materia di *marchiatura delle armi fabbricate e importate* previste dal Protocollo sono importanti sia per i commercianti che per i privati.

I fabbricanti sono incaricati di garantire che tutte le armi da fuoco che lasciano i loro stabilimenti di produzione siano contrassegnate conformemente alle disposizioni del Protocollo sulle armi da fuoco; gli importatori, dal canto loro, devono provvedere affinché ogni pezzo importato sia munito di un adeguato contrassegno univoco. Chiunque non effettui già oggi facoltativamente questa operazione dovrà in ogni caso adeguare la sua prassi probabilmente a partire dal novembre 2008, quando entreranno in vigore le disposizioni conseguenti all'associazione a Schengen. Per

quanto concerne le esigenze poste in proposito agli operatori del commercio di armi e ai privati (trasposte nell'articolo 18a LArm), l'unica novità è costituita dalla possibilità di identificare il Paese di fabbricazione su tutte le parti essenziali di armi.

Il recepimento di una disposizione in base alla quale l'importatore deve apporre su ogni arma importata, a scopo distintivo, un contrassegno che indica il Paese importatore e possibilmente l'anno di importazione, ha conseguenze pratiche dirette<sup>18</sup>.

Poiché il sistema di *tenuta delle registrazioni* (inventario contabile) è lasciato alla discrezione degli Stati Parte e il Protocollo sulle armi da fuoco – contrariamente allo strumento internazionale di marchiatura e di rintracciamento – prescrive la conservazione dei registri soltanto per un periodo di dieci anni, non risultano grandi cambiamenti rispetto alla prassi seguita fino ad oggi.

La *notifica scritta di tutti gli Stati di transito nella quale dichiarano di non opporsi al transito* imposta dal Protocollo prima di un trasferimento internazionale di armi da fuoco, di loro parti, componenti e munizioni è molto impegnativa per gli esportatori di armi. Oltre all'onere amministrativo supplementare, questa misura rischia di causare limitazioni nella pianificazione delle forniture che potrebbero anche avere conseguenze finanziarie (cap. 3.4).

Infine, i commercianti di armi saranno anche interessati nella misura in cui il numero di *domande di rintracciamento* aumenterà in seguito all'applicazione degli strumenti dell'ONU, poiché sono loro a disporre di gran parte dei dati necessari a un rintracciamento<sup>19</sup>.

## **5. Valutazione dell'opportunità di un'applicazione del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco**

Il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco è, a livello internazionale, l'unico strumento giuridico vincolante aperto alla firma in materia di controllo del commercio delle armi leggere e di piccolo calibro. Il suo scopo è di facilitare la cooperazione tra gli Stati Parte nella lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco. Questa cooperazione avviene attraverso un rintracciamento coordinato delle armi da fuoco illegali al di là delle frontiere e attraverso il perseguimento penale dei reati che vi sono connessi, ma interviene anche a livello preventivo, nel senso che gli Stati si impegnano a creare e a mantenere un sistema di autorizzazioni o di licenze per la fabbricazione e il traffico leciti di armi di piccolo calibro. Il Protocollo è stato finora firmato da 52 Stati, fra cui quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea e della Comunità europea stessa<sup>20</sup>.

Tenuto conto del suo considerevole impegno a favore del controllo delle armi di piccolo calibro sulla scena internazionale e del suo ruolo attivo nel Programma di azione delle Nazioni Unite per la prevenzione, la lotta e l'eliminazione del traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro in tutti i suoi aspetti, la Svizzera, non aderendo al Protocollo, darebbe un segnale equivoco sul piano politico.

La legislazione svizzera soddisfa già la maggior parte delle esigenze del Protocollo; soltanto alcune disposizioni, analizzate nel capitolo 3, non possono essere automaticamente applicate in Svizzera. Si pongono problemi, in particolare, per la marchiatura delle armi della polizia, che non rientrano nel campo di applicazione delle

---

<sup>18</sup> Cfr. ad esempio la disposizione tedesca contenuta nel par. 24 cpv. 1 n. 1 della legge dell'11 ottobre 2002 sulle armi (WaffG), che non si applica tuttavia al commercio di armi esercitato a titolo professionale.

<sup>19</sup> L'obbligo di collaborare con le autorità risulta dagli art. 22 LArm, 27 LMB e 9 LBDI.

<sup>20</sup> Cfr. nota 7.

leggi federali interessate, oppure se, in caso di esportazione di armi leggere e di piccolo calibro, le dichiarazioni di consenso degli Stati di transito interessati devono già essere disponibili a un momento in cui ciò è praticamente impossibile o è possibile soltanto al prezzo di sforzi sproporzionati.

Il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, inoltre, prevede obblighi che la Svizzera può certo adempiere, ma che hanno importanti conseguenze pratiche di cui dev'essere consapevole. Si pensi alla disposizione che esige che tutte le armi importate devono essere contrassegnate per permettere l'identificazione del Paese importatore e, possibilmente, l'anno di importazione, una misura che si ripercuoterebbe principalmente sui commercianti di armi professionisti e sui collezionisti privati. La Confederazione e i Cantoni, dal canto loro, devono attendersi un lavoro supplementare legato al trattamento delle domande di rintracciamento internazionali, in particolare per il fatto che queste richieste potranno anche riguardare la diffusione di munizioni illegali.

La questione relativa all'opportunità e al modo di applicare gli obblighi menzionati e alle riserve che la Svizzera dovrebbe eventualmente apportare al testo del Protocollo ha una portata politica e dovrebbe ancora essere oggetto di discussioni approfondite nell'ambito del processo di ratifica.

Bisognerebbe anche definire le modalità di composizione delle controversie tra gli Stati Parte in merito all'interpretazione o all'applicazione del Protocollo sulle armi da fuoco. Secondo l'articolo 16 paragrafo 2, le controversie che non hanno potuto essere risolte devono essere sottoposte in ultima istanza alla Corte internazionale di giustizia, ma gli Stati Parte, al momento della ratifica, dell'accettazione o dell'approvazione del Protocollo, possono dichiarare che non si considerano vincolati a tale disposizione<sup>21</sup>.

Benché non siano ancora state completamente chiarite tutte le questioni, il gruppo di lavoro interdipartimentale giunge alla conclusione che le disposizioni del Protocollo sulle armi da fuoco sono, in prevalenza, compatibili con la legislazione svizzera e che i vantaggi di una partecipazione della Svizzera sono da considerarsi maggiori degli oneri che ne derivano. Di conseguenza, raccomanda la firma del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco.

## **6. Proposta concernente il seguito dei lavori**

### **6.1 Evoluzione in Europa**

L'armonizzazione del diritto sulle armi da fuoco compirà un altro passo avanti con la revisione della Direttiva sulle armi da fuoco decisa a livello europeo dal Parlamento e dal Consiglio dei ministri. Lo scopo di questa revisione, che sarà notificata alla Svizzera nelle prossime settimane, è di mettere in atto il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, che la Commissione ha firmato il 16 gennaio 2002 a nome della Comunità, nella misura in cui il campo di applicazione della Direttiva lo permette. La revisione della Direttiva sulle armi da fuoco non implica modifiche fondamentali per il diritto svizzero che disciplina questa materia: non vi è tuttora prescritta la creazione di un registro centrale delle armi e le quattro categorie di armi previste sono mantenute. Siccome la Svizzera, approvando l'associazione a Schengen, si è impegnata ad accettare in linea di principio gli sviluppi della Direttiva sulle armi da fuoco<sup>22</sup>, il prossimo adeguamento della Direttiva le darà l'occasione di conformarsi, nel contempo, al Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco su punti essenziali dell'applicazione.

---

<sup>21</sup> Otto dei 64 Stati Parte hanno finora fatto uso di questa disposizione.

<sup>22</sup> FF 2004 5429

## **6.2 Firma e ratifica del Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco**

La Svizzera, in una prima fase, potrebbe firmare il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco per manifestare la sua volontà di procedere all'applicazione autonoma degli strumenti dell'ONU e per sostenere attivamente gli sforzi comuni volti a combattere la proliferazione illegale delle armi di piccolo calibro. In una seconda fase, potrebbe ratificare il Protocollo conformemente alla prassi del Consiglio federale. Parallelamente, si potranno esaminare nel dettaglio le riserve che dovrebbero essere formulate.

## **6.3 Introduzione progressiva delle misure legislative in Svizzera**

Un intervento sul piano legislativo si renderà necessario soltanto quando l'Unione europea avrà notificato la nuova versione della Direttiva sulle armi da fuoco. In seguito, secondo l'Accordo di associazione a Schengen, la Svizzera disporrà di un periodo di due anni al massimo per trasporre gli sviluppi del pertinente diritto comunitario nel suo diritto interno.

Parallelamente, dovrà avviare altre misure per applicare il Protocollo sulle armi da fuoco poiché la riveduta Direttiva sulle armi da fuoco non dovrebbe coprire la totalità degli articoli del documento aggiuntivo dell'ONU. La revisione della Direttiva europea sulle armi da fuoco non prevede, ad esempio, disposizioni che disciplinano le attività di importazione e di esportazione con i Paesi situati al di là delle frontiere esterne dell'Unione europea o dello Spazio di Schengen.

L'atto che sancisce il recepimento degli sviluppi degli acquis di Schengen e di Dublino, al pari dell'adesione al Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco, dev'essere considerato un trattato internazionale. Questi due progetti devono quindi essere approvati e applicati sul piano nazionale tramite un decreto federale soggetto a referendum. Vista la loro somiglianza nel contenuto e nella forma, devono possibilmente essere sottoposti contemporaneamente al Parlamento. I lavori corrispondenti, la revisione delle disposizioni legali e la redazione del relativo messaggio dovrebbero iniziare al momento in cui l'Unione europea avrà pubblicato la Direttiva che modifica l'attuale Direttiva sulle armi da fuoco. Questa procedura dovrebbe svolgersi senza ritardi e il dossier essere sottoposto quanto prima al Parlamento per rispettare il termine di due anni impartito dall'Accordo di associazione a Schengen.