



Berna, 15 maggio 2024

Modifica della legge federale sul materiale bellico (LMB)

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

Il progetto di modifica della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB) posto in consultazione riguarda l'introduzione nella legge di un nuovo articolo che prevede la facoltà, per il Consiglio federale, di derogare ai criteri di autorizzazione per affari con l'estero in presenza di eventi straordinari e se lo impone la salvaguardia degli interessi di politica estera o di politica di sicurezza del Paese. Il Consiglio federale continuerebbe a essere tenuto a rispettare gli impegni internazionali contratti dalla Svizzera anche nell'ambito del diritto della neutralità.

Situazione iniziale

Il progetto di modifica della LMB dà seguito a un mandato che il Parlamento ha conferito al Consiglio federale adottando, il 18 dicembre 2023, la mozione 23.3585 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S). La mozione è intesa a riprendere la proposta iniziale avanzata nel marzo 2021 dal Consiglio federale nel suo controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)», che non aveva ottenuto la maggioranza in Parlamento.

Contenuto del progetto

L'introduzione nella LMB di una facoltà di deroga mira a dare al Consiglio federale un margine di manovra che gli permetta di adeguare la politica in materia di esportazioni di materiale bellico ai cambiamenti del contesto della politica estera e della politica di sicurezza. Consentirebbe inoltre di mantenere, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale e di tutelare i suoi interessi di politica estera.

L'applicazione della facoltà di deroga potrebbe ad esempio risultare necessaria per mantenere determinate esportazioni di singoli componenti e di assemblaggi nel quadro di collaborazioni industriali tra aziende fornitrici svizzere e imprese d'armamento di Stati partner improvvisamente coinvolti in un conflitto armato. In tal modo la Svizzera potrebbe assicurare una maggiore certezza del diritto per quanto riguarda gli affari di compensazione legati all'acquisto di beni d'armamento dell'esercito svizzero.

Il Consiglio federale continuerebbe a essere tenuto a rispettare i principi di politica estera e gli obblighi internazionali della Svizzera. Questi obblighi comprendono in particolare il Trattato sul commercio delle armi, il diritto della neutralità, il diritto internazionale umanitario e i diritti umani. La facoltà di deroga non potrebbe pertanto né applicarsi alle esportazioni di materiale bellico in contrasto con gli obblighi pertinenti derivanti dal diritto della neutralità in un contesto di conflitto armato internazionale né essere utilizzata per autorizzare esportazioni verso Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani; il suo obiettivo è di mantenere l'integrazione dell'industria svizzera delle tecnologie di sicurezza nazionale e di difesa in catene del valore internazionali in presenza di eventi straordinari e non di liberalizzare il regime di controllo delle esportazioni nei confronti di Paesi verso i quali, già oggi, sulla base del quadro legale in vigore, le autorizzazioni non vengono rilasciate. Il Consiglio federale potrebbe derogare ai criteri di autorizzazione soltanto per un periodo limitato e il coinvolgimento del Parlamento in caso di applicazione della facoltà di deroga è disciplinato nella disposizione proposta.

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Necessità di agire e obiettivi	4
1.2	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale ...	6
1.3	Interventi parlamentari	6
2	Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	6
3	Punti essenziali del progetto	7
3.1	La normativa proposta	7
4	Commento alla disposizione	9
4.1	Articolo 22 <i>b</i>	9
4.2	Delimitazione dell'articolo 22 LMB (art. 22 <i>b</i> cpv. 1).....	10
4.3	Eventi straordinari (art. 22 <i>b</i> cpv. 1 lett. a)	11
4.4	Salvaguardia degli interessi del Paese (art. 22 <i>b</i> cpv. 1 lett. b)	12
4.5	Urgenza temporale e oggettiva (art. 22 <i>b</i> cpv. 2 e 3)	12
4.6	Margine di manovra del Consiglio federale	13
4.7	Campo di applicazione	13
5	Ripercussioni	15
5.1	Ripercussioni per l'economia	15
5.2	Ripercussioni per la sicurezza della Svizzera	15
5.3	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione	16
6	Aspetti giuridici	16
6.1	Costituzionalità	16
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	16
6.3	Forma dell'atto.....	16

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il progetto di modifica della legge federale del 19 dicembre 1996¹ sul materiale bellico (LMB) dà seguito al mandato che il Parlamento ha conferito al Consiglio federale adottando, il 18 dicembre 2023, la mozione 23.3585 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S). La modifica mira a introdurre nella LMB un nuovo articolo (22b) che attribuisce al Consiglio federale la facoltà di derogare ai criteri di autorizzazione per affari con l'estero in presenza di eventi straordinari e per salvaguardare gli interessi di politica estera o di politica di sicurezza del Paese.

L'obiettivo perseguito con l'introduzione nella LMB della facoltà di deroga è di dare al Consiglio federale un margine di manovra che gli permetta di adeguare la politica in materia di esportazioni di materiale bellico ai cambiamenti del contesto della politica estera e della politica di sicurezza (v. qui di seguito «Rapporto con l'iniziativa correttiva e cambiamenti del contesto geopolitico»). Questa facoltà consentirebbe inoltre di mantenere, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale (conformemente all'art. 1 LMB) e di tutelare gli interessi del Paese in materia di politica estera (v. qui di seguito «Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza [STIB] della Svizzera»), il che, vista la situazione attuale in materia di sicurezza, è di interesse nazionale per la Svizzera.

Nel suo rapporto del 7 novembre 2023² a seguito del trattamento della mozione 23.3585, la maggioranza della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) ha spiegato che, nel caso in cui siano in gioco gli interessi nazionali, è essenziale che il Consiglio federale disponga di uno strumento che gli consenta di reagire rapidamente. Questo strumento deve inoltre permettere di preservare la STIB, elemento centrale per il mantenimento della capacità di difesa e di posti di lavoro nel settore dell'alta tecnologia. In questo contesto, la Svizzera deve essere percepita a livello internazionale come un partner affidabile, aspetto essenziale, ad esempio, per gli affari di compensazione. Da parte sua, una minoranza della Commissione ritiene che la richiesta di revisione della LMB sia prematura, appena due anni e mezzo dopo il ritiro dell'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)».

Rapporto con l'iniziativa correttiva e cambiamenti del contesto geopolitico

Nel marzo del 2021, nel suo controprogetto indiretto all'iniziativa correttiva³, il Consiglio federale aveva già proposto al Parlamento l'introduzione di questa facoltà di deroga nella LMB, motivo per cui il 30 agosto 2023 ha proposto di accogliere la mozione 23.3585⁴ e di mantenere la formulazione presentata in precedenza. Il Consiglio federale aveva all'epoca sottolineato l'importanza di disporre di una facoltà di deroga, vista la crescente instabilità della situazione geopolitica mondiale. Riteneva che il rischio di conflitti armati interni o internazionali fosse aumentato a livello mondiale e che anche gli Stati occidentali, che costituiscono la maggior parte della clientela dell'industria d'armamento svizzera, avrebbero in futuro potuto essere implicati in conflitti armati secondo la LMB. La proposta del Consiglio federale non aveva tuttavia ottenuto la maggioranza in Parlamento: il 1° ottobre 2021 quest'ultimo aveva infatti approvato il controprogetto all'iniziativa correttiva senza introdurre nella legge

¹ RS 514.51

² www.parlement.ch > 23.3585 > Rapporti delle commissioni

³ FF 2021 623

⁴ www.parlement.ch > 23.3585 > Proposta del Consiglio federale del 30.08.2023

modificata la facoltà di deroga. In seguito l'iniziativa correttiva è stata ritirata⁵ e la modifica di legge è entrata in vigore il 1° maggio 2022.

Soltanto cinque mesi dopo il voto finale sul controprogetto indiretto all'iniziativa correttiva, le tensioni sempre più forti tra la Russia e l'Ucraina sono sfociate nell'aggressione militare russa che ha precipitato l'Europa in una crisi che continua tuttora. L'aggressione militare ha fatto capire che i timori espressi a suo tempo dal Consiglio federale sono ormai una realtà con la quale bisogna fare i conti. L'aggravarsi della situazione in Vicino e Medio Oriente e le crescenti tensioni tra la Cina e gli Stati Uniti (in particolare per quanto riguarda lo status di Taiwan), per citare alcuni esempi, fanno temere che altri conflitti armati potrebbero scoppiare in un futuro più o meno prossimo.

In questo contesto, la mozione 23.3585 della CPS-S è intesa a tornare sulla proposta iniziale presentata dal Consiglio federale nel suo controprogetto indiretto all'iniziativa correttiva, affinché l'Esecutivo possa disporre di un margine di manovra che gli permetta di reagire rapidamente e in via eccezionale a nuove realtà geopolitiche e di sicurezza.

Va ricordato che anche gli autori dell'iniziativa correttiva avevano proposto di introdurre delle eccezioni che avrebbero consentito di esportare materiale bellico verso Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale, purché fossero Paesi considerati democratici, con un regime di controllo delle esportazioni comparabile a quello svizzero, o Paesi implicati in un tale conflitto esclusivamente nel quadro di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)⁶.

Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) della Svizzera

Nell'articolo 1 la LMB sottolinea l'equilibrio che mira a preservare tra, da un lato, la tutela degli obblighi internazionali nonché dei principi di politica estera della Svizzera mediante il controllo della fabbricazione e del trasferimento di materiale bellico e della relativa tecnologia e, dall'altro, la volontà di mantenere, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale.

Una base tecnologica e industriale efficiente rappresenta per molti Stati un elemento essenziale 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 può appartenere ad alcuna alleanza difensiva e non ha diritto ad appoggi militari da parte di altri Stati. Le competenze tecnologiche e le capacità industriali della Svizzera nell'ambito della sicurezza e della difesa sono costituite in gran parte dalle conoscenze e dalle capacità delle filiali di gruppi d'armamento internazionali, conosciute ad esempio per i loro prodotti performanti negli ambiti delle munizioni, della difesa aerea e dei veicoli terrestri, nonché 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 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.

Il mantenimento della STIB è pertanto l'elemento fondamentale della seconda parte dell'articolo 1 LMB che il legislatore ha chiesto al Consiglio federale di preservare. Il suo rafforzamento è quindi un importante obiettivo della politica di sicurezza del Consiglio federale. I principi del Consiglio federale del 24 ottobre 2018⁷ in materia di

⁵ FF 2022 146

⁶ Cfr. testo dell'iniziativa: FF 2021 623, pag. 6

⁷ FF 2018 6105

politica d'armamento del DDPS puntano fortemente su questo aspetto. La STIB deve essere in grado di garantire in Svizzera le competenze tecnologiche e le capacità industriali centrali, con le competenze necessarie, per l'esercito e altre istituzioni federali responsabili della pubblica sicurezza.

La Svizzera, come la maggior parte dei Paesi, non è in grado di auto-provvigionarsi in materia di difesa. Le dimensioni, relativamente piccole, del mercato interno non consentono una produzione economicamente sostenibile, visto che la domanda degli organi dell'apparato di sicurezza nazionale non è abbastanza forte. Le imprese della STIB devono pertanto poter esportare affinché il loro modello di affari sia redditizio. 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.

In questo modo la STIB deve contribuire a ridurre la dipendenza della Svizzera dall'estero, in materia di politica d'armamento, negli ambiti definiti. Un'industria nazionale di difesa rafforza la libertà d'azione della Svizzera nel senso che crea delle interdipendenze con i suoi principali partner economici e nell'ambito della sicurezza (ad es. quando alcune imprese svizzere della STIB forniscono componenti e pezzi di ricambio essenziali per i sistemi d'armamento stranieri). Senza queste interdipendenze e in caso di gravi crisi politico-militari o dello scoppio di una guerra – quando si ha più che mai bisogno di un buon armamento ed equipaggiamento – l'approvvigionamento in beni militari dall'estero non sarebbe più garantito. In un simile scenario, le industrie d'armamento straniere dovrebbero rispondere in primo luogo al fabbisogno nazionale e dei loro partner e, per ragioni comprensibili, in maniera accessoria a quello di uno Stato neutro come la Svizzera. Soltanto in presenza di mutue interdipendenze la Svizzera potrebbe fare in modo di godere delle stesse priorità concesse dai suoi partner ad altri Paesi in caso di crisi.

1.2 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024⁸ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale corrispondente⁹.

1.3 Interventi parlamentari

Il presente progetto di modifica della LMB permette di stralciare la mozione 23.3585 della CPS-S «Modifica della legge sul materiale bellico».

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

La Svizzera e la maggioranza dei suoi Stati partner fanno parte del Trattato sul commercio delle armi (ATT)¹⁰, che formula gli obblighi di diritto internazionale ai quali tutti gli Stati membri sono vincolati allo stesso modo.

Dall'attuazione del controprogetto all'iniziativa correttiva, la Svizzera dispone di un quadro giuridico in materia di controllo delle esportazioni più restrittivo di quello degli

⁸ FF 2024 525

⁹ FF 2024 526

¹⁰ RS 0.518.61

Stati membri dell'Unione europea (UE) e, pertanto, le imprese svizzere dell'industria d'armamento sono svantaggiate rispetto ai loro concorrenti europei. Le differenze più marcate consistono nel criterio di rifiuto imperativo nei casi in cui sono violati i diritti umani (art. 22a cpv. 2 lett. b LMB) e in quello in cui i Paesi sono implicati in un conflitto armato interno o internazionale (art. 22a cpv. 2 lett. a LMB). Queste differenze si spiegano, tra le altre cose, con la lunga tradizione umanitaria della Svizzera e la sua neutralità.

I criteri di autorizzazione applicati dagli Stati dell'UE nella rispettiva legislazione nazionale si basano sulla Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio dell'UE¹¹. Ciò che distingue la Svizzera dall'UE è che il tenore dei criteri di rifiuto imperativo della legislazione svizzera (cfr. 3.1. «Presentazione dell'articolo 22a») è formulato in maniera inequivocabile. Dal canto loro, gli Stati dell'UE dispongono in genere nelle proprie legislazioni di un margine di manovra sufficiente a permettere – se ad esempio sono in gioco i loro interessi nazionali – l'esportazione di materiale bellico verso Paesi per i quali in linea di principio l'autorizzazione non verrebbe concessa.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

La mozione 23.3585 della CPS-S incarica il Consiglio federale di modificare la LMB come segue:

Articolo 22b (nuovo) 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. Può prorogarla 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 per l'adeguamento dei criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a.

Prima di illustrare le condizioni che devono essere soddisfatte affinché il Consiglio federale possa far ricorso alla facoltà di deroga prevista dal nuovo articolo 22b, è necessario presentare brevemente i criteri di autorizzazione dell'articolo 22a LMB ai quali il Consiglio federale potrebbe derogare nonché l'articolo 22 LMB, che contiene le linee direttrici da seguire durante la valutazione delle domande per l'autorizzazione di affari con l'estero specificate nell'articolo 22a LMB.

Presentazione dell'articolo 22

L'articolo 22 LMB ha il seguente tenore:

Art. 22 Fabbricazione, attività di mediazione, esportazione e transito

¹¹ 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

La fabbricazione, le attività di mediazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico per destinatari all'estero sono permessi se non violano il diritto internazionale pubblico, non ledono i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti.

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

Presentazione dell'articolo 22a

I criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero figurano all'articolo 22a LMB. Il loro tenore è il seguente:

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

¹ Nella valutazione di una domanda per l'autorizzazione di 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 dell'uomo e della rinuncia all'impiego di bambini-soldato;
- c. le iniziative della Svizzera nell'ambito della cooperazione allo sviluppo; occorre tener conto in particolare dell'eventualità che 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 (OCSE);
- d. il comportamento del Paese destinatario nei confronti della 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 dell'uomo;
- 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 o corte di qualunque calibro e per le relative munizioni, se le 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 in favore della pace che si basano su un mandato delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o di un'organizzazione sovranazionale il cui obiettivo è il promovimento della pace.

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 una domanda di autorizzazione, 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 all'ATT, al diritto della neutralità, al diritto internazionale umanitario e ai diritti umani. A ciò si aggiungono i principi di politica estera previsti all'articolo 54 della Costituzione (Cost.)¹² seguenti: tutela dell'indipendenza e del benessere della Svizzera, lotta contro la povertà e promozione del rispetto dei diritti umani, della democrazia e della convivenza pacifica dei popoli. Poiché i principi di politica estera sono formulati in maniera più ampia dei criteri concreti di valutazione e 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.

Il capoverso 1 menziona i criteri di cui bisogna tener conto nell'esame di una domanda, che non comportano necessariamente un rifiuto, ma richiedono una ponderazione degli interessi. Il Consiglio federale dispone pertanto di un margine discrezionale che gli consente di ponderare tali criteri nel caso concreto e decidere se rifiutare o meno la domanda. Il capoverso 2 definisce i casi in cui il rifiuto della domanda è imperativo.

Il capoverso 3 consente di rilasciare un'autorizzazione per singole armi da fuoco portatili o corte 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.

Il capoverso 4 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 il promovimento della pace. 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 definite¹³ derogando ai criteri di esclusione imperativi di cui al capoverso 2.

4 Commento alla disposizione

4.1 Articolo 22b

La facoltà di deroga introdotta nell'articolo 22b conferirebbe al Consiglio federale un margine di manovra che gli permetterebbe di adeguare la politica in materia di esportazioni di materiale bellico ai cambiamenti del contesto della politica estera e della politica di sicurezza. Questa facoltà consentirebbe inoltre di mantenere una capacità industriale adeguata alle esigenze della difesa nazionale della Svizzera (art. 1 LMB) e di tutelare i suoi interessi di politica estera.

Per analogia con l'articolo 7c della legge del 21 marzo 1997¹⁴ 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 (i) derogare nel singolo caso mediante decisione ai criteri di rifiuto fissati all'articolo 22a LMB (cpv. 2) o (ii) emanare

¹² RS 101

¹³ FF 2021 623, pag. 35

¹⁴ RS 172.010

un'ordinanza limitandone in modo adeguato la durata (cpv. 3). In entrambi i casi questa facoltà di deroga è applicabile solo se le seguenti condizioni sono soddisfatte cumulativamente:

1. la deroga ai criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a LMB rispetta i limiti assoluti fissati all'articolo 22 LMB;
2. sono dati eventi straordinari;
3. lo impone la salvaguardia degli interessi di politica estera o di politica di sicurezza del Paese;
4. vi è un'urgenza temporale e oggettiva che non consente un differimento legato a lavori legislativi.

4.2 Delimitazione dell'articolo 22 LMB (art. 22b cpv. 1)

Secondo l'articolo 22 LMB la disposizione di deroga è applicabile solo agli affari con l'estero che non violano il diritto internazionale pubblico e non sono in contrasto con i principi di politica estera della Svizzera e con i suoi obblighi internazionali.

4.2.1 Principi di politica estera

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 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 sempre considerata la neutralità della Svizzera, composta dal diritto della neutralità (che si basa sulle Convenzioni dell'Aia del 18 ottobre 1907) e dalla politica della neutralità.

Mediante la sua politica della neutralità la Svizzera adotta pertanto delle 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.

4.2.2 Impegni internazionali della Svizzera

Vari impegni di diritto internazionale contratti dalla Svizzera riguardano le esportazioni di materiale bellico, tra cui embarghi internazionali sulle armi e sanzioni (principalmente quelli del Consiglio di sicurezza dell'ONU), 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.

Dato il contesto attuale e la pertinenza per quanto riguarda il margine di manovra legato alla facoltà di deroga, gli obblighi derivanti dal diritto della neutralità sono trattati più in dettaglio qui di seguito.

Diritto della neutralità

Lo statuto della neutralità comporta obblighi sul piano del diritto internazionale contenuti nelle Convenzioni dell'Aia del 1907 e nel diritto internazionale

consuetudinario. Il diritto della neutralità si applica unicamente ai conflitti armati internazionali e non riguarda i conflitti armati interni. Nel caso di esportazioni di materiale bellico verso Stati che sono parti di un conflitto armato interno e non internazionale possono tuttavia porsi questioni di credibilità per quanto riguarda la neutralità della Svizzera, quando si tratta ad esempio di conflitti per procura.

Nel presente contesto sono pertinenti tre obblighi del diritto della neutralità¹⁵:

1. il divieto di fornire sostegno militare nel quadro di un conflitto armato internazionale;
2. il divieto di fornire materiale bellico e beni utilizzabili a fini militari provenienti da scorte statali agli Stati coinvolti in un conflitto. La nozione di «beni utilizzabili a fini militari» può avere significati molto diversi a seconda del contesto del conflitto. Per determinare che cos'è un «bene utilizzabile a fini militari», è necessario conoscere in maniera dettagliata i bisogni delle parti in conflitto;
3. l'obbligo di rispettare il principio della parità di trattamento in caso di restrizione delle esportazioni private di materiale bellico o di beni utilizzabili a fini militari, sapendo che il diritto della neutralità autorizza l'esportazione di materiale bellico da parte di imprese private, ma che queste ultime sono comunque assoggettate alla LMB, in base alla quale l'esportazione di materiale bellico non è autorizzata se il Paese di destinazione è coinvolto in un conflitto armato internazionale. In questo punto, la LMB va quindi oltre l'obbligo previsto dal diritto della neutralità.

Per quanto riguarda l'esportazione di materiale bellico sotto forma di assemblaggi e singoli componenti a Stati terzi, in vista della loro trasformazione e della loro integrazione in sistemi d'armamento il Consiglio federale ha deciso che sono ammesse simili forniture a imprese d'armamento situate negli Stati partner¹⁶ anche se il materiale bellico fabbricato all'estero potrebbe poi essere inviato in uno Stato coinvolto in un conflitto armato internazionale. Il diritto della neutralità non prescrive nulla per queste catene del valore internazionali. Secondo questa pratica del Consiglio federale tali forniture di materiale bellico a Stati partner sono in genere autorizzate purché il loro valore rispetto al materiale bellico finito sia inferiore al 50 per cento¹⁷; per gli altri Paesi la percentuale non deve superare il 30 per cento.

Per quanto riguarda la sospensione del diritto della neutralità e degli obblighi che ne derivano, è previsto che nel caso in cui il Consiglio di sicurezza dell'ONU constati l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione, il diritto della neutralità non si applichi. In caso di embargo sulle armi decretato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU contro una parte coinvolta in un conflitto armato, il principio della parità di trattamento non si applica e la Svizzera è legittimata ad autorizzare le esportazioni di aziende private, nel rispetto del quadro legale applicabile, e in particolare della LMB.

4.3 Eventi straordinari (art. 22b cpv. 1 lett. a)

Gli eventi straordinari richiedono che una decisione di derogare ai criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a LMB sia ammissibile soltanto se un forte interesse

¹⁵ Rapporto del Consiglio federale del 26 ottobre 2022 in adempimento del postulato 22.3385 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) dell'11 aprile 2022, pag. 5 e 20.

¹⁶ In questo contesto sono considerati Stati partner i Paesi secondo l'allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico (RS **514.511**): Argentina, Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Ungheria.

¹⁷ Rapporto del Consiglio federale del 26 ottobre 2022 in adempimento del postulato 22.3385 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) dell'11 aprile 2022, pag. 21.

dello Stato ad autorizzare un affare con l'estero che solitamente non sarebbe autorizzabile sulla base di questo articolo prevale nettamente sull'interesse a non rilasciare l'autorizzazione.

Visto inoltre che l'industria delle tecnologie di sicurezza nazionale e di difesa è integrata in catene del valore internazionali sulle quali un rifiuto basato sull'applicazione dell'articolo 22a capoverso 2 LMB¹⁸ può avere ripercussioni, il Consiglio federale dovrebbe disporre del margine di manovra necessario per poter reagire rapidamente a circostanze eccezionali.

Spetta dunque al Consiglio federale determinare quali situazioni siano da qualificare come «eventi straordinari» ai sensi della facoltà di deroga. Simili circostanze potrebbero essere presenti in un contesto di forte escalation delle tensioni in materia di politica di sicurezza nel quale fossero coinvolti Stati con i quali la Svizzera intrattiene strette relazioni economiche o diplomatiche. Va notato che queste circostanze si distinguono da quelle che portano alla sospensione o alla revoca di autorizzazioni già rilasciate (art. 19 cpv. 2 LMB).

4.4 Salvaguardia degli interessi del Paese (art. 22b cpv. 1 lett. b)

La salvaguardia degli interessi della Svizzera in materia di politica estera e di politica di sicurezza potrebbe essere richiesta in particolare qualora futuri sviluppi rendessero impossibile, sulla base dell'articolo 22a LMB, la continuazione della collaborazione industriale tra fornitori svizzeri e imprese d'armamento di un Paese partner della Svizzera.

Specialmente 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. La possibilità di procedere a una ponderazione degli interessi è importante, ad esempio, quando sono interessati affari di compensazione legati a un acquisto di materiale bellico e un rifiuto della domanda di esportazione rischierebbe di portare a misure di ritorsione che potrebbero ripercuotersi, ad esempio, sull'approvvigionamento dell'esercito svizzero.

Qualora dovessero verificarsi eventi straordinari e gli interessi di politica estera o 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).

4.5 Urgenza temporale e oggettiva (art. 22b cpv. 2 e 3)

Il ricorso alla facoltà di deroga richiede anche che vi sia un'urgenza temporale e oggettiva che non consente un differimento legato a lavori legislativi. Un'urgenza temporale potrebbe ad esempio risultare dal fatto che i componenti per i quali è stata presentata una domanda di esportazione sono urgentemente necessari all'estero.

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

¹⁸ Si ricorda che i sistemi d'arma finiti non sono i soli prodotti considerati come materiale bellico. I criteri di rifiuto dell'articolo 22a LMB riguarderebbero anche i componenti e gli assemblaggi forniti a imprese straniere nel quadro di catene del valore internazionali.

l'adeguamento dei criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a. Tale adeguamento è soggetto a referendum. Questo meccanismo si ispira a quello del diritto costituzionale d'urgenza (cfr. art. 7c LOGA).

4.6 Margine di manovra del Consiglio federale

L'introduzione della facoltà di deroga conferisce al Consiglio federale un margine di manovra nel quadro degli obblighi derivanti dall'articolo 22 LMB. Nel momento in cui si applica questo margine di manovra, il Consiglio federale deve procedere a una ponderazione degli interessi e decidere se una situazione è da considerarsi una situazione straordinaria che richiede la salvaguardia degli interessi di politica estera e di politica di sicurezza del Paese e se vi è un'urgenza temporale e oggettiva che non consente un differimento legato a lavori legislativi.

Il Consiglio federale potrebbe quindi derogare ai criteri di autorizzazione soltanto per un periodo limitato, caso per caso, ed entro un quadro legale ben definito, per reagire a eventi straordinari in cui vi è urgenza.

4.7 Campo di applicazione

La facoltà di deroga del Consiglio federale si applicherebbe pertanto in primo luogo agli Stati con i quali la Svizzera commercia materiale bellico e in particolare ai suoi principali partner in materia di politica economica e di armamenti verso i quali non sarebbe più possibile autorizzare degli affari sulla base dell'articolo 22a LMB. In simili circostanze sarebbe importante che il Consiglio federale potesse effettuare una ponderazione degli interessi nel caso concreto, entro il quadro legale applicabile. Si tratta quindi di Paesi verso i quali le esportazioni di materiale bellico sono attualmente autorizzate conformemente alla legislazione in vigore. Le imprese svizzere interessate e quelle di tali Paesi sono inoltre ben integrate nelle catene del valore dell'industria della difesa.

In linea di principio, la facoltà di deroga consente al Consiglio federale di discostarsi dai criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a LMB in un quadro giuridico ben definito. Dato che la maggior parte dei criteri prevede tuttavia una differenziazione in base al tipo di materiale da esportare, alla situazione nel Paese di destinazione, al destinatario finale e all'impiego finale e che gli obblighi internazionali nonché i principi di politica estera della Svizzera delimitano il campo di applicazione, la facoltà di deroga si applicherebbe principalmente quando questa possibilità di differenziazione è esclusa dalla legge. Per questo motivo qui di seguito verranno esaminati soltanto i motivi di esclusione dell'articolo 22a, capoverso 2 lettere a e b LMB.

Applicabilità ai Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale

Nel caso in cui un partner importante della Svizzera sul piano economico e della sicurezza fosse implicato in un conflitto armato interno o internazionale ai sensi dell'articolo 22a capoverso 2 lettera a LMB¹⁹, potrebbe rendersi necessaria la salvaguardia degli interessi di politica estera o di politica di sicurezza della Svizzera, a condizione che sia richiesta una reazione immediata e che siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 22 LMB.

Tenuto conto di quanto precede, l'applicazione della facoltà di deroga dell'articolo 22b LMB può essere considerata se:

1. l'articolo 22a capoverso 2 lettera a LMB vieta l'esportazione verso uno Stato implicato in un conflitto armato internazionale.

¹⁹ Cfr. la definizione nel Messaggio del 5 marzo 2021 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) (FF 2021 623).

In questo caso, senza una sospensione, decisa dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, del diritto della neutralità, quest'ultimo vieterebbe alla Svizzera di fornire materiale bellico o beni utilizzabili a fini militari agli Stati belligeranti. La vendita di materiale bellico o di beni utilizzabili a fini militari da parte di imprese private svizzere agli Stati belligeranti non sarebbe vietata dal diritto della neutralità, ma dovrebbe comunque rispettare il principio della parità di trattamento, salvo nel caso di un embargo sulle armi emanato dal Consiglio di sicurezza contro una delle parti coinvolte nel conflitto armato. In tal caso il Consiglio federale potrebbe derogare all'articolo 22a capoverso 2 lettera a LMB. La facoltà di deroga consentirebbe al Consiglio federale di esaminare il suo margine di manovra tenendo conto del tipo di materiale, del suo impiego e del destinatario finale, e questo alla luce dei limiti contenuti nell'articolo 22 LMB e in particolare della politica della neutralità.

In base al contesto sarebbe eventualmente possibile autorizzare le esportazioni che non contribuirebbero alle operazioni militari nelle quali sarebbe implicato il partner della Svizzera o che riguarderebbero materiale non adeguato a essere impiegato nel conflitto in questione. In questo caso, il Consiglio federale dovrebbe decidere, considerata la situazione concreta, se una distinzione tra i destinatari finali e il materiale coperto dal principio della parità di trattamento sarebbe giuridicamente e politicamente giustificata²⁰.

2. l'articolo 22a capoverso 2 lettera a LMB vieta l'esportazione di materiale bellico verso un Paese implicato in un conflitto armato interno:

Nel caso di un conflitto armato interno, il diritto della neutralità non si applica. Tuttavia, poiché la maggior parte dei conflitti armati interni assume anche una dimensione internazionale, potrebbe essere necessario tener conto di considerazioni di politica della neutralità al momento dell'esame dell'applicabilità della facoltà di deroga alla luce dell'articolo 22 LMB.

Quando il Consiglio federale aderisce a un embargo sulle forniture di armi disposto dall'ONU o dall'UE, il rilascio di un'autorizzazione all'esportazione di materiale bellico è escluso in virtù dell'articolo 25 LMB secondo il quale l'autorizzazione è esclusa se sono state ordinate misure coercitive conformemente alla legge del 22 marzo 2002²¹ sugli embarghi. In tal caso, benché il nuovo articolo 22b consenta di derogare ai criteri di autorizzazione dell'articolo 22a LMB, non è possibile derogare all'articolo 25, che prevale.

Va comunque ricordato che le forniture a Stati che intervengono in un conflitto armato nel quadro di una missione decisa dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o da esso autorizzata sulla base del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite sono ammesse secondo la legislazione sul materiale bellico (art. 22a cpv. 4 LMB) e non richiedono l'applicazione della facoltà di deroga.

Applicabilità ai Paesi che non rispettano i diritti umani

In linea di principio la facoltà di deroga del Consiglio federale non sarebbe applicabile a Paesi verso i quali la Svizzera attualmente non autorizza l'esportazione di materiale bellico a causa di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani (criterio di rifiuto imperativo dell'articolo 22a capoverso 2 lettera b LMB), eccetto nel caso previsto

²⁰ Cfr a titolo di esempio la pratica applicata dal Consiglio federale durante la guerra in Iraq nel 2003: Sintesi della pratica svizzera della neutralità durante il conflitto in Iraq in risposta al postulato Reimann (03.3066) a alla mozione del gruppo UDC (03.3050); FF **2005** 6211 (pag. 6227).

²¹ RS **946.231**

all'articolo 22a capoversi 3 e 4 e all'articolo 23 LMB (regola speciale per l'esportazione di pezzi di ricambio).

Nel contesto attuale sarebbe difficile giustificare l'applicazione della facoltà di deroga per permettere esportazioni di materiale bellico verso Paesi destinatari che rientrano nel criterio di esclusione dell'articolo 22a capoverso 2 lettera b LMB, visto che la facoltà di deroga è prevista per rispondere a sfide future e non per liberalizzare il regime di controlli all'esportazione e approvare domande di autorizzazione che oggi verrebbero respinte. Il Consiglio federale non è tuttavia in grado di giudicare a priori eventuali decisioni che adotterà in futuro sulla base degli sviluppi che si osserveranno in materia di politica estera e di politica di sicurezza. I limiti definiti all'articolo 22 LMB rimangono in ogni caso validi.

D'altronde, questo ragionamento è valido anche per i casi ai quali si applicano i motivi di esclusione dell'articolo 22a capoverso 2 lettere c e d LMB: l'autorizzazione non è rilasciata se esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia impiegato contro la popolazione civile (lett. c) o sia trasferito a un destinatario finale indesiderato (lett. d).

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per l'economia

Secondo uno studio di BAK Economics del 2023²², l'attività economica dell'industria svizzera d'armamento e di beni a duplice impiego rappresenta complessivamente 35 miliardi di franchi di valore aggiunto e 137 000 posti di lavoro. Queste cifre comprendono la produzione di armamenti (ossia materiale bellico e beni militari speciali), la produzione di beni a duplice impiego (ossia beni utilizzabili a fini civili e militari), la produzione di beni a uso civile da parte di imprese che producono armamenti e beni a duplice impiego nonché la produzione di servizi lungo le catene del valore. Per l'industria d'armamento stessa, l'apporto totale al valore aggiunto è di 2,3 miliardi di franchi e di circa 14 300 posti di lavoro. Visti i legami, alle volte stretti, tra l'industria d'armamento e l'industria dei beni a duplice impiego – alcune imprese sono talvolta attive contemporaneamente in entrambi gli ambiti – le restrizioni alle esportazioni di armamenti possono avere anche un impatto diretto o indiretto sull'industria dei beni a duplice impiego (perdita di sinergie e di economie di scala).

In base all'ampiezza e al tipo di situazione qualificata come «evento straordinario», l'utilità della facoltà di deroga potrebbe essere tanto marginale quanto cruciale per la STIB della Svizzera.

5.2 Ripercussioni per la sicurezza della Svizzera

Nel quadro legislativo attuale, il Consiglio federale può unicamente effettuare una ponderazione degli interessi basandosi sulle disposizioni della Costituzione, in particolare sull'articolo 184 Cost. L'autorizzazione a esportare materiale bellico fondata sulla Costituzione sarebbe tuttavia contraria al tenore della legge e potrebbe sollevare questioni istituzionali, mentre una facoltà di deroga fissata a livello legale crea una situazione più chiara. In caso di eventi straordinari, la facoltà di deroga consentirebbe al Consiglio federale di procedere a una ponderazione degli interessi all'interno del quadro preciso della salvaguardia degli interessi del Paese in materia di politica estera e di politica di sicurezza, compresa la STIB. L'introduzione dell'articolo 22b nella legge consentirebbe quindi di offrire una maggiore flessibilità alla Svizzera in materia di

²² www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Controllo delle esportazioni di beni industriali > Statistiche > Importanza economica

politica estera e di politica di sicurezza in un contesto internazionale sempre più instabile.

A titolo di esempio, nel caso in cui dei partner importanti della Svizzera sul piano economico e della sicurezza fossero coinvolti in un conflitto armato interno o internazionale, la facoltà di deroga consentirebbe potenzialmente di preservare relazioni commerciali rilevanti, cosa che non sarebbe possibile con il quadro legislativo attuale. La facoltà di deroga consentirebbe inoltre di garantire una maggiore certezza giuridica per gli affari di compensazione legati ad acquisiti di beni d'armamento dell'esercito svizzero.

5.3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione

Il presente progetto di modifica della LMB non ha alcuna ripercussione finanziaria e sull'effettivo del personale della Confederazione.

6 Aspetti giuridici

6.1 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.

6.2 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.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto comprende una disposizione importante contenente norme di diritto che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., deve essere emanata sotto forma di legge federale. La competenza dell'Assemblea federale risulta dall'articolo 163 capoverso 1 Cost.