



21.021

Messaggio

concernente l'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)» e il controprogetto indiretto (modifica della legge sul materiale bellico)

del 5 marzo 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, una modifica della legge sul materiale bellico come controprogetto indiretto all'iniziativa.

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

5 marzo 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale raccomanda il respingimento dell'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)». Pur capendo le principali ragioni dei promotori dell'iniziativa, ritiene che il testo proposto non debba avere rango costituzionale. Inoltre, l'accettazione dell'iniziativa indebolirebbe l'importante base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) della Svizzera. Di conseguenza, il Governo intende sottoporre al Parlamento un controprogetto indiretto che prevede di trasporre a livello di legge i criteri di autorizzazione contenuti nell'ordinanza sul materiale bellico, ma senza la deroga per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Il controprogetto indiretto prevede inoltre la facoltà per il Consiglio federale di derogare, entro un quadro ben definito, ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari per salvaguardare gli interessi della politica estera o della politica di sicurezza del Paese.

Contenuto dell'iniziativa

Il comitato d'iniziativa «Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer» chiede che i criteri di autorizzazione previsti per l'esportazione di armi non siano più disciplinati a livello di ordinanza, bensì dalla Costituzione. Il Consiglio federale sarebbe così privato della competenza necessaria per adeguare tali criteri e verrebbe sancito il divieto di esportare materiale bellico in Paesi teatro di guerre civili. I promotori dell'iniziativa intendono inoltre ripristinare lo «status quo del 2014» quando le esportazioni di materiale bellico in Paesi che violavano in modo grave e sistematico i diritti umani erano vietate in modo generalizzato, a prescindere dal fatto che il materiale bellico destinato all'esportazione si prestasse o meno a essere utilizzato per commettere gravi violazioni di tali diritti.

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa rilancia un acceso dibattito svoltosi nel 2018 su un adeguamento, poi non attuato, dei criteri di autorizzazione previsti per l'esportazione di materiale bellico, e conferisce al Popolo svizzero il diritto di esprimersi sull'impostazione della politica di esportazione di tale materiale. Il trasferimento di competenze dal potere esecutivo al Popolo sovrano, conseguenza della richiesta dell'iniziativa, contraddice però il principio in virtù del quale il legislatore definisce i tratti essenziali di una normativa e lascia al Consiglio federale il compito di definire le pertinenti disposizioni d'esecuzione. Introducendo divieti a livello costituzionale si priverebbe il Parlamento e il Consiglio federale del margine di manovra di cui dispongono per il mantenimento della STIB, dato che per un eventuale adeguamento dei criteri di autorizzazione a nuove circostanze occorrerebbe percorrere la lunga e onerosa procedura prevista per le modifiche della Costituzione. Il rafforzamento della STIB è però un importante obiettivo della politica di sicurezza del Consiglio federale. I divieti costituzionali potrebbero inoltre mettere in forse quanto previsto dai regimi speciali, ad esempio quello sulla fornitura di pezzi di ricambio per materiale bellico esportato precedentemente dalla Svizzera, adottato dal Parlamento per garantire la certezza del diritto e quindi a tutela della fiducia. Questo regime speciale è inteso a garantire che la

fornitura di pezzi di ricambio promessa per una certa durata dai fornitori svizzeri nell'ambito della vendita di sistemi d'arma non venga negata senza valide ragioni. Senza un simile regime speciale per le forniture di pezzi di ricambio non sarebbe possibile assicurare in tutti i casi le prestazioni di garanzia pattuite e ciò rischierebbe di compromettere la reputazione della Svizzera come partner economico affidabile e la competitività delle nostre imprese. I divieti auspicati dal comitato promotore dovrebbero quindi trovare posto in una legge anziché nella Costituzione.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale capisce le rivendicazioni di fondo del comitato promotore, che chiede un maggiore controllo democratico, ma poiché l'iniziativa presenta alcune lacune propone un controprogetto indiretto.

Il controprogetto indiretto prevede la trasposizione a livello di legge dei criteri di autorizzazione contenuti nell'ordinanza sul materiale bellico, tralasciando tuttavia la deroga per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani previsti nel vigente articolo 5 capoverso 4 dell'ordinanza sul materiale bellico. La deroga, criticata dal comitato promotore, viene abolita. Il controprogetto indiretto prevede inoltre la facoltà per il Consiglio federale di derogare, entro un quadro ben definito, ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari al fine di salvaguardare gli interessi della politica estera o della politica di sicurezza del Paese.

Abolendo la deroga per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani, sancendo a livello di legge i criteri di autorizzazione ed escludendo le esportazioni di materiale bellico in Paesi implicati in conflitti armati, il controprogetto indiretto tiene conto delle tre richieste principali del comitato promotore. Trasponendo i criteri di autorizzazione dall'ordinanza alla legge, il Consiglio federale non ha più la facoltà di apportare modifiche. È comunque importante che disponga di una facoltà di deroga che gli consenta di reagire tempestivamente, entro un quadro ben definito, in presenza di eventi straordinari per salvaguardare gli interessi della politica estera e di sicurezza del Paese.

Indice

Compendio	2
1 Aspetti formali e validità dell’iniziativa	6
1.1 Testo dell’iniziativa	6
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7
1.3 Validità	7
2 Genesi dell’iniziativa	7
2.1 Situazione iniziale	7
2.2 La base tecnologica e industriale rilevante per la sicurezza della Svizzera	9
3 Scopi e tenore dell’iniziativa	10
3.1 Scopi dell’iniziativa	10
3.2 Tenore della normativa proposta	11
3.3 Interpretazione e commento del testo dell’iniziativa	13
4 Valutazione dell’iniziativa	15
4.1 Valutazione degli scopi dell’iniziativa	15
4.1.1 «Le esportazioni di armamenti devono sottostare al controllo democratico»	16
4.1.2 «Il comitato promotore non chiede un inasprimento della prassi in materia di esportazione di armi, bensì un ritorno allo «status quo del 2014»»	17
4.1.3 «Il Consiglio federale può concedere l’allentamento già l’anno prossimo»	18
4.1.4 «La Svizzera deve combattere le cause che originano movimenti di fuga»	18
4.1.5 «Nelle regioni di crisi le armi finiscono presto nelle mani di terroristi»	19
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	19
4.2.1 Effetti delle eccezioni per i Paesi destinatari implicati in un conflitto armato interno o internazionale	20
4.2.2 Effetti della soppressione della deroga a favore dei Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani	20
4.2.3 Effetti sul regime per i pezzi di ricambio	21
4.2.4 Ripercussioni per la politica di sicurezza e per l’economia	22
4.3 Pregi e difetti dell’iniziativa	23
4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	23
5 Conclusioni	24
6 Controprogetto indiretto	24
6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	24
6.1.1 Progetto posto in consultazione	25

6.1.2	Sintesi dei risultati della procedura di consultazione	25
6.1.3	Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	26
6.2	Punti essenziali del progetto	27
6.3	Commento ai singoli articoli	29
6.4	Ripercussioni	38
6.4.1	Ripercussioni sull'economia	38
6.4.2	Ripercussioni per la sicurezza della Svizzera	39
6.5	Aspetti giuridici	39
6.5.1	Costituzionalità	39
6.5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	39
6.5.3	Forma dell'atto	39

Legge federale sul materiale bellico

(Legge sul materiale bellico, LMB) (Disegno)

FF 2021 624

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare

«Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)» (Disegno)

FF 2021 625

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa federale «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 107 cpv. 2–4

² [La Confederazione] Emanata, sotto forma di legge federale, prescrizioni sulla fabbricazione, l'acquisto e lo smercio nonché sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico.

³ Affari con l'estero aventi per oggetto materiale bellico sono vietati in particolare se:

- a. il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale; la legge può prevedere eccezioni, segnatamente per:
 1. Paesi democratici che hanno un regime di controllo delle esportazioni comparabile a quello svizzero,
 2. Paesi che sono implicati in un tale conflitto esclusivamente nel quadro di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite;
- b. il Paese destinatario viola in modo grave e sistematico i diritti umani;
- c. nel Paese destinatario esiste un forte rischio che il materiale bellico sia impiegato contro la popolazione civile; o
- d. nel Paese destinatario esiste un forte rischio che il materiale bellico sia trasferito a un destinatario finale indesiderato.

⁴ In deroga al capoverso 3 la legge può prevedere eccezioni per i dispositivi impiegati per lo sminamento umanitario come pure per singole armi da fuoco portatili o corte e per le relative munizioni, se le armi sono destinate esclusivamente a uso privato o sportivo.

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 107 cpv. 2–4 (Armi e materiale bellico)

Se le pertinenti disposizioni legislative non entrano in vigore entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 107 capoversi 2–4 da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni di esecuzione, che hanno effetto fino all'entrata in vigore delle disposizioni legislative.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)» è stata sottoposta a esame preliminare³ dalla Cancelleria federale il 27 novembre 2018 e depositata il 24 giugno 2019 con le firme necessarie.

Con decisione del 16 luglio 2019, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 126 355 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio presenta un controprogetto indiretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) e tenuto conto dell'articolo 1 capoverso 1 lettera b dell'ordinanza del 20 marzo 2020⁶ concernente la sospensione dei termini per le domande di referendum e le iniziative popolari federali, dobbiamo quindi presentare un disegno di decreto e di legge e il relativo messaggio entro il 6 marzo 2021. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 6 marzo 2022. Può prorogare di un anno i termini di trattazione se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 105 LParl.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Situazione iniziale

L'iniziativa è stata lanciata in risposta alla modifica dell'ordinanza del 25 febbraio 1998⁷ sul materiale bellico (OMB) decisa il 15 giugno 2018 dal nostro Collegio, ma

³ FF **2018** 6527

⁴ FF **2019** 4297

⁵ RS **171.10**

⁶ RU **2020** 847

⁷ RS **514.511**

non attuata, che proponeva l'armonizzazione dei criteri di autorizzazione applicabili alle esportazioni di materiale bellico a quelli dell'Unione europea (UE), ossia dei nostri Paesi limitrofi. Questa decisione era legata ai timori che la base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) della Svizzera potesse essere in pericolo⁸. Disporre di una propria base industriale nel campo della tecnica di difesa e di sicurezza è fondamentale per la credibilità della politica di sicurezza di un Paese piccolo e neutrale come il nostro, anche in un mondo sempre più globalizzato (cfr. n. 2.2). Per questo motivo, l'articolo 1 della legge del 13 dicembre 1996⁹ sul materiale bellico (LMB) stabilisce che, entro i limiti imposti dal controllo delle esportazioni (obblighi internazionali della Svizzera e principi di politica estera), debba essere mantenuta una capacità industriale adeguata alle esigenze della difesa nazionale. Per garantire il raggiungimento di questo obiettivo occorre controllare periodicamente le condizioni quadro della politica relativa all'esportazione di materiale bellico.

Attualmente il nostro Paese dispone di un sistema industriale relativamente solido, che tuttavia risente sempre più della concorrenza internazionale. Le capacità industriali perse sono difficili da recuperare. Ciò vale in particolare per le competenze tecnologiche e per le capacità industriali nell'ambito della tecnica di difesa e di sicurezza, tanto più che il mercato internazionale degli armamenti non è un mercato aperto ma spesso è regolamentato da norme nazionali. Poiché il mercato di smercio nazionale del materiale bellico è limitato e tende a restringersi, l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza dipende dalle esportazioni.

Nel quadro della revisione dell'OMB prevista nel 2018 ritenevamo pertanto che dovesse essere creata una possibilità di differenziazione, in base alla quale l'esportazione di materiale bellico verso un Paese destinatario implicato in un conflitto armato interno poteva essere autorizzata nel singolo caso specifico, se non vi era motivo di supporre che tale materiale venisse impiegato in un conflitto armato interno.

Il 31 ottobre 2018, abbiamo deciso di non modificare l'OBM. A determinare questa decisione è stato il venir meno dell'appoggio politico alla riforma, in particolare all'interno delle competenti Commissioni della politica di sicurezza. Dopo che le vostre Camere hanno respinto la mozione 18.3394 del gruppo BD depositata il 28 maggio 2018 («Ampliare la base democratica per le esportazioni di armi»), il comitato promotore ha ritenuto che la presente iniziativa fosse ancora necessaria. Al riguardo, il comitato promotore ha evidenziato che senza l'iniziativa, il Consiglio federale potrebbe allentare in qualsiasi momento i criteri di autorizzazione delle esportazioni di materiale bellico, se questi ultimi rimanessero definiti a livello di ordinanza. Privando il Consiglio federale della facoltà di adeguare tali criteri, si impedirebbero le esportazioni di materiale bellico nei Paesi teatro di guerre civili. Al tempo stesso, i criteri di autorizzazione per l'esportazione di materiale bellico sarebbero iscritti nella Costituzione e quindi legittimati direttamente dal Popolo svizzero. Infine, l'iniziativa porterebbe anche all'abrogazione del disciplinamento derogatorio introdotto nel 2014 per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani.

⁸ Comunicato stampa del Consiglio federale del 15 giugno 2018: «Modifica dell'ordinanza sul materiale bellico».

⁹ RS 514.51

L'iniziativa depositata prevede divieti specifici a livello costituzionale per l'esportazione di materiale bellico. I divieti proposti si ispirano ai criteri di autorizzazione già vigenti, ma prevedono anche un lieve inasprimento. L'inserimento di tali divieti nella Costituzione limiterebbe le possibilità del Parlamento e del Consiglio federale di definire la prassi in materia di autorizzazione delle esportazioni di materiale bellico.

Il comitato promotore è composto da rappresentanti di varie organizzazioni umanitarie, partiti e organizzazioni ecclesiastiche. Tra i 47 organismi promotori vi sono, oltre ad esempio ad Amnesty International Svizzera, al Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSoA), a Public Eye o all'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati, anche membri del Partito borghese democratico (PBD), del Partito socialista (PS), del Partito dei Verdi (I Verdi), del Partito evangelico svizzero (PEV), del Partito verde liberale (pvl) e svariate sezioni giovanili dei partiti.

2.2 La base tecnologica e industriale rilevante per la sicurezza della Svizzera

Nei nostri principi in materia di politica d'armamento del DDPS affermiamo che «gli istituti di ricerca e le imprese che nel nostro Paese dispongono di competenze e capacità nell'ambito della sicurezza e delle tecnologie di difesa costituiscono la STIB». La STIB contribuisce in maniera determinante ad assicurare l'equipaggiamento e i servizi necessari per l'esercito svizzero e per altre istituzioni di pubblica sicurezza della Confederazione, per esempio l'Ufficio federale di polizia e il Corpo delle guardie di confine. Una base tecnologica e industriale efficiente rappresenta per molti Stati un elemento importante della politica in materia d'armamento e quindi anche della politica di sicurezza e di difesa. Per la Svizzera questo aspetto è di particolare importanza, perché in quanto Stato neutrale, non appartenente ad alcuna alleanza difensiva, non ha diritto ad appoggi militari da parte di altri Stati. Il rafforzamento della STIB è pertanto un importante obiettivo della politica di sicurezza del Consiglio federale. I nostri principi del 24 ottobre 2018¹⁰ in materia di politica d'armamento del DDPS puntano fortemente su questo aspetto.

Le competenze tecnologiche e le capacità industriali della Svizzera nell'ambito della tecnica di difesa e di sicurezza sono costituite in gran parte dalle conoscenze e dalle capacità di piccole e medie imprese innovative private che producono, facendo fronte a una forte concorrenza internazionale, sottosistemi di alta qualità dal punto di vista tecnologico o singoli componenti per sistemi globali a uso militare e civile. Insieme agli istituti di ricerca svizzeri, queste imprese formano la STIB, che quindi comprende ben più delle sole imprese d'armamento classiche. La Svizzera non dispone tuttavia di un'industria della tecnica di difesa e di sicurezza articolata e in questo campo dipende in larga parte dall'estero. Salvo poche eccezioni, soltanto fra le succursali di imprese straniere residenti in Svizzera vi sono ancora fornitori e integratori di sistemi. Si tratta spesso di aziende in precedenza svizzere acquisite da gruppi stranieri. La maggior parte dei beni d'armamento e dei servizi viene acquistata attraverso queste rappresentanze svizzere di grandi imprese internazionali. La Svizzera non ha pertanto

¹⁰ www.ar.admin.ch > Acquisti > Politica del Consiglio federale in materia d'armamento (stato 02.10.2020).

alcuna influenza diretta che le possa assicurare in qualsiasi momento l'accesso sul suo territorio alle tecnologie impiegate in questi sistemi di sicurezza nazionali nonché alle competenze chiave e alle capacità industriali richieste per la loro integrazione, il loro impiego e la loro manutenzione.

La totale indipendenza dall'estero nel settore degli armamenti non è pertanto un obiettivo realistico per la Svizzera, che di conseguenza si concentra sulla padronanza di determinate tecnologie e su capacità industriali chiave che sono fondamentali per la sicurezza nazionale. La STIB deve essere in grado di assicurare al meglio queste competenze tecnologiche e capacità industriali centrali attraverso le capacità disponibili in Svizzera. Deve cioè fornire prestazioni essenziali che consentano il mantenimento dei sistemi di impiego più importanti dell'esercito e di altre istituzioni di pubblica sicurezza della Confederazione. Ciò richiede da un lato delle capacità centrali per la gestione e la manutenzione il più possibile autonoma dei sistemi di impiego esistenti e futuri e dall'altro spiccate capacità di sviluppo e di integrazione, per esempio, per produrre nuovi componenti nel quadro di misure di mantenimento del valore e per integrarli efficacemente in questi sistemi.

In Svizzera le imprese citate nella definizione della STIB sono in linea di principio organizzate secondo il diritto privato e possono sopravvivere sul mercato soltanto se sono competitive e sono in grado di vendere i loro prodotti e servizi con profitto. La domanda indigena da parte dell'esercito e di altre istituzioni di pubblica sicurezza della Confederazione non basta a garantire in modo affidabile l'esistenza della STIB con competenze, abilità e capacità di ampiezza e spessore sufficienti. Per questa ragione, oltre alle vendite sul mercato interno e agli affari di compensazione (offset), riveste grande importanza in particolare anche la politica di controllo delle esportazioni, perché questi tre strumenti possono influenzare direttamente le possibilità di smercio delle imprese e quindi rappresentano le possibilità di gestione più dirette per rafforzare la STIB. Una STIB efficiente presuppone condizioni quadro competitive, che consentano alle imprese di offrire anche sul mercato internazionale prodotti e servizi concorrenziali. Attraverso la sua legislazione e la politica di controllo delle esportazioni, la Confederazione crea queste condizioni, nel rispetto degli obblighi di diritto internazionale e dei principi di politica estera.

Per ulteriori informazioni sull'orientamento della politica svizzera in materia di economia, innovazione, sicurezza e armamenti a favore della STIB rimandiamo al nostro rapporto del 4 dicembre 2020¹¹ in adempimento del postulato Golay 17.3243 «Innovazione e sicurezza. Un'alleanza d'interessi cruciale per la prosperità e l'autonomia della Svizzera», del 17 marzo 2017.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Secondo il comitato promotore, l'iniziativa è intesa a permettere un «disciplinamento democratico sostenibile» del controllo delle esportazioni di materiale bellico grazie

¹¹ www.parlamento.ch > 17.3243 > Bericht in Erfüllung des parlamentarischen Vorstosses (disponibile soltanto in tedesco e francese).

alla definizione dei criteri di esportazione a livello costituzionale e di legge. I promotori dell'iniziativa intendono inoltre lottare contro le cause che provocano movimenti di fuga. Il numero di persone in fuga non è mai stato tanto elevato dai tempi della Seconda guerra mondiale. Esportando armi in Paesi che violano i diritti umani, la Svizzera contribuisce ad aumentare il numero dei profughi. Infine, come sottolineano i promotori dell'iniziativa, vi è il rischio che le armi esportate in zone di crisi finiscano nelle mani di terroristi. Con la propria iniziativa, il comitato promotore non intende vietare le esportazioni di armi, bensì ritornare ai criteri di autorizzazione definiti dal nostro Collegio nel 2008 (introduzione dei criteri di esclusione previsti all'art. 5 cpv. 2 OMB) e modificati nel 2014 con il regime derogatorio per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani (art. 5 cpv. 4 OMB). In tal modo intende impedire che si possano esportare armi in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani o implicati in un conflitto armato interno o internazionale a prescindere dal fatto che il materiale bellico esportato si presti o meno per un uso nel conflitto o per commettere violazioni dei diritti umani.

3.2 Tenore della normativa proposta

Attualmente, le condizioni essenziali di autorizzazione per l'esportazione di materiale bellico sono disciplinate a livello di legge. La LMB stabilisce, nel suo articolo 22, che l'esportazione di materiale bellico è permessa se non viola il diritto internazionale pubblico e non lede i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti. L'emanazione di disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza spetterà ancora al Consiglio federale (art. 43 LMB). Abbiamo fatto uso di questa competenza definendo all'articolo 5 OMB i criteri che vanno considerati per l'autorizzazione (art. 5 cpv. 1 OMB) o che comportano imperativamente il rifiuto dell'autorizzazione (criteri di esclusione, art. 5 cpv. 2 OMB). Abbiamo inoltre previsto una serie di deroghe all'articolo 5 capoversi 3 e 4 OMB.

Art. 5 Criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero

¹ In caso di autorizzazione per affari con l'estero e di conclusione di contratti di cui all'articolo 20 LMB occorre considerare:

- a. il mantenimento della pace, la sicurezza internazionale e la stabilità regionale;
- b. la situazione all'interno del Paese destinatario; occorre tener conto in particolare del rispetto dei diritti umani e della rinuncia all'impiego di bambini-soldato;
- c. gli sforzi della Svizzera nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, in particolare il caso possibile in cui il Paese destinatario figura tra i Paesi meno sviluppati nell'elenco in vigore dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo¹², stilato dal Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico;

¹² L'elenco OECD-DAC può essere consultato al seguente sito Internet: www.oecd.org.

- d. il comportamento del Paese destinatario rispetto alla comunità internazionale, in particolare in relazione all'osservanza del diritto internazionale;
- e. la posizione dei Paesi che partecipano con la Svizzera a regimi internazionali di controllo delle esportazioni.

² L'autorizzazione per affari con l'estero e la conclusione di contratti conformemente all'articolo 20 non è rilasciata se:

- a. il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale;
- b. il Paese destinatario viola in modo grave e sistematico i diritti umani;
- c. [...]
- d. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia impiegato contro la popolazione civile; o
- e. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia trasferito a un destinatario finale indesiderato.

³ In deroga ai capoversi 1 e 2, può essere rilasciata un'autorizzazione per singole armi della categoria KM 1 menzionate nell'allegato 1 e per le relative munizioni, se le armi sono destinate esclusivamente a uso privato o sportivo.

⁴ In deroga al capoverso 2 lettera b, un'autorizzazione può essere rilasciata se sussiste un rischio esiguo che il materiale bellico da esportare venga impiegato per commettere gravi violazioni dei diritti dell'uomo.

Con la propria iniziativa, il comitato promotore intende trasporre gli attuali criteri di esclusione, previsti all'articolo 5 capoverso 2 OMB, nella Costituzione sotto forma di divieti (con determinati scostamenti), ma non si esprime in merito ai criteri di autorizzazione rilevanti nella prassi, definiti al capoverso 1 dello stesso articolo. L'inserimento dei criteri di esclusione nella Costituzione sotto forma di divieti comporta una modifica formale della legislazione. A livello materiale, tuttavia, tale modifica non comporta sostanzialmente alcuna differenza rispetto ai criteri di esclusione attuali, in quanto l'effetto finale è in entrambi i casi l'esclusione del rilascio dell'autorizzazione.

L'iniziativa prevede inoltre la soppressione dell'eccezione attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB. Questa disposizione consente in via eccezionale di autorizzare esportazioni di materiale bellico in Paesi destinatari che violano sistematicamente e in modo grave i diritti umani, se il rischio che il materiale esportato venga utilizzato per commettere gravi violazioni di tali diritti è soltanto minimo. L'iniziativa consente invece al legislatore di introdurre talune deroghe per i Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale. Inoltre, i dispositivi impiegati per lo smantamento umanitario sono espressamente esclusi dai divieti previsti. Verrebbe mantenuta anche la deroga attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 3 OMB per singole armi da fuoco destinate a uso privato o sportivo.

L'iniziativa non si esprime sul trattamento da riservare alle forniture di pezzi di ricambio per materiale bellico già fornito. Per assicurare la certezza del diritto e tutelare la fiducia, l'attuale regime prevede una soglia più elevata per il rifiuto dell'autorizzazione a esportare tali pezzi di ricambio. La formulazione assoluta dei divieti previsti nel testo dell'iniziativa all'articolo 107 capoverso 3 potrebbe valere indistintamente

per la fornitura di nuovi prodotti e per quella di pezzi di ricambio per materiale bellico già fornito, perché i divieti previsti a livello costituzionale prevarrebbero sul disciplinamento speciale previsto dalla legge all'articolo 23 LMB. L'iniziativa introdurrebbe in tal modo un netto inasprimento, a scapito della certezza del diritto e della tutela della fiducia.

3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa

Le disposizioni previste dal testo dell'iniziativa coincidono ampiamente con i criteri di esclusione attualmente previsti dal vigente articolo 5 capoverso 2 OMB. Esistono però, come esporremo di seguito, alcune differenze.

Art. 107 cpv. 2

«sotto forma di legge federale»

Il testo dell'iniziativa prevede che la Confederazione emani, sotto forma di legge federale, prescrizioni sulla fabbricazione, sull'acquisto e sullo smercio nonché sull'importazione, sull'esportazione e sul transito di materiale bellico. A differenza della disposizione vigente, secondo la quale in generale la Confederazione emana prescrizioni sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico, la nuova norma stabilisce ora la forma nella quale tali prescrizioni devono essere emanate. La gerarchia normativa esistente tra legge e ordinanza risulta dagli articoli 164 e 182 Cost. Dal punto di vista della sistematica, la qualifica di «legge federale» non è dunque da intendersi nel senso che il Consiglio federale non può più emanare disposizioni d'esecuzione ai sensi dell'articolo 182 Cost. Il testo dell'iniziativa non deve pertanto essere inteso come divieto di delega, ma esige quantomeno una verifica della ripartizione della materia disciplinata tra legge e ordinanza, nonché il suo eventuale riordinamento.

Art. 107 cpv. 3 lett. a

«Affari con l'estero aventi per oggetto materiale bellico sono vietati in particolare se [...] il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale».

Il concetto di «conflitto armato interno» è stato introdotto dal nostro Collegio nel 2008 in relazione ai criteri di esclusione di cui all'articolo 5 capoverso 2 OMB. Lo scopo della disposizione consisteva nel creare un motivo di esclusione assoluto per i Paesi implicati in un conflitto armato interno (chiamato più comunemente anche «guerra civile»). In risposta all'interrogazione Josef Lang 09.1108 «Interpretazione infondata dell'ordinanza sul materiale bellico», del 12 giugno 2009, abbiamo dichiarato che le esportazioni di materiale bellico sono da escludere se nel Paese stesso di destinazione è in corso un conflitto armato interno.

Il comitato promotore auspica che questo concetto di implicazione in un conflitto armato interno, presente anche nel testo dell'iniziativa, venga inteso in senso più ampio. Ritiene pertanto che tale criterio di esclusione debba essere applicato anche nei casi in cui il Paese destinatario sia implicato in un conflitto armato interno che si svolge

sul territorio di un altro Stato. Fa riferimento in particolare al coinvolgimento dell'Arabia Saudita nel conflitto armato in atto nello Yemen¹³. Secondo la nostra concezione attuale del criterio di implicazione in un conflitto armato interno, il criterio di esclusione assoluto di cui all'articolo 5 capoverso 2 lettera a OMB non è applicabile all'Arabia Saudita. Abbiamo pertanto deciso di negare, in base all'articolo 5 capoverso 1 lettera a OMB, l'autorizzazione a tutte le esportazioni di materiale bellico per le quali vi è motivo di credere che possano essere destinate a un impiego nel conflitto in atto nello Yemen. Ciò vale per tutti i Paesi che partecipano alla cooperazione militare condotta nello Yemen dall'Arabia Saudita e riguarda soprattutto armi quali fucili d'assalto o veicoli blindati per il trasporto di truppe. Riteniamo invece che l'esportazione di sistemi di difesa contraerea possa in generale essere autorizzata.

Secondo l'interpretazione del concetto di implicazione in un conflitto armato interno prevista dal comitato promotore, occorrerebbe rifiutare tutte le esportazioni di materiale bellico nei Paesi che sono implicati o che intervengono militarmente nel conflitto in atto nello Yemen. L'esportazione di sistemi di difesa contraerea in Arabia Saudita, ad esempio, sarebbe vietata. Questa interpretazione del termine d'implicazione avrebbe come conseguenza un ulteriore inasprimento della prassi di autorizzazione ventennale. Si porrebbe la questione se anche Paesi come gli Stati Uniti o la Francia non siano coinvolti in conflitti armati interni, cosa che comporterebbe il divieto di esportazione di materiale bellico verso la Francia e gli Stati Uniti. Il comitato promotore tenta di risolvere questa questione con una possibilità di deroga (cfr. commento di seguito all'art. 107 cpv. 3 lett. a n. 1 e 2). Qualora l'iniziativa dovesse essere accettata, l'interpretazione specifica del divieto, e quindi del criterio dell'implicazione in un conflitto armato interno, spetterebbe al Parlamento e, in seguito, al Consiglio federale.

Art. 107 cpv. 3 lett. a n. 1 e 2

«Paesi democratici che hanno un regime di controllo delle esportazioni comparabile a quello svizzero» e «Paesi che sono implicati in un tale conflitto esclusivamente nel quadro di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite».

Il legislatore deve poter prevedere deroghe al divieto costituzionale di esportare materiale bellico in un Paese destinatario implicato in un conflitto armato interno o internazionale. Questa possibilità esiste segnatamente per i Paesi democratici che hanno un regime di controllo delle esportazioni comparabile a quello svizzero o per quelli che sono implicati in un tale conflitto esclusivamente nel quadro di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Le espressioni «Paesi democratici» e «regime di controllo delle esportazioni comparabile a quello svizzero» sono concetti giuridici indeterminati che devono essere interpretati. I criteri o gli standard da applicare per valutare se un Paese deve essere considerato democratico non sono chiari, perché nel testo dell'iniziativa manca una definizione. Anche sotto questo aspetto spetterebbe al legislatore, ed eventualmente al Consiglio federale, provvedere a concretizzare queste espressioni.

¹³ www.korrektur-initiative.ch > Initiative > Die Hauptargumente (stato 15.02.2021; disponibile soltanto in tedesco e francese).

Secondo la lettura del comitato promotore, il vigente articolo 5 capoverso 2 lettera a OMB (rifiuto dell'autorizzazione se il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale) vieterebbe anche le forniture in Paesi implicati in un conflitto nel quadro di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Sempre secondo il comitato promotore, a ciò si potrebbe ovviare con la deroga prevista dal testo dell'iniziativa per i Paesi implicati in un conflitto soltanto in virtù di una tale risoluzione. Il nostro Collegio non ritiene tuttavia necessaria una simile precisazione del testo di legge. Se vi è una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in favore di un intervento militare o del mantenimento della pace, non si tratta di implicazione in un conflitto armato interno o internazionale secondo la legislazione sul materiale bellico, bensì di un intervento dello Stato in questione a favore della pace in nome della comunità internazionale. Le possibili deroghe enumerate non esaustivamente all'articolo 107 capoverso 3 lettera a numeri 1 e 2 sottolineano che sarebbe possibile scostarsi dal criterio di esclusione del conflitto armato nel senso dell'illustrata interpretazione del comitato promotore (secondo quest'ultimo anche una partecipazione extraterritoriale è considerata implicazione) soltanto per i motivi menzionati esplicitamente nel testo dell'iniziativa o nelle definizioni del legislatore. Tali deroghe di cui all'articolo 107 capoverso 3 lettera a numeri 1 e 2 consentirebbero però comunque di fornire materiale bellico esportato dalla Svizzera a Stati quali, ad esempio, gli Stati Uniti o la Francia, che secondo la concezione del comitato sarebbero toccati dal divieto previsto all'articolo 107 capoverso 3 lettera a.

Art. 107 cpv. 4

«dispositivi impiegati per lo sminamento umanitario»

Il testo dell'iniziativa consente alla legge di prevedere eccezioni per quanto riguarda i dispositivi impiegati per lo sminamento umanitario a tutti i divieti sanciti dall'articolo 107 capoverso 3. Questa possibilità di deroga non si applicherebbe nella pratica, perché tali dispositivi non sono considerati materiale bellico, ma sono soggetti all'obbligo di autorizzazione secondo la legge del 13 dicembre 1996¹⁴ sul controllo dei beni a duplice impiego.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Con la sua iniziativa, il comitato promotore intende (1) rafforzare il controllo democratico sulle esportazioni di materiale bellico, (2) vietare in modo generalizzato e senza eccezioni la fornitura di materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani (ritorno allo «status quo del 2014»), (3) limitare il margine di manovra del Consiglio federale per garantire in particolare che anche in avvenire non possano essere fornite armi in Paesi teatro di guerre civili, (4) lottare contro le cause che originano movimenti di fuga e (5) impedire che armi svizzere finiscano

¹⁴ RS 946.202

nelle mani di terroristi¹⁵. Qui di seguito viene esaminato l'impatto dell'iniziativa nell'ottica di queste richieste.

4.1.1 **«Le esportazioni di armamenti devono sottostare al controllo democratico»**

Il comitato promotore motiva l'iniziativa in particolare con il fatto che oggi è il Consiglio federale a poter decidere la politica della Svizzera in materia di esportazione di materiale bellico. Nel diritto vigente, le condizioni di autorizzazione per queste esportazioni sono già definite a livello di legge (art. 22 LMB), mentre le pertinenti disposizioni d'esecuzione sono contenute nella relativa ordinanza (art. 5 OMB). La competenza per l'adeguamento di tali disposizioni spetta al Consiglio federale, il quale però non ne ha mai fatto uso autonomamente. L'aggiunta, nel 2008, di motivi di esclusione ai criteri di autorizzazione (art. 5 cpv. 2 OMB) è stata effettuata su raccomandazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG)¹⁶, la deroga di cui all'articolo 5 capoverso 4 OMB è stata introdotta in seguito alla mozione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) 13.3662 «Porre fine alla discriminazione dell'industria svizzera degli armamenti», del 25 giugno 2013, e la decisione di elaborare un nuovo adeguamento dell'ordinanza, presa nel 2018 dal nostro Collegio, è scaturita anch'essa da un'iniziativa della CPS-S¹⁷.

Il Consiglio federale è inoltre imperativamente tenuto a rispettare i limiti legali delle condizioni di autorizzazione previsti all'articolo 22 LMB. Lo scambio che avviene in diversi contesti tra Parlamento e Consiglio federale (p. es. CPS, CdG) consente una verifica periodica dell'idoneità dei criteri di autorizzazione definiti all'articolo 5 OMB ad adempiere lo scopo di legge sancito dall'articolo 1 LMB e della loro conformità alle condizioni di autorizzazione definite all'articolo 22 LMB. In virtù dell'articolo 32 LMB, inoltre, il Consiglio federale informa annualmente le CdG circa i dettagli delle esportazioni di materiale bellico. Il Parlamento riceve così, già secondo il diritto vigente, le necessarie informazioni e ha la possibilità di influire sull'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione definite a livello di ordinanza.

Sulla base di queste premesse e in considerazione dei limiti definiti dalla legge all'articolo 22 LMB, il controllo democratico è già garantito dall'attuale legislazione. L'iniziativa aumenterebbe la legittimità democratica. Data la gerarchia normativa sarebbe tuttavia inusuale iscrivere i criteri nella Costituzione. Inoltre, la legislazione vigente sul materiale bellico illustra proprio il caso legislativo normale: sulla base della Costituzione, il Parlamento definisce in una legge le linee guida di una data regolamentazione e delega al Consiglio federale il disciplinamento delle pertinenti disposizioni d'esecuzione. Questa delega offre al Consiglio federale un certo margine di manovra

¹⁵ www.korrektur-initiative.ch > Initiative > Die Hauptargumente (stato 02.10.2020, disponibile soltanto in tedesco e francese).

¹⁶ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale «Esecuzione della legislazione sul materiale bellico: decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005 e riesportazione di obici blindati verso il Marocco», del 7 novembre 2006 (FF 2007 1937).

¹⁷ www.parlamento.ch > Servizi > Notizie (ricerca) > La Commissione appoggia la revisione dell'ordinanza sul materiale bellico (stato 02.10.2020).

materiale per quando riguarda la definizione delle disposizioni d'esecuzione, conferendogli nel contempo la legittimità democratica a emanarle.

La questione di sapere se i criteri specifici applicabili all'esame di domande di esportazione debbano essere definiti a livello di legge oppure dal Consiglio federale a livello di ordinanza è già stata discussa nell'ambito della revisione totale della LMB proposta dal Consiglio federale al Parlamento il 15 febbraio 1995. L'articolo 21 del disegno del Consiglio federale conteneva i criteri di autorizzazione per il trasferimento di materiale bellico che oggi si ritrovano in forma praticamente identica nell'articolo 5 capoverso 1 OMB. Le Camere federali hanno poi bocciato tale soluzione, concordando con gli argomenti della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N), a giudizio della quale non era necessario enumerare dettagliatamente nella legge i criteri di autorizzazione, in quanto tali dettagli potevano essere disciplinati per via di ordinanza. Il legislatore ha infine stabilito all'articolo 22 LMB che il trasferimento di materiale bellico è permesso se non viola il diritto internazionale pubblico e non lede i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti, rinviando, per la concretizzazione di questi principi, al disciplinamento per via di ordinanza.

Uno sguardo al passato mostra che anche la legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico conteneva i criteri di autorizzazione (art. 11), che erano quindi disciplinati a livello di legge. Tali criteri consistevano però unicamente in due motivi di rifiuto e conferivano al Consiglio federale un certo margine interpretativo. Il vigente articolo 1 in combinato disposto con l'articolo 22 LMB impone al Consiglio federale una ponderazione più complessa degli interessi. Devono essere adempiuti ad esempio gli impegni della Svizzera e tutelati i principi della sua politica estera, fermo restando che occorre poter mantenere in Svizzera una capacità industriale adeguata alle necessità della difesa nazionale. È dunque comprensibile che l'Assemblea federale abbia delegato al Consiglio federale il disciplinamento dei criteri specifici di autorizzazione per via di ordinanza. Finora spettava quindi al Consiglio federale assicurare che gli impegni internazionali della Svizzera fossero adempiuti e i principi della sua politica estera rispettati. Le CdG e le CPS delle Camere federali hanno regolarmente verificato la prassi del Consiglio federale in materia di autorizzazione e sono intervenute con raccomandazioni o mozioni quando si sono resi necessari degli adeguamenti.

4.1.2 «Il comitato promotore non chiede un inasprimento della prassi in materia di esportazione di armi, bensì un ritorno allo «status quo del 2014»»

Il comitato promotore sostiene che secondo il diritto previgente la violazione grave e sistematica dei diritti umani o una situazione di guerra civile nel Paese destinatario escludevano in tutti i casi l'esportazione di materiale bellico. Nel 2009, nell'ambito della campagna per la votazione sull'iniziativa popolare «per il divieto di esportare materiale bellico», il Consiglio federale avrebbe promesso di non allentare i criteri di autorizzazione. Esso sarebbe venuto meno a tale promessa dapprima nel 2014 e quindi anche nel 2018, ragione per cui si è resa necessaria la presente iniziativa.

Per quanto riguarda i loro effetti, i divieti previsti dal testo dell'iniziativa corrispondono sostanzialmente ai criteri di esclusione previsti all'articolo 5 capoverso 2 OMB, che vigevano prima dell'adeguamento effettuato nel 2014. Le esportazioni di materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani non potrebbero quindi più essere autorizzate. In merito alle esportazioni di tale materiale in questi Paesi, l'accettazione dell'iniziativa porterebbe a un inasprimento dei criteri di autorizzazione e della prassi applicata alle esportazioni. Verrebbe infatti a cadere la deroga attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB per il criterio delle violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani. Di conseguenza, per la fornitura di materiale bellico a Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani verrebbe ripristinata la situazione giuridica precedente a quella del 2014. Per quanto riguarda le esportazioni in altri Paesi l'accettazione dell'iniziativa non avrebbe sostanzialmente alcun impatto sulla prassi vigente. Quanto ai Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale, la futura prassi in materia di autorizzazioni dipenderebbe in misura determinante dalla decisione del Parlamento di adottare o meno norme derogatorie e di procedere o meno a ulteriori concretizzazioni (p. es. riguardo al concetto di implicazione in un conflitto armato). La situazione è invece diversa per le forniture di pezzi di ricambio. Per queste ultime, l'iniziativa potrebbe portare a un netto inasprimento che andrebbe anche ben oltre lo status quo del 2014 auspicato dal comitato promotore.

In relazione all'accennato mancato rispetto della promessa di non prevedere allentamenti, occorre sottolineare che sia l'adeguamento del 2014 dei criteri di esclusione di cui all'articolo 5 capoverso 2 OMB sia l'adeguamento deciso nel 2018 ma non attuato sono riconducibili a iniziative parlamentari. Il nostro Collegio non ha dunque agito di sua iniziativa, bensì sulla base di richieste presentate dal Parlamento.

4.1.3 «Il Consiglio federale può concedere l'allentamento già l'anno prossimo»

Se l'iniziativa fosse accettata, molto probabilmente il Consiglio federale non potrebbe più adeguare i criteri di autorizzazione sulla base della LMB. Il suo margine di manovra verrebbe limitato, ma in virtù dell'articolo 184 Cost. potrebbe ancora derogare ai criteri di autorizzazione (cfr. n. 6.3). Con l'iniziativa i criteri di autorizzazione potrebbero però essere modificati soltanto dal Parlamento o dall'elettorato. Un futuro allentamento di tali criteri non è comunque escluso nemmeno in tal caso, ma dovrebbe essere deciso dal Parlamento nell'ambito di un processo legislativo oppure in votazione popolare. Lo spostamento a livello costituzionale o di legge renderebbe quindi più difficili eventuali modifiche.

4.1.4 «La Svizzera deve combattere le cause che originano movimenti di fuga»

Il comitato promotore sostiene che le forniture di armi in Paesi che violano i diritti umani costringa alla fuga un numero ancora maggiore di esseri umani. A loro dire l'iniziativa lotterebbe contro tale effetto, vietando completamente le forniture di armi

in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Tuttavia, le esportazioni di armi vengono vietate già attualmente se il Paese destinatario viola in modo grave e sistematico i diritti umani. Sono ammesse eccezioni, soltanto se sussiste un rischio minimo che il materiale bellico esportato venga impiegato per commettere tali violazioni (p. es. sistemi di difesa contraerea che non servono a commettere gravi violazioni dei diritti umani). Anche dal punto di vista delle cause dei movimenti di fuga legati a violazioni dei diritti umani, l'iniziativa non porta dunque ad alcun miglioramento.

4.1.5 «Nelle regioni di crisi le armi finiscono presto nelle mani di terroristi»

Secondo il comitato promotore, le esportazioni di materiale bellico in Paesi che violano i diritti umani o che si trovano in una situazione di instabilità finiscono presto nelle mani sbagliate, e segnatamente in quelle di gruppi terroristici, come avrebbero dimostrato i casi emersi negli anni scorsi riguardanti granate a mano, carri armati e munizioni.

Di questo rischio si tiene conto già oggi nell'ambito dell'esame delle singole domande di autorizzazione da parte della SECO e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Secondo l'articolo 5 capoverso 2 lettera e OMB, se esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia trasferito a un destinatario finale indesiderato, la domanda di esportazione deve essere imperativamente respinta. Altre misure per la riduzione del rischio di proliferazione consistono nella dichiarazione di non riesportazione che l'ente governativo responsabile del Paese destinatario è tenuto a firmare e nei controlli sul posto (*Post-shipment Verification*), introdotti in risposta ai casi di abusi denunciati dall'iniziativa. Alla luce di queste premesse, l'iniziativa non porta ad alcun miglioramento decisivo, perché non prevede alcun adeguamento delle condizioni quadro giuridiche per quanto riguarda il criterio di esclusione in caso di forte rischio che il materiale da esportare sia trasferito a un Paese indesiderato. Anche dopo l'accettazione dell'iniziativa, la prassi attuale in materia di autorizzazioni dovrebbe quindi essere mantenuta tale e quale.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

La principale ripercussione in caso di accettazione dell'iniziativa sarebbe l'inserimento nella Costituzione, sotto forma di divieti, dei criteri di esclusione applicabili alle esportazioni di materiale bellico. Sia il Consiglio federale che il legislatore verrebbero privati della competenza necessaria per adeguare i divieti sanciti. Al legislatore sarebbe riservata la possibilità di prevedere deroghe per le esportazioni di materiale bellico in Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale, conformemente all'articolo 107 capoverso 3 lettera a Cost. proposto dal testo dell'iniziativa. Quanto agli altri tre divieti (art. 107 cpv. 3 lett. b–d Cost. del testo dell'iniziativa) non è invece prevista alcuna eccezione. L'importanza pratica di tale disciplinamento riguarda, nell'ottica del diritto vigente, le esportazioni in Paesi che violano in

modo grave e sistematico i diritti umani. I divieti previsti dal testo dell'iniziativa, inoltre, non sono formulati in modo esaustivo permettendo quindi al legislatore di emanare altri divieti. Questo vale anche per le eccezioni previste dal testo dell'iniziativa per i Paesi destinatari implicati in un conflitto armato interno o internazionale. Se l'iniziativa fosse accettata, si porrebbe inoltre la questione di sapere se i regimi speciali previsti dalla legge, come quello ad esempio per i pezzi di ricambio, potranno essere mantenuti in futuro. Infine, l'iniziativa non chiarisce che cosa ne sarà dei criteri di autorizzazione attualmente previsti all'articolo 5 capoverso 1 OMB.

4.2.1 Effetti delle eccezioni per i Paesi destinatari implicati in un conflitto armato interno o internazionale

Il nostro Collegio e il comitato promotore interpretano in modo diverso il concetto di implicazione, secondo la legge sul materiale bellico, di un Paese destinatario in un conflitto armato interno o internazionale. Di conseguenza, il testo dell'iniziativa prevede due eccezioni per il divieto di esportazioni in tali Paesi (art. 107 cpv. 3 lett. a n. 1 e 2) e consente al Parlamento di prevedere ulteriori deroghe a livello di legge. Le ripercussioni di tale divieto, previsto all'articolo 107 capoverso 3 lettera a, dipendono dunque dall'eventualità che il Parlamento introduca ulteriori deroghe e si esprima in merito all'interpretazione del concetto di «implicazione».

4.2.2 Effetti della soppressione della deroga a favore dei Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani

In caso di accettazione dell'iniziativa, la deroga attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB, per il rilascio di un'autorizzazione anche nel caso in cui il Paese destinatario violi in modo grave e sistematico i diritti umani, verrebbe soppressa. Verrebbe dunque meno anche la possibilità di differenziare nel singolo caso in base al rischio potenziale insito nel materiale bellico da esportare, come previsto ad esempio per gli Stati membri dell'Unione europea dalla Posizione comune 2008/944/PESC¹⁸. Ciò impedirebbe di fornire a uno Stato che viola in modo grave e sistematico i diritti umani materiale bellico da esso acquistato per la difesa nazionale, e che non si presta per commettere simili violazioni (a seconda della situazione nel Paese destinatario, p. es. sistemi di difesa contraerea o impianti radar per la direzione del fuoco della marina). La situazione giuridica creata dall'accettazione dell'iniziativa rappresenterebbe un inasprimento rispetto a quella vigente negli Stati membri dell'Unione europea che penalizzerebbe l'industria svizzera degli armamenti rispetto ai concorrenti europei.

¹⁸ 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, pag. 99; modificata da ultimo dalla decisione (PESC) 2019/1560, GU L 239 del 17.9.2019, pag. 16.

Nel rapporto in adempimento del postulato Frick 10.3622 «Stesse condizioni per l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza nel confronto con la concorrenza europea»¹⁹, del 18 giugno 2010, si sottolinea che la legislazione svizzera e la prassi in materia di autorizzazione delle esportazioni di armamenti sono comparabili a quelle dell'Austria e della Svezia, le quali sono soggette a condizioni quadro simili sotto il profilo del diritto internazionale e della politica estera. La Svizzera è però per certi aspetti più severa anche rispetto a questi Stati. Rispetto ad altri Stati europei, in particolare alla Francia, alla Germania e all'Italia, la Svizzera è persino molto più severa. Le differenze più vistose consistono nel criterio di esclusione riguardante i diritti umani (art. 5 cpv. 2 lett. b OMB) e in quello riguardante i Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale (art. 5 cpv. 2 lett. a OMB).

Nel 2014 il nostro Collegio ha introdotto nell'OMB l'articolo 5 capoverso 4, a seguito della mozione della CPS-S 13.3662 «Porre fine alla discriminazione dell'industria svizzera degli armamenti». In virtù di questa disposizione è possibile, in via eccezionale, autorizzare esportazioni in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani, purché sussista solo un rischio minimo che il materiale da esportare possa essere impiegato per commettere gravi violazioni di tali diritti. In tal modo le differenze giuridiche rispetto ai nostri Stati limitrofi si sono ridotte, perché è stata resa possibile una prassi differenziata in materia di autorizzazioni in base al rischio potenziale del Paese destinatario interessato e in considerazione dell'idoneità del materiale bellico a essere utilizzato per commettere gravi violazioni dei diritti umani.

4.2.3 Effetti sul regime per i pezzi di ricambio

L'articolo 23 LMB prevede un regime speciale concernente i pezzi di ricambio per materiale bellico già fornito. Anche l'esportazione di pezzi di ricambio per materiale bellico la cui esportazione era già stata autorizzata in precedenza è permessa, se nel frattempo non sono subentrati eventi straordinari tali da giustificare una revoca della precedente autorizzazione. Ciò significa che, salvo eventi straordinari, l'esportazione di pezzi di ricambio per il materiale bellico già fornito è autorizzata automaticamente. Per garantire la certezza del diritto, vale a dire per consentire alle imprese di adempiere i loro obblighi contrattuali, il legislatore ha dunque scelto consapevolmente di prevedere un ostacolo maggiore per il rifiuto delle forniture di pezzi di ricambio rispetto all'esportazione di nuovo materiale bellico. L'iniziativa non si esprime invece in merito al regime delle forniture di pezzi di ricambio. Dato che le norme della Costituzione prevalgono sulle leggi, si pone la questione se i divieti costituzionali previsti dall'iniziativa si applicherebbero allo stesso modo al materiale nuovo e ai pezzi di ricambio, a prescindere da quanto previsto dalla legge. Una simile situazione comprometterebbe la certezza del diritto, la tutela della fiducia e il principio secondo cui i contratti vanno rispettati (*pacta sunt servanda*).

L'acquisto di materiale bellico presuppone anche la certezza di poter ottenere le prestazioni di garanzia e i pezzi di ricambio necessari. Specialmente quando vengono definiti motivi di esclusione assoluti o divieti per le esportazioni di materiale bellico

¹⁹ FF 2013 2407, in particolare 2444

che tengono conto esclusivamente della situazione nel Paese destinatario, ma non del tipo di materiale da esportare e dei rischi ad esso connessi, occorre prevedere un regime speciale per i pezzi di ricambio. Soltanto così è possibile tener conto nel singolo caso della tutela della fiducia del cliente e del suo bisogno di certezza del diritto. La soppressione di questo regime speciale comprometterebbe la reputazione di partner affidabile di cui gode l'industria svizzera, in particolare qualora occorresse negare la fornitura di pezzi di ricambio al Paese destinatario, in casi incomprensibili per quest'ultimo, unicamente sulla base del quadro giuridico e non a causa di un rischio specifico esistente in tale Paese.

4.2.4 Ripercussioni per la politica di sicurezza e per l'economia

Le imprese e ditte individuali che richiedono regolarmente un'autorizzazione per il trasferimento di materiale bellico sono circa 200. Tra queste vi sono non solo grandi imprese, ma anche numerose PMI. L'ultima stima del numero di collaboratori dell'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza, aziende fornitrici comprese, risale al rapporto del nostro Collegio del 21 novembre 2012 in adempimento del postulato 10.3622 Frick «Stesse condizioni per l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza nel confronto con la concorrenza europea»: le persone occupate sarebbero comprese tra le 10 000 e 20 000. Oltre a una perdita di posti di lavoro in Svizzera, l'inasprimento della politica svizzera in materia di esportazione rispetto alla concorrenza europea potrebbe portare anche a una fuga verso l'estero di know-how tecnologico e di competenze fondamentali per l'industria, causando anche un indebolimento della STIB, a scapito del nostro esercito e di altre istituzioni della Confederazione responsabili della pubblica sicurezza (cfr. n. 2.2).

Le ripercussioni dell'iniziativa per l'economia nazionale sarebbero sostanzialmente limitate, in quanto tra il 2015 e il 2019 le esportazioni di materiale bellico sono ammontate in media a 508,6 milioni di franchi e la loro percentuale media si è attestata costantemente al di sotto dell'1 per cento (0,17 %). L'importanza economica di tali esportazioni è pertanto piuttosto ridotta. La deroga da abolire riguarda inoltre soltanto una piccola parte delle esportazioni di materiale bellico. A livello nazionale, si può dunque ritenere che le ripercussioni economiche sarebbero di modeste proporzioni. Ciononostante, alcune regioni sarebbero colpite più di altre in caso di cessazione dell'attività da parte di imprese locali. L'importanza dal punto di vista della politica regionale non deve dunque essere sottovalutata. In alcuni Cantoni, numerosi posti di lavoro e una quota relativamente importante di valore aggiunto dipendono dalla produzione di materiale bellico. Non va inoltre dimenticato, in questo contesto, l'indotto indiretto e anche il fatto che una riduzione o, nel caso estremo, il crollo delle esportazioni a seguito del venir meno dei rendimenti di scala potrebbe avere effetti sulla produzione nazionale o sulla situazione economica generale di un'impresa o dei suoi fornitori.

4.3 Prego e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa riprende un acceso dibattito condotto nel 2018 e consente al Popolo di esprimersi al riguardo. A differenza dell'iniziativa popolare federale «per il divieto di esportare materiale bellico»²⁰, posta in votazione nel 2009, essa non prevede un divieto generale di tali esportazioni, bensì ne disciplina alcuni aspetti. È sostenuta da un'ampia coalizione di partiti e organizzazioni e anche dalla procedura di consultazione è emerso che in linea di massima gran parte dei partiti è favorevole a un inasprimento dei criteri di autorizzazione.

Il trasferimento di competenze previsto dall'iniziativa contraddice però il principio in virtù del quale il legislatore definisce i tratti essenziali di un disciplinamento e trasferisce al Consiglio federale il compito di emanare le pertinenti disposizioni d'esecuzione. I divieti previsti dovrebbero quindi trovare posto in una legge anziché nella Costituzione. Se tali divieti fossero sanciti a livello di legge, sarebbe assicurato anche il regime speciale previsto all'articolo 23 LMB per le forniture di pezzi di ricambio.

In caso di accettazione dell'iniziativa, Parlamento e Consiglio federale perderebbero il loro margine di manovra anche per quanto riguarda la STIB. L'efficienza della STIB è tuttavia un elemento importante della politica in materia di armamento. Della STIB fanno parte istituti di ricerca e imprese che in Svizzera dispongono di competenze, abilità e capacità nel settore della sicurezza e della tecnica di difesa²¹. Ciò complicherebbe notevolmente un eventuale adeguamento dei criteri di autorizzazione a nuove circostanze. Per allentare o inasprire i criteri occorrerebbe quantomeno un processo legislativo parlamentare, se non addirittura un'ulteriore votazione popolare. Il grande vantaggio della soluzione attuale risiede proprio nella flessibilità che offre per reagire a nuove situazioni e garantire così in qualsiasi momento il rispetto degli obiettivi contenuti negli articoli 1 e 22 LMB. Le pertinenti disposizioni garantiscono un'equilibrata considerazione degli interessi di politica estera e di quelli della politica di sicurezza. L'accettazione dell'iniziativa potrebbe compromettere unilateralmente questo meccanismo equilibrato a scapito della STIB. Contrariamente alla legislazione e alla prassi attuali, l'accettazione dell'iniziativa limiterebbe la possibilità di una periodica verifica delle condizioni quadro della politica di esportazione da parte del Parlamento e del Consiglio federale e, in caso di necessità, di un suo tempestivo adeguamento, com'è avvenuto sia nel 2014 sia nel 2008 per l'introduzione dei criteri di esclusione.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa non ha alcuna ripercussione sugli impegni e sugli obblighi internazionali della Svizzera. In particolare, è conforme al diritto della neutralità e al Trattato del 2 aprile 2013²² sul commercio delle armi (*Arms Trade Treaty*).

²⁰ FF 2008 6609

²¹ Cfr. www.ar.admin.ch > Acquisti > Politica del Consiglio federale in materia d'armamento > STIB Info.

²² RS 0.518.61

5 Conclusioni

Pur capendo le principali ragioni del comitato promotore, riteniamo che l'iniziativa si spinga troppo lontano, perché la sua accettazione violerebbe la gerarchia delle norme e penalizzerebbe dal punto di vista della politica economica l'industria svizzera della sicurezza e della tecnica di difesa rispetto ai concorrenti europei. Ciò avrebbe conseguenze dirette sul piano della politica di sicurezza: un indebolimento della STIB aumenta infatti la dipendenza del nostro Paese dall'estero in materia di politica d'armamento. Inoltre, l'attuazione dei concetti giuridici indeterminati contenuti nel testo dell'iniziativa creerebbe una serie di difficoltà, alimentando l'incertezza del diritto per i suddetti rami industriali. Infine, la soppressione del regime previsto all'articolo 23 LMB per i pezzi di ricambio causerebbe un ulteriore netto inasprimento della normativa a scapito della certezza del diritto e della tutela della fiducia, danneggiando la reputazione di affidabilità dell'industria svizzera.

Per questi motivi il nostro Collegio respinge l'iniziativa, contrapponendole però un controprogetto indiretto, volto a trasporre a livello di legge i criteri di autorizzazione attualmente definiti all'articolo 5 OMB, ma senza la deroga per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Il Consiglio federale deve tuttavia avere la facoltà di derogare, entro un quadro ben definito, ai criteri di autorizzazione in caso di eventi straordinari per salvaguardare gli interessi della politica estera o della politica di sicurezza della Svizzera.

Abolendo la deroga per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani (1), sancendo a livello di legge i criteri di autorizzazione (2) ed escludendo le esportazioni di materiale bellico in Paesi implicati in conflitti armati (3), si tiene conto delle tre richieste principali del comitato promotore. Conferendo al Consiglio federale la facoltà di derogare si adempie inoltre a una delle richieste principali formulate da una parte dei partecipanti alla procedura di consultazione.

Al tempo stesso, il controprogetto permette di attenuare le conseguenze negative del trasferimento di competenze. In particolare, sarebbe garantita l'applicazione del regime previsto per i pezzi di ricambio all'articolo 23 LMB. Sarebbe inoltre assicurata la certezza del diritto per l'industria svizzera della sicurezza e della tecnica di difesa, in quanto, per esempio non verrebbero introdotti concetti giuridici indeterminati. Infine, l'articolo 5 capoverso 1 OMB, essenziale per la prassi in materia di autorizzazione, sarebbe innalzato a livello di legge come i motivi di esclusione previsti al capoverso 2 dello stesso articolo.

6 Controprogetto indiretto

6.1 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Il 20 marzo 2020 il nostro Collegio ha avviato la procedura di consultazione relativa alla modifica della LMB presentata come controprogetto indiretto all'iniziativa comprendente due varianti. La procedura di consultazione si è conclusa il 29 giugno 2020.

I Cantoni e la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e 41 altre cerchie interessate sono stati interpellati direttamente. Complessivamente, sono state invitate a partecipare alla consultazione 91 autorità e organizzazioni interessate²³.

6.1.1 Progetto posto in consultazione

Il controprogetto posto in consultazione comprendeva due varianti:

La *variante 1* prevedeva di riprendere senza modifiche nella LMB sia i criteri definiti all'articolo 5 capoverso 1 OMB, da considerare nella procedura di autorizzazione, sia i criteri di esclusione previsti al capoverso 2 dello stesso articolo, con le relative eccezioni di cui ai capoversi 3 e 4. Questa variante includeva la possibilità per il Consiglio federale di derogare ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari, qualora lo dovesse esigere la salvaguardia degli interessi di politica estera o di politica di sicurezza del Paese.

Anche la *variante 2* prevedeva di trasporre nella LMB sia i criteri contemplati dall'articolo 5 capoverso 1 OMB sia i criteri di esclusione previsti al capoverso 2 dello stesso articolo, con la relativa eccezione di cui al capoverso 3. L'eccezione prevista al capoverso 4 per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani sarebbe stralciata. La variante 2 non prevedeva inoltre la possibilità per il Consiglio federale di derogare ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari.

6.1.2 Sintesi dei risultati della procedura di consultazione

Entro il 29 giugno 2020 il DEFR ha ricevuto complessivamente 69 pareri da parte di autorità e organizzazioni. La maggioranza dei Cantoni si è detta favorevole alla variante 1 del controprogetto indiretto. Gran parte dei partiti, il comitato promotore, due organizzazioni per lo sviluppo e un'organizzazione cristiana hanno appoggiato la variante 2. Le associazioni dell'economia e le imprese dell'industria degli armamenti hanno respinto entrambe le varianti del controprogetto indiretto. Inoltre 1367 cittadini hanno dato seguito all'appello del comitato promotore di sostenere personalmente con un parere la variante 2.

²³ I documenti concernenti la consultazione sono disponibili all'indirizzo: www.admin.ch
> Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse
> 2020 > DEFR.

6.1.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

I pareri espressi nella procedura di consultazione erano eterogenei. In generale è stata appoggiata la variante 1 o la variante 2 del controprogetto indiretto. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno invece respinto entrambe le varianti o non hanno espresso alcuna preferenza. Per le argomentazioni, si rimanda al rapporto sui risultati della consultazione²⁴.

Se si considerano i pareri pervenuti dal punto di vista puramente quantitativo, 15 autorità e organizzazioni sono a favore della variante 1 e 29 della variante 2, mentre 16 le respingono entrambe. Sono favorevoli alla variante 2 anche 1367 cittadini. Da questa prospettiva la variante 2 otterrebbe il maggior numero di pareri favorevoli. Una valutazione puramente quantitativa non sarebbe tuttavia adeguata perché non terrebbe conto né dell'importanza delle singole organizzazioni né del fatto che una parte dei pareri espressi è basata su un modello di risposta predefinito o su intese tra singoli partecipanti. È quindi necessaria una valutazione qualitativa dei risultati della procedura di consultazione.

Tra i 15 favorevoli alla variante 1 si trovano 12 Cantoni. Dal loro punto di vista la variante 1 considera tra le altre cose la necessità di concedere al Consiglio federale, in caso di eventi straordinari, una sufficiente libertà di azione per salvaguardare gli interessi della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera. Il sostegno da parte di 12 Cantoni conferisce peso politico alla variante 1, in particolare perché i pareri dei Cantoni sono individuali e non sono stati espressi sulla base di un modello comune di risposta o di intese tra i partecipanti, come per esempio nel caso delle imprese dell'industria degli armamenti, dei membri del comitato promotore o dei 1367 cittadini.

Anche se secondo questa valutazione la variante 1 gode di un ampio sostegno, non va tralasciato il suo deficit politico, messo in evidenza dalla procedura di consultazione. Di otto partiti politici, sei (PBD, PPD, PEV, pvl, I Verdi e PS) si sono espressi esplicitamente a favore della variante 2, che non ammette più nessuna deroga in particolare per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Il PLR è l'unico partito a essersi dichiarato favorevole alla variante 1, mentre l'UDC respinge per principio il controprogetto.

Il pvl chiede inoltre nel suo parere che il controprogetto sia completato in modo tale che per la fornitura di pezzi di ricambio valgano le stesse regole che si applicano per le altre esportazioni di armi.

Sebbene dalla procedura di consultazione non sia emersa una chiara preferenza per una delle due varianti, si è potuto constatare che i partecipanti favorevoli alla variante 2 focalizzano la loro attenzione soprattutto sul divieto di esportare materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. I partecipanti favorevoli alla variante 1 sottolineano invece l'importanza della facoltà di deroga del Consiglio federale in caso di eventi straordinari.

²⁴ Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile all'indirizzo: www.admin.ch
> Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse
> 2020 > DEFR.

Il 21 ottobre 2020 abbiamo pertanto deciso di proporre ai due schieramenti politici un nuovo controprogetto indiretto che, in quanto compromesso, tenga conto di entrambe le richieste.

6.2 Punti essenziali del progetto

Trasposizione dei criteri di autorizzazione dall'ordinanza alla legge

I criteri da considerare nell'autorizzare affari con l'estero (criteri di rifiuto) contenuti nell'articolo 5 capoverso 1 OMB vengono trasposti dal livello di ordinanza a quello di legge e inseriti nella LMB. Lo stesso vale per i criteri di esclusione di cui all'articolo 5 capoverso 2 OMB e per la deroga di cui all'articolo 5 capoverso 3 OMB riguardante l'uso privato o sportivo.

Stralcio della deroga per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani

Viene soppressa la deroga di cui all'articolo 5 capoverso 4 OMB per gli affari con l'estero riguardanti Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani.

Trasponendo i criteri di autorizzazione nella legge si tiene conto della richiesta del comitato promotore di un maggior controllo democratico. Con l'eliminazione dell'articolo 5 capoverso 4 OMB e l'esclusione delle esportazioni di materiale bellico in Paesi destinatari implicati in conflitti armati si soddisfano le tre richieste principali del comitato promotore e dei sostenitori della variante 2 dell'avamprogetto posto in consultazione.

Deroga relativa a esportazioni per interventi a favore della pace

Diversamente dall'iniziativa, il controprogetto indiretto prevede una deroga ai criteri di autorizzazione se il materiale bellico da esportare viene impiegato nell'ambito di interventi a favore della pace effettuati sulla base di un mandato delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o di un'organizzazione sovranazionale il cui obiettivo è la promozione della pace. In base alla prassi vigente le esportazioni per simili interventi venivano autorizzate in passato in conformità con le condizioni citate all'articolo 22 LMB (diritto internazionale pubblico, impegni internazionali contratti dalla Svizzera e principi della politica estera svizzera). Sancendo a livello di legge i criteri di autorizzazione, simili esportazioni non sarebbero praticamente più possibili perché i Paesi destinatari in cui avvengono tali interventi sono implicati, nella maggior parte dei casi, in un conflitto armato interno o internazionale e/o violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Per garantire continuità a questa prassi è pertanto necessaria una deroga ai criteri di esclusione di cui al capoverso 2. In futuro devono essere possibili eccezioni in tal senso a condizioni ben definite.

Facoltà di deroga per il Consiglio federale in presenza di eventi straordinari

Per poter derogare ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari qualora lo esiga la salvaguardia degli interessi di politica estera o di politica di sicurezza del

Paese, è prevista una corrispondente facoltà di deroga per il Consiglio federale, che può tuttavia essere applicata soltanto in condizioni quadro chiaramente definite.

Questa facoltà di deroga era una delle richieste principali dei partecipanti favorevoli alla variante 1 dell'avamprogetto posto in consultazione.

Il disegno di legge presentato come controprogetto indiretto ha il tenore seguente:

Art. 22a Criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero

¹ Nella valutazione di una domanda di autorizzazione per affari con l'estero secondo l'articolo 22 e per la conclusione di contratti secondo l'articolo 20 occorre considerare:

- a. il mantenimento della pace, della sicurezza internazionale e della stabilità regionale;
- b. la situazione all'interno del Paese destinatario; occorre tener conto in particolare del rispetto dei diritti umani e della rinuncia all'impiego di bambini-soldato;
- c. gli sforzi della Svizzera nell'ambito della cooperazione allo sviluppo; occorre tener conto in particolare del caso possibile in cui il Paese destinatario figuri tra i Paesi meno sviluppati nell'elenco in vigore dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, stilato dal Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (elenco OECD-DAC);
- d. il comportamento del Paese destinatario rispetto alla comunità internazionale, in particolare in relazione all'osservanza del diritto internazionale;
- e. la posizione dei Paesi che partecipano con la Svizzera a regimi internazionali di controllo delle esportazioni.

² L'autorizzazione per affari con l'estero conformemente all'articolo 22 e per la conclusione di contratti conformemente all'articolo 20 non è rilasciata se:

- a. il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale;
- b. il Paese destinatario viola in modo grave e sistematico i diritti umani;
- c. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia impiegato contro la popolazione civile; o
- d. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia trasferito a un destinatario finale indesiderato.

³ In deroga ai capoversi 1 e 2, può essere rilasciata un'autorizzazione per singole armi da fuoco portatili di ogni calibro e per le relative munizioni, se tali armi sono destinate esclusivamente a uso privato o sportivo.

⁴ In deroga al capoverso 2, può essere rilasciata un'autorizzazione per affari con l'estero relativi a interventi a favore della pace effettuati sulla base di un mandato delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o di un'organizzazione sovranazionale il cui obiettivo è la promozione della pace.

Art. 22b Deroga del Consiglio federale ai criteri di autorizzazione per affari con l'estero

¹ Nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 22, il Consiglio federale può derogare ai criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a:

- a. in presenza di eventi straordinari; e
- b. se lo impone la salvaguardia degli interessi di politica estera o di politica di sicurezza del Paese.

² Se la deroga è concessa mediante decisione, il Consiglio federale informa le Commissioni della politica di sicurezza dell'Assemblea federale al più tardi 24 ore dopo la propria decisione.

³ Se la deroga è concessa mediante ordinanza, il Consiglio federale limita in modo adeguato la durata di validità della stessa; la durata di validità è al massimo di quattro anni. Esso può prorogare la durata di validità una volta. In questo caso, l'ordinanza decade se, entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga, il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un disegno di adeguamento dei criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a.

Una volta entrate in vigore, queste disposizioni di legge andranno a sostituire il vigente articolo 5 OMB.

6.3 **Commento ai singoli articoli**

Art. 22

L'articolo 22 LMB vigente stabilisce le condizioni di autorizzazione. Le domande per affari con l'estero vengono autorizzate se non violano il diritto internazionale pubblico, non ledono i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti.

Vari impegni di diritto internazionale contratti dalla Svizzera riguardano le esportazioni di materiale bellico, tra cui embarghi internazionali sulle armi e sanzioni, il Trattato sul commercio delle armi, il diritto della neutralità, il diritto internazionale umanitario e i diritti umani. La loro applicazione e attuazione si basa sulle pertinenti fonti di diritto internazionale pubblico e sulla corrispondente giurisprudenza internazionale.

I principi di politica estera sono sanciti come obiettivi in particolare nell'articolo 54 Cost., in base al quale la Confederazione si adopera per salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese, contribuisce ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita. Poiché sono iscritti nella Costituzione federale, i principi di politica estera contenuti nell'articolo 54 Cost. possono essere relativizzati soltanto da altri interessi di politica estera. Essendo depositaria delle Convenzioni di Ginevra e data la sua tradizione umanitaria, la Svizzera ha inoltre un importante ruolo nella difesa del diritto internazionale umanitario e dei valori umanitari.

Nella valutazione delle domande di esportazione di materiale bellico va considerata anche la neutralità della Svizzera, composta dal diritto della neutralità e dalla politica della neutralità. Lo statuto della neutralità comporta pertanto degli obblighi sul piano del diritto internazionale, come quelli contenuti nelle Convenzioni dell'Aia del 1907²⁵ e nel diritto internazionale consuetudinario. In base a tale diritto, gli Stati non possono assumersi in tempi di pace impegni che, in caso di conflitto, sarebbero contrari ai loro obblighi derivanti dal diritto della neutralità. Nel complesso, la neutralità è uno strumento di politica estera e di politica di sicurezza della Svizzera. Mediante la sua politica della neutralità la Svizzera adotta pertanto altre misure, oltre a quelle concrete di natura giuridica, che assicurano efficacia e credibilità alla sua neutralità e garantiscono pertanto il suo statuto particolare di Stato permanentemente neutrale nella comunità internazionale. Dato che il diritto della neutralità si applica soltanto in caso di conflitti armati tra Stati, le considerazioni sulla politica della neutralità sono rilevanti in primo luogo nel contesto di simili conflitti. Anche nel caso di esportazioni di materiale bellico a Stati che sono parti di un conflitto armato (interno) non internazionale possono tuttavia porsi questioni di credibilità per quanto riguarda la neutralità della Svizzera. Si pensi, per esempio, al caso in cui in determinati contesti le esportazioni di materiale bellico possono essere percepite dalla comunità internazionale come operazioni che favoriscono chiaramente una delle parti. Una simile percezione potrebbe avere – a prescindere dalla qualifica giuridica del conflitto – ripercussioni negative sulla credibilità della neutralità svizzera in merito a futuri conflitti tra Stati.

Art. 22a

L'articolo 22 LMB, finora specificato dall'articolo 5 OMB, sarà ora concretizzato dall'articolo 22a LMB.

L'articolo 22a contiene i criteri di cui tener conto per affari con l'estero (criteri di rifiuto, cpv. 1) o che escludono imperativamente qualsiasi autorizzazione (criteri di esclusione, cpv. 2). Sono inoltre previste deroghe nei capoversi 3 e 4.

Al momento della valutazione di un caso, i criteri di rifiuto e di esclusione di cui all'articolo 22a, comprese le deroghe dei capoversi 3 e 4, sono da interpretare alla luce dell'articolo 22. Quest'ultimo prevede, tra le altre cose, che non venga violato il diritto internazionale pubblico. In questo modo viene assicurato che un affare con l'estero non sia in contrasto con gli impegni della Svizzera e in particolare che sia conforme al Trattato sul commercio delle armi (ATT), al diritto della neutralità, al diritto internazionale umanitario e ai diritti umani. A ciò si aggiungono nell'articolo 22a capoversi 1 e 2 anche i principi di politica estera: contribuire ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo, a far rispettare i diritti umani, a promuovere la democrazia e ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli. Poiché i principi di politica estera sono formulati in maniera più ampia dei criteri concreti di valutazione o di rifiuto, questi principi vengono mantenuti. Ciò significa concretamente che nell'interpretazione dell'articolo 22a va tenuto conto di tutti i principi di politica estera senza tralasciarne alcuno.

²⁵ RS 0.515.21 e RS 0.515.22

Art. 22a cpv. 1

Il capoverso 1 menziona i criteri di cui bisogna tener conto nell'esame di una domanda (criteri di rifiuto), che però non comportano necessariamente conseguenze giuridiche. Nel rispondere, le autorità preposte all'autorizzazione dispongono pertanto di un margine discrezionale che consente loro di ponderare tali criteri nel caso concreto e decidere se rifiutare la domanda. I criteri di rifiuto sono stati ripresi senza modifiche dall'articolo 5 capoverso 1 OMB.

L'articolo 22a capoverso 1 lettera a prevede che si tenga conto del mantenimento della pace, della sicurezza internazionale e della stabilità regionale. Si tratta pertanto di esaminare se una fornitura può compromettere il mantenimento della pace, della sicurezza internazionale e della stabilità regionale, considerando in particolare la situazione nel Paese destinatario e nella regione circostante. In questo contesto anche il tipo di materiale bellico da esportare, il concreto destinatario finale e il tipo di impiego del materiale hanno un ruolo importante nella valutazione circa il rilascio dell'autorizzazione. Nel singolo caso occorre esaminare se il mantenimento della pace, della sicurezza internazionale e della stabilità regionale può essere compromesso. Ciò avviene in particolare se vi è motivo di ritenere che il materiale bellico in questione possa avere effetti destabilizzanti sulla pace, sulla sicurezza internazionale o sulla stabilità regionale. La sola possibilità che il materiale potrebbe essere utilizzato in un contesto che comprometta la pace, la sicurezza internazionale o la stabilità regionale può portare a un rifiuto della domanda. Un simile contesto può essere dato, per esempio, nel caso in cui nel Paese destinatario o nella regione vi sia una situazione conflittuale o in presenza di attività terroristiche o di criminalità organizzata.

Secondo la prassi del Consiglio federale questo criterio può portare a respingere la domanda già se vi è motivo di ritenere che il materiale da esportare venga impiegato in un conflitto armato, anche quando non si è in presenza di un caso concreto ai sensi del capoverso 2 lettera a. È quanto accaduto, per esempio, nel caso di forniture di materiale bellico a Paesi che sono intervenuti militarmente nello Yemen a partire dal 2015 nel quadro dell'alleanza militare guidata dall'Arabia Saudita. Va deciso nel singolo caso se una domanda di esportazione è da respingere sulla base dell'articolo 22a capoverso 1 lettera a. Nella prassi le forniture di materiale bellico a Paesi che con i loro interventi contribuiscono a mantenere la pace e la sicurezza e pertanto rappresentano valori affini a quelli difesi dalla Svizzera (in particolare i Paesi confinanti) vengono valutate in modo diverso dalle forniture a Paesi che minano questi valori. Questa differenziazione corrisponde sostanzialmente anche alla volontà del comitato promotore, che nel testo dell'iniziativa prevede un'eccezione per i Paesi democratici con un regime di controllo delle esportazioni simile a quello della Svizzera.

Secondo l'articolo 22a capoverso 1 lettera b va considerata la situazione all'interno del Paese destinatario. Vengono citati segnatamente i diritti umani e la rinuncia all'impiego di bambini-soldato. La disposizione è intesa in senso ampio, per cui anche altri aspetti che si riferiscono alla situazione all'interno del Paese destinatario possono portare a un rifiuto della domanda. In generale va pertanto considerata la stabilità all'interno del Paese destinatario. Importanti a questo riguardo sono per esempio i disordini e il livello della criminalità organizzata o della corruzione. Nella valutazione della domanda di autorizzazione sono rilevanti anche il tipo di materiale bellico da esportare, il destinatario finale concreto e l'impiego previsto.

Secondo l'articolo 22a capoverso 1 lettera c va tenuto conto sia degli sforzi della Svizzera nell'ambito della cooperazione bilaterale allo sviluppo sia della sua partecipazione a progetti multilaterali di cooperazione allo sviluppo. Vanno considerate però anche eventuali esigenze di sicurezza del Paese destinatario. L'analisi di tali esigenze si baserà sulla situazione di politica di sicurezza, nonché sulla quantità e sul tipo di materiale bellico da esportare. Inoltre le risorse economiche impiegate dal Paese destinatario per l'acquisto del materiale vanno messe in relazione con le sue altre spese statali necessarie.

Per quanto riguarda una politica di sviluppo coerente bisogna considerare in particolare che la Svizzera sostiene nel quadro della cooperazione allo sviluppo vari Paesi, perlopiù fragili, che figurano nell'elenco OECD-DAC. Il criterio legato a questo elenco è pertanto un elemento importante nella valutazione degli affari con l'estero. In definitiva, si tratta di evitare che lo sviluppo socioeconomico del Paese destinatario sia compromesso da forniture di materiale bellico. Nel contempo vanno evitate eventuali contraddizioni che possono crearsi tra il sostegno fornito dalla Svizzera e dalla comunità internazionale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo ed eventuali forniture di materiale bellico provenienti dalla Svizzera.

Secondo l'articolo 22a capoverso 1 lettera d va considerato il comportamento del Paese destinatario rispetto alla comunità internazionale, esaminando in particolare la sua osservanza del diritto internazionale. I suoi impegni in materia di disarmo e di non proliferazione, di diritto internazionale umanitario, di diritti umani e di embarghi internazionali sono aspetti fondamentali a questo proposito.

Secondo l'articolo 22a capoverso 1 lettera e, nella valutazione di una domanda deve essere considerata anche la posizione di altri Paesi che partecipano con la Svizzera a misure internazionali di controllo delle esportazioni. Si mira in questo modo a una certa armonizzazione internazionale, che rappresenta il presupposto di un'efficace politica di controllo delle esportazioni.

Art. 22a cpv. 2

Mentre nel capoverso 1 sono contenuti i criteri che richiedono una valutazione qualitativa nel quadro di una ponderazione degli interessi effettuata caso per caso, il capoverso 2 disciplina i casi in cui il rifiuto della domanda è imperativo. I criteri di esclusione di cui al capoverso 2 sono stati ripresi senza modifiche dall'articolo 5 capoverso 2 OMB.

Articolo 22a capoverso 2 lettera a: il rifiuto dell'autorizzazione è imperativo se lo Stato destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale. L'esistenza di un conflitto armato è determinata sulla base di criteri oggettivi.

Si è in presenza di un *conflitto armato internazionale* nel caso di un ricorso alla forza armata tra Stati. Secondo la legislazione sul materiale bellico, l'implicazione in un conflitto armato internazionale richiede l'intervento militare di organismi statali, come le forze armate di una parte in conflitto, o di un gruppo armato sotto il controllo di una parte statale in conflitto. Ai sensi della LMB, questa soglia si basa in primo luogo sull'applicabilità del diritto della neutralità. Ciò significa che il conflitto deve presentare una certa durata e intensità affinché l'esportazione di materiale bellico sia

da rifiutare imperativamente. Questo criterio di esclusione va tuttavia oltre gli obblighi derivanti dal diritto della neutralità, che non vieta le esportazioni di materiale bellico da parte di imprese private alle parti in conflitto (divieto che si applica invece agli organismi statali), ma le assoggetta unicamente al principio della parità di trattamento.

Un *conflitto armato interno* sussiste in caso di ricorso alla violenza armata tra autorità governative e gruppi armati organizzati o tra simili gruppi all'interno di uno Stato. Perché si possa parlare di un conflitto armato interno, le ostilità devono raggiungere una certa intensità e i gruppi armati devono presentare un grado minimo di organizzazione.

Secondo la nostra interpretazione attuale, il criterio di esclusione dell'*implicazione* in un conflitto armato interno contenuto nella LMB è applicabile soltanto se nel Paese destinatario stesso è in corso un conflitto armato interno. Lo scopo di questa disposizione consiste nel respingere imperativamente le esportazioni di materiale bellico in Paesi destinatari che, sul loro territorio, sono implicati in un conflitto armato interno (sovente chiamato più comunemente «guerra civile»). La fornitura di materiale bellico non è quindi di per sé esclusa nel caso in cui uno Stato sostenga uno Stato terzo nella lotta contro gruppi armati non statali sul suo territorio e con il suo accordo. Nel caso di Paesi che intervengono militarmente in Stati terzi, ma per i quali un rifiuto della domanda non è imperativo secondo la nostra interpretazione del termine di «implicazione», bisogna valutare caso per caso se sia indicato respingere la domanda sulla base del capoverso 1 lettera a; per esempio se vi è motivo di ritenere che il materiale da esportare potrebbe essere impiegato nel conflitto armato. Anche la durata degli scontri viene considerata nell'esame delle domande per determinare se un Paese è implicato in un conflitto armato interno ai sensi della LMB.

Articolo 22a capoverso 2 lettera b: le domande vanno respinte imperativamente se il Paese di destinazione viola in modo grave e sistematico i diritti umani. Non è determinante che il materiale bellico da esportare sia adatto o meno a violare gravemente tali diritti.

Per valutare se vi è una violazione *grave* dei diritti umani occorre esaminare se vengono violate le garanzie fondamentali dei diritti umani sancite a livello internazionale, fra cui si annoverano essenzialmente il diritto alla vita, il diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti crudeli, disumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto alla libertà di pensiero e di religione, il diritto alla libertà di riunione e di espressione. È incontestabile il fatto che le violazioni del diritto internazionale pubblico cogente sono considerate in ogni caso una violazione grave dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale. Rientrano nel diritto internazionale cogente in particolare il divieto del ricorso alla forza, della tortura, del genocidio e della schiavitù, i grandi principi del diritto internazionale umanitario e tutte le garanzie della Convenzione europea del 4 novembre 1950²⁶ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e del Patto internazionale del 16 dicembre 1966²⁷ relativo ai diritti civili e politici alle quali non si può derogare nemmeno in caso di emergenza. Per i diritti umani che non rientrano in questa cerchia ristretta del diritto internazionale

²⁶ RS 0.101

²⁷ RS 0.103.2

cogente, la soglia per ritenere che una violazione sia grave è posta più in alto. Le autorità dispongono così di un certo margine di discrezionalità.

Le violazioni dei diritti umani sono considerate *sistematiche* quando sono premeditate o seguono metodiche analoghe. È sufficiente che nella violazione dei diritti umani in questione sia riconoscibile un modello ricorrente. Non è tuttavia necessario che la violazione avvenga effettivamente in ogni caso (p. es. la tortura di ogni persona arrestata). Va inoltre considerato se, ad esempio, le violazioni dei diritti umani perpetrate a livello regionale possano essere attribuite al Paese destinatario. A proposito dell'attribuzione si può anche considerare se le violazioni si limitano a determinate regioni e/o autorità. Sono violazioni sistematiche dei diritti umani per esempio la persecuzione e la tortura istituzionalizzata od organizzata degli oppositori politici, la pena corporale legalizzata per punire delitti o la restrizione delle garanzie di procedura fondamentali fissate dalla legge. Va considerata come una violazione sistematica dei diritti umani anche la repressione violenta, coordinata e ripetuta, di riunioni pacifiche. I casi isolati di violenza poliziesca eccessiva, dai quali non emergono premeditazione o metodiche analoghe, non sono invece da considerarsi sistematici. Questi ultimi sono da considerare al momento della valutazione della situazione nel Paese destinatario sulla base dell'articolo 22a capoverso 1 lettera b.

Articolo 22a capoverso 2 lettera c: se nel Paese destinatario esiste un forte rischio che il materiale bellico da esportare sia utilizzato contro la popolazione civile, il rifiuto della domanda è imperativo. Va tenuto conto, da un lato, del tipo di materiale bellico da esportare e, dall'altro, del destinatario finale specifico nonché della situazione nel Paese di destinazione, per esempio la situazione riguardante i diritti umani e il comportamento generale dello Stato nei confronti della popolazione civile. Il rischio è da considerarsi elevato quando il materiale bellico è adatto per l'impiego contro la popolazione civile e vi sono indizi concreti di un impiego di questo tipo, per esempio perché il destinatario finale o un attore analogo nel Paese di destinazione è già ricorso in passato a misure repressive nei confronti della popolazione civile.

Articolo 22a capoverso 2 lettera d: se nel Paese destinatario esiste un forte rischio che il materiale bellico da esportare sia trasferito a un destinatario finale indesiderato, l'autorizzazione va rifiutata. Il rischio va considerato alto, se vi è motivo di ritenere che il materiale da esportare sia trasferito a un destinatario indesiderato nonostante siano state prese in considerazione eventuali misure atte a ridurre il rischio (p. es. dichiarazione di non riesportazione, compresa la *Post-shipment Verification*). Per la valutazione del rischio è inoltre importante il tipo di materiale da esportare (una pistola può per esempio essere trasferita più facilmente rispetto a un sistema bellico pesante, come un obice). Sono anche rilevanti la situazione nel Paese destinatario e nella regione (p. es. livello di corruzione e di criminalità organizzata) e il comportamento assunto in passato dal destinatario finale. Se già in precedenza si sono verificati casi di trasferimento illecito a destinatari finali indesiderati, il rischio va considerato più alto.

Art. 22a cpv. 3

Il capoverso 3 consente di rilasciare un'autorizzazione per singole armi da fuoco portatili se le armi sono destinate a uso privato o sportivo a prescindere dai criteri menzionati. Per uso privato si intende segnatamente la caccia, la protezione personale o la collezione.

Art. 22a cpv. 4

Poiché i Paesi destinatari sul cui territorio avvengono interventi a favore della pace sono implicati nella maggior parte dei casi in un conflitto armato interno o internazionale e/o violano in modo grave e sistematico i diritti umani, le esportazioni in questi Paesi sono in linea di massima imperativamente escluse.

La Svizzera ha tuttavia interesse a far sì che simili affari con l'estero (si tratta in primo luogo di esportazioni) possano essere autorizzati in condizioni quadro ben definite derogando ai criteri di esclusione imperativi di cui al capoverso 2.

Nel campo di applicazione dell'articolo 22a capoverso 4 del disegno di modifica della LMB (D-LMB) rientrano in primo luogo le operazioni di mantenimento della pace effettuate sulla base di un mandato delle Nazioni Unite o dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e le operazioni di mantenimento della pace condotte da un'organizzazione sovranazionale il cui obiettivo è la promozione della pace.

Gli affari con l'estero per simili interventi a favore della pace possono pertanto essere autorizzati se vengono rispettati i limiti posti dall'articolo 22 LMB e se i criteri di rifiuto del capoverso 1 non si oppongono all'autorizzazione dell'esportazione in questione. Oltre ai criteri di rifiuto di cui al capoverso 1 devono essere soddisfatte cumulativamente le seguenti condizioni:

- a. né l'intervento a favore della pace né l'esportazione di materiale bellico contrastano con il diritto internazionale pubblico, gli impegni internazionali e i principi di politica estera della Svizzera;
- b. l'intervento si basa su un mandato conforme al diritto internazionale;
- c. è garantita la compatibilità con l'ATT, la neutralità della Svizzera, il diritto internazionale umanitario, i diritti umani, le sanzioni internazionali e altri impegni internazionali.

Art. 22b Deroga del Consiglio federale ai criteri di autorizzazione per affari con l'estero

La facoltà di deroga introdotta nell'articolo 22b assicura al Consiglio federale una certa flessibilità che gli permette di adeguare la politica in materia di esportazioni di materiale bellico ai cambiamenti del contesto della politica estera o della politica di sicurezza. Questa facoltà consente inoltre, entro limiti ben definiti, di mantenere una capacità industriale adeguata alle esigenze della difesa nazionale della Svizzera (art. 1 LMB) e di tutelare i suoi principi di politica estera.

Per analogia con l'articolo 7c della legge del 21 marzo 1997²⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il Consiglio federale può esercitare la sua facoltà di deroga prevista all'articolo 22b in due modi: può derogare nel singolo caso mediante decisione ai criteri di rifiuto fissati all'articolo 22a D-LMB (cpv. 2) o emanare un'ordinanza limitandone in modo adeguato la durata (cpv. 3). In entrambi i casi questa facoltà di deroga è applicabile solo in via eccezionale e a condizioni ben definite, che devono essere soddisfatte cumulativamente:

- devono essere dati eventi straordinari (cfr. di seguito «Contesto»). La decisione di derogare ai criteri di autorizzazione previsti dall'articolo 22a è ammissibile soltanto se un forte interesse dello Stato ad autorizzare un affare con l'estero che solitamente non sarebbe autorizzabile prevale nettamente sull'interesse a non rilasciare l'autorizzazione. Questi eventi straordinari si differenziano da quelli che portano alla sospensione o alla revoca di autorizzazioni già rilasciate;
- il Consiglio federale può derogare ai criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a soltanto se lo richiede la salvaguardia degli interessi di politica estera o di politica di sicurezza della Svizzera;
- dal punto di vista materiale, nel derogare ai criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a D-LMB, il Consiglio federale deve rispettare i limiti assoluti fissati dall'articolo 22 LMB. In altri termini, la disposizione di deroga si applica solo agli affari con l'estero che non sono in contrasto con il diritto internazionale pubblico, gli impegni internazionali e i principi della politica estera svizzera;
- il Consiglio federale può far ricorso alla facoltà di deroga soltanto in caso di urgenza temporale e oggettiva che non consente un differimento legato a lavori legislativi.

Qualora dovessero verificarsi eventi straordinari e gli interessi di politica estera e di politica di sicurezza della Svizzera dovessero rendere necessaria una deroga a questi criteri, il Parlamento rimane coinvolto nell'applicazione del diritto d'urgenza previsto dalla Costituzione (cfr. art. 7c LOGA). Se la deroga avviene mediante decisione, il Consiglio federale informa le commissioni della politica di sicurezza dell'Assemblea federale al più tardi 24 ore dopo la propria decisione, ossia dopo l'emanazione della decisione. Se la deroga avviene mediante ordinanza, il Consiglio federale ne limita in modo adeguato la durata di validità, che è al massimo di quattro anni e può essere prorogata una volta. In questo caso l'ordinanza decade automaticamente se, entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga, il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un disegno di legge per l'adeguamento dei criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a. Tale adeguamento è soggetto a referendum.

Contesto

Al momento dell'entrata in vigore della LMB, nel 1998, i rapporti di forza globali erano considerati relativamente stabili. Oggi, la situazione geopolitica mondiale è caratterizzata da una maggiore incertezza e recentemente l'ordinamento internazionale

²⁸ RS 172.010

ha subito ripetutamente forti pressioni. Il rischio di conflitti armati interni e internazionali è aumentato a livello mondiale e anche i cosiddetti Paesi occidentali, che fanno parte del mercato di smercio principale dell'industria dell'armamento svizzera, partecipano a questi conflitti o potrebbero in futuro essere considerati implicati in questi conflitti armati secondo la legislazione sul materiale bellico.

Nel contempo aumenta il numero di attori statali e non statali importanti, il che porta a una frammentazione della situazione nell'ambito della politica di sicurezza. Queste tendenze sono state tematizzate anche dal nostro Collegio nel rapporto sulla politica di sicurezza del 2016²⁹ e in quello sulla situazione di minaccia del 2020³⁰.

Nel caso in cui uno Stato con il quale la Svizzera intrattiene relazioni nel settore degli armamenti fosse implicato in un conflitto armato interno o internazionale, sarebbe importante che il Consiglio federale potesse procedere a una ponderazione degli interessi per chiarire quali esportazioni di materiale bellico possono ancora essere autorizzate entro i limiti del diritto internazionale e quali devono essere respinte sulla base dei principi di politica estera della Svizzera. Ciò è avvenuto, per esempio, nel 2003 quando il nostro Collegio ha autorizzato determinate esportazioni di materiale bellico negli Stati Uniti, nonostante questi ultimi fossero coinvolti in un conflitto armato internazionale con l'Iraq rilevante dal punto di vista del diritto della neutralità. Ciò è stato possibile perché all'epoca il principio della parità di trattamento derivante dal diritto della neutralità non era applicabile a causa dell'embargo dell'ONU sulle armi nei confronti dell'Iraq e un numero sufficiente di indizi aveva permesso di escludere che il materiale esportato dalla Svizzera potesse essere assemblato in sistemi che sarebbero stati impiegati nel conflitto³¹. Non possiamo pertanto escludere che in futuro dovremo nuovamente porci la domanda se sia possibile, e in che misura, mantenere, in caso di conflitto armato, la collaborazione tra aziende svizzere fornitrici e imprese d'armamento di un determinato Paese. La possibilità di procedere a una ponderazione degli interessi è importante, per esempio, quando sono interessati affari di compensazione (offset) legati a un eventuale acquisto di materiale bellico e un rifiuto della domanda di esportazione rischierebbe di avere conseguenze sul piano diplomatico (p. es. minaccia di sanzioni economiche). In particolare per quanto riguarda i Paesi con i quali la Svizzera intrattiene stretti rapporti e che sono partner economici e politici importanti, il Consiglio federale dovrebbe avere la facoltà, in simili circostanze eccezionali, di poter effettuare una ponderazione degli interessi, al fine di salvaguardare gli interessi di politica estera e di politica di sicurezza.

²⁹ La politica di sicurezza della Svizzera (16.061). Rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016, consultabile all'indirizzo: www.vbs.admin.ch > Altre tematiche > Politica di sicurezza > Rapporti sulla politica di sicurezza > 2016.

³⁰ Valutazione annuale dello stato della minaccia – Rapporto del Consiglio federale del 29 aprile 2020 alle Camere federali e al pubblico, consultabile all'indirizzo: www.vbs.admin.ch > Altre tematiche > Acquisizione di informazioni > Legge federale sulle attività informative > Documenti > Valutazione annuale dello stato della minaccia 2020.

³¹ Cfr. La neutralità alla prova nel conflitto in Iraq; Sintesi della pratica svizzera della neutralità durante il conflitto in Iraq in risposta al postulato Reimann (03.3066) e alla mozione del gruppo UDC (03.3050) del 2 dic. 2005, FF **2005** 6211, in particolare 6225 e segg.

Senza la facoltà di deroga attribuita al Consiglio federale, le esportazioni verso Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale sarebbero vietate per legge, fatta eccezione per i casi disciplinati ai capoversi 3 e 4. La legge non permetterebbe pertanto alcun margine interpretativo dal punto di vista politico. Il Consiglio federale dovrebbe pertanto effettuare una ponderazione degli interessi basandosi sulla Costituzione, in particolare sull'articolo 184 Cost. L'autorizzazione rilasciata per esportazioni di materiale bellico sulla base della Costituzione sarebbe contraria al tenore esplicito della legge e potrebbe sollevare questioni istituzionali; per questa ragione una facoltà di deroga fissata a livello di legge crea una situazione chiara. In caso di rapida escalation delle tensioni, la facoltà di deroga fornisce al Consiglio federale uno strumento di reazione che gli permette di effettuare una ponderazione degli interessi entro il quadro giuridico e sulla base di criteri ben definiti.

6.4 Ripercussioni

6.4.1 Ripercussioni sull'economia

La disposizione derogatoria contemplata all'articolo 5 capovero 4 OMB, stralciata nel controprogetto, era stata introdotta nell'OMB nel 2014 a seguito della mozione della CPS-S 13.3662 «Porre fine alla discriminazione dell'industria svizzera degli armamenti», del 25 giugno 2013, per eliminare la penalizzazione dell'industria svizzera della sicurezza rispetto ai concorrenti europei (cfr. nostro parere del 4 settembre 2013). La modifica aveva migliorato la competitività dell'industria svizzera della sicurezza e della tecnica di difesa, e quindi della STIB, senza che la prassi in materia di esportazione di materiale bellico compromettesse la prosecuzione della politica estera di pace e a favore dei diritti umani praticata dal nostro Paese.

Abrogando l'attuale deroga, le esportazioni di materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani sarebbero escluse anche quando esiste un rischio minimo che il materiale da esportare sia impiegato per tali violazioni. Ne sarebbero interessati in particolare tre grandi imprese di armamenti svizzere e i loro numerosi sottofornitori, potenzialmente rilevanti per la STIB.

Rispetto alla regolamentazione contenuta nella Posizione comune 2008/944/PESC dell'UE, nella quale è stato scelto un approccio differenziato, le condizioni quadro per la Svizzera sarebbero su questo punto più restrittive e ciò potrebbe penalizzare il nostro Paese sul piano della competitività.

Le ripercussioni dell'iniziativa per l'economia nazionale sarebbero sostanzialmente limitate, perché la quota delle esportazioni di materiale bellico sul totale delle esportazioni dalla Svizzera si attesta costantemente al di sotto dell'1 per cento e pertanto la loro importanza economica è piuttosto esigua. La deroga da abolire riguarda inoltre soltanto una piccola parte di esportazioni di materiale bellico. A livello nazionale, si può dunque ritenere che le ripercussioni sarebbero di modeste proporzioni. Ciononostante, alcune regioni sarebbero colpite più di altre in caso di cessazione dell'attività da parte di imprese locali. L'importanza dal punto di vista della politica regionale non deve dunque essere sottovalutata. In alcuni Cantoni, numerosi posti di lavoro e una

quota relativamente importante di valore aggiunto dipendono dalla produzione di materiale bellico. Non va inoltre dimenticato, in questo contesto, l'indotto indiretto.

6.4.2 Ripercussioni per la sicurezza della Svizzera

Le conseguenze di politica di sicurezza per la Svizzera sarebbero maggiori di quelle economiche. In quanto Stato neutrale, che non fa parte di nessuna alleanza difensiva, la Svizzera deve poter contare su una propria STIB solida per non dipendere completamente dall'estero, almeno in determinati ambiti rilevanti per la sicurezza. Una politica delle esportazioni inasprita rispetto ad altri Stati europei creerebbe uno svantaggio concorrenziale per le imprese della STIB del nostro Paese. Tutte le imprese della STIB svizzera sono persone giuridiche di diritto privato che possono esistere soltanto se realizzano un utile usuale per il loro settore. Se ciò non fosse più possibile in Svizzera, un'impresa potrebbe decidere di trasferire la propria produzione all'estero o le proprie attività in settori al di fuori della tecnica di difesa e di sicurezza. In entrambi i casi la Svizzera perderebbe competenze e capacità fondamentali per garantire la propria sicurezza (cfr. n. 2.2).

6.5 Aspetti giuridici

6.5.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 107 capoverso 2 Cost. che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla fabbricazione, l'acquisto e lo smercio nonché sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico. Va considerato anche l'articolo 54 capoverso 1 Cost., che stabilisce che gli affari esteri competono alla Confederazione.

6.5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non viola alcun trattato o impegno di diritto internazionale. In particolare, è conforme agli impegni della Svizzera per quanto riguarda il Trattato sul commercio delle armi.

6.5.3 Forma dell'atto

Il progetto comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale risulta dall'articolo 163 capoverso 1 Cost.

