



Rapporto del gruppo di lavoro sull'analisi del trattato sulla proibizione delle armi nucleari

30.06.2018 – Traduzione italiana della versione originale in tedesco

1 Introduzione

La Svizzera condivide l'obiettivo di un mondo senza armi nucleari. Un forte impegno a favore del disarmo e della non proliferazione nucleare fa quindi parte della politica estera e di sicurezza Svizzera. La Svizzera ha partecipato attivamente alle trattative sulla proibizione delle armi nucleari (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW), che sono state avviate nel 2017 dall'Assemblea generale dell'ONU. Alla luce dell'esito delle trattative è emersa la necessità di procedere a un esame approfondito del trattato e delle sue ripercussioni. Un gruppo di lavoro interdipartimentale sotto la direzione del DFAE ha esaminato queste domande.¹ Col presente rapporto, il gruppo di lavoro presenta una valutazione congiunta del TPNW. Dopo un'analisi differenziata, il gruppo conclude che nonostante l'obiettivo finale del trattato sia in linea con la politica svizzera di disarmo, da un punto di vista attuale, i motivi contro un'adesione della Svizzera superano le potenziali opportunità che accompagnerebbero la firma e la ratifica del trattato. Il gruppo di lavoro raccomanda che la Svizzera segua attentamente gli ulteriori sviluppi e, se necessario, riveda la propria posizione nei confronti del trattato.

2 Situazione iniziale

L'attuale ordine mondiale in ambito nucleare si basa sul trattato di non proliferazione nucleare (TNP). Negoziato nel 1968, questo trattato, che rappresenta il fondamento giuridico e politico per il raggiungimento dell'obiettivo di un mondo senza armi nucleari, si basa su tre principi: (1) non proliferazione, (2) uso dell'energia nucleare a scopi pacifici e (3) disarmo. Il trattato ha riconosciuto cinque potenze nucleari senza però pronunciarsi sulla legittimità dell'uso o sulla minaccia dell'uso di questo tipo di armi. Il TNP è riuscito innanzitutto a contenere la diffusione delle armi atomiche a soli quattro paesi² e in secondo luogo a garantire l'uso dell'energia nucleare a scopi pacifici. Per quanto riguarda il disarmo, invece, il bilancio è misto: sebbene oggi il numero delle armi nucleari sia drasticamente diminuito rispetto ai tempi della guerra fredda, la logica della deterrenza nucleare reciproca è destinata a rimanere un pilastro

¹ DFAE Divisione politica di sicurezza; DFAE Direzione del diritto internazionale pubblico; Missione permanente della Svizzera presso l'Ufficio delle Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali a Ginevra; DDPS Relazioni internazionali Difesa; DEFR Segreteria di Stato dell'economia; DATEC Ufficio federale dell'energia UFE.

² Si tratta di India, Pakistan, Israele e Corea del Nord, che non hanno aderito al trattato, mentre Stati Uniti, Russia, Gran Bretagna, Francia e Cina sono i cinque stati dotati di armi nucleari che vi hanno aderito.

dell'equilibrio strategico mondiale anche nei prossimi decenni. È infatti in corso un processo di modernizzazione delle armi nucleari e alcuni paesi stanno espandendo il proprio arsenale. L'obiettivo di un mondo senza armi nucleari non potrà essere raggiunto nel futuro prossimo.

Negli ultimi anni sono aumentati sia l'insoddisfazione verso il bilancio misto sul fronte del disarmo, sia le paure riguardo i rischi legati alle armi nucleari. Questo ha indotto alcuni stati non dotati di armi nucleari (come Messico, Sudafrica, Irlanda e Austria - con il sostegno di numerose organizzazioni non governative) a proporre all'Assemblea generale dell'ONU di avviare trattative sulla proibizione delle armi nucleari. L'obiettivo era quello di mettere al bando l'ultima arma non ancora bandita di distruzione di massa. L'accento è stato posto sulle conseguenze catastrofiche delle armi nucleari (per l'uomo, l'ambiente, l'economia mondiale, la sicurezza alimentare, la salute ecc.), considerazioni geopolitiche e sulla sicurezza sono state messe esplicitamente in secondo piano.

Solo stati non dotati di armi nucleari hanno partecipato alle trattative svoltesi nel 2017 all'Assemblea generale dell'ONU. Tutti i paesi detentori di armi nucleari (i cinque stati ufficialmente riconosciuti dal TNP e gli stati detentori di armi nucleari non aderenti, ovvero India, Pakistan, Israele e Corea del Nord) come pure la maggior parte dei paesi alleati con gli stati detentori di armi nucleari (paesi membri della NATO ma anche alleati degli USA come l'Australia, il Giappone e la Corea del Sud) hanno infatti disertato le trattative.

Pur manifestando un certo scetticismo verso il modo in cui è stato avviato questa proibizione delle armi nucleari, la Svizzera ha partecipato alle trattative per tutelare i propri interessi e influenzare in tal senso la stesura del trattato. Conformemente al mandato negoziale del Consiglio federale, ha cercato di far pendere l'ago della bilancia verso il disarmo e di salvaguardare, consolidare e ove possibile rafforzare le norme e gli strumenti internazionali esistenti, quali il TNP. Durante le trattative, la Svizzera e le sue priorità sono spesso state messe in minoranza a causa della partecipazione limitata e unilaterale. La Svizzera ha infine votato a favore del trattato il 7 luglio 2017, quando è stato adottato, rilasciando tuttavia una dichiarazione di voto critica. La spiegazione di voto riferiva a vari preoccupazioni riguardanti aspetti tecnici, giuridici e politici. La Svizzera annunciava di voler approfondire questi questioni portando avanti più chiarificazioni, che sono l'oggetto del capitolo seguente.

Il trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) è stato aperto alla firma il 20 settembre 2017 ed entrerà in vigore in seguito della ratifica da parte di almeno 50 stati (attualmente è stato sottoscritto da 59 paesi e ratificato da 11). Esso sancisce l'incompatibilità dell'uso delle armi nucleari con il diritto internazionale. Proibisce inoltre di usare le armi nucleari, di minacciarne l'uso, di produrle, stoccarle, acquistarle, detenerle, stazionarle, trasferirle e testarle nonché di sostenere le suddette attività, pur senza specificare come. Il TPNW contiene anche disposizioni sulla cooperazione internazionale, in particolare riguardo all'assistenza alle vittime e alla bonifica ambientale. Il trattato introduce quindi un divieto globale per le armi nucleari, come già esiste per le armi chimiche e biologiche.

Per i sostenitori del TPNW la proibizione prevista dal trattato rappresenta un segnale importante sul piano umanitario e della politica di pace in un contesto caratterizzato da un aumento dei rischi legati agli armamenti nucleari. Per loro, per la prima volta, gli stati possono utilizzare uno strumento formale di diritto internazionale per sottolineare la loro convinzione che il possesso e l'uso di armi nucleari sono incompatibili con il diritto internazionale e che non sosterranno tali azioni. I sostenitori del TPNW vedono in questo trattato un efficace provvedimento di attuazione dell'articolo VI del TNP, con cui tutti gli Stati si impegnano a concludere trattative sul disarmo. Sono convinti che il TPNW darà un nuovo spazio di azione al disarmo che, a loro avviso, sta procedendo troppo lentamente.

I detrattori del TPNW ritengono invece che il trattato si fondi su un pericoloso errore di valutazione della situazione mondiale, che si allontani dalla logica del TNP e che complichino il cammino verso il disarmo più che farlo avanzare. A loro avviso, il TPNW non porterà alcun beneficio perché sembra che né gli stati che detengono armi nucleari né gli stati membri della NATO vi aderiranno. Molti paesi, inoltre, si sono affrettati ad annunciare senza mezzi termini di non riconoscere il trattato e le sue norme, sostenendo che le esperienze fatte con l'Iran e con la Corea del Nord mettano piuttosto in evidenza quanto sia importante intraprendere sforzi comuni a lungo termine.

3 Valutazione del trattato e delle sue implicazioni

La valutazione del trattato e delle sue implicazioni considera i seguenti aspetti:

1. implicazioni per il controllo degli armamenti, il disarmo e la non proliferazione;
2. dimensione umanitaria e diritto internazionale;
3. implicazioni per la politica estera e di sicurezza;
4. implicazioni per il commercio e l'industria, l'energia e la ricerca nonché per il benessere sociale.

3.1 Controllo degli armamenti, disarmo e non proliferazione

Si tratta innanzitutto di determinare se il trattato è in linea con gli interessi di politica estera e di sicurezza della Svizzera e di stabilire se il TPNW può contribuire al disarmo o se invece complica ulteriormente lo sviluppo di iniziative in tal senso. A priori la Svizzera vorrebbe cogliere qualsiasi occasione per fare passi avanti nel disarmo nucleare e nella non proliferazione. Tuttavia, sarebbe controproducente mettere a repentaglio i forum e i principi consolidati senza avvicinarsi concretamente all'obiettivo globale di promuovere ulteriori azioni per il disarmo.

Interazione con altri accordi e forum

Il TNP è lo strumento chiave dell'architettura di disarmo e non proliferazione nucleare nonché il fondamento dell'ordine internazionale sostenuto anche dalla Svizzera. Il suo mantenimento è imprescindibile e di fondamentale importanza per raggiungere l'obiettivo di un mondo senza armi nucleari. Questo perché il TNP è l'unico trattato nucleare che mette sullo stesso piano i tre pilastri (disarmo, non proliferazione e uso dell'energia nucleare a scopi civili) e che ha praticamente validità universale. Nell'ambito dei trattamenti la Svizzera si è quindi adoperata per un accordo che preservasse e potenziasse il valore aggiunto del TNP, obiettivo peraltro raggiunto solo parzialmente.

Di conseguenza, nel testo del trattato sulla proibizione delle armi nucleari non è stato possibile ribadire più fermamente il ruolo centrale del TNP (ad eccezione della menzione nel preambolo – ottenuta con grande fatica – del TNP quale pietra angolare del disarmo nucleare e del regime di non proliferazione). In particolare, non è stato possibile evitare che negli incontri regolari degli stati previsti dal trattato vengano discusse eventuali ulteriori misure (anche giuridicamente vincolanti) di disarmo nucleare. Solo a seguito delle prossime riunioni degli stati sarà possibile capire se questo strumento possa assicurare una sinergia costruttiva tra i trattati o se invece duplica processi consolidati come quello di revisione del TNP, favorendo la frammentazione e più polarizzazione. Inoltre non è stato possibile integrare con maggiore incisività il trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (CTBT) nel testo, il quale purtroppo non è ancora entrato in vigore.

In assenza di affermazioni più chiare nel testo del trattato, una valutazione conclusiva del rapporto tra TPNW, TNP e CTBT sarà possibile solo a medio termine e alla luce dei risultati

delle future conferenze TNP, CTBT e TPNW e dei risultati dei lavori degli organi rilevanti dell'ONU.

Avanzamento del disarmo

L'opinione riguardante in quale misura il TPNW può ampliare le possibilità di disarmo è molto controversa. Se è vero che il trattato prevede processi relativamente dettagliati per l'eliminazione delle armi nucleari, è altrettanto vero che tali disposizioni non troveranno applicazione dal momento che gli stati detentori di armi nucleari difficilmente aderiranno al trattato.

Da questa prospettiva il trattato va anzitutto considerato come uno strumento *declaratorio*, che vuol contrastare l'aumento dei rischi nucleari e l'importanza crescente delle forze nucleari, i programmi di modernizzazione degli arsenali e la ripresa della corsa agli armamenti. Solo nel corso del tempo sarà possibile valutare se questo documento a carattere declaratorio possa avere un effetto diretto o indiretto sul disarmo.

Al momento è difficile prevedere se e fino a che punto il TPNW ostacolerà la futura cooperazione tra gli stati. Ad esempio, sarebbe ipotizzabile che in futuro il consenso sul TNP sarà ancora più difficile da raggiungere, considerata la norma di divieto più elevata del TPNW. La stigmatizzazione cercata dal TPNW potrebbe ulteriormente aumentare la polarizzazione, la quale è in aumento da un po' di tempo.

Verificabilità/verifica

Il fatto che il TPNW non preveda *nessuna* propria misura di verifica dell'osservanza dei divieti è positivo, in quanto evita i doppioni. Positivo è anche il fatto che gli strumenti di verifica applicati al momento dell'entrata in vigore del trattato dovranno essere mantenuti come standard minimi.

Va tuttavia criticato il fatto che il TPNW si astiene a indicare il protocollo aggiuntivo più rigoroso dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) quale standard adeguato per la verifica. Ciò consente a ciascuno stato partecipante di mantenere il precedente livello di verifica, nonostante il proprio impegno per un divieto totale. Questa discrepanza rimane una delle principali debolezze dell'accordo e rappresenta un'opportunità persa, specialmente dal punto di vista della non proliferazione.

Conclusione

Il TPNW presenta alcuni punti deboli se lo si confronta con accordi che perseguono il disarmo e la non proliferazione globale, irreversibile e verificabile. In quanto strumento declaratorio, l'intenzione dell'accordo è di dare nuovo slancio al disarmo nucleare. Ma se si tiene conto del fatto che, con tutta probabilità, gli stati dotati di armi nucleari non aderiranno al trattato e anche i loro alleati ne terranno le distanze, non sarà possibile osservare effetti diretti di disarmo nel prossimo futuro. Inoltre, la stigmatizzazione è un metodo che non rientra nell'approccio svizzero, secondo il quale il disarmo dev'essere perseguito *con* gli Stati nucleari, non *contro* di essi. Attualmente è difficile prevedere se il TPNW danneggerà, direttamente o indirettamente, gli strumenti e i processi esistenti. Ciò dipenderà in primo luogo dall'eventuale strumentalizzazione del TPNW da parte di determinati stati o attori, non da ultimo contro il TNP. Solo la prassi adottata dagli stati, sia all'interno che all'esterno del TPNW, potrà fornire chiarezza in questo rispetto.

3.2 Dimensione umanitaria del trattato e diritto internazionale

Diritto internazionale

La Svizzera ritiene che, rispetto ad altre categorie di armi di distruzione di massa – come le armi chimiche e biologiche già vietate in virtù dei pertinenti trattati multilaterali – esista una lacuna nel confronto delle armi nucleari dal punto di vista del diritto internazionale. Per questo motivo si è pronunciata in linea di principio a favore di un accordo internazionale legalmente vincolante per il divieto delle armi nucleari. Il TPNW sancisce per la prima volta un divieto totale ed esplicito ispirato al diritto internazionale.

Indipendentemente dal TPNW, il diritto internazionale stabilisce comunque già una serie di divieti e restrizioni in materia di possesso, utilizzo o minaccia di utilizzo di armi nucleari, contenuti in particolare nel TNP, nella Carta dell'ONU e nel diritto internazionale umanitario.

Poiché in virtù del TNP la Svizzera è già tenuta a non sviluppare e acquistare armi nucleari, l'eventuale ratifica del TPNW non comporterebbe obblighi supplementari a questo riguardo.

In ragione degli impegni assunti a livello internazionale e della sua neutralità, la Svizzera ha un margine di manovra ristretto per invocare esplicitamente la protezione mediante la minaccia nucleare o per aderire a un'alleanza nucleare come la NATO. Il TPNW sviluppa ulteriormente gli obblighi giuridici esistenti, vietando per la prima volta la cooperazione militare con altri stati a scopo di deterrenza nucleare.

Per quanto riguarda l'uso delle armi nucleari, la conformità legale è controversa. La Svizzera ha sempre sostenuto che l'uso di armi nucleari non sarebbe conforme alle norme pertinenti del diritto internazionale, in particolare al diritto internazionale umanitario. In nessun caso le armi nucleari possono essere utilizzate, secondo la Carta dell'ONU, come mezzo di aggressione contro un altro stato. Il TPNW regola la questione in modo esplicito.

Tradizione umanitaria della Svizzera e promozione della pace

La Svizzera, depositaria delle Convenzioni di Ginevra, come paese ospite del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e in virtù della sua tradizione umanitaria, assume un ruolo come promotrice del diritto internazionale umanitario e dei valori umanitari. Il TPNW deve quindi essere valutato anche dal punto di vista delle conseguenze umanitarie delle armi nucleari. Questi aspetti sono importanti in quanto il non uso di armi nucleari simboleggia l'appello a porre limiti alle guerre, le quali non possono essere senza confini. La sofferenza e il disagio dovrebbero essere minimizzati quando possibile. Il TPNW è in linea con la tradizione umanitaria della Svizzera e con i suoi sforzi a favore della pace e del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Gli stati possono ora esprimere la loro convinzione di voler impedire le conseguenze umanitarie non sostenendo le azioni proibite dal TPNW, in particolare l'uso di armi nucleari. Tuttavia, l'effetto del trattato rimane limitato dal fatto che una completa prevenzione delle conseguenze umanitarie richiederebbe l'accettazione della norma di divieto da parte di tutti i proprietari di armi nucleari.

Conclusione

Da un punto di vista giuridico, il TPNW ribadisce e integra gli obblighi internazionali esistenti, che possono derivare in particolare dal TNP e dal diritto internazionale umanitario. Per gli stati partecipanti, il TPNW chiarisce la situazione legale finora poco chiara nell'area dell'uso delle armi nucleari. Vieta inoltre chiaramente la cooperazione militare nel campo nucleare, in particolare la cooperazione deterrente, che limiterebbe la libertà d'azione della Svizzera in caso di difesa.

La tradizione umanitaria della Svizzera e i suoi sforzi per la pace e la promozione dei diritti umanitari e del diritto internazionale umanitario parlano a favore dell'adesione al trattato.

Tuttavia, l'effetto preventivo del trattato in relazione alle conseguenze umanitarie dell'uso delle armi nucleari continuerà a restare limitato fintanto che gli stati dotati di armi nucleari e i loro alleati non accetteranno questa norma.

3.3 Politica estera e di sicurezza

Il TPNW e la posizione della Svizzera vanno considerati alla luce di un contesto di politica estera e di sicurezza in pieno mutamento. Attualmente la Svizzera si trova di fronte a nuove incertezze, a una situazione tesa a livello internazionale e ad un'ulteriore sviluppo del carattere dei conflitti.

Armi nucleari come fattore di sicurezza e di incertezza

In un contesto caratterizzato da rivalità e tensioni, le armi nucleari assumono nuovamente un ruolo importante. Continuano ad avere un effetto deterrente, in particolare perché impediscono conflitti armati diretti tra le grandi potenze. Celano però anche rischi, ad esempio l'innescio di schermaglie nucleari basate su malintesi e percezioni sbagliate. Finché continueranno a esistere armi nucleari, la Svizzera resterà esposta al rischio di subire le conseguenze dirette o indirette di un conflitto nucleare.

In linea di massima il disarmo nucleare rientra negli interessi di sicurezza di uno stato non dotato di armi nucleari come la Svizzera. Si deve tuttavia evitare che un disarmo non coordinato o unilaterale provochi un aumento dell'instabilità e del rischio di conflitti militari. Restano numerose sfide globali da fronteggiare prima di poter garantire sicurezza e stabilità in un mondo senza armi nucleari.

Effetto asimmetrico delle armi nucleari

Che uno stato possa usare la forza armata contro la Svizzera nel prossimo futuro può essere giudicato come poco probabile. Tuttavia, in situazioni sfavorevoli, una tale minaccia non può essere esclusa a lungo termine. Poiché la sicurezza della Svizzera, a causa della sua posizione geografica, è inestricabilmente legata a quella dei suoi vicini, in particolare a quelli della NATO, le armi nucleari svolgono un ruolo nella loro sicurezza. La NATO è un'alleanza nucleare dichiarata e, secondo i suoi stati membri, rimarrà tale finché ci saranno armi nucleari. Poiché l'obiettivo dichiarato del TPNW è di delegittimare le armi nucleari, un'adesione al TPNW dovrebbe essere accompagnata da una ferma presa di posizione contro la dottrina della deterrenza nucleare (ad esempio, nel contesto delle riunioni di stato). La Svizzera starebbe in chiara opposizione agli stati dotati di armi nucleari e ai loro alleati, mentre finora si è sempre espressa per un disarmo da perseguire *con* questi Stati e non *contro* di essi.

Se il trattato dovesse avere un effetto sul disarmo, è più probabile che ciò accada nelle democrazie liberali con pronunciate società civili rispetto agli stati in cui c'è poca o nessuna voce critica. In definitiva, quindi, c'è il rischio che gli stati occidentali dotati di armi nucleari e i loro alleati vengano indeboliti, cioè quei partner che contribuiscono in modo significativo alla stabilità del nostro ambiente e quindi alla sicurezza e alla prosperità della Svizzera.

Ostacoli giuridici e politici alle relazioni bilaterali e multilaterali tra forze armate

In linea di massima, il testo del trattato non crea ostacoli giuridici alla cooperazione militare con stati che detengono armi nucleari o con "stati ombrello", purché non serva a sviluppare, modernizzare, acquistare o dispiegare armi nucleari. Stando alle attuali conoscenze, le altre forme di cooperazione non dovrebbero essere toccate dal trattato.

Tuttavia, non si può escludere che la Svizzera debba affrontare restrizioni di cooperazione politicamente motivate dopo l'adesione. Sia nell'ambito delle relazioni militari bilaterali (l'Esercito svizzero mantiene strette relazioni bilaterali con i suoi vicini, tra cui Germania,

Francia e Italia) e nella cooperazione con la NATO nell'ambito del Partenariato per la pace (PPP), non si potrebbero escludere restrizioni imposte unilateralmente in settori di cooperazione rilevanti. L'eventuale adesione della Svizzera al TPNW potrebbe influenzare negativamente il dialogo sulla politica di sicurezza che la Svizzera intrattiene con vari stati della regione. La stragrande maggioranza dei paesi europei è critica nei confronti del trattato.

Alleanza nel caso estremo di difesa contro un attacco armato

Nel caso estremo di difesa contro un attacco armato, la Svizzera con ogni probabilità coopererebbe con altri stati o alleanze, non per ultimo con stati dotati di armi nucleari o con i loro alleati. In tale contesto non andrebbe escluso il ricorso all'uso della deterrenza nucleare sulla base degli impegni assunti sul piano del diritto internazionale, anche se su una base giuridica rigorosamente limitata. Aderendo al TPNW, la Svizzera si precluderebbe la possibilità di usufruire esplicitamente dell'ombrello difensivo nucleare nel quadro di una tale coalizione. Un'alleanza di difesa militare dichiarata convenzionale (fatto salvo il rispetto del diritto della neutralità) non sarebbe esplicitamente influenzata dal TPNW. Una alleanza militare convenzionale non verrebbe invece toccata esplicitamente dal trattato (fatto salvo il rispetto del diritto della neutralità), ma nei fatti sarebbe difficile distinguerla da un'eventuale dimensione nucleare. Inoltre, il trattato contiene normative, le cui implicazioni per la cooperazione a livello di politica di sicurezza sono attualmente difficili da valutare.

Conclusioni

Dal punto di vista giuridico, è improbabile che l'adesione al TPNW possa precludere forme di cooperazione militare esistenti. Politicamente, tuttavia, potrebbero esserci delle pressioni che potrebbero limitare alcuni dialoghi e forme di cooperazione bilaterali e multilaterali. Da un punto di vista riguardante la politica estera e di sicurezza, l'adesione a un accordo che non solo mette in discussione la dottrina della sicurezza dei partner più rilevanti della Svizzera, ma addirittura la attacca direttamente tramite un'agenda di stigmatizzazione, sembra inopportuna. I rischi associati sembrano superare le possibili opportunità riguardanti la politica di sicurezza, che il TPNW potrebbe offrire.

3.4 Commercio, industria, energia e ricerca

È fondamentale chiarire infine se l'adesione al trattato avrebbe implicazioni per la politica economica, energetica e della ricerca svizzera.

Implicazioni per le esportazioni di beni rilevanti per i programmi nucleari

L'articolo 1 capoverso 1 lettera e del trattato proibisce agli stati partecipanti di sostenere (assistere, incoraggiare o indurre) qualsiasi attività vietata dal TPNW.

Già oggi il diritto svizzero vieta di sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire ad altri, importare, esportare, far transitare, depositare armi nucleari o disporne in altro modo come pure, indurre altri a commettere una di queste azioni o ancora favorirla (art. 7 cpv. 1 della legge federale sul materiale bellico; LMB). È inoltre proibito finanziare direttamente e indirettamente questo tipo di azioni (cfr. art. 8b e 8c LMB).

In base alle disposizioni vigenti, la Svizzera rifiuta di rilasciare autorizzazioni di esportazione per merci contemplate dalla legge sul controllo dei beni a duplice impiego se vi è motivo di ritenere che i beni utilizzabili per scopi civili e militari siano destinati allo sviluppo, alla produzione, all'uso, al trasferimento o all'impiego di armi nucleari (art. 3 cpv. 4 e art. 6 cpv. 1 lett. a ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego; OBDI).

Il divieto di supporto contenuto nel TPNW dovrebbe quindi essere in linea con i regolamenti contemplate dalla legislazione svizzera sull'esportazione del materiale bellico e la legislazione

sul controllo dei beni a duplice impiego applicabili in Svizzera. Nell'eventualità di un'adesione della Svizzera non sarebbero necessari adeguamenti legali e la prassi in materia di autorizzazioni esistente potrebbe essere mantenuta. Pertanto, non si prevedono conseguenze a livello economico.

Portata del divieto dell'assistenza

Il divieto di assistere attività vietate secondo la LMB si applica anche agli atti commessi all'estero qualora violino convenzioni di diritto internazionale pubblico vincolanti per la Svizzera (art. 7 cpv. 3 LMB). Questo riguarda quindi anche il divieto di finanziamento, regolato negli art. 8b e 8c LMB. Il TNP assume un'importanza determinante in questo senso. Attualmente il diritto svizzero non precisa se anche le attività di promozione conformi alle disposizioni del TNP sono vietate. Poiché, a differenza del TNP, il TPNW proibisce in generale di sostenere attività vietate, l'adesione della Svizzera a quest'ultimo potrebbe eliminare questa incertezza.

La portata del divieto previsto dal TPNW dipende in particolare dall'interpretazione che ne daranno gli stati partecipanti. Occorrerà in particolare definire le attività di sostegno contemplate dal trattato. Sebbene attualmente non vi siano elementi a sostegno di un'interpretazione estesa, non si può escludere un adeguamento delle disposizioni che riguardano il divieto di finanziamento (art. 8b e 8c LMB). Le ripercussioni economiche che ne potrebbero derivare andrebbero esaminate alla luce del campo di applicazione della disposizione sull'assistenza.

Energia e ricerca

L'adesione al TPNW non inciderebbe sull'approvvigionamento energetico della Svizzera. Non avrebbe inoltre alcun influsso sulle attività di sicurezza dell'AIEA in Svizzera né tanto meno sul settore della ricerca.

Conclusioni

In base all'interpretazione che verrà data alla disposizione sull'assistenza, che non dovrebbe spingersi oltre il quadro giuridico e la prassi attualmente vigenti in Svizzera, l'adesione al TPNW non dovrebbe rendere necessari adeguamenti normativi. Pertanto, non si prevedono conseguenze sul piano economico. Ci vorrà tuttavia del tempo prima di disporre di indicazioni complete e conclusive su quest'aspetto.

4 Riassunto e classificazione degli effetti

Il TPNW potrebbe avere effetti positivi e negativi per la Svizzera. Le ragioni a favore di un'adesione al trattato sono le seguenti:

- **L'adesione è coerente dal punto di vista del diritto internazionale:** rispetto ad altre armi di distruzione di massa, per quelle nucleari il diritto internazionale presenta una lacuna. Le armi nucleari sono infatti l'unica categoria per la quale finora non esisteva un trattato di proibizione. La Svizzera sostiene l'intenzione di principio di proibirle ed eliminarle, alla stregua di quelle chimiche e biologiche. È difficile immaginare che il loro impiego possa essere conforme ai principi del diritto internazionale, in particolare a quelli del diritto internazionale umanitario (principi di distinzione, proporzionalità e precauzione, divieto di provocare sofferenze inutili come pure danni estesi, duraturi e gravi all'ambiente). Il TPNW rafforza i divieti e le restrizioni previsti dal diritto internazionale vigente e sancisce in particolare l'incompatibilità dell'uso delle armi nucleari con il diritto internazionale. Con il passare del tempo, il trattato potrebbe fornire un contributo a livello normativo e rafforzare il tabù contro l'uso delle armi nucleari.

- **L'adesione è giustificata dal punto di vista umanitario e della politica di pace:** in qualità di stato depositario delle Convenzioni di Ginevra e di stato ospite del CICR e in virtù della sua politica umanitaria, la Svizzera assume un ruolo di promotrice del diritto internazionale umanitario e dei valori umanitari. L'adesione sarebbe l'espressione di questa tradizione della Svizzera e dei suoi sforzi a favore della pace e del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.
- **L'adesione fa da contrappeso all'evoluzione preoccupante del contesto internazionale:** il TPNW può essere considerato un segnale contro l'importanza crescente delle armi nucleari, la loro modernizzazione e la nuova corsa al riarmo mondiale, non da ultimo sullo sfondo del recente, e preoccupante, aumento della retorica legata all'uso delle armi nucleari.
- **L'adesione è sostenibile sul piano economico:** sul piano della politica economica, energetica e della ricerca l'adesione al TPNW dovrebbe essere sostenibile in quanto, sulla base delle conoscenze attualmente disponibili, gli interessi svizzeri rilevanti non verrebbero toccati. Nell'ambito di una verifica concreta sarà necessario analizzare in modo approfondito la questione della disposizione sull'assistere alle attività vietate previsto dal TPNW. Le ripercussioni economiche che ne potrebbero derivare andrebbero esaminate alla luce del campo di applicazione di tale disposizione.

Le ragioni contro l'adesione al trattato sono le seguenti:

- **Il trattato ha un effetto minimo sull'obiettivo di disarmo:** dato che nel prossimo futuro gli stati dotati di armi nucleari e i loro alleati non aderiranno al TPNW, il trattato non permetterà di vedersi attuare lo smantellamento delle armi nucleari. È molto probabile che per questo aspetto il trattato avrà una valenza puramente declaratoria. Non è quindi chiaro se potrà avere un impatto sull'obiettivo di disarmo.
- **Il trattato rimette in discussione l'approccio svizzero:** la stigmatizzazione delle armi nucleari senza il coinvolgimento degli stati di riferimento non rientra nell'approccio svizzero, secondo cui il disarmo va perseguito *con* gli stati dotati di armi nucleari non *contro* di essi. Il divieto totale mette inoltre in discussione lo status quo (ossia l'attuale ordine internazionale in questo campo) e quindi persegue un approccio radicale. Potrebbe anche generare ambiguità visto che il TNP riconosce cinque stati in possesso di armi nucleari, mentre il TPNW rimette in discussione proprio questo punto. La proibizione delle armi nucleari potrebbe accentuare la polarizzazione nella diplomazia del disarmo, ostacolando ulteriori passi avanti.
- **L'adesione presenta rischi per la politica di sicurezza:** il TPNW non tiene conto delle riflessioni di politica di sicurezza ed è in contrasto con la politica adottata da importanti partner della Svizzera in questo settore. Nell'attuale contesto internazionale ciò comporta considerevoli rischi: (i) se il trattato dovesse avere un effetto sull'obiettivo di disarmo, ciò accadrebbe più che altro nelle democrazie liberali con una società civile attiva, invece che negli stati in cui non vi sono voci critiche. In ultima analisi, vi è quindi il rischio che gli stati dotati di armi nucleari occidentali e i loro alleati risultino militarmente indeboliti. (ii) Il trattato potrebbe avere ripercussioni negative sulle relazioni bilaterali tra le forze armate e nel caso estremo (difesa nazionale) potrebbe limitare il margine di manovra della Svizzera. Anche in caso di autodifesa la Svizzera non potrebbe aderire ad un'alleanza di difesa basata sulla deterrenza nucleare. In merito alle relazioni bilaterali tra forze armate va anche preso in considerazione che i paesi vicini (Germania, Francia, Italia) si sono espressi con risolutezza contro l'adesione al TPNW. (iii) L'adesione potrebbe inoltre avere un impatto negativo sulla cooperazione della Svizzera con i paesi della NATO nell'ambito del Partenariato per la pace (PPP).

- **Gli effetti collaterali dell'adesione non sono chiari:** il trattato contiene numerose disposizioni la cui interpretazione o gli effetti non possono ancora essere valutati in modo definitivo, tra cui: (i) il rapporto tra il TPNW e il TNP o anche il trattato sulla messa al bando totale degli esperimenti nucleari (CTBT). Nel TPNW e nel TNP la legittimità delle armi nucleari è giudicata in modo diverso. Non è ancora chiaro come gli stati che hanno aderito ad entrambi i trattati verranno a capo di questa differenza e quali saranno le ripercussioni sul TNP. Non si può nemmeno escludere che vengano avviati processi multilaterali paralleli sugli stessi temi o su temi analoghi e che determinate forze cerchino di minare la centralità del TNP. Ciò è tanto più problematico in quanto il TNP e l'ordine internazionale che promuove sul piano del nucleare sono già oggi sotto pressione. (ii) Vista la mancanza di chiarezza sulla portata della disposizione sull'assistenza³ sancito dal TPNW, non è possibile determinare in modo definitivo e preciso quali attività saranno interessate. È quindi impossibile avanzare conclusioni definitive sulle ripercussioni economiche. (iii) Il trattato definisce come standard minimi di verifica standard superati e non menziona quelli più adatti introdotti con il Protocollo aggiuntivo dell'AIEA. Sarebbe stato importante, per un trattato di questo tipo, rafforzare il regime di verifica.
- **Finora l'adesione al trattato è scarsa:** solo 59 stati hanno firmato il trattato e 11 l'hanno ratificato. L'adesione dei paesi occidentali è nettamente inferiore a quella dei paesi delle altre regioni del mondo. Solo l'Austria e la Santa Sede hanno ratificato il trattato; l'Irlanda e la Nuova Zelanda dovrebbero farlo prossimamente. Il Liechtenstein propende per la ratifica. La posizione della Svezia è incerta e potrebbe essere influenzata dalla posizione della Svizzera. Dato che gli stati membri della NATO rifiutano il trattato e che a questo punto solo pochi paesi dell'UE, non membri della NATO, propendono per la ratifica, il trattato sembra ricevere per il futuro prevedibile un'accettazione politica molto limitata nel contesto europeo.

5 Conclusioni

Secondo l'analisi del gruppo di lavoro l'adesione della Svizzera al TPNW si giustifica sulla base di riflessioni umanitarie, di diritto internazionale e di politica di pace. Poiché, secondo le conoscenze disponibili, il trattato non sembra compromettere gli interessi svizzeri nei settori del commercio, dell'industria, dell'energia e della ricerca, vi sono pochi motivi economici che si oppongono ad un'adesione. Nell'attuale contesto internazionale, l'adesione presenta tuttavia una serie di rischi in relazione da un lato al proseguimento della diplomazia del disarmo, dall'altro agli interessi della Svizzera nel campo della politica di sicurezza. Inoltre, in numerosi ambiti esaminati mancano ancora dati sufficienti e attendibili. Certi sviluppi emergeranno con maggiore chiarezza solo dopo l'entrata in vigore del trattato e/oppure nei primi anni di attuazione.

Viste le considerazioni che precedono, il gruppo di lavoro conclude che nell'ottica attuale le ragioni contrarie all'adesione della Svizzera al trattato superano le opportunità che questa potrebbe offrire. La Svizzera dovrebbe tuttavia restare attiva e impegnata su questo fronte, dato che condivide l'obiettivo di un mondo senza armi nucleari e continuerà con l'impegno a favore del disarmo nucleare. Il nostro paese vorrebbe anche poter influenzare le future discussioni sul TPNW e sul rapporto tra questo trattato e il TNP in modo da rafforzare il regime del disarmo nucleare e della non proliferazione. Intende inoltre riaffermare la sua posizione di mediatore tra stati detentori di armi nucleari e stati non dotati di armi nucleari per contrastare la polarizzazione in atto. Per tutti questi motivi è ragionevole che la Svizzera partecipasse alle prime conferenze degli stati partecipi in qualità di osservatore. La Svizzera potrebbe quindi

³ Secondo l'art. 1 lett. e del trattato ciascuno stato partecipe si impegna, in qualsiasi circostanza, a non assistere, incoraggiare o indurre, in qualsiasi modo, qualcuno ad impegnarsi in una qualsiasi attività che sia vietata a uno stato partecipe del TPNW.

rivalutare la propria posizione sul trattato in vista della prima Conferenza di revisione (cinque anni dopo l'entrata in vigore del TPNW).