



18.060

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

del 27 giugno 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sul controllo dei beni a duplice impiego.

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

27 giugno 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Situazione iniziale

Il 13 maggio 2015 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sull'esportazione e l'intermediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili (RS 946.202.3). Lo scopo dell'ordinanza è quello di poter negare le autorizzazioni se vi sono ragioni di supporre che i beni oggetto dell'esportazione o dell'intermediazione vengano utilizzati dal destinatario finale come strumento di repressione. Trattandosi di un'ordinanza basata direttamente sulla Costituzione, la sua validità è limitata a quattro anni.

Contenuto del progetto

Il presente progetto intende creare la base legale per trasporre il contenuto dell'ordinanza succitata nel diritto ordinario. Il Consiglio federale propone di aggiungere all'articolo 6 della legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI; RS 946.202) un capoverso 3 che gli attribuisca la competenza di disciplinare in una nuova ordinanza il rifiuto di autorizzare l'esportazione e l'intermediazione (nella LBDI «mediazione») di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La legge del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI; RS 946.202) disciplina le condizioni per l'esportazione, l'importazione, il transito e la mediazione di beni a duplice impiego (civile e militare), di beni militari speciali e di beni strategici. La Svizzera coordina il suo controllo degli scambi commerciali a livello internazionale con gli Stati partner della Convenzione del 13 gennaio 1993 sulle armi chimiche (CAC; RS 0.515.08) e nel quadro di quattro regimi internazionali di controllo delle esportazioni: il gruppo Australia, il gruppo dei fornitori di prodotti nucleari, il regime di non proliferazione nel settore missilistico e l'intesa di Wassenaar. All'interno di questi regimi gli Stati partner definiscono consensualmente mediante negoziati elenchi di beni che sono in seguito recepiti nelle rispettive legislazioni nazionali e utilizzati per determinare i beni da sottoporre ai controlli. I criteri su cui si basa il rifiuto dell'autorizzazione a esportare determinati beni sono definiti dai singoli Paesi partner nelle legislazioni nazionali.

In Svizzera gli elenchi dei beni sono aggiornati dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) conformemente all'articolo 22 capoverso 2 LBDI. I beni sono riportati negli allegati 1–3 dell'ordinanza del 3 giugno 2016 sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI; RS 946.202.1). Secondo l'articolo 3 lettera a LBDI i beni comprendono merci, tecnologie e software. Nel dicembre del 2013 gli Stati partner dell'intesa di Wassenaar hanno deciso di assoggettare ai controlli all'esportazione altri beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili, tra cui beni informatici quali *software di intrusione*, *Internet Protocol Monitoring Systems* o *International Mobile Subscriber Identity Catcher (IMSI catcher)*, che in Svizzera sono contenuti nell'allegato 2 OBDI per via del loro possibile impiego civile e militare e sono quindi soggetti all'obbligo di autorizzazione.

Se da un lato i beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili possono essere un mezzo efficace per combattere il terrorismo e la criminalità organizzata, dall'altro sono connessi al rischio di uso improprio da parte dei destinatari finali che potrebbero servirsene come strumento di repressione. In virtù dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), il 13 maggio 2015 il nostro Consiglio ha emanato l'ordinanza sull'esportazione e l'intermediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili (RS 946.202.3). L'articolo 6 dell'ordinanza stabilisce che l'autorizzazione all'esportazione e all'intermediazione è rifiutata se vi sono ragioni di supporre che il bene venga utilizzato come strumento di repressione. Trattandosi di un'ordinanza basata direttamente sulla Costituzione, la sua durata di validità è limitata a quattro anni, ovvero fino al 12 maggio 2019.

L'esperienza fatta con l'ordinanza mostra che finora sono state respinte solo poche domande. I suoi effetti non sono quindi equivalenti a quelli di un divieto di esportazione generale. Dalla sua entrata in vigore fino al 30 marzo 2018 sono state appro-

vate 304 domande (per un valore complessivo di 24 mio. fr.), mentre sei (valore complessivo 1,6 mio. fr.), sono state respinte sulla base del criterio di cui all'articolo 6 dell'ordinanza¹. Le domande respinte riguardavano in particolare l'esportazione di IMSI catcher e di apparecchiature e software per la decodifica e l'analisi di segnali radio. La SECO ha deciso d'intesa con i servizi federali di cui all'articolo 27 capoverso 3 OBDI e dopo aver sentito il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). I richiedenti non hanno adottato i rimedi giuridici contro le sei decisioni negative della SECO notificate fino al 30 marzo. Al momento vi è una procedura pendente relativa alla decisione di rifiuto dell'esportazione di software verso la Turchia adottata conformemente all'ordinanza sull'esportazione e l'intermediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili. Il 17 aprile 2018 il Tribunale amministrativo federale ha confermato la decisione della SECO (B-7184/2017). Alla SECO non risulta inoltre che siano state avviate procedure penali legate a sospette violazioni dell'ordinanza.

Se la Svizzera vuole mantenere la credibilità dei propri impegni in materia di politica estera e di sicurezza deve mettere in campo una procedura mirata contro l'utilizzo abusivo dei beni a duplice impiego. Disciplinare in maniera chiara la possibilità di negare, in casi particolari e dopo un esame approfondito, l'autorizzazione all'esportazione e alla mediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili garantisce sia la continuità che la coerenza dell'impegno della Svizzera sul piano internazionale e tutela la reputazione del nostro Paese e delle imprese elvetiche all'estero.

Per garantire la regolamentazione delle autorizzazioni riguardanti l'esportazione e la mediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili anche dopo la scadenza del periodo di validità dell'ordinanza, il 22 novembre 2017 il nostro Consiglio ha incaricato il DEFR di avviare una consultazione sull'avamprogetto di modifica della LBDI.

1.2 La normativa proposta

L'articolo 6 LBDI contiene un elenco esaustivo dei motivi che legittimano il rifiuto dell'autorizzazione all'esportazione di beni a duplice impiego e beni militari speciali. L'impiego dei beni a scopi repressivi da parte dei destinatari finali non costituisce un motivo per negare l'autorizzazione secondo la LBDI. Il nostro Collegio propone di aggiungere all'articolo 6 un capoverso 3 che gli attribuisca la competenza di disciplinare a livello di ordinanza il rifiuto di autorizzare l'esportazione e la mediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili (norma di delega).

Mutatis mutandis, si prevede di trasporre il contenuto dell'ordinanza sull'esportazione e l'intermediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili in una nuova ordinanza. Pertanto, l'esportazione e la mediazione di tali

¹ www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni >> Prodotti industriali (dual-use) e beni militari speciali (Licensing) > Statistiche > dal 2015

beni continueranno ad essere rifiutate se vi sono ragioni di supporre che potrebbero essere usati dai destinatari finali come strumento di repressione. Questo ulteriore criterio non influisce sull'applicabilità generale dei criteri legali di cui all'articolo 6 LBDI concernenti l'esportazione di tutti i beni soggetti alla legislazione sui beni a duplice impiego.

Poiché il concetto di «beni» include merci, tecnologie (compreso il know-how) e software, nella nuova ordinanza non sarà più necessario distinguere tra beni materiali e immateriali. Come avvenuto finora, anche nella nuova ordinanza i beni che potrebbero essere usati come strumento di repressione dovranno essere inseriti in un allegato e contrassegnati con i numeri di controllo delle esportazioni (ECN) secondo l'allegato 2 OBDI.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il nostro Collegio è convinto che l'ingerenza nella libertà economica sia minima in quanto il progetto legislativo riguarda una materia specifica (i beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili) e oggi *de facto* sono interessati dall'ordinanza sull'esportazione e l'intermediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili solo beni di quattro aziende. Inoltre, con il rimando all'articolo 2 capoverso 2 LBDI il margine di manovra del Consiglio federale viene limitato a livello di ordinanza in ragione dell'intesa di Wassenaar. Pur mantenendo la competenza, per analogia con l'articolo 22 capoverso 3 LBDI, di inserire nella nuova ordinanza i beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili inclusi in maniera consensuale negli elenchi dei regimi di controllo delle esportazioni, il nostro Collegio non potrà sottoporre unilateralmente ai controlli all'esportazione beni esclusi dagli elenchi dei regimi di controllo delle esportazioni. Questa soluzione permette di limitare i rischi a livello di politica di sicurezza e per la reputazione della Svizzera garantendo nel contempo condizioni eque per l'economia svizzera.

Il nostro Consiglio è contrario alla richiesta espressa durante la consultazione di estendere il criterio della repressione a tutti i beni soggetti alla legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego sia per ragioni politico-economiche sia per motivi legati alla prassi. Infatti, il nesso di causalità tra la repressione e i beni a duplice impiego maggiormente esportati dalla Svizzera (macchine utensili e prodotti dell'industria chimico-farmaceutica) non è così forte come quello con i beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili. Poiché nella realtà questo nesso può essere accertato solo difficilmente e permetterebbe di respingere solo un numero molto limitato di domande d'esportazione, l'estensione del criterio provocherebbe ritardi nell'esame delle domande e un onere burocratico supplementare. Inoltre, ci sarebbe il rischio che le autorità che rilasciano le autorizzazioni prendano di mira non i destinatari finali ma i Paesi in cui risiedono queste persone, il che non è giustificabile al di fuori della legislazione in materia di sanzioni.

Alla luce del dibattito in corso nell'Unione europea (UE) (cfr. n. 1.5) il nostro Collegio ha esaminato anche la possibilità di introdurre una cosiddetta norma «catch all» per tutti i beni destinati alla sorveglianza di Internet e delle comunicazioni

mobili. In definitiva rifiutiamo l'introduzione di questa norma perché sottoporrebbe al controllo all'esportazione dalla Svizzera non solo i beni contenuti negli elenchi dei regimi di controllo delle esportazioni ma anche quelli esclusi, riconducibili alla sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili e potenzialmente utilizzabili per scopi repressivi. L'unica clausola «catch-all» presente in Svizzera riguarda il settore delle armi di distruzione di massa. L'obbligo di registrare tutti i beni che hanno un rapporto di qualunque tipo con la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili e la conseguente incertezza da parte degli operatori economici comporterebbero un notevole onere burocratico. Molti di loro, infatti, si rivolgerebbero alle autorità che rilasciano le autorizzazioni per ottenere la conferma che i loro beni non rientrano in questa categoria. Riteniamo che finora l'approccio della legislazione svizzera sui beni a duplice impiego basato sugli elenchi stabiliti dai regimi di controllo delle esportazioni si sia rivelato efficace. Qualora in futuro vengano individuati beni critici che devono assolutamente essere inclusi negli elenchi, la Svizzera potrà chiedere di farlo mediante l'intesa di Wassenaar. Applicare una procedura unilaterale non concordata con gli altri Stati partner all'interno dei regimi penalizzerebbe senza motivo il settore svizzero delle esportazioni nei confronti della concorrenza.

Al 1° marzo 2018, data in cui si è conclusa la consultazione, il DEFR aveva ricevuto 38 pareri. La maggior parte dei Cantoni e dei gruppi d'interesse consultati ha sostenuto il progetto legislativo. Sei gruppi d'interesse e uno studio legale sono favorevoli alla trasposizione nella LBDI, ma hanno formulato osservazioni e proposte di modifica. Solo un gruppo d'interesse ha respinto il progetto. I pareri pervenuti nell'ambito della consultazione hanno riguardato principalmente la costituzionalità della norma di delega proposta e l'eventuale estensione del criterio della repressione ad altri beni soggetti alla legislazione sui beni a duplice impiego. Per maggiori dettagli rimandiamo al rapporto sui risultati della procedura di consultazione².

1.4 **Compatibilità tra i compiti e le finanze**

Il progetto consente di tutelare la reputazione della Svizzera e dei suoi operatori economici all'estero. Il numero delle future domande di esportazione e mediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili dovrebbe mantenersi pressoché invariato. Secondo il nostro Collegio il rapporto tra i compiti e l'onere finanziario è ragionevole.

² www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DEFR

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

L'UE è il partner commerciale più importante della Svizzera. Eccetto Cipro, tutti gli Stati membri dell'UE sono anche Stati partner dell'intesa di Wassenaar, i cui elenchi di beni sono regolarmente ripresi nel regolamento (CE) n. 428/2009³. Il testo illustra anche gli aspetti da tenere presente nell'esportare i beni. Al momento nell'ordinanza non vi sono disposizioni che fanno direttamente riferimento a beni che possono essere usati per scopi repressivi. Gli Stati membri hanno tuttavia la facoltà di emanare elenchi di beni nazionali supplementari.

Attualmente il succitato regolamento CE è in fase di revisione. È previsto un inasprimento volto a evitare possibili violazioni dei diritti umani mediante strumenti di sorveglianza digitale. Il 28 settembre 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica [nuova versione; COM/2016/616], approvata in forma modificata il 17 gennaio 2018 dal Parlamento europeo durante la prima lettura (P8_TA(2018)0006). Prima di poter essere accolto definitivamente il progetto di revisione deve ancora essere approvato dal Consiglio europeo (ed eventualmente di nuovo dal Parlamento europeo).

Al momento si propone di stabilire nell'articolo 5 del regolamento CE che i nuovi controlli debbano basarsi su criteri chiaramente definiti, purché le misure non vadano oltre i limiti della necessità e della proporzionalità. In particolare non deve essere impedita l'esportazione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione utilizzate per scopi legittimi, come il perseguimento penale e la ricerca nell'ambito delle reti e della sicurezza informatica durante test autorizzati o per proteggere i sistemi per la sicurezza delle informazioni. In questo contesto si persegue un approccio orientato agli elenchi (art. 16a) che andrebbe oltre gli elenchi dell'intesa di Wassenaar, nonché la possibilità di inserire una norma «catch all» per i beni destinati alla sorveglianza digitale (art. 9). Inoltre, viene verificato se la nuova versione del regolamento CE è compatibile con il regolamento (UE) 2016/679⁴ (art. 7a), entrato in vigore il 25 maggio 2018.

1.6 Attuazione

Il nostro Consiglio intende fissare nella nuova ordinanza quanto segue: le autorizzazioni all'esportazione e alla mediazione dei beni a duplice impiego secondo l'articolo 2 capoverso 2 LBDI che possono essere utilizzati per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili e che devono figurare nella nuova ordinanza dovranno essere rifiutate se vi sono ragioni di supporre che tali beni saranno utilizzati dal destinatario finale come strumento di repressione.

³ Regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso, GU L 134 del 29.5.2009, pag. 1–269.

⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

Art. 6 cpv. 3

L'articolo 6 capoverso 3 conferisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare a livello di ordinanza il rifiuto dell'autorizzazione di esportazione e di mediazione di beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili. Questi beni rientrano a pieno titolo tra i beni a duplice impiego contenuti negli appositi elenchi gestiti dai regimi di controllo delle esportazioni, ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2 LBDI. Questa limitazione impedisce al Consiglio federale di estendere il campo d'applicazione della nuova ordinanza ai beni esclusi dagli elenchi dei regimi di controllo delle esportazioni.

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il nostro Collegio ritiene che il numero di domande di esportazione rimarrà pressoché invariato. Pertanto il progetto non comporta alcuna ripercussione finanziaria per la Confederazione e non richiede alcun aumento delle risorse umane.

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

I Cantoni, i Comuni, i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna non sono interessati dal progetto.

3.3 Riperussioni per l'economia

Il progetto garantisce agli operatori economici svizzeri la certezza del diritto e della pianificazione. Il suo obiettivo è quello di non penalizzare indebitamente le aziende esportatrici svizzere nei confronti della concorrenza straniera. Le riperussioni dirette del progetto sono limitate a un numero ristretto di beni.

3.4 Riperussioni per la società

La regolamentazione proposta è in linea con l'impegno della Svizzera a livello internazionale e sottolinea in maniera chiara la sua posizione contraria a qualsiasi impiego abusivo dei beni per la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni mobili.

4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁵ sul programma di legislatura 2015–2019.

4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non ha alcuna relazione diretta con le strategie del Consiglio federale.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

I controlli all'esportazione della Svizzera sono disciplinati a livello federale. Pertanto, i Cantoni sono esclusi dal progetto.

La delega di competenze legislative al Consiglio federale così come prevista dalla modifica della LBDI è proporzionale allo scopo ed è compatibile con il principio di legalità.

⁵ FF 2016 909, in particolare 1031

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. In qualità di Paese partner dei regimi internazionali di controllo delle esportazioni la Svizzera si è impegnata politicamente a controllare le esportazioni dei beni che questi regimi hanno inserito in appositi elenchi. Per quanto riguarda la decisione di autorizzare o rifiutare l'esportazione di beni nei casi specifici la Svizzera non è vincolata da prescrizioni.

5.3 Delega di competenze legislative

Il progetto prevede la delega di competenze legislative al Consiglio federale.