

09.048

**Messaggio
concernente la modifica della legge sul controllo dei beni
a duplice impiego**

del 20 maggio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (legge sul controllo dei beni a duplice impiego).

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

20 maggio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La legge sul controllo dei beni a duplice impiego conferisce al Consiglio federale la competenza di applicare decisioni internazionali, ma non di adottare provvedimenti autonomi per il controllo delle esportazioni. Il progetto prevede che il Consiglio federale possa rifiutare, in singoli casi, le autorizzazioni a tutela di interessi fondamentali del Paese.

All'inizio del 2008, è stato reso noto che un aereo d'addestramento militare esportato in Ciad nel 2006 era stato utilizzato nella confinante regione del Darfur (Sudan), contrariamente alla dichiarazione di utilizzazione finale per operazioni militari armate sottoscritta dal governo del Ciad. L'aereo in questione appartiene alla categoria dei beni militari speciali ai sensi della legge sul controllo dei beni a duplice impiego. Quale autorità di rilascio dell'autorizzazione, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), insieme ad altri uffici federali, ha immediatamente avviato indagini, che hanno rafforzato il sospetto di un impiego dell'aereo da parte delle forze aeree ciadiane diverso dallo scopo previsto e non autorizzato.

Il Consiglio federale ha in seguito incaricato il Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare un progetto per l'adeguamento dei criteri di rifiuto previsti dalla legge sul controllo dei beni a duplice impiego.

In linea di massima, la legge sul controllo dei beni a duplice impiego limita la competenza del Consiglio federale all'attuazione delle decisioni internazionali del regime di controllo delle esportazioni alle quali partecipa la Svizzera. Di conseguenza, finora il Consiglio federale non ha potuto prendere misure di controllo delle esportazioni autonome e non riconosciute a livello internazionale. I motivi giuridici di rifiuto si rivelano in singoli casi insufficienti. Poiché il problema non è limitato né agli aerei di addestramento militare, né alla categoria dei beni militari speciali, il presente disegno prevede una soluzione applicabile a tutte le categorie di beni.

Il Consiglio federale deve essere autorizzato per legge a rifiutare un'autorizzazione a tutela degli interessi fondamentali del Paese. In tal modo, gli viene attribuita, se pur entro certi limiti, una determinata libertà d'azione. Un confronto giuridico mostra, infatti, che anche i regolamenti sulle esportazioni di altri Stati includono considerazioni nazionali ai fini delle decisioni di autorizzazione.

Finora, l'autorità di rilascio dell'autorizzazione è riuscita in situazioni difficili a convincere l'esportatore, anche nel proprio interesse, a rinunciare a un'esportazione («moral suasion»). Nonostante si sia tenuto conto sinora delle obiezioni dell'autorità, la situazione rimane insoddisfacente. La modifica di legge proposta dovrebbe pertanto consentire di risolvere legalmente tali casi particolari senza che vi siano ripercussioni sull'economia, essendo la nuova normativa rivolta a casi per i quali la Svizzera ricorrerebbe altrimenti alla «moral suasion».

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Basi della legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego

La legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)¹, in vigore dal 1° ottobre 1997, consente il controllo dei beni a duplice impiego e dei beni militari speciali (art. 1). I beni a duplice impiego, detti anche Dual-Use, sono beni che possono essere utilizzati sia per scopi civili, sia militari. I beni militari speciali comprendono tutti i beni di armamento che non sottostanno alla legge sul materiale bellico (LMB)², quali ad esempio aerei di addestramento e simulatori militari, visori notturni, termocamere, apparecchi di codifica e droni da ricognizione.

La legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego consente di applicare accordi internazionali e misure di controllo, in particolare decisioni basate sulla Convenzione internazionale sulle armi chimiche (CAC) e sui quattro regimi internazionali di controllo delle esportazioni: il Gruppo di Paesi fornitori di materiale nucleare (NSG), il Gruppo australiano (AG), il Regime di controllo delle tecnologie balistiche (MTCR) e il Regime Wassenaar (*Wassenaar Arrangement*, WA). A questi si aggiungono tutte le sanzioni emanate dalla Svizzera sulla base della legge sugli embarghi³ e conformemente alle sanzioni a carattere non militare dell'ONU, dell'OSCE o dei principali partner commerciali svizzeri, in particolare dell'UE.

L'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI)⁴ riporta negli allegati le liste di beni per il cui controllo è stato raggiunto un accordo nel quadro dei regimi di controllo delle esportazioni internazionali. Tre dei quattro regimi non vincolanti di diritto internazionale controllano beni che possono essere utilizzati per la produzione di armi di distruzione di massa e dei loro vettori. In particolare, si tratta del NSG per beni nucleari, l'AG per beni chimici e biologici e il MTCR per missili balistici, missili da crociera e altri velivoli senza equipaggio. Al contrario, il WA controlla le armi convenzionali e i beni a duplice impiego utilizzati per la costruzione di armi convenzionali.

1.1.2 Il Regime Wassenaar (WA)

Il Regime Wassenaar (WA) è basato su un'intesa politica, in virtù della quale i 40 stati membri, tra cui la Svizzera, prendono tutte le decisioni per consenso. Istituito nel 1996 a seguito dello scioglimento del Comitato di coordinamento per controlli multilaterali sulle esportazioni (CoCom), il WA è l'unico regime internazionale di

¹ RS 946.202

² RS 514.51

³ RS 946.231

⁴ Ordinanza del 25 giugno 1997 sull'esportazione, l'importazione e il transito dei beni utilizzabili a fini civili e militari e dei beni militari speciali (ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego, OBDI, RS 946.202.1).

controllo delle esportazioni nel campo delle armi convenzionali. Durante la guerra fredda, il CoCom, di cui facevano parte i membri della NATO, l'Australia e il Giappone, controllava l'esportazione delle tecnologie di punta al fine di impedire che il blocco sovietico e la Cina ne entrassero in possesso.

L'obiettivo del WA consiste nell'evitare, attraverso una maggiore trasparenza e responsabilità nella trasmissione di armi convenzionali e dei relativi beni e tecnologie a duplice impiego, un accumulo destabilizzante di questi beni, contribuendo in tal modo alla sicurezza e alla stabilità regionali e internazionali. A tale scopo, gli Stati membri si sono accordati su una lista di beni a duplice impiego (*Dual-Use List*) e una lista di beni d'armamento (*Munitions List*), impegnandosi a coordinare i loro controlli delle esportazioni. In Svizzera, entrambe le liste del WA sono riprese da due leggi: i beni della *Dual-Use List* rientrano nella LBDI, quelli della *Munitions List* sottostanno alla LBDI, se si tratta di beni militari speciali, o alla LMB, se si tratta di materiale bellico.

Il WA stabilisce determinati obblighi di trasparenza, concepiti in modo diverso a seconda della categoria di beni. In base a tale principio, gli Stati si sono ad esempio impegnati a notificarsi reciprocamente il rifiuto di autorizzazioni (*Denials*) per forniture a Stati non partner esclusivamente per beni a duplice impiego. Per i beni d'armamento, alcuni Stati effettuano spontaneamente le relative notifiche. Al contrario di altri regimi di controllo delle esportazioni, i *Denial* non devono essere rispettati dagli Stati partner del WA. Per quanto riguarda determinati beni sensibili a duplice impiego, gli Stati Parte sono tuttavia tenuti a darne informazione entro 60 giorni dall'esportazione, in caso sia autorizzata una fornitura comparabile nonostante il rifiuto negli ultimi tre anni di un altro Stato.

1.1.3 Genesi dell'attuale regolamentazione

Nel 1996, le Camere federali hanno discusso la LBDI parallelamente alla LMB, in un periodo in cui il WA era ancora in elaborazione. Il progetto del Consiglio federale prevedeva di sottoporre alla LBDI soltanto i beni a duplice impiego⁵, stabilendo un diniego nel caso in cui l'attività per la quale si era fatta richiesta fosse in contraddizione con gli accordi internazionali o con gli obiettivi dei regimi di controllo delle esportazioni sostenuti dalla Svizzera. La formulazione corrisponde ampiamente ai criteri attuali dell'articolo 6 capoverso 1 lettere a e b LBDI.

In opposizione al progetto del Consiglio federale, il Consiglio nazionale, quale Camera prioritaria, si era dichiarato favorevole a sottoporre alla legge determinati beni d'armamento – beni della *Munitions List* del WA – e a limitare, per contro, il concetto di materiale bellico. Per questi beni d'armamento, concepiti o modificati a fini militari, pur non essendo armi, munizioni, esplosivi, oggetti da combattimento o per l'istruzione al combattimento, è stata introdotta la categoria dei beni militari speciali⁶, di cui fanno parte anche gli aerei militari d'addestramento dotati di sistemi d'aggancio. Contrariamente alla LMB, la LBDI, concepita come legge internazionale armonizzata, non accorda al Consiglio federale alcuna facoltà di decisione autonoma. Questi può semplicemente applicare accordi e misure di controllo inter-

⁵ Cfr. messaggio del 22 febbraio 1995 concernente la legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, FF 1995 II 1106.

⁶ Boll. uff. 1996 N 138

nazionali. La subordinazione dei beni militari speciali e, in particolare, degli aerei d'addestramento militari alla LBDI è stata motivo di discussione: ci si è infatti chiesti se i criteri di rifiuto fossero sufficienti, poiché si presupponeva che fosse possibile rifiutare esclusivamente le esportazioni verso quattro Stati. Nella fase di elaborazione del WA, si è infatti discusso di quattro Stati quali cosiddetti Paesi bersaglio: Iran, Iraq, Libia e Corea del Nord. Soltanto nei riguardi di questi Paesi sarebbe dunque stato possibile, secondo quanto ritenuto dal Parlamento⁷, emettere un rifiuto nel quadro della LBDI. Almeno relativamente ai beni militari speciali, le disposizioni della LBDI sono parsi insufficienti. Il Consiglio degli Stati ha pertanto proposto un'integrazione dei criteri dell'articolo 6 della suddetta legge. Il nuovo capoverso 2 stabilisce che la Svizzera rifiuti l'esportazione di beni militari speciali anche quando sussistono embarghi dell'ONU o dei maggiori partner commerciali della Svizzera⁸, con particolare riferimento agli embarghi militari dell'UE. Dall'entrata in vigore della legge sugli embarghi⁹ il 1° gennaio del 2003 e dell'introduzione dei motivi di rifiuto nell'articolo 6 capoverso 1 lettera c LBDI, tale disposizione ha perso rilevanza.

Il 1° marzo 2002, l'articolo 6 della LBDI era inoltre stato integrato dal criterio secondo il quale l'autorizzazione sarebbe rifiutata anche nel caso in cui essa sostenerebbe gruppi terroristici o la criminalità organizzata, tenendo in tal modo conto della crescente minaccia. Attualmente, l'autorizzazione è rifiutata se:

- l'attività prevista contravviene ad accordi internazionali (cpv. 1 lett. a);
- l'attività prevista contravviene a misure di controllo non obbligatorie nell'ambito del diritto internazionale, ma sostenute dalla Svizzera (cpv. 1 lett. b);
- sono state ordinate misure coercitive corrispondenti conformemente alla legge sugli embarghi (cpv. 1 lett. c);
- vi è motivo di ritenere che l'attività prevista è destinata a sostenere cerchie terroristiche o il crimine organizzato (cpv. 1^{bis});
- l'ONU o Stati che con la Svizzera partecipano a misure internazionali di controllo delle esportazioni, come pure i principali partner commerciali della Svizzera, vietano l'esportazione di tali beni (cpv. 2).

L'ultimo motivo di rifiuto citato è valido soltanto per beni militari speciali. L'OBDI concretizza i criteri espressi nell'articolo 6, in quanto il permesso individuale è rifiutato se vi sono ragioni di supporre che i beni che devono essere esportati:

- siano utilizzati per lo sviluppo, per la produzione o per l'impiego di armi biologiche o chimiche (armi BC) (cpv. 1 lett. a);
- siano utilizzati per lo sviluppo, la produzione o l'impiego di armi nucleari (armi A) o di aeromobili senza equipaggio destinati all'impiego di armi ABC e alla proliferazione di simili armi (cpv. 1 lett. b);
- contribuiscano all'armamento convenzionale di uno Stato il cui comportamento minaccia la sicurezza regionale o globale (cpv. 1 lett. c).

⁷ Parere Hubacher, Boll. uff. **1996** N 1977; parere Haering, Boll. uff. **1996** N 133 1978.

⁸ Cfr. domanda della maggioranza della Commissione ad art. 6, Boll. uff. **1996** S 827 seg.

⁹ RS **946.231**

1.1.4 Lacune dell'attuale regolamentazione

Relativamente ai motivi di rifiuto della LBDI, il problema si pone in particolare per i beni per il cui controllo è stato trovato un accordo nel quadro del Regime Wassenaar (WA).

Il diritto vigente consente per i beni del WA un rifiuto limitato dell'autorizzazione: è possibile infatti disporre un rifiuto se un'esportazione sottostà a un embargo, se contribuisce all'armamento convenzionale di uno Stato il cui comportamento minaccia la sicurezza regionale o globale, oppure se vi è motivo di ritenere che sosterrrebbe cerchie terroristiche o il crimine organizzato. In assenza di uno dei suddetti motivi, la domanda deve essere autorizzata, se l'esportatore è deciso a portare avanti tale attività. Nella maggior parte dei casi, ciò non comporta nessun problema. In casi difficili, l'autorità per il rilascio delle autorizzazioni ha sempre consigliato all'esportatore di rinunciare all'esportazione (*moral suasion*). Finora tale modo di procedere non ha dato adito a problemi, dal momento che i consigli dell'autorità erano seguiti senza eccezioni. Ciò non può comunque far dimenticare che la situazione rimane insoddisfacente.

In seguito alla limitazione giuridica nell'attuazione di misure internazionali, la Svizzera ha ridotto la propria libertà d'azione più di ogni altro Stato Parte del WA. Infatti, nei *Denial* notificati nell'ambito del WA relativamente ai beni a duplice impiego si incontra un'ampia gamma di motivi di rifiuto cui fanno riferimento gli Stati nelle loro notificazioni, quali ad esempio «Foreign Policy Grounds», «Strategic considerations», «Risk of military end use» o «Risk of diversion». La situazione è simile anche per quanto riguarda le notifiche spontanee relative alla *Munitions List*. Tuttavia, senza specificazioni precise è a volte difficile definire se il bene in Svizzera rientri nella legislazione sul materiale bellico o in quella sul controllo dei beni a duplice impiego. Per alcuni casi chiaramente contemplati dalla LBDI, quali l'esportazione di paracaduti o termocamere, si adduce spesso come motivo di rifiuto la «National Policy». Attualmente, le banche dati del WA contengono più di 1000 *Denial*, di cui 800 riguardano i beni a duplice impiego. Gran parte di questi rifiuti è basata su considerazioni nazionali.

1.2 La nuova normativa proposta

Il presente disegno di modifica (nuovo art. 6 cpv. 3) pone le basi giuridiche affinché al Consiglio federale sia riconosciuta una competenza decisionale autonoma. In particolare, s'intende conferire al Consiglio federale la possibilità di intervenire in singoli casi, senza più dover contare su una rinuncia spontanea alla fornitura da parte dell'esportatore.

La disposizione autorizza il Consiglio federale a rifiutare un'autorizzazione al fine di tutelare interessi fondamentali del Paese. Essa trova applicazione nel caso specifico in cui l'esportazione di beni controllati potrebbe colpire gli interessi della Svizzera, ma la cui autorizzazione non può essere vietata sulla base dei criteri di rifiuto esistenti. La nuova regolamentazione non è limitata a determinate categorie di beni, ma si applica a tutti i beni elencati negli allegati nell'OBDI; tuttavia, nella pratica, riguarderà per lo più beni del WA.

La disposizione si basa sulla formulazione dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰, conformemente alla quale il Consiglio federale può, in virtù della sua competenza in politica estera, emanare ordinanze e decisioni a tutela degli interessi del Paese. Un ricorso a tale disposizione della Costituzione è tuttavia giustificato soltanto in casi gravi ed eccezionali. Dal punto di vista temporale, l'articolo esige un'urgenza¹¹ che non consente di regolare il caso concreto secondo la procedura ordinaria. Di conseguenza, si rende necessaria l'integrazione nella legislazione ordinaria di una normativa specifica per problemi ricorrenti e simili, quali quelli che si presentano nell'ambito del controllo delle esportazioni conformemente alla LBDI. Poiché nella procedura di autorizzazione i beni interessati vengono in ogni caso sottoposti a una verifica, risulta opportuno sancire un simile disciplinamento direttamente nella LBDI. È necessaria anche una certa discrezione nel ricorso alla Costituzione, poiché con la LBDI le Camere federali hanno consapevolmente consentito soltanto l'applicazione di misure di controllo sostenute a livello internazionale. Inoltre, a febbraio 2009 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha deciso di imporre al Consiglio federale limiti nell'applicazione dell'articolo 184 della Costituzione¹². In particolare, essa esige che, per una decisione priva di basi legali, il Consiglio federale consulti dapprima le delegazioni o commissioni parlamentari competenti oppure, se ciò non fosse possibile, le informi immediatamente dopo l'emanazione della decisione.

1.3 Procedura di consultazione

Il 22 ottobre 2008, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa alla nuova regolamentazione proposta, procedura che si è conclusa il 31 gennaio 2009. Complessivamente sono pervenute 46 risposte, di cui tre si astengono dal prendere posizione in merito al contenuto. La stragrande maggioranza dei Cantoni (21) ha giudicato il progetto fondamentalmente in modo positivo, mentre Sciaffusa, Soletta e Zurigo hanno rifiutato la modifica. Tra i partiti, UDC e PLR si sono espressi contro, PPD e PS a favore. Le organizzazioni economiche sono per lo più contrarie al disegno e soltanto tre associazioni accolgono la revisione proposta senza riserve.

Gli oppositori criticano l'ampio margine di manovra offerto al Consiglio federale attraverso la formulazione aperta della disposizione, da cui deriverebbe una certa incertezza giuridica. Anche alcuni sostenitori criticano l'imprecisione del testo e chiedono ulteriori chiarimenti. Le cerchie legate al mondo economico sono in particolare dell'opinione che una revisione della LBDI non sia necessaria, poiché la procedura finora adottata (*moral suasion*) funziona e con buoni risultati. Inoltre, alcuni sono dell'idea che non ci siano impedimenti riguardo all'applicabilità dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. per il rifiuto di domande di esportazione problematiche. Molti dei pareri negativi affermano che la nuova regolamentazione mette in

¹⁰ RS 101

¹¹ DTF 132 I 229 cons. 10, I p. 243; Pascal Mahon, in: Aubert/Mahon (ed.), *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurigo 2003, n. marg. 17 all'art. 184; cfr. anche Giovanni Biaggini, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar*, Zurigo 2007, n. marg. 13 all'art. 184.

¹² 09.402 Iv. Pa. Commissione delle istituzioni politiche CN del 19 febbraio 2009: Salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie.

pericolo la competitività delle imprese in Svizzera, oltre a rendere più lunga e complicata la procedura di autorizzazione attualmente efficiente, che costituisce tra l'altro un vantaggio legato all'ubicazione.

Quattro Cantoni (NW, SZ, UR e ZG) chiedono che i Cantoni interessati siano coinvolti nel processo di decisione.

Il Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE) considera il progetto insufficiente e incoerente e chiede che si introducano almeno dei criteri in materia di diritti umani, di pace e di politica di sviluppo. Amnesty International chiede che la parola «fondamentali» nel disegno dell'articolo 6 capoverso 3 LBDI sia cancellata (il capoverso inizierebbe in tal modo così «Se la tutela degli interessi del Paese lo richiede...») e desidera che la LBDI sia integrata con un criterio che vieti l'esportazione in Stati che violano in modo grave e sistematico i diritti umani.

Considerata la maggioranza dei pareri positivi nell'ambito della consultazione e convinto di dare seguito alle obiezioni del mondo economico, il Consiglio federale rimane fedele al suo progetto. Il disegno di modifica rappresenta un compromesso bilanciato tra l'interesse a un controllo delle esportazioni svizzere forte e ineccepibile e l'interesse dell'economia a limitazioni commerciali minime.

1.4 Confronto giuridico

1.4.1 Regolamentazioni nell'ambito dell'UE

Anche nell'ambito dell'UE le liste di beni dei regimi di controllo delle esportazioni internazionali rappresentano la base del controllo delle esportazioni. In riferimento ai beni a duplice impiego, la Comunità Europea ha promulgato un regolamento¹³ per il controllo delle esportazioni (di seguito regolamento Dual-Use), il quale – come in genere i regolamenti CE – è immediatamente applicabile in tutti gli Stati membri. Includendo i beni relativi ai quattro regimi, esso risulta essere identico alla lista svizzera. I beni d'armamento del WA sono inclusi nell'*Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea*¹⁴ e rientrano nella sfera di competenza della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Questo elenco coincide con l'allegato 3 OBDI, rispettivamente con la *Munitions List* del WA.

All'Elenco comune delle attrezzature militari era legato da tempo il *Codice di condotta dell'Unione Europea per le esportazioni di armi*¹⁵, vincolante soltanto dal punto di vista politico. Quest'ultimo è stato sostituito l'8 dicembre 2008 da una posizione comune del Consiglio¹⁶ nell'ambito della PESC. In quanto atto giuridico vincolante, tale posizione comune stabilisce otto criteri di cui si deve tener conto ai

¹³ Regolamento (CE) n. 1334/2000 del Consiglio del 22 giugno 2000 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso, GU L 159 del 30.06.2000, p. 1, modificato dal regolamento (CE) n. 1167/2008 del Consiglio del 24 ottobre 2008, GU L 325 del 03.12.2008, p. 1; rettificato dal GU L 6 del 10.01.2009, p. 117.

¹⁴ Ultima stesura: Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione Europea del 23 febbraio 2009, GU C 98 del 19.3.2009, p. 1.

¹⁵ Documento 8675/2/98, PESC.

¹⁶ Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, GU L 335 del 13.12.2008, p. 99.

fini del controllo delle domande di esportazione dei beni menzionati nell'Elenco comune (art. 2):

- rispetto degli impegni internazionali degli Stati membri, segnatamente delle sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU o di quelle decretate dall'UE, degli accordi concernenti la non proliferazione e altri temi, nonché di altri obblighi internazionali;
- rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario da parte del Paese di destinazione finale;
- situazione interna del Paese di destinazione finale in termini di esistenza di tensioni o conflitti armati;
- mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità in una regione;
- sicurezza nazionale degli Stati membri e dei territori le cui relazioni esterne rientrano nella competenza di uno Stato membro, e sicurezza nazionale dei Paesi amici e alleati;
- comportamento del Paese acquirente nei confronti della comunità internazionale, con particolare attenzione alla sua posizione in materia di terrorismo, alla natura delle sue alleanze e al rispetto del diritto internazionale;
- rischio che la tecnologia o i beni militari siano deviati all'interno del Paese acquirente o i beni militari siano riesportati a condizioni non ammissibili;
- compatibilità delle esportazioni di tecnologia militare o beni militari con la capacità produttiva tecnica ed economica del Paese destinatario, tenendo conto che, nell'adempimento dei loro bisogni legittimi di sicurezza e difesa, gli Stati dovrebbero impiegare per l'armamento il minor numero possibile di lavoratori e risorse economiche.

I criteri vengono a volte precisati con motivi che si oppongono al conferimento di un'autorizzazione. Ad esempio, secondo il terzo criterio, si deve rifiutare un'autorizzazione se i beni nel Paese di destinazione finale possono inasprire tensioni o conflitti esistenti. I criteri menzionati servono per verificare non solo le domande di esportazioni fisiche, ma anche quelle di licenza per attività di mediazione, transito e trasferimenti immateriali di tecnologia. Un manuale d'uso¹⁷ serve alle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni quale strumento informativo per l'applicazione della posizione comune. Gli Stati membri possono seguire una politica più restrittiva a livello nazionale (art. 3).

Il regolamento Dual-Use prevede nell'articolo 8 che, nella decisione concernente l'autorizzazione all'esportazione, gli Stati membri tengano conto di tutte le considerazioni opportune. Sono espressamente menzionati i seguenti punti:

- gli obblighi e i vincoli che ciascuno di loro ha assunto in qualità di membro dei pertinenti regimi internazionali di non proliferazione e di accordi per il controllo delle esportazioni o con la ratifica di pertinenti trattati internazionali;

¹⁷ Manuale per l'uso del Codice di condotta UE per le esportazioni di armi, documento del Consiglio dell'Unione Europea, 7486/08.

- gli obblighi derivanti dalle sanzioni imposte in virtù di una posizione o un'azione comune adottata dal Consiglio oppure di una decisione dell'OSCE o di una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;
- considerazioni di politica estera e di sicurezza nazionale, compresi gli aspetti contemplati dal Codice di condotta UE per le esportazioni di armi;
- considerazioni sulla prevista utilizzazione finale e sul rischio di diversione.

1.4.2 Regolamenti dei singoli Stati

Poiché per i beni a duplice impiego esistono regolamenti di diritto comunitario di applicazione immediata, negli Stati membri dell'UE risultano di particolare interesse le prescrizioni nazionali concernenti i beni d'armamento e, conseguentemente, la procedura di autorizzazione relativa alla *Munitions List* e all'*Elenco comune delle attrezzature militari*. Con la posizione comune emanata dal Consiglio nell'ambito della PESC, gli Stati membri si sono tra l'altro impegnati a garantire che i controlli nazionali delle esportazioni di beni militari avvengano in accordo con i criteri di autorizzazione previsti. Il Codice di condotta dell'UE, documento precedente la posizione comune, non era giuridicamente vincolante, ma aveva un influsso anche su molti regolamenti nazionali. I suoi criteri, pur non trovando applicazione giuridica, sono contemplati in norme e linee direttive delle autorità per il rilascio delle autorizzazioni degli Stati membri. Con la posizione comune vengono ulteriormente rafforzate la collaborazione e l'armonizzazione in tale settore nell'ambito dell'UE.

L'*Austria* sottopone l'esportazione di beni della *Munitions List* in linea di massima alla propria legge sul commercio esterno, fatta eccezione per il materiale bellico, il quale sottostà a una legge speciale sul controllo delle esportazioni. La sistematica è dunque paragonabile a quella svizzera. L'autorizzazione viene rilasciata se non le si oppone alcun motivo fra quelli elencati nella legge¹⁸. Molti di questi punti si rifanno direttamente a criteri del Codice di condotta UE. Infatti, nel quadro di una revisione effettuata nel 2005 si è garantita l'effettiva conformità del diritto legislativo con tutti i criteri del Codice.

La *Germania* ha sottoposto la *Munitions List* alla sua legislazione per la politica economica esterna, nonostante una parte di tali beni sia contemplata anche dalla legge sul controllo delle armi da guerra. Per i restanti beni, comparabili ai beni militari speciali secondo il diritto svizzero, sono possibili limitazioni delle esportazioni, al fine di tutelare interessi essenziali di sicurezza del Paese oppure per evitare turbamenti nella convivenza pacifica dei popoli o nelle proprie relazioni esterne.¹⁹ La valutazione delle domande di esportazione si basa sui *Principi politici del governo federale per l'esportazione di armi da guerra e altri beni d'armamento* del 19 gennaio 2000²⁰, fermo restando che il Codice di condotta dell'UE è riconosciuto come parte integrante.

¹⁸ § 5 *Aussenhandelsgesetz* 2005, BGBl n. 50/2005.

¹⁹ § 7 *Aussenwirtschaftsgesetz*, nella versione pubblicata il 26 giugno 2006, BGBl. I 1386.

²⁰ Consultabile all'indirizzo
<<http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/vorschriften/index.html>>.

Anche la legislazione *italiana* per il controllo delle esportazioni di beni di armamento prevede una serie di criteri di rifiuto²¹. In particolare, un'autorizzazione può essere rifiutata se contraddice interessi fondamentali di sicurezza o il mantenimento di buone relazioni con altri Stati. Altri motivi di rifiuto sono ad esempio un conflitto armato nello Stato di destinazione o la violazione grave di convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Nella valutazione delle domande, l'Italia tiene conto dei criteri del Codice di condotta dell'UE, i quali sono del tutto conciliabili con l'elenco legale dei criteri.

La *Gran Bretagna* controlla la *Munitions List* per il tramite dell'*Export Control Act 2002*, il quale stabilisce che le domande di autorizzazione all'esportazione devono essere esaminate in base ai criteri consolidati del 26 ottobre 2000²². L'elenco dei criteri si basa sul Codice di condotta dell'UE ed è stato parzialmente integrato.

Similmente alla Svizzera, la *Svezia* suddivide la *Munitions List* in «Military Equipment for Combat Purposes» (MEC) e «Other Military Equipment» (OME). Per quanto riguarda l'ultima categoria di beni, viene concessa un'autorizzazione se lo Stato di destinazione non è coinvolto in un conflitto armato internazionale o interno e non si riscontrano violazioni dei diritti umani gravi e largamente diffuse²³.

Anche gli Stati extraeuropei hanno definito motivi di rifiuto autonomi. L'*Australia* afferma che, nella decisione di autorizzazione per i beni del WA, si deve tener conto degli obblighi internazionali, dei diritti umani, di considerazioni di sicurezza regionale e nazionale nonché di politica estera. Il *Canada* ha la possibilità di rifiutare beni a duplice impiego del WA, se esiste il rischio che siano trasmessi a un destinatario indesiderato o utilizzati per scopi non consentiti, oppure se è prevedibile un impiego secondario di tipo militare. Viene inoltre esaminata con attenzione l'esportazione di beni militari (tra cui anche i beni della *Munitions List*) se l'esportazione riguarda Stati sottoposti a sanzioni ONU, che minacciano il Canada o i suoi alleati, che sono coinvolti in azioni militari o rischiano seriamente di esserlo, nonché Stati i cui governi sono responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, se il bene da esportare potrebbe essere utilizzato contro la popolazione civile²⁴.

Dal confronto giuridico emerge che nessuno degli Stati citati ha limitato il suo margine di manovra in modo così esteso quanto la Svizzera. Secondo quanto esposto, all'estero nella decisione di autorizzazione rivestono un ruolo fondamentale anche considerazioni nazionali, tanto che in alcuni casi vengono applicati a tutti i beni controllati previsti dal WA criteri simili a quelli noti in Svizzera nell'ambito del materiale bellico.

²¹ Art. 1 cpv. 5 e 6 Legge 185/1990 *Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento*.

²² Art. 9 cpv. 8 *Export Control Act 2002*.

²³ Cfr. Rapporto del governo svedese *Strategic Export Control in 2007 – Military Equipment and Dual-Use Products*, p. 97 segg., consultabile all'indirizzo <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/108009>>.

²⁴ Cfr. *A Guide to Canada's Export Controls*, giugno 2006, p. xxiii.

2 Commento alle singole disposizioni

2.1 Modifica dell'ingresso

Conformemente a una decisione della Commissione interna di redazione del Parlamento, l'ingresso di leggi federali emanate prima dell'entrata in vigore della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.) deve essere adeguato formalmente in occasione di revisioni parziali. Nella versione vigente, l'ingresso della LBDI rimanda alla competenza della Confederazione in materia di affari esteri, nonché alla competenza in materia di legislazione penale contemplata nell'articolo 64^{bis} della Costituzione federale previgente. La competenza della Confederazione in politica estera è ora fissata nell'articolo 54 capoverso 1 Cost., mentre la competenza in materia di legislazione penale nell'articolo 123 Cost. L'ingresso della LBDI deve essere modificato in tal senso.

2.2 Nuovo articolo 6 capoverso 3 LBDI

I casi di applicazione della nuova regolamentazione non possono essere definiti in modo definitivo. Il Consiglio federale deve valutare nel singolo caso se sono minacciati interessi fondamentali del Paese tali da giustificare il rifiuto di un' autorizzazione. In base all'articolo 184 capoverso 3 Cost., rientrano tra gli interessi fondamentali, in particolare, il mantenimento di buone relazioni con altri Stati od organizzazioni internazionali e la tutela del credito internazionale della Svizzera²⁵.

La valutazione avviene nel caso concreto e tenendo conto di tutti i fattori determinanti per la fornitura, quali tipo di beni, quantità da fornire e scopo d'impiego. Un rifiuto dell'autorizzazione è possibile in diversi casi:

- nel quadro dei buoni uffici, la Svizzera rappresenta gli interessi di un Paese in un conflitto tra Stati. Nel caso concreto, la prevista fornitura di beni sensibili all'altra parte in conflitto metterebbe in pericolo il mandato della Svizzera e la sua credibilità.
- La Svizzera ha un problema bilaterale con un altro Stato. Quest'ultimo stabilisce sanzioni nei confronti della Svizzera. Nel caso concreto, una consegna di beni sensibili provenienti dalla Svizzera sarebbe inopportuna o incompatibile con le contromisure.

Dall'entrata in vigore della LBDI, si sono presentati in pratica soltanto pochi casi che avrebbero richiesto una tale decisione del Consiglio federale. Soltanto in undici casi l'autorità di rilascio dell'autorizzazione è stata confrontata a maggiori difficoltà. A volte l'esportatore si rivolge dapprima in modo informale alla SECO esponendo le sue intenzioni, per cui già in questa fase, l'autorità può intervenire affinché rinunci alla presentazione della relativa domanda di esportazione. Tale possibilità sarà data anche in seguito.

Con la nuova regolamentazione le domande presentate devono essere verificate sistematicamente in base al nuovo criterio. Poiché le domande problematiche rappresentano un'eccezione, la procedura di autorizzazione non dovrebbe essere né più

²⁵ Cfr. Daniel Thürer/Binh Truong/Felix Schwendimann, in: Ehrenzeller et al. (ed.), *Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, vol. II, 2^a edizione, Zurigo/San Gallo 2008, n. marg. 20 all'art. 184.

complicata né richiedere un maggior dispendio di tempo. Nel caso della presentazione di una domanda formale per la quale occorre prendere in considerazione l'applicazione della nuova regolamentazione, se ne discute nel gruppo interdipartimentale di controllo delle esportazioni conformemente all'articolo 16 OBDI. Successivamente, il Consiglio federale decide su domanda del DFE in merito a un eventuale rifiuto conformemente al nuovo articolo 6 capoverso 3 LBDI.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze per Confederazione, Cantoni e Comuni

Il presente progetto non ha alcuna ripercussione finanziaria né sull'effettivo del personale per la Confederazione, né si prevedono conseguenze per i Cantoni e i Comuni.

3.2 Conseguenze per l'economia

Per l'economia, non si prevedono conseguenze di sorta, in quanto il progetto si rivolge a casi che hanno già potuto essere risolti secondo la prassi in uso della *moral suasion*. Dal momento che l'autorità preposta ai controlli all'esportazione è riuscita finora a convincere gli esportatori con le sue argomentazioni, il progetto non include altre esportazioni se non quelle alle quali si è già rinunciato spontaneamente.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è stato annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008²⁶ sul programma di legislatura 2007–2011, né nel decreto federale del 18 settembre 2008²⁷ sul programma di legislatura 2007–2011. Determinante per la decisione del Consiglio federale di verificare i criteri nella LBDI e infine di richiedere una modifica è stato il caso menzionato nel compendio verificatosi in Ciad nel 2008.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

5.1.1 Base legale

La modifica richiesta si basa sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri conformemente all'articolo 54 Cost. L'articolo 54 capoverso 1 Cost. conferisce alla Confederazione piena competenza in materia di affari esteri. Gli strumenti a disposizione della Confederazione non sono limitati ai trattati di diritto internazionale, ma comprendono anche misure nazionali quali gli atti normativi per la regolamentazione delle relazioni estere. La modifica proposta della LBDI permet-

²⁶ FF 2008 597

²⁷ FF 2008 7469

te al Consiglio federale di tutelare gli interessi della Svizzera in politica estera ed è pertanto contemplata nell'articolo 54 Cost.

5.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali

La libertà in materia di economia esterna, ovvero il diritto di importare ed esportare merci, rientra nella sfera di protezione della libertà economica (art. 27 Cost.). Ai sensi dell'articolo 36 della Costituzione federale, limitazioni di tale libertà necessitano di una base legale, devono essere proporzionate e giustificate da ragioni di interesse pubblico.

Con il presente progetto si costituisce la base legale, mentre la relativa competenza normativa risulta dal diritto sovraordinato.

L'interesse pubblico riguarda aspetti di politica estera, quali la tutela della reputazione del Paese nella comunità internazionale o il mantenimento di buone relazioni con altri Stati.

Considerato che il rifiuto di un'autorizzazione consente di tutelare gli interessi del Paese in materia di politica estera e non si dispone di mezzi adeguati meno drastici, tale rifiuto risulta indispensabile. Il provvedimento è, inoltre, sensato poiché l'interesse pubblico è di primaria importanza; infatti, la tutela di interessi fondamentali del Paese prevale sui diritti fondamentali dei singoli individui.

5.2 Forma dell'atto

Il progetto comprende importanti disposizioni contenenti norme di diritto, le quali, ai sensi dell'articolo 164 della Costituzione federale, devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale si basa sull'articolo 163 capoverso 1 Cost.