



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE
Segreteria di Stato dell'economia SECO

Rapporto esplicativo

relativo alla modifica della Legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari e sui beni militari speciali (Legge sul controllo dei beni a duplice impiego)

Adeguamento dei criteri per il diniego dell'autorizzazione relativi alla legge sul controllo dei beni a duplice impiego

Progetto messo in consultazione il 22 ottobre 2008

Sintesi

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

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

Quanto accaduto in Ciad rende evidente la debolezza delle norme sul controllo dei beni a duplice impiego. Il problema consiste nel fatto che, conformemente a tale legge, la competenza del Consiglio federale è limitata all'applicazione delle decisioni internazionali del regime di controllo delle esportazioni, cui partecipa anche la Svizzera, mentre ne sono escluse misure di controllo delle esportazioni autonome e non riconosciute a livello internazionale. Poiché nel quadro del Regime Wassenaar non esiste un consenso su quali paesi debbano essere esclusi da rifornimenti, l'autorità svizzera di rilascio dell'autorizzazione è privata di ogni margine di manovra. Non essendo, tuttavia, il problema limitato né agli aerei di addestramento militare, né alla categoria dei beni militari speciali, il presente progetto rappresenta una soluzione per tutte le categorie di beni.

Il progetto prevede che il Consiglio federale venga autorizzato per legge a rifiutare un'autorizzazione a tutela degli interessi fondamentali del Paese. In tal modo, gli viene attribuita, se pur entro certi limiti, una determinata libertà d'azione. La disposizione inserita nella legge sui beni a duplice impiego rappresenta un rimedio ultimo, ovvero deve trovare applicazione esclusivamente in situazioni di emergenza. Un confronto giuridico mostra, infatti, che anche i regolamenti sulle esportazioni di altri stati prevedono considerazioni nazionali nell'ambito delle decisioni di autorizzazione.

Finora, l'autorità di rilascio dell'autorizzazione è riuscita in situazioni difficili a convincere l'esportatore, anche nel proprio interesse, a rinunciare a un'esportazione («moral suasion»). Nonostante le obiezioni dell'autorità siano state fin qui osservate, la situazione resta insoddisfacente. Il presente progetto dovrebbe pertanto consentire di risolvere legalmente tali casi particolari senza che vi siano ripercussioni sull'economia, essendo la nuova normativa rivolta a casi per i quali la Svizzera dovrebbe altrimenti ricorrere alla «moral suasion».

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Basi della legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego

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

La legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego consente di applicare accordi internazionali e misure di controllo, in particolare decisioni basate sulla Convenzione internazionale sulle armi chimiche (CAC) e sui quattro regimi internazionali di controllo delle esportazioni: il Gruppo fornitori di articoli nucleari (NSG), il Gruppo Australia (AG), il Regime di controllo della tecnologia relativa ai missili (MTCR) e il Regime Wassenaar (WA). A questi si aggiungono tutte le sanzioni emanate dalla Svizzera sulla base della legge sugli embarghi² e conformemente alle sanzioni a carattere non militare dell'ONU, dell'OSCE o dei principali partner commerciali svizzeri, in particolare dell'UE.

L'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI)³ riporta negli allegati delle liste di beni per il cui controllo si è raggiunto un accordo nel quadro dei regimi di controllo delle esportazioni internazionali. Tre dei quattro regimi del diritto internazionale non vincolanti controllano beni che possono essere utilizzati per la produzione di armi di distruzione di massa e dei loro mezzi vettori. In particolare, si tratta del NSG per beni nucleari, l'AG per beni chimici e biologici e il MTCR per missili balistici, missili da crociera e altri velivoli teleguidati. Al contrario, il WA controlla le armi convenzionali e i beni a duplice impiego utilizzati per la costruzione di armi convenzionali.

1.1.2 Il Regime Wassenaar

Il Regime Wassenaar (WA) è basato su un'intesa politica, in base alla quale i 40 stati membri, tra cui la Svizzera, prendono tutte le decisioni all'unanimità. Istituito nel 1996 a seguito dello scioglimento del Comitato di coordinamento per controlli multilaterali sulle esportazioni (CoCom), il WA è l'unico regime internazionale di controllo delle esportazioni nel campo delle armi convenzionali. Durante la guerra

¹ RS 946.202

² RS 946.231

³ Ordinanza del 25 giugno 1997 sull'esportazione, l'importazione e il transito dei beni utilizzabili a fini civili e militari e dei beni militari speciali (ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego, OBDI, RS 946.202.1).

fredda, il CoCom, di cui facevano parte i membri NATO, l'Australia e il Giappone, controllava l'esportazione delle tecnologie di punta al fine di impedire che il blocco sovietico e la Cina ne entrassero in possesso.

Il WA ha l'obiettivo di contribuire alla sicurezza e alla stabilità regionali e internazionali attraverso una trasparenza e una responsabilità maggiori nella trasmissione di armi convenzionali e dei relativi beni e tecnologie a duplice impiego. A tale scopo, gli Stati membri si sono accordati su una lista di beni Dual-Use e una lista di materiale d'armamento (*Munitions List*), impegnandosi a coordinare i loro controlli delle esportazioni. In Svizzera, entrambe le liste del WA sono riconosciute da due leggi: i beni della *Dual-Use List* rientrano nella LBDI, quelli della *Munitions List* sottostanno alla LBDI se beni militari speciali o alla LMB se si tratta di materiale bellico.

Il WA stabilisce determinati obblighi di trasparenza, concepiti in modo diverso a seconda della categoria di beni. In base a tale principio, gli Stati si sono ad esempio impegnati a notificare gli uni agli altri il rifiuto di autorizzazioni (*Denials*) per forniture a Stati non partner esclusivamente per beni Dual-Use. Per i beni d'armamento, alcuni Stati effettuano spontaneamente le relative notifiche. Al contrario di altri regimi di controllo delle esportazioni, i *Denials* previsti dal WA non devono essere rispettati. Per quanto riguarda determinati beni Dual-Use delicati, invece, gli Stati partner sono tenuti a darne informazione entro 60 giorni dall'esportazione, in caso venga autorizzata una fornitura comparabile nonostante il rifiuto negli ultimi tre anni da parte di un altro Stato.

1.1.3 Genesi dell'attuale regolamentazione

Nel 1996, le Camere federali hanno discusso la LBDI parallelamente alla LMB, in un tempo in cui il WA ancora non esisteva. Il Consiglio federale proponeva di sottoporre alla LBDI soltanto i beni Dual-Use⁴, prevedendo un diniego nel caso in cui l'attività per la quale si era fatta richiesta fosse in contraddizione con gli accordi internazionali o con gli obiettivi dei regimi di controllo delle esportazioni sostenuti dalla Svizzera. La formulazione corrisponde in larga parte ai criteri attuali dell'articolo 6 capoverso 1 lettere a e b della LBDI.

Contrariamente al Consiglio federale, il Consiglio nazionale, quale prima Camera, si era dichiarato a favore della sottomissione di determinati beni d'armamento – beni della *Munitions List* del WA – alla legge e della limitazione, per contro, del concetto di materiale bellico. Per questi beni d'armamento, concepiti o modificati a fini militari, pur non essendo armi, munizioni, esplosivi, oggetti da combattimento o per l'istruzione al combattimento, è stata introdotta la categoria dei beni militari speciali⁵, di cui fanno parte anche gli aerei militari d'addestramento dotati di sistemi d'aggancio. Contrariamente alla LMB, la LBDI è concepita come legge internazionale armonizzata e non accorda al Consiglio federale alcuna facoltà di decisione autonoma. Questi può semplicemente applicare accordi e misure di controllo internazionali. La subordinazione dei beni militari speciali e, in particolare, degli aerei d'addestramento militari alla LBDI è stata motivo di

⁴ Cfr. messaggio del 22 febbraio 1995 concernente la legge federale sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari, FF **1995** II 1106.

⁵ BU **1996** N 138

discussioni circa la sufficienza dei criteri di rifiuto, poiché si presupponeva che fosse possibile rifiutare esclusivamente le esportazioni verso quattro Stati. Nella fase di creazione del WA, si è infatti discusso di quattro Stati quali cosiddetti Paesi destinatari: Iran, Iraq, Libia e Corea del Nord. Soltanto nei riguardi di questi Paesi sarebbe dunque stato possibile, secondo quanto ritenuto dal Parlamento⁶, emettere un rifiuto nel quadro della LBDI. Almeno relativamente ai beni militari speciali, le disposizioni della LBDI sono parsi insufficienti. Il Consiglio degli Stati ha pertanto proposto un'integrazione dei criteri dell'articolo 6 della suddetta legge. Il nuovo capoverso 2 stabilisce che la Svizzera rifiuti i beni militari speciali anche quando sussistono rispettivi embarghi da parte dell'ONU o dei maggiori partner commerciali della Svizzera⁷, con particolare riferimento agli embarghi militari dell'UE. Dall'entrata in vigore della legge sugli embarghi⁸ il 1° gennaio del 2003 e dell'introduzione dei motivi di rifiuto nell'articolo 6 capoverso 1 lettera c della LBDI, tale disposizione ha perso rilevanza.

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

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

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

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

⁶ Parere Hubacher, BU **1996** N 1977; parere Haering, BU **1996** N 133 1978.

⁷ Cfr. domanda della maggioranza della Commissione rel. all'art. 6, BU **1996** S 827 seg.

⁸ RS **946.231**

1.1.4 Lacune dell'attuale regolamentazione

Relativamente ai motivi di rifiuto della LBDI, il problema si pone per i beni su cui ci si è accordati nel quadro del Regime Wassenaar (WA).

Nei dibattiti del 1996 relativi alla LBDI, il Parlamento ha ritenuto che il WA si sarebbe accordato sui quattro Paesi destinatari Irak, Iran, Libia e Corea del Nord. In tal modo, la Svizzera avrebbe potuto rifiutare, sulla base di risoluzioni internazionali e in riferimento all'articolo 6 capoverso 1 lettera b della LBDI, l'esportazione di beni Dual-Use per la produzione di armi convenzionali e di beni militari speciali in tali Paesi. Successivamente, gli Stati Parte del WA non sono tuttavia mai riusciti ad accordarsi su questi o altri Paesi destinatari. Poiché è attualmente da escludere che una tale decisione venga presa, l'articolo 6 capoverso 1 lettera b della LBDI in merito ai beni inclusi nel WA rimane così lettera morta.

Chi intende esportare beni sottoposti alla LBDI ha bisogno di un'autorizzazione della SECO (art. 3 OBDI), anche se il diritto vigente consente difficilmente all'autorità per il rilascio delle autorizzazioni di emettere un rifiuto, nella misura in cui i beni interessati sono sottoposti al WA. Ogni anno, la SECO disbriga con notevole dispendio amministrativo più di 700 domande di esportazione per beni previsti dal WA, nella consapevolezza che dovranno essere tutte autorizzate se l'esportatore insiste a portare avanti tale attività. Nella maggior parte dei casi, ciò non comporta problemi. In casi difficili, l'autorità per il rilascio delle autorizzazioni ha sempre consigliato all'esportatore di rinunciare all'esportazione (*moral suasion*). Finora tale procedimento non ha dato problemi essendo i consigli dell'autorità seguiti senza eccezioni. Ciò non deve comunque far dimenticare che la situazione resta insoddisfacente.

Nell'ambito del WA, la Svizzera è limitata nella sua libertà d'azione più degli altri Paesi Parte, dei quali tre quarti notificano rifiuti. Ad esempio, relativamente ai beni Dual-Use si trova una serie di motivi di rifiuto cui fanno riferimento gli Stati nelle loro notificazioni, quali «Foreign Policy Grounds», «Wassenaar principles», «Risk of military end use», o «Risk of diversion». La situazione è simile anche per quanto riguarda le notifiche spontanee relative alla *Munitions List*. Tuttavia, senza specificazioni precise è a volte difficile definire se il bene in Svizzera rientri nella legislazione sul materiale bellico o in quella sul controllo dei beni a duplice impiego. Per alcuni casi chiaramente contemplati dalla LBDI, quali l'esportazione di paracaduti o termocamere, si adduce spesso come motivo di rifiuto la «National Policy». Attualmente, le banche dati del WA contengono più di 1000 *Denials*, di cui 750 riguardano i beni Dual-Use. La sola Germania ha notificato 139 *Denials* per beni a doppio uso convenzionali esportati verso diversi Stati beneficiari.

1.2 Confronto giuridico

1.2.1 Regolamentazioni nell'ambito dell'UE

Anche nell'ambito dell'UE le liste di beni dei regimi di controllo delle esportazioni internazionali rappresentano la base del controllo delle esportazioni. In riferimento

ai beni Dual-Use, la Comunità Europea ha promulgato un'ordinanza⁹ di applicazione immediata per il controllo delle esportazioni (di seguito Ordinanza Dual-Use). Includendo i beni relativi ai quattro regimi, essa risulta essere identica alla lista svizzera. I beni d'armamento del WA sono inclusi nella *Lista comune dei beni militari dell'Unione Europea*¹⁰ e rientrano nella sfera di competenza della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Questa lista è vincolante soltanto politicamente e corrisponde, per quanto riguarda il contenuto, con l'allegato 3 della OBDI.

Alla lista comune dei beni militari è collegato il *Codice di condotta dell'Unione Europea per le esportazioni di armi*, anch'esso giuridicamente non vincolante, approvato l'8 giugno 1998¹¹ quale dichiarazione del Consiglio nel quadro del PESC. Questo strumento politico stabilisce otto criteri di cui si deve tener conto nell'esportazione dei beni menzionati nella lista comune:

- rispetto degli impegni internazionali degli Stati membri, segnatamente le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU e quelle decretate dalla Comunità, gli accordi concernenti la non proliferazione ed altre materie, nonché gli altri obblighi internazionali;
- rispetto dei diritti dell'uomo nel paese di destinazione finale;
- situazione interna del paese di destinazione finale in termini di esistenza di tensioni o conflitti armati;
- mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionali;
- sicurezza nazionale degli Stati membri e dei territori le cui relazioni esterne rientrano nella competenza di uno Stato membro, e sicurezza nazionale dei paesi amici e alleati;
- comportamento del paese acquirente nei confronti della comunità internazionale, segnatamente per quanto riguarda la sua posizione in materia di terrorismo, la natura delle sue alleanze e il rispetto del diritto internazionale;
- esistenza del rischio che l'attrezzatura sia sviata all'interno del paese acquirente o riesportata a condizioni non ammissibili;
- compatibilità delle esportazioni di armi con la capacità tecnica e economica del paese destinatario, tenendo conto che gli Stati dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti.

Un manuale d'uso¹² relativo al Codice di condotta facilita alle autorità per il rilascio delle autorizzazioni degli Stati membri l'interpretazione dei criteri da applicare nei singoli casi.

⁹ Ordinanza (CE) n. 1334/2000 del Consiglio del 22 giugno 2000 sul regolamento che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso, GU L 159 del 30 giugno 2000, p. 1, ultima modifica O 1183/2007 GU L 278 del 22 ottobre 2007, p. 1.

¹⁰ Ultima stesura: Lista comune dell'Unione Europea sui beni militari del 10 marzo 2008, GU C 98 del 18 aprile 2008, p. 1.

¹¹ Documento 8675/2/98, CESP.

¹² Manuale d'uso relativo al Codice di condotta UE, documento del Consiglio dell'Unione Europea, 7486/08.

L'ordinanza Dual-Use, giuridicamente vincolante per gli Stati membri, prevede all'articolo 8 che gli Stati membri nella decisione concernente l'autorizzazione all'esportazione devono tener conto di tutte le considerazioni opportune. Sono espressamente menzionati i seguenti punti:

- gli obblighi e gli impegni che ciascuno di loro ha assunto in qualità di membro dei pertinenti regimi internazionali di non proliferazione e di accordi per il controllo delle esportazioni o con la ratifica dei pertinenti trattati internazionali;
- gli obblighi derivanti dalle sanzioni imposte con una posizione comune o un'azione comune adottata dal Consiglio o con una decisione dell'OSCE o con una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;
- considerazioni di politica estera e di sicurezza nazionale, comprese quelle cui si applica il codice di condotta dell'Unione europea per l'esportazione di armi;
- considerazioni sulla prevista utilizzazione finale e sul rischio di sviamenti di destinazione.

1.2.2 **Regolamenti dei singoli Stati**

Poiché esistono regolamenti di diritto comunitario vincolanti per i beni Dual-Use, negli Stati membri dell'UE risultano di particolare interesse le prescrizioni concernenti i beni d'armamento e, conseguentemente, la procedura di autorizzazione relativa alla *Munitions List* e alla Lista militare comune. Nonostante il Codice di condotta dell'UE non sia giuridicamente vincolante, è chiaro che i suoi criteri, pur non trovando applicazione giuridica, sono contemplati in norme e linee direttive delle autorità per il rilascio delle autorizzazioni degli Stati membri.

L'Austria sottopone l'esportazione di beni della *Munitions List* in linea di massima alla legge sul commercio estero, fatta eccezione per il materiale bellico, il quale sottostà a una legge speciale sul controllo delle esportazioni. Il sistema è dunque paragonabile a quello svizzero. L'autorizzazione viene conferita se non le si oppone alcun motivo fra quelli elencati nella legge¹³. Molti di questi punti si rifanno direttamente a criteri del Codice di condotta. Infatti, nel quadro della revisione del 2005 si è garantita l'effettiva conformità del diritto legislativo con tutti i criteri del Codice.

La Germania ha sottoposto la *Munitions List* alla sua legislazione per la politica economica esterna, nonostante una parte di tali beni venga contemplata anche dalla legge sul controllo delle armi da guerra. Per i restanti beni, comparabili ai beni militari speciali secondo il diritto svizzero, sono possibili delle limitazioni delle esportazioni, al fine di garantire fondamentali interessi in materia di sicurezza del Paese ed evitare disturbi nella convivenza pacifica dei popoli o nelle proprie relazioni esterne¹⁴. La valutazione delle domande di esportazione si basa sui *Principi politici del governo federale per l'esportazione di armi da guerra e altri beni*

¹³ § 5 Legge sul commercio estero 2005, BGBl n. 50/2005.

¹⁴ § 7 Legge sulle misure economiche esterne.

d'armamento del 19 gennaio 2000¹⁵, il Codice di condotta dell'UE è però riconosciuto come parte integrante.

Anche la legislazione italiana per il controllo delle esportazioni prevede una serie di criteri per il rifiuto¹⁶. In particolare, un'autorizzazione può essere rifiutata se si trova in contraddizione con interessi fondamentali in materia di sicurezza o con il mantenimento di buone relazioni con altri Stati. Altri motivi per un rifiuto sono ad esempio un conflitto armato nello Stato beneficiante o la violazione grave di convenzioni internazionali in materia di diritti umani. Nella valutazione delle domande, l'Italia tiene conto dei criteri del Codice di condotta dell'UE, i quali sono del tutto conciliabili con l'elenco dei criteri legale.

La Gran Bretagna controlla la *Munitions List* attraverso l'*Export Control Act 2002*, il quale stabilisce che le domande per un'autorizzazione all'esportazione devono essere esaminate in base ai criteri consolidati del 26 ottobre 2000¹⁷. L'elenco dei criteri si basa sul Codice di condotta dell'UE, se pur parzialmente integrato.

Similmente alla Svizzera, la Svezia suddivide la *Munitions List* in «Military Equipment for Combat Purposes» (MEC) e «Other Military Equipment» (OME). Per quanto riguarda l'ultima categoria, viene concessa un'autorizzazione se lo Stato beneficiario non si trova coinvolto in un conflitto armato internazionale o interno e non si riscontrano serie violazioni dei diritti umani largamente diffuse¹⁸.

Anche gli Stati extraeuropei hanno definito dei motivi di rifiuto autonomi. L'Australia afferma che, nella decisione di autorizzazione per i beni del WA, si deve tener conto degli obblighi internazionali, dei diritti umani, di considerazioni in materia di sicurezza regionale e nazionale nonché di politica estera. Il Canada ha la possibilità di rifiutare beni Dual-Use del WA se esiste il rischio che vengano trasmessi a un beneficiario indesiderato o utilizzati per scopi non consentiti, oppure se è prevedibile un impiego secondario di tipo militare. Viene inoltre esaminata con attenzione l'esportazione di beni militari (tra cui i beni della *Munitions List*) verso Stati sottoposti a sanzioni ONU, che minacciano il Canada o i suoi alleati, che si trovano coinvolti in azioni militari o rischiano seriamente di trovarvisi, nonché verso Stati i cui governi sono responsabili di gravi violazioni dei diritti umani, se il bene da esportare potrebbe essere utilizzato contro la popolazione civile¹⁹.

Dal confronto giuridico è evidente che nessuno degli Stati citati ha limitato il suo margine di manovra quanto la Svizzera. Non sono, inoltre, noti casi di Stati Parte del WA cui mancherebbe la base legale per il rifiuto di un'autorizzazione. Come visto, all'estero nella decisione di autorizzazione hanno un ruolo fondamentale anche considerazioni nazionali, tanto che in alcuni casi vengono applicati a tutti i beni controllati previsti dal WA criteri simili a quelli noti in Svizzera nell'ambito del materiale bellico.

¹⁵ Consultabile all'indirizzo
<<http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/vorschriften/index.html>>.

¹⁶ Art. 1 cpv. 5 e 6 Legge 185/1990 Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento.

¹⁷ Art. 9 cpv. 8 Export Control Act 2002.

¹⁸ Cfr. Rapporto del governo svedese *Strategic Export Control in 2007 – Military Equipment and Dual-Use Products*, p. 97 segg., consultabile all'indirizzo
<<http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/108009>>.

¹⁹ Cfr. *A Guide to Canada's Export Controls*, giugno 2006, p. xxiii.

La presente revisione pone le basi giuridiche affinché al Consiglio federale sia riconosciuta competenza decisionale autonoma. In particolare, s'intende dare al Consiglio federale la possibilità di intervenire in singoli casi, senza dover più contare su una rinuncia spontanea alla fornitura da parte dell'esportatore.

La nuova regolamentazione autorizza il Consiglio federale a rifiutare un'autorizzazione all'esportazione onde tutelare gli interessi del Paese. Essa trova applicazione nel caso specifico in cui l'esportazione di beni controllati potrebbe colpire gravemente gli interessi della Svizzera, ma la cui autorizzazione non può essere vietata sulla base dei criteri di rifiuto esistenti. La disposizione rappresenta un'ultima risoluzione la cui applicazione non è limitata a determinate categorie di beni, ma si estende a tutti i beni elencati negli allegati all'OBDI. Tuttavia, nella pratica la regolamentazione riguarda per lo più beni del WA, poiché in particolare per tali beni è necessario colmare le lacune relative al controllo delle esportazioni.

Il campo d'applicazione materiale non può essere definito in modo definitivo. Il Consiglio federale deve valutare nei singoli casi se sono minacciati interessi fondamentali del Paese tali da giustificare il rifiuto di un'autorizzazione. Tra gli interessi fondamentali rientrano in particolare l'applicazione di sanzioni, il mantenimento di buone relazioni con altri Stati e organizzazioni internazionali, nonché la tutela del credito internazionale della Svizzera²⁰.

La nuova regolamentazione si basa sulla formulazione dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)²¹, conformemente alla quale il Consiglio federale può, sulla base della sua competenza in politica estera, emettere ordinanze e decisioni a tutela degli interessi del Paese. Un ricorso alla Costituzione è tuttavia giustificato soltanto in casi gravi ed eccezionali. Dal punto di vista temporale, l'articolo esige un'urgenza che non consente di attendere l'applicazione di una normale procedura legislativa²². Di conseguenza, si rende necessaria l'integrazione della legislazione ordinaria attraverso una regolamentazione specifica per problemi ricorrenti e di simile natura, quali quelli che si presentano nell'ambito del controllo delle esportazioni nel quadro della LBDI. Poiché nella procedura di autorizzazione i beni interessati vengono in ogni caso sottoposti a una verifica, risulta opportuno sancire un simile regolamento direttamente nella LBDI.

La nuova regolamentazione tiene inoltre in considerazione il bisogno dei cittadini di sicurezza e uguaglianza giuridiche in quanto rende chiaro quali azioni lo Stato è autorizzato a svolgere.

Dall'entrata in vigore della LBDI si sono presentati in pratica soltanto pochi casi che avrebbero richiesto una tale decisione del Consiglio federale. Soltanto in nove casi l'autorità di rilascio dell'autorizzazione si è trovata di fronte a maggiori difficoltà. Di solito l'esportatore si rivolge dapprima in modo informale alla SECO esponendo le sue intenzioni, per cui già in questa fase, l'autorità può intervenire affinché rinunci alla presentazione della relativa domanda di esportazione. In sei

²⁰ Cfr. Daniel Thürer/Binh Truong/Felix Schwendimann, rif. 20 all'art. 184, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Commento, vol. II, 2° versione, Züri/San Gallo 2008.

²¹ **RS 101**

²² Cfr. Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berna 2004, Berna 2004, § 46 CR 30.

casi si è fatto ricorso alla *moral suasion* per delle richieste preliminari; una domanda è stata discussa all'interno del gruppo interdipartimentale del controllo alle esportazioni e autorizzata dopo aver posto condizioni severe; due domande, infine, sono ancora in sospeso.

Le domande possono essere particolarmente delicate se il bene da esportare, ad esempio un tornio, è destinato alla produzione di materiale bellico, mentre la Svizzera è contraria alle esportazioni di materiale bellico verso lo stesso Stato. Proprio in tali casi è importante che ci sia un obbligo legale di rinuncia alla fornitura.

3 Consequenze

3.1 Consequenze per Confederazione, Cantoni e Comuni

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

3.2 Consequenze per l'economia

Per l'economia, non si prevedono conseguenze di sorta, in quanto il progetto è diretto a casi che si è potuto già risolvere attraverso la prassi in uso della *moral suasion*. Essendo l'autorità preposta ai controlli all'esportazione riuscita finora a convincere gli esportatori con i suoi argomenti, il progetto non include altre esportazioni se non quelle alle quali si è già rinunciato spontaneamente.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è stato annunciato nel Messaggio sul programma di legislatura 2007-2011²³.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

5.1.1 Base legale

La modifica richiesta si basa sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione federale (Cost.), il quale al capoverso 1 conferisce alla Confederazione piena competenza nel settore degli affari esteri. Gli strumenti a disposizione della Confederazione non sono limitati ai trattati di diritto internazionale, ma indipendentemente da questi la Confederazione può adottare provvedimenti oltre che nei settori della politica estera tradizionale, del riconoscimento di Stati e Governi, della conservazione di relazioni diplomatiche e

²³ FF 2008 954

consolari e della tutela diplomatica, anche della solidarietà internazionale²⁴. Il rifiuto di autorizzazioni all'esportazione, anche qualora avvenga in modo autonomo, rappresenta senza dubbio un provvedimento legato alla solidarietà con la comunità internazionale.

5.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali

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

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

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

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

5.2 Forma dell'atto

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

²⁴ Cfr. Messaggio del 20 dicembre 2000 concernente la legge federale sull'applicazione di sanzioni internazionali, FF **2001** 1247