



Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato del consigliere agli Stati Bruno Frick del 18 giugno 2010 (10.3622)

Stesse condizioni per l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza nel confronto con la concorrenza europea

Compendio

Il postulato del consigliere agli Stati Bruno Frick chiede di esaminare se la legislazione svizzera e la prassi in materia di autorizzazioni d'esportazione di beni d'armamento siano restrittive nel confronto internazionale. Il Consiglio federale è inoltre incaricato di illustrare come si possano eliminare eventuali svantaggi per l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza.

La legislazione svizzera sul materiale bellico stabilisce che occorre tutelare gli obblighi internazionali nonché i principi di politica estera della Svizzera mediante il controllo della fabbricazione e del trasferimento di materiale bellico; in questo ambito si deve poter mantenere, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale (art. 1 della legge sul materiale bellico). Gli impegni di diritto internazionale della Svizzera nel settore del trasferimento di materiale bellico derivano principalmente dal diritto della neutralità e dallo Statuto delle Nazioni Unite. Occorre inoltre osservare la posizione particolare della Svizzera in quanto depositaria delle Convenzioni di Ginevra. I principi di politica estera sono sanciti dal diritto costituzionale e comprendono in particolare il rispetto dei diritti umani nonché l'aiuto alle popolazioni nel bisogno e la lotta contro la povertà nel mondo.

Se si confronta la legislazione svizzera con la regolamentazione dell'Unione europea e con quella di singoli Stati europei, si constatano soltanto differenze minime. Ciò riguarda in particolare l'Austria e la Svezia, che presentano condizioni quadro politiche e di diritto internazionale analoghe a quelle della Svizzera. Rispetto ad altri Stati europei esistono invece differenze specifiche. Ciò concerne in particolare la definizione concreta dei criteri di autorizzazione in base ai quali sono valutate le domande di esportazione.

La regolamentazione dell'Unione europea e della maggior parte dei Paesi esaminati prevede tra l'altro che le esportazioni vengano rifiutate se esiste il rischio che i beni d'armamento da esportare vengano utilizzati per commettere violazioni dei diritti umani. Si tratta essenzialmente di valutare a quale scopo i beni da esportare potrebbero essere oggetto di abuso e quindi del «contributo» che tali beni potrebbero fornire a conflitti armati e violazioni dei diritti umani. La legislazione svizzera esclude invece in generale l'esportazione se il Paese destinatario viola in modo grave e sistematico i diritti umani, indipendentemente dai beni d'armamento per i quali si richiede l'esportazione. Una valutazione più estesa e differenziata degli effetti concreti di una determinata esportazione sulla situazione relativa ai diritti umani nel Paese destinatario, contrariamente a quanto previsto dalle normative dell'Unione europea e della maggior parte dei Paesi europei esaminati, non è possibile.

Nella prassi, l'attuale situazione giuridica si ripercuote principalmente sulle esportazioni verso l'Arabia Saudita e il Pakistan. In confronto a importanti Paesi esportatori europei come la Francia o la Germania, ma in parte anche in confronto all'Austria e alla Svezia, la Svizzera esporta quindi un quantitativo inferiore di beni d'armamento verso questi Paesi. Una corrispondente correzione o persino un'armonizzazione potrebbero essere raggiunte soltanto attraverso un adeguamento della situazione giuridica.

Indice

1	Situazione iniziale.....	5
2	Condizioni quadro per la Svizzera nel settore dell'esportazione di beni d'armamento.....	5
2.1	Impegni di diritto internazionale della Svizzera nel settore del materiale bellico.....	6
2.1.1	Obblighi derivanti dal diritto della neutralità.....	6
2.1.2	Obblighi in qualità di membro dell'ONU.....	7
2.1.3	Funzione in quanto depositaria delle Convenzioni di Ginevra.....	7
2.2	Principi di politica estera.....	7
2.3	Conseguenze per il confronto con la concorrenza internazionale menzionato nel postulato.....	8
3	Politica svizzera di controllo delle esportazioni nel settore dei beni d'armamento.....	8
3.1	Industria degli armamenti in Svizzera.....	8
3.2	Utilità e rischi delle esportazioni di beni d'armamento.....	9
3.3	Provvedimenti intesi a ridurre al minimo i rischi.....	9
4	Evoluzione della legislazione e prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera.....	10
4.1	Evoluzione della legislazione.....	10
4.2	Definizione di beni d'armamento.....	11
4.3	Procedura di autorizzazione per gli affari con l'estero.....	12
4.4	Criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero.....	13
5	Confronto delle legislazioni di alcuni Paesi scelti e della Svizzera.....	14
5.1	Scelta dei Paesi da confrontare.....	14
5.2	Regolamentazione dell'Unione europea.....	15
5.2.1	Definizione di attrezzature militari.....	15
5.2.2	Procedura di autorizzazione.....	16
5.2.3	Criteri di autorizzazione.....	16
5.3	Legislazioni dell'Austria e della Svezia.....	17
5.4	Legislazioni di alcuni Paesi scelti e di altri Stati.....	18
5.4.1	Regolamentazioni degli altri Stati membri dell'UE a confronto: Germania, Italia, Francia, Belgio e Paesi Bassi.....	18
5.4.2	La regolamentazione della Norvegia.....	19
5.4.3	Regolamentazioni di altri Stati.....	20
5.5	Confronto finale.....	21
6	Confronto tra la prassi in materia di autorizzazioni di alcuni Paesi scelti e della Svizzera.....	21
6.1	Esportazioni globali di beni d'armamento.....	21
6.2	Esportazioni svizzere di beni d'armamento e prassi in materia di autorizzazioni.....	23
6.3	Scelta dei Paesi destinatari da confrontare.....	24
6.4	Esportazioni autorizzate dalla Svizzera e da alcuni Paesi scelti.....	25
6.5	Confronto delle statistiche delle esportazioni.....	30
6.6	Esportazioni di beni d'armamento verso l'Arabia Saudita e nel resto del Medio Oriente.....	31
6.7	Confronto finale.....	32

7	Conclusioni e misure possibili	32
7.1	Conclusioni relative alla legislazione e alla prassi in materia di autorizzazioni	32
7.2	Importanza per l'industria svizzera degli armamenti	33
7.3	Modifiche possibili della prassi in materia di autorizzazioni.....	34
7.4	Modifiche possibili della situazione giuridica.....	34
8	Conclusione.....	36
9	Allegato	37
9.1	Articoli scelti della legislazione svizzera.....	37
9.1.1	Art. 1 LMB Scopo.....	37
9.1.2	Art. 22 LMB Fabbricazione, attività di mediazione, esportazione e transito	37
9.1.3	Art. 5 OMB Criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero.....	37
9.1.4	Art. 1 LBDI Scopo	38
9.1.5	Art. 6 LBDI Rifiuto dell'autorizzazione	38
9.1.6	Art. 6 OBDI Rifiuto del permesso individuale.....	38
9.2	Legislazioni e direttive dei Paesi esportatori e dell'Unione europea a confronto	38
9.2.1	Unione europea	38
9.2.2	Francia.....	39
9.2.3	Germania.....	39
9.2.4	Italia	39
9.2.5	Austria	39
9.2.6	Svezia.....	40
9.2.7	Paesi Bassi.....	40
9.2.8	Belgio.....	40
9.2.9	Norvegia	40
9.3	Posizione comune dell'Unione europea.....	41

1 Situazione iniziale

Il consigliere agli Stati Bruno Frick ha depositato, il 18 giugno 2010, il postulato 10.3622 intitolato «Stesse condizioni per l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza nel confronto con la concorrenza europea», del seguente tenore: «Il Consiglio federale è invitato a rispondere in merito ai seguenti punti: 1. in che misura la legislazione svizzera e la prassi in materia di autorizzazioni sono restrittive nel confronto con la concorrenza internazionale; 2. come eliminare questi svantaggi per l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza.»

La motivazione è la seguente: «A più riprese il Consiglio federale ha giustamente ribadito l'importanza di condizioni di concorrenza eque per l'industria svizzera della difesa, ad esempio in risposta a interventi parlamentari o durante le discussioni sull'iniziativa popolare del GSsE per il divieto di esportare materiale bellico che è stata respinta dagli elettori il 29 novembre 2009. Nell'attuale situazione in cui i mercati sono sempre più internazionali e reticolari, per le esportazioni e il Paese sono indispensabili condizioni quadro competitive. Fino a dicembre 2008, il regime di controllo delle esportazioni svizzero si è basato sulle disposizioni dei Paesi partner europei. Tali norme, rigorose ma al contempo trasparenti e affidabili, corrispondevano alle esigenze poste dagli standard internazionali e, in particolare, al codice di condotta dell'Unione europea. Con l'entrata in vigore dell'ordinanza concernente il materiale bellico riveduta, il 12 dicembre 2008, la Svizzera ha notevolmente inasprito il regime. Norme di tale portata sono state adottate solamente in Svizzera. Le disposizioni più importanti, in particolare l'articolo 5 capoverso 2 dell'ordinanza concernente il materiale bellico, hanno già portato a conseguenze negative per i permessi di esportazione, tra l'altro, verso il Pakistan, l'Arabia Saudita e l'Egitto e hanno reso la prassi sostanzialmente diversa rispetto a prima dell'inasprimento. L'industria svizzera si deve ora confrontare con un importante svantaggio concorrenziale.»

Il 25 agosto 2010 il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere il postulato. Il 21 settembre 2010 il postulato è stato accolto dal Consiglio degli Stati. In adempimento del postulato trasmesso è stato redatto il presente rapporto.

Nel rapporto seguente vengono dapprima illustrate la politica svizzera di controllo delle esportazioni nel settore dei beni d'armamento e la rispettiva legislazione. In seguito la legislazione svizzera e la prassi in materia di autorizzazioni vengono confrontate con quelle di alcuni Paesi scelti appositamente. In base a ciò si trarranno le debite conclusioni e si evidenzieranno le possibilità di adeguare la prassi in materia di autorizzazioni e la legislazione.

2 Condizioni quadro per la Svizzera nel settore dell'esportazione di beni d'armamento

La legge svizzera sul materiale bellico stabilisce che occorre tutelare gli obblighi internazionali nonché i principi di politica estera della Svizzera mediante il controllo della fabbricazione e del trasferimento di materiale bellico; in questo ambito deve poter essere mantenuta, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale (art. 1 della legge federale sul materiale bellico, LMB¹). Questo principio è spiegato all'articolo 22 LMB nel senso che gli affari con l'estero concernenti il materiale bellico sono permessi a condizione che non violino il diritto internazionale pubblico, non ledano i principi

¹ RS 514.51

della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti. Il quadro di riferimento per le esportazioni svizzere di materiale bellico è pertanto delimitato, da un lato, dagli impegni di diritto internazionale della Svizzera e, dall'altro, dalla tutela dei suoi principi di politica estera. In tale ambito si deve poter mantenere in Svizzera un'industria degli armamenti adeguata alle esigenze della difesa nazionale.

2.1 Impegni di diritto internazionale della Svizzera nel settore del materiale bellico

La Svizzera è soggetta, nel settore del commercio di materiale bellico, agli obblighi di diritto internazionale, derivanti dal diritto della neutralità e dallo Statuto delle Nazioni Unite (ONU)², nonché agli atti normativi secondari emanati su tali basi. Anche se dal diritto internazionale umanitario non risulta un divieto generale di fornire materiale bellico, alla Svizzera in questo settore spetta comunque una funzione speciale in seno alla comunità internazionale in quanto depositaria delle Convenzioni di Ginevra.

2.1.1 Obblighi derivanti dal diritto della neutralità³

Il diritto della neutralità si fonda essenzialmente sulle due Convenzioni dell'Aja del 1907⁴, che sono completate dal diritto consuetudinario internazionale. Conformemente all'articolo 7 in combinato disposto con l'articolo 9 della quinta Convenzione dell'Aja, la Svizzera è tenuta ad applicare in modo uniforme alle parti di un conflitto armato internazionale qualsiasi misura restrittiva della fornitura di materiale bellico da parte di aziende private. Il diritto della neutralità non viene applicato se gli Stati partecipano a misure autorizzate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU previste al capitolo VII dello Statuto dell'ONU per la salvaguardia e il ripristino della pace mondiale o della sicurezza internazionale: in tal caso gli Stati interessati non agiscono come parti belligeranti, ma quali organi d'applicazione del diritto internazionale. Nei confronti di questi Stati non viene quindi applicato il principio della parità di trattamento previsto dal diritto della neutralità per quanto concerne l'esportazione di materiale bellico.

In linea di principio la questione di sapere se uno Stato che si trova coinvolto in un conflitto armato internazionale possa legittimamente appellarsi al diritto all'autodifesa menzionato all'articolo 51 dello Statuto dell'ONU non ha alcuna ripercussione sull'applicazione del diritto della neutralità e del principio della parità di trattamento previsto in materia di esportazioni di materiale bellico. Gli obblighi derivanti dal diritto della neutralità in relazione alle esportazioni di materiale bellico permangono per la Svizzera, indipendentemente dalla valutazione di tale questione.

In qualità di Stato durevolmente neutrale, la Svizzera è inoltre obbligata a praticare una politica di neutralità. Mediante la sua politica di neutralità la Svizzera adotta, a parte gli obblighi legali concreti, ulteriori misure che garantiscono l'efficacia e la credibilità della sua neutralità permanente. Tali misure rientrano nel proprio margine di apprezzamento politico. In caso di decisioni in relazione all'esportazione di materiale bellico occorre tenere conto del fatto che esse possono avere un importante effetto indicativo a livello politico. Per questo motivo occorre prendere in considerazione i punti di vista della politica di neutralità in caso di decisioni concernenti l'esportazione di materiale bellico da parte della Svizzera.

² RS 0.120

³ Si veda anche il Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera 2011, FF 2012 2549, 2674 segg.

⁴ Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (RS 0.515.21) [5^a Convenzione dell'Aja]; Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima (RS 0.515.22) [13^a Convenzione dell'Aja].

2.1.2 Obblighi in qualità di membro dell'ONU

Conformemente all'articolo 41 dello Statuto dell'ONU, il Consiglio di sicurezza dell'ONU può decidere l'adozione di misure non militari se una determinata situazione rappresenta una minaccia o un'infrazione della pace oppure un'aggressione. Una parte di tali misure consiste spesso nella dichiarazione di un embargo per le armi e altri beni d'equipaggiamento militari. In qualità di membro dell'ONU la Svizzera è tenuta, conformemente all'articolo 25 e all'articolo 48 capoverso 2 dello Statuto dell'ONU, ad attuare le decisioni di questo tipo. Se viene adottata una tale decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, il principio della parità di trattamento previsto dal diritto della neutralità non è applicabile. Conformemente all'articolo 2 in combinato disposto con l'articolo 1 della legge sugli embarghi (LEmb)⁵ il Consiglio federale è competente per applicare le misure coercitive adottate dall'ONU. Un'autorizzazione delle esportazioni di beni d'armamento è quindi esclusa.⁶ Le misure coercitive ai sensi della LEmb possono essere emanate dal Consiglio federale anche al di fuori delle sanzioni adottate dall'ONU.

2.1.3 Funzione in quanto depositaria delle Convenzioni di Ginevra

Dal diritto internazionale umanitario non risulta un divieto generale dell'esportazione di materiale bellico. È vietato unicamente l'impiego di determinate armi capaci di causare mali superflui o sofferenze inutili (art. 35 cpv. 2 del Protocollo aggiuntivo I del 1977⁷ alle Convenzioni di Ginevra e la Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche del 10 ottobre 1980⁸). Determinate armi – e di conseguenza anche il loro commercio – sono inoltre vietate dal diritto internazionale a causa di trattati specifici, come ad esempio le armi chimiche e biologiche, le mine antiuomo o le munizioni a grappolo.

In quanto depositaria delle Convenzioni di Ginevra, alla Svizzera spetta comunque una funzione particolare nella valutazione dei conflitti e in merito al comportamento delle parti in conflitto. La prassi della Svizzera nel settore delle esportazioni di materiale bellico è pertanto oggetto di una maggiore attenzione in seno alla comunità internazionale, poiché con essa la Svizzera può dare un segnale indicativo in quanto depositaria delle Convenzioni di Ginevra.

2.2 Principi di politica estera

I principi della politica estera svizzera sono formulati all'articolo 2 capoverso 4 e all'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale. In base ad essi si orienta l'esportazione di materiale bellico dalla Svizzera. Nel caso specifico sono rilevanti in particolare i seguenti principi:

- *Rispetto dei diritti umani e promozione della democrazia*: impegnandosi a rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, la Svizzera concretizza questi obiettivi normativi, che sono peraltro nell'interesse della politica di sicurezza della Svizzera;
- *Convivenza pacifica dei popoli*: secondo questo obiettivo di politica estera, la Svizzera si impegna in una politica di pace e nella prevenzione dei conflitti a livello internazionale. Anche questo impegno rientra nell'interesse della politica di sicurezza della Svizzera;

⁵ RS 946.231

⁶ Art. 25 LMB

⁷ RS 0.518.521

⁸ RS 0.515.091

- *Aiuto alle popolazioni nel bisogno e lotta contro la povertà nel mondo*: la Svizzera è tenuta a contribuire per aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la povertà nel mondo. Questo obiettivo comprende aspetti umanitari e inerenti alla politica dello sviluppo che vanno rispettati nell'ambito dell'esportazione di materiale bellico;
- *Benessere del Paese*: con ciò si intende in particolare il benessere economico della Svizzera. Tuttavia, l'obiettivo del benessere non può essere ridotto unicamente ad aspetti economici.

2.3 Conseguenze per il confronto con la concorrenza internazionale menzionato nel postulato

In Svizzera le condizioni quadro di diritto internazionale e di politica estera imposte all'esportazione di materiale bellico si distinguono per molti aspetti dalla «concorrenza europea» menzionata nel titolo del postulato. Dal punto di vista del diritto internazionale ciò concerne gli obblighi della Svizzera in qualità di Stato permanentemente neutrale e la sua funzione in quanto depositaria delle Convenzioni di Ginevra. Nell'ottica della politica estera si manifestano in particolare il tradizionale impegno della Svizzera nell'ambito dei diritti umani nonché l'impegno in materia di politica della pace e dello sviluppo previsto dal diritto costituzionale. Un confronto con altri Stati europei deve tenere conto di queste condizioni quadro giuridiche e politiche particolari per le esportazioni svizzere di materiale bellico.

3 Politica svizzera di controllo delle esportazioni nel settore dei beni d'armamento

3.1 Industria degli armamenti in Svizzera

La Svizzera dispone tradizionalmente di una propria industria degli armamenti. L'obiettivo degli sforzi intrapresi dalla Svizzera nell'ambito dello sviluppo e della produzione di beni d'armamento consisteva e consiste essenzialmente nel soddisfare le esigenze dell'esercito svizzero. Di conseguenza, si contribuisce a garantire la sicurezza del Paese in modo da conferirgli la massima autonomia. Fino al termine della guerra fredda e della politica di sicurezza della Svizzera adeguata alle relative minacce, l'industria degli armamenti indigena ha potuto approfittare di un notevole volume di ordinazioni dell'esercito svizzero. La recente evoluzione della politica di sicurezza svizzera, che prevede un esercito più piccolo che dispone di risorse più limitate, riduce le possibilità di smercio dell'industria degli armamenti. In seguito alla privatizzazione delle aziende d'armamento statali, inoltre, la pressione allo scopo di accrescerne la redditività è aumentata.

Attualmente l'industria svizzera degli armamenti si presenta come un ramo industriale eterogeneo che dà la priorità alla costruzione di macchinari (compresa la fabbricazione di armi e di munizioni), alla costruzione di aeromobili nonché all'elettrotecnica, alla chimica e al commercio. Il numero di collaboratori nell'industria degli armamenti e nelle sue aziende fornitrici oscilla, secondo una stima approssimativa, tra 10 000 e 20 000.⁹ Dal punto di vista

⁹ Nell'ambito dell'analisi delle conseguenze macroeconomiche di un divieto d'esportazione di beni d'armamento effettuata dal BAK, Basel Economics, nel 2008 è stato esaminato anche l'effetto delle esportazioni di beni d'armamento sulla situazione occupazionale. Se ci si basa sulle esportazioni di beni d'armamento nel 2007, è risultato complessivamente un effetto sull'occupazione – in modo diretto e indiretto – di 5132 persone attive. Tenendo conto del fatto che nel 2011 (1,98 mia. fr.) è stato esportato dalla Svizzera un quantitativo di beni d'armamento superiore al doppio rispetto al 2007 (0,96 mia. fr.) e considerato il fatto che per determinare

macroeconomico le esportazioni di beni d'armamento rappresentano circa lo 0,95 per cento delle esportazioni svizzere.

3.2 Utilità e rischi delle esportazioni di beni d'armamento

Per l'industria svizzera degli armamenti l'esportazione di beni d'armamento è importante nella misura in cui la salvaguardia delle capacità industriali adeguate alle esigenze della difesa nazionale può essere garantita soltanto da un mercato estero supplementare. Questa tendenza è stata ulteriormente rafforzata in misura notevole dagli sviluppi menzionati in precedenza. Tuttavia, le esportazioni procurano all'industria anche risorse supplementari per la ricerca e lo sviluppo di nuovi prodotti, il che comporta nuove conoscenze specifiche in diversi settori. Per potersi affermare contro la concorrenza internazionale, i prodotti in questione devono soddisfare gli elevati standard di qualità previsti a livello internazionale. Per la piazza economica svizzera, in ultima analisi, le esportazioni permettono di garantire e di creare anche posti di lavoro interessanti. Dal punto di vista della politica di sicurezza l'esportazione consente di mantenere e di promuovere non soltanto la capacità industriale necessaria per la difesa nazionale, ma facilita anche l'acquisizione di beni d'armamento per l'esercito all'estero, poiché la Svizzera non si presenta unicamente quale beneficiaria nel quadro della cooperazione internazionale, ma si rivela anche un partner interessante. In tal modo è infine possibile opporsi efficacemente al pericolo di una dipendenza unilaterale in materia di armamento. Ciò è molto importante per uno Stato neutrale come la Svizzera.

Se si considera la questione dal punto di vista della politica estera e della politica di sicurezza, tuttavia, le attività commerciali relative ai beni d'armamento celano anche alcuni rischi. Anche se gli Stati, conformemente all'articolo 51 dello Statuto dell'ONU, hanno il diritto all'autodifesa in caso di conflitto armato, e quindi il diritto di acquisire gli strumenti necessari alla propria difesa, non si può mai escludere completamente il pericolo di un impiego illegale o riprovevole dei beni d'armamento in questione. Inoltre i beni d'armamento possono essere trasferiti, contro la volontà dello Stato responsabile, a un altro destinatario o addirittura essere impiegati contro lo Stato stesso.

3.3 Provvedimenti intesi a ridurre al minimo i rischi

Allo scopo di opporsi efficacemente ai rischi menzionati, la Svizzera partecipa alle misure internazionali concernenti il controllo dei beni d'armamento e il disarmo nonché agli sforzi intrapresi a livello internazionale per trasferire i beni d'armamento in modo trasparente e responsabile. Infatti la Svizzera è membro di tutti e quattro i regimi, politicamente vincolanti, di controllo delle esportazioni di beni strategicamente sensibili: il Gruppo dei Paesi fornitori di materiale nucleare (NSG), il Gruppo australiano (per beni biologici e chimici), il Regime di controllo delle tecniche balistiche (MTCR) e l'Accordo di Wassenaar (per i beni d'armamento convenzionali e beni per la loro produzione). Nell'ambito di questi regimi di controllo gli Stati membri discutono e coordinano le loro pratiche d'esportazione e stabiliscono quali sono i beni da controllare. A tale scopo vengono elaborati standard che occorre rispettare in occasione dei controlli delle esportazioni. L'obiettivo di tali sforzi consiste nel controllare e nel limitare la diffusione dei beni d'armamento, di beni che sono in relazione con gli stessi e di prodotti che vengono utilizzati per la fabbricazione di armi di distruzione di massa. Le decisioni prese nel quadro dei regimi di controllo delle esportazioni non sono però

l'occupazione totale occorre tenere conto sia delle esportazioni di beni d'armamento che delle vendite effettuate in Svizzera, il numero di persone attive in questo settore oscilla, secondo una stima approssimativa, tra 10 000 e 20 000 persone occupate.

giuridicamente vincolanti e vengono attuate da ogni Stato membro a propria discrezione e secondo le rispettive possibilità.

La Svizzera fornisce inoltre il proprio contributo alla trasparenza nell'ambito del registro delle armi delle Nazioni Unite notificando all'ufficio competente le esportazioni di armi svizzere. In relazione alla lotta alla proliferazione di armi di piccolo calibro, la Svizzera ha firmato il Protocollo dell'ONU sulle armi da fuoco e collabora al programma d'azione sulle armi di piccolo calibro delle Nazioni Unite. A livello nazionale la Svizzera dispone di una legislazione che disciplina in modo completo le attività internazionali inerenti ai beni d'armamento. Essa costituisce la base della prassi moderata in materia di autorizzazioni della Svizzera. Attualmente la Svizzera è impegnata in negoziati concernenti un trattato internazionale giuridicamente vincolante che disciplina il commercio di armi convenzionali (Arms Trade Treaty, ATT). In tale ambito la Svizzera si impegna a favore di un campo d'applicazione ampio e dell'introduzione di criteri di autorizzazione che prevedono uno standard il più possibile elevato corrispondente a quello della legislazione e della prassi in vigore in Svizzera.

4 Evoluzione della legislazione e prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera

4.1 Evoluzione della legislazione

Sebbene la Svizzera abbia esportato beni d'armamento già prima e anche durante la Seconda guerra mondiale, il controllo delle esportazioni allora era sviluppato soltanto marginalmente. Soltanto all'inizio degli anni '70 è stata elaborata la LMB quale controprogetto indiretto a un'iniziativa popolare che aveva l'obiettivo di vietare l'esportazione di materiale bellico, a prescindere dall'esportazione verso gli Stati neutrali dell'Europa. Anche se la nuova legge sul materiale bellico, al momento della sua introduzione, poteva essere considerata senz'altro esemplare per il futuro, gli sviluppi successivi hanno reso necessaria una revisione totale già dopo due decenni.

Nel 1997 la revisione totale della LMB è stata sottoposta a votazione popolare quale controprogetto indiretto a un'altra iniziativa popolare che intendeva impedire l'esportazione di materiale bellico ed è quindi stata accettata dal popolo. La nuova LMB, attualmente ancora valida, è entrata in vigore il 1° aprile 1998.

La LMB sottoposta a revisione totale, che disciplina in modo completo le attività internazionali in relazione al materiale bellico, costituisce la base dell'attuale legislazione nel settore del controllo delle esportazioni di beni d'armamento. Ad essa si aggiunge la legge sul controllo dei beni a duplice impiego¹⁰ (LBDI), che disciplina le attività transfrontaliere inerenti ai beni d'armamento che non servono a scopi di attacco o di condotta del combattimento (beni militari speciali) nonché ai beni a duplice impiego (beni a duplice impiego). Entrambe le leggi prevedono obblighi di autorizzazione e di notificazione per le attività internazionali. Le autorizzazioni necessarie vengono valutate basandosi sui criteri elencati nella LMB e nella LBDI o nelle relative ordinanze.

In seguito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 7 novembre 2006¹¹, che aveva come oggetto diverse decisioni del Consiglio federale

¹⁰ RS 946.202

¹¹ Rapporto del 7 novembre 2006 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»

concernenti le esportazioni di materiale bellico e il trasferimento di obici blindati svizzeri verso il Marocco da parte degli Emirati Arabi Uniti (EAU), un gruppo di lavoro interdipartimentale è stato incaricato di esaminare una precisazione dei criteri per il rilascio di autorizzazioni all'esportazione di materiale bellico. Il 12 dicembre 2008 è entrato in vigore l'articolo 5 dell'ordinanza concernente il materiale bellico(OMB)¹², completato da cinque criteri di esclusione.

Il 29 novembre 2009 la popolazione ha avuto di nuovo l'occasione, in relazione alla votazione popolare sull'iniziativa «Per il divieto di esportare materiale bellico», di esprimersi in votazione in merito al divieto di esportare beni d'armamento; l'iniziativa popolare è stata respinta con il 68,2 per cento dei voti e da tutti i Cantoni.

4.2 Definizione di beni d'armamento

La legislazione svizzera suddivide i beni d'armamento in due categorie diverse e prevede per essi regolamentazioni differenti: materiale bellico e beni militari speciali. Per *materiale bellico* ai sensi del LMB si intendono armi, sistemi d'arma, munizioni e esplosivi militari nonché attrezzature concepite o modificate specificatamente per il combattimento o per l'istruzione al combattimento e che di regola non vengono utilizzate per scopi civili.¹³ Inoltre sono considerati tali anche componenti e assemblaggi che non sono utilizzabili nella medesima versione anche per scopi civili.¹⁴ L'OMB contiene nell'allegato 1 un elenco esaustivo di beni considerati materiale bellico. Esempi tipici di materiale bellico sono i fucili d'assalto, le munizioni o i carri armati. L'esportazione di armi di distruzione di massa (armi nucleari, biologiche e chimiche) e di armi bandite a livello internazionale, come le mine antiuomo o prossimamente le munizioni a grappolo, è assolutamente vietata dalla LMB.¹⁵

Per *beni militari speciali* si intendono beni concepiti o modificati a fini militari, pur non essendo armi, munizioni, esplosivi, oggetti da combattimento o per l'istruzione al combattimento, nonché velivoli militari d'esercitazione con punti d'aggancio.¹⁶ Esempi in tal senso sono i visori notturni, i veicoli da ricognizione teleguidati o i velivoli militari da addestramento non armati. Nell'allegato 3 dell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego¹⁷ (OBDI) sono elencati in modo esaustivo i beni militari speciali. Questo elenco corrisponde all'elenco dei beni d'armamento elaborato nel quadro internazionale dell'Accordo di Wassenaar. La Svizzera si impegna a sottoporre a un controllo tutte le esportazioni dei beni contenuti in tale elenco. La distinzione tra materiale bellico e beni militari speciali è stata effettuata allo scopo di permettere ai beni d'armamento che non sono oggetti da combattimento o per l'istruzione al combattimento (ad es. i visori notturni) di approfittare dei controlli meno ampi previsti dalla legislazione in materia di controllo dei beni.

Di conseguenza, la classificazione di un prodotto in una categoria di beni d'armamento o nell'altra ha conseguenze rilevanti dal punto di vista del controllo delle esportazioni. I beni utilizzabili a fini civili e militari (beni a duplice impiego)¹⁸, non vengono registrati come beni d'armamento. Ne fanno parte, ad esempio, anche le macchine utensili con le quali è possibile fabbricare i beni d'armamento.

¹² RS 514.511

¹³ Art. 5 cpv. 1 LMB

¹⁴ Art. 5 cpv. 2 LMB

¹⁵ Art. 7 e 8 LMB

¹⁶ Art. 3 lett. c LBDI

¹⁷ RS 946.202.1

¹⁸ Art. 3 lett. b LBDI

4.3 Procedura di autorizzazione per gli affari con l'estero

La LMB prevede un obbligo di autorizzazione sia per la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione e il transito nonché per il commercio e la mediazione di materiale bellico come pure per il trasferimento della rispettiva tecnologia.¹⁹ Per la fabbricazione, il commercio e la mediazione di materiale bellico è necessaria un'autorizzazione di principio.²⁰ Se l'attività prevista non lede gli interessi del Paese e il richiedente soddisfa determinate condizioni concernenti la gestione aziendale, è rilasciata autorizzazione.²¹ Il richiedente viene quindi autorizzato a svolgere le relative attività.

Ogni importazione, esportazione e transito di materiale bellico nonché il trasferimento di tecnologia necessitano di un permesso individuale.²² Ciò vale anche per il commercio e la mediazione di materiale bellico all'estero, se l'azienda non gestisce un'officina di produzione in Svizzera.²³ Ogni affare con l'estero viene esaminato singolarmente in base ai criteri di autorizzazione. In certi casi ben delimitati possono essere richieste autorizzazioni generali d'importazione che consentono l'importazione di un determinato materiale durante un certo periodo.²⁴ Una procedura semplificata sotto forma di autorizzazione generale d'importazione anche per il transito di materiale bellico attraverso la Svizzera è prevista per gli Stati di cui all'allegato 2 OMB.²⁵ Esistono inoltre ulteriori agevolazioni per affari con l'estero verso Stati menzionati all'allegato 2 OMB.²⁶ In questi casi non sono necessari permessi individuali per la mediazione, il commercio o il trasferimento di tecnologia.²⁷ Tali agevolazioni sono dovute all'appartenenza degli Stati interessati a tutti i quattro regimi internazionali di controllo delle esportazioni e all'obbligo che ne deriva di attuare una politica responsabile e trasparente di controllo delle esportazioni nonché alla mancanza generale di motivi di rifiuto.

La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) del Dipartimento federale dell'economia è l'autorità competente preposta al rilascio delle autorizzazioni per gli affari con l'estero inerenti ai beni d'armamento.²⁸ Le rispettive decisioni vengono normalmente prese d'intesa con il Dipartimento federale degli affari esteri e inoltre, a seconda del contenuto della domanda, con il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) o con l'Ufficio federale dell'energia.²⁹ Se i servizi interessati non si trovano d'accordo sul trattamento di una domanda, essa viene sottoposta al Consiglio federale per una decisione.³⁰ Inoltre il Consiglio federale decide in merito a domande che pongono una questione di principio o di portata politica.³¹

Nell'ambito della procedura di autorizzazione vengono richieste, in funzione del rispettivo destinatario, dichiarazioni di non riesportazione o autorizzazioni d'importazione del Paese destinatario.³² Mentre nella maggior parte dei Paesi la procedura di autorizzazione per un

¹⁹ Art. 2 LMB

²⁰ Art. 9 LMB

²¹ Art. 10 LMB

²² Art. 17 LMB

²³ Art. 15 e 16a LMB

²⁴ Art. 17 cpv. 3ter LMB e art. 9e cpv. 1 OMB

²⁵ Art. 17 cpv. 3bis LMB e art. 9e cpv. 2 LMB

²⁶ Argentina, Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna, Svezia, Ungheria, USA.

²⁷ Art. 6 cpv. 2 e 7 OMB

²⁸ Art. 13 cpv. 1 OMB e art. 3 cpv. 1 OBDI

²⁹ Art. 14 OMB e art. 16 cpv. 1 OBDI

³⁰ Art. 14 cpv. 4 OMB e art. 16 cpv. 2 OBDI

³¹ Art. 29 cpv. 2 LMB, art. 14 cpv. 3 OMB e art. 16 cpv. 1 OBDI

³² Art. 18 LMB e art. 5a OMB

singolo affare dura in media tre mesi, in Svizzera occorre prevedere per un'autorizzazione un periodo di attesa da due a quattro settimane.³³

L'esportazione di beni militari speciali è soggetta all'obbligo del permesso conformemente alla LBDI.³⁴ Le esportazioni possono essere autorizzate mediante un permesso individuale, un'autorizzazione generale di esportazione ordinaria o un'autorizzazione generale di esportazione straordinaria. Queste autorizzazioni generali di esportazione sono rilasciate a determinate condizioni e permettono esportazioni illimitate di certi beni in determinati Paesi.³⁵

4.4 Criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero

Il primo capoverso dell'articolo 5 OMB concretizza le condizioni di autorizzazione dell'articolo 22 LMB mediante criteri che occorre considerare per la valutazione della domanda di esportazione:

- 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;
- 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.

Il rilascio dell'autorizzazione conformemente al secondo capoverso dell'articolo 5 OMB è escluso 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. il Paese destinatario figura tra i Paesi meno sviluppati nell'elenco in vigore dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, stilato dal Comitato per l'aiuto allo sviluppo (CAS) dell'OCSE;
- d. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, le armi da esportare siano impiegate contro la popolazione civile;
- e. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, le armi da esportare siano trasferite a un destinatario finale indesiderato.

I criteri del primo capoverso servono a concretizzare le condizioni di autorizzazione menzionate all'articolo 22 LMB. Il secondo capoverso si prefigge di precisare i criteri del primo capoverso e, in determinate condizioni, di stabilire limiti assoluti all'esportazione di materiale bellico. Il secondo capoverso è stato introdotto in seguito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale concernente determinate esportazioni di materiale bellico e il trasferimento di obici blindati svizzeri verso il Marocco da parte degli Emirati Arabi Uniti.³⁶ In questo rapporto il Consiglio federale è stato invitato a precisare i criteri di autorizzazione per poter valutare meglio, in futuro, eventuali affari rischiosi oppure per rifiutarli. L'articolo 5 OMB completato dal secondo capoverso è entrato in vigore il 12 dicembre 2008.

³³ Office of Technology Evaluation, Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, «Critical Technology Assessment: Five Axis Simultaneous Control Machine Tools», July 2009, pag. 12.

³⁴ Art. 3 cpv. 1 OBDI

³⁵ Art. 8 – 12 OBDI: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Canada, Corea del Sud, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna, Svezia, Turchia, Ucraina, Ungheria, USA.

³⁶ *Supra*, n. 11.

L'autorizzazione per l'esportazione di beni militari speciali viene rilasciata nella misura in cui l'esportazione non contravviene ad accordi internazionali, a misure di controllo internazionali o a misure coercitive conformemente alla legge sugli embarghi.³⁷ Lo stesso vale nel caso in cui le Nazioni Unite o gli 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.³⁸ I permessi vengono inoltre rifiutati se vi sono ragioni di supporre che i beni in questione sono utilizzati per lo sviluppo, la produzione o l'impiego di armi nucleari, biologiche o chimiche oppure di aeromobili senza equipaggio destinati all'impiego di queste armi o se l'esportazione serve alla proliferazione di simili armi.³⁹

Se vi è motivo di ritenere che l'esportazione contribuisce all'armamento convenzionale di uno Stato il cui comportamento minaccerebbe la sicurezza regionale o globale oppure sosterebbe gruppi terroristici o criminali, l'autorizzazione è pure rifiutata.⁴⁰ Di conseguenza, il rilascio di autorizzazioni all'esportazione per beni militari speciali dipende in misura notevole da decisioni internazionali e da indizi concreti. Il motivo di ciò è dovuto al fatto che i beni militari speciali presentano rischi minori rispetto al materiale bellico.

5 Confronto delle legislazioni di alcuni Paesi scelti e della Svizzera

5.1 Scelta dei Paesi da confrontare

Il postulato chiede dapprima di esaminare se la legislazione e la prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera sono restrittive nel confronto con la concorrenza internazionale. A tale scopo occorre in una prima fase definire più precisamente quali Stati sono compresi nella definizione di concorrenza internazionale.

Sembra evidente che un confronto con gli Stati europei assume un'importanza prioritaria. Infatti tutta una serie di Stati membri dell'Unione europea fa registrare un volume di esportazioni di materiale bellico altrettanto elevato rispetto a quello della Svizzera. Come si è detto in precedenza, il confronto in tal senso dovrebbe comprendere in primo luogo Paesi che prevedono condizioni quadro di diritto internazionale e di politica estera simili a quelle della Svizzera. Tra gli Stati europei, l'Austria e la Svezia si avvicinano maggiormente alla situazione della Svizzera per quanto riguarda la neutralità e i principi di politica estera. Per questo motivo occorre innanzitutto considerare questi due Stati europei per stabilire un confronto in merito alla loro legislazione e alla rispettiva prassi nell'ambito dell'esportazione di materiale bellico.

Il confronto con altri Stati europei può senz'altro permettere di ottenere determinate indicazioni. Tuttavia, occorre sempre tenere presente che tali Stati non sono soggetti agli stessi limiti validi per la Svizzera nell'ambito del diritto internazionale e alle stesse condizioni quadro in materia di politica estera per quanto riguarda l'esportazione di materiale bellico. Per stabilire un confronto in questo senso entrano in considerazione soprattutto la Germania, l'Italia e la Francia, ossia tre Stati confinanti con la Svizzera. Anche il Belgio, i Paesi Bassi e la Norvegia potrebbero essere interessanti a tale proposito, dal momento che prevedono in parte condizioni simili in materia di politica economica e di politica estera.

³⁷ Art. 6 cpv. 1 LBDI

³⁸ Art. 6 cpv. 2 LBDI

³⁹ Art. 6 cpv. 1 OBDI

⁴⁰ Art. 6 cpv. 1bis LBDI e art. 6 cpv. 1 OBDI

La focalizzazione su questi Stati europei è giustificabile anche perché diverse aziende d'armamento svizzere fanno parte di un gruppo internazionale con sede o succursali in un altro Paese europeo. Altre aziende collaborano strettamente con aziende estere che hanno sede in Europa. In una certa misura, tali aziende, che cooperano con aziende d'armamento estere, hanno anche la possibilità di condurre i loro affari attraverso uno dei rispettivi Paesi.

Per i motivi esposti, nel presente rapporto la legislazione e la prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera vengono confrontate, da un lato, con quelle dell'Austria e della Svezia e, dall'altro, con quelle di Francia, Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Norvegia. In singoli casi vengono menzionati altri Paesi per permettere un ulteriore confronto.

5.2 Regolamentazione dell'Unione europea

I Paesi scelti per stabilire un confronto con la Svizzera, ad eccezione della Norvegia, sono membri dell'Unione europea. Già nel 1998 quest'ultima ha intrapreso i primi sforzi a favore dell'armonizzazione del controllo delle esportazioni degli Stati membri elaborando il Codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi⁴¹. Nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune esso è stato sostituito dalla Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia militare e attrezzature militari⁴² (Posizione comune).

La Posizione comune contiene norme vincolanti per l'azione politica degli Stati membri per quanto riguarda il controllo delle esportazioni di beni d'armamento. La sua attuazione spetta ai singoli Stati membri nell'ambito della loro politica nazionale e della rispettiva legislazione. La maggior parte dei Paesi dell'UE dispone di una propria legislazione, mentre altri, come ad esempio il Lussemburgo, applicano direttamente la Posizione comune. La regolamentazione e l'applicazione della procedura di autorizzazione per le esportazioni di beni d'armamento – e quindi la decisione in merito a un'esportazione concreta di beni d'armamento – resta di esclusiva competenza degli Stati membri. Questo è il motivo della differente prassi in materia di esportazioni tra i diversi Stati membri dell'UE.

5.2.1 Definizione di attrezzature militari

Basandosi sulla Posizione comune, l'Unione europea emana regolarmente un elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea.⁴³ Esso serve quale punto di riferimento giuridicamente non vincolante per gli elenchi nazionali degli Stati membri in materia di tecnologia militare e di attrezzature militari, pertanto non li sostituisce direttamente. Tale elenco enumera in modo esaustivo le attrezzature militari che occorre controllare. Dal punto di vista del contenuto questo elenco corrisponde all'elenco dei beni d'armamento elaborato a livello internazionale in occasione dell'Accordo di Wassenaar. Siccome l'elenco dei beni militari speciali all'allegato 3 OBDI riporta anche l'elenco dei beni d'armamento di Wassenaar, non sussistono differenze tra le varie definizioni dei beni d'armamento.

⁴¹ Codice di condotta dell'UE per le esportazioni di armi del 5 giugno 1998, Consiglio dell'Unione europea, documento n. 8675/2/98, Rev 2.

⁴² Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia militare e attrezzature militari, GU L 335 del 13.12.2008, pag. 99. Si veda l'allegato (cap. 8.3).

⁴³ Si veda l'elenco attuale elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea del 27 febbraio 2012, Consiglio dell'Unione europea (PESC), documento n. 2012/C 85/01, GU C 85 del 22.3.2012. pag. 1.

5.2.2 Procedura di autorizzazione

La competenza di rilasciare autorizzazioni per affari con l'estero inerenti ai beni d'armamento spetta, come già menzionato in precedenza, ai singoli Stati membri dell'UE. Essi disciplinano in proprio le rispettive procedure di autorizzazione e applicano autonomamente le relative disposizioni. In linea di principio tutti gli Stati dell'UE dispongono di una procedura di autorizzazione simile a quella prevista in Svizzera. Ogni affare con l'estero deve essere autorizzato nel singolo caso da un'autorità o eventualmente dal rispettivo governo. In generale le procedure di autorizzazione degli Stati dell'UE sono più complicate, più dispendiose e richiedono tempi più lunghi rispetto alla procedura in vigore in Svizzera. Inoltre gli sforzi intrapresi dall'Unione europea per giungere a un mercato interno comune hanno permesso di emanare una direttiva che dovrebbe semplificare le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa.⁴⁴

5.2.3 Criteri di autorizzazione

Il contenuto principale della Posizione comune dell'Unione europea è costituito da otto criteri di cui si tiene conto per l'autorizzazione di un'esportazione. Lo Stato responsabile esamina ogni esportazione in base⁴⁵:

1. al rispetto degli obblighi internazionali del Paese responsabile;
2. al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario da parte del Paese destinatario;
3. alla situazione interna del Paese destinatario;
4. al mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionale;
5. alla sicurezza nazionale del Paese responsabile nonché di quella dei Paesi amici e alleati;
6. al comportamento del Paese destinatario nei confronti della comunità internazionale;
7. al rischio che le attrezzature militari da esportare siano sviate o vengano riesportate;
8. alla compatibilità dell'esportazione di attrezzature militari con la capacità produttiva tecnica ed economica del Paese destinatario.

I criteri della Posizione comune sono strutturati in modo analogo e contengono in ampia misura gli stessi elementi che sono elencati nei principi e nei criteri di autorizzazione previsti dalla legislazione svizzera. Anche se i primi sono più precisi e sono formulati in modo più completo, essi contengono però soltanto in misura limitata elementi da prendere in considerazione.

La differenza più rilevante tra la legislazione svizzera e la Posizione comune dell'Unione europea consiste non tanto negli elementi da prendere in considerazione, quanto piuttosto nel modo di includerli nella valutazione. Come nella legislazione svizzera, i criteri sono formulati in generale e vengono «valutati» o «tenuti in considerazione».

I criteri che dovrebbero giustificare un «rifiuto» nella politica degli Stati membri non hanno il loro punto di connessione – diversamente dai criteri di esclusione dell'OMB - in una situazione generale nel Paese destinatario (ad es. la violazione grave e sistematica dei diritti umani), ma mettono in relazione l'esportazione di ogni singolo bene d'armamento con la sua utilizzazione nel Paese destinatario (ad es. l'impiego di un bene d'armamento allo scopo di

⁴⁴ Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, GU L 146 del 10.6.2009, pag. 1, recentemente modificata dalla Direttiva 2012/10/UE, GU L 85 del 24.3.2012, pag. 3.

⁴⁵ Per il testo integrale della Posizione comune si veda l'allegato (cap. 9.3).

commettere violazioni dei diritti umani). La formulazione dei criteri è scelta in modo tale che per la valutazione non è di per sé determinante una semplice circostanza generale nel Paese destinatario, ma unicamente un eventuale influsso di un'esportazione concreta sulla rispettiva circostanza.

Nella legislazione svizzera, invece, un'esportazione in applicazione del diritto internazionale, degli obblighi internazionali e dei principi della politica estera svizzera è sempre esclusa, ad esempio, se il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale, se esso viola in modo grave e sistematico i diritti umani o figura tra i Paesi meno sviluppati nell'elenco in vigore dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, stilato dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE, a prescindere dal fatto che l'esportazione concreta sia in relazione con i rispettivi motivi di rifiuto.

Conformemente alla Posizione comune, per contro, le esportazioni dovrebbero essere rifiutate soltanto se esiste un rischio evidente che i beni d'armamento da esportare vengono utilizzati a fini di aggressione contro un altro Paese, per far valere con la forza una rivendicazione territoriale o a fini di repressione interna. È inoltre previsto un rifiuto se un'esportazione nel Paese destinatario provoca o prolunga conflitti armati oppure aggrava tensioni o conflitti in corso in tale Paese. Il grado di sviluppo di un Paese destinatario determina un'esclusione soltanto nel caso in cui l'acquisto dei beni d'armamento richiesti sia assolutamente sproporzionato rispetto alle sue possibilità.

Il collegamento con l'influsso dell'esportazione sulla situazione in loco o il rischio evidente di un utilizzo abusivo pone relativamente in alto la soglia prevista per un rifiuto, poiché si devono fornire indizi concreti. Per essere in grado di valutarli, la Posizione comune non esige soltanto di tenere conto della situazione nel Paese destinatario, ma anche del tipo di beni d'armamento da esportare. Per questo motivo un bene d'armamento può essere esportato fintantoché la sua esportazione non comporti conseguenze negative su una circostanza problematica esistente nel Paese destinatario. Di conseguenza, secondo la Posizione comune, è possibile fornire, ad esempio, pezzi d'artiglieria per la difesa contraerea a un Paese che commette violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani, poiché in linea di principio tali sistemi di difesa contraerea non si prestano a tale scopo. La legislazione svizzera ammette una tale procedura unicamente se nel Paese destinatario non vengono commesse violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani, non sono in corso conflitti armati e il Paese destinatario non rientra fra i Paesi meno sviluppati, poiché i relativi criteri escludono ogni esportazione e quindi non permettono di tenere conto in modo differenziato del tipo di bene d'armamento.

5.3 Legislazioni dell'Austria e della Svezia

La Posizione comune e le altre regolamentazioni dell'Unione europea concernenti il trasferimento di beni d'armamento devono essere attuate dagli Stati membri dell'UE nell'ambito della loro politica e legislazione nazionale. Nell'ottica di un confronto con la legislazione svizzera sono soprattutto interessanti quelle divergenze che sono in contrasto con le disposizioni svizzere. Come è stato menzionato in precedenza, l'Austria e la Svezia dispongono di condizioni quadro analoghe a quelle della Svizzera a causa della loro neutralità e del loro posizionamento in materia di politica estera.

Attualmente l'Austria sta effettuando una revisione approfondita delle sue basi legali. In tale ambito è stato di recente stabilito che occorre prendere in considerazione il rispetto dei diritti umani e la richiesta vincolante di dichiarazioni di non riesportazione. Inoltre l'elenco delle attrezzature militari dell'Unione europea viene ora applicato direttamente. La legislazione austriaca prevede criteri di autorizzazione che escludono il rilascio di autorizzazioni

all'esportazione e motivi che rendono comunque possibile un'autorizzazione.⁴⁶ Il contenuto dei criteri di autorizzazione corrisponde alla Posizione comune dell'Unione europea. È quindi previsto anche il criterio secondo cui occorre escludere le esportazioni di beni d'armamento se vi sono riserve nell'ambito della politica di sicurezza, di tipo militare o altri dubbi di importanza paragonabile. Inoltre l'Austria prende in considerazione l'influsso di un'esportazione sulla criminalità internazionale o sul terrorismo.⁴⁷ L'Austria esclude in modo categorico, analogamente alla Svizzera, le esportazioni di beni d'armamento in regioni nelle quali ha luogo un conflitto armato o un tale conflitto minaccia di scoppiare oppure nelle quali vi è il rischio di altre tensioni. Il criterio di esclusione inerente ai diritti umani è formulato nel senso che le esportazioni di beni d'armamento vengono rifiutate se esiste il pericolo che questi beni saranno utilizzati per la repressione dei diritti umani.⁴⁸

La Svezia prevede due categorie di attrezzature militari, analogamente alle categorie del materiale bellico e dei beni militari speciali, la cui lista è tuttavia meno dettagliata rispetto a quella dell'elenco delle attrezzature militari dell'Unione europea.⁴⁹ La procedura di autorizzazione svedese prevede che, in linea di principio, una domanda di esportazione di equipaggiamento militare da combattimento deve essere rifiutata e che, di conseguenza, occorre motivare ogni autorizzazione in tal senso. Per questo motivo l'esportazione di equipaggiamento militare da combattimento è autorizzata soltanto se è possibile motivarla dal punto di vista della politica di sicurezza e di difesa e non è in contrasto con la politica estera svedese.⁵⁰ Una direttiva svedese spiega le condizioni di autorizzazione che occorre valutare.⁵¹ In linea di principio la Svezia permette il trasferimento di beni d'armamento nel caso in cui esso è stato sviluppato nell'ambito di un'azienda comune (*joint venture*). Sempre secondo tale direttiva, le esportazioni di beni d'armamento verso Stati nordici, neutrali e membri dell'UE non sono in contrasto, in linea di principio, con la politica estera svedese. Analogamente alla Svizzera, tali esportazioni di beni d'armamento vengono rifiutate se il Paese destinatario è coinvolto in un conflitto armato internazionale, se all'interno del Paese destinatario si verificano disordini caratterizzati dall'uso di armi oppure sono commesse violazioni gravi o sistematiche dei diritti umani.

5.4 Legislazioni di alcuni Paesi scelti e di altri Stati

5.4.1 Regolamentazioni degli altri Stati membri dell'UE a confronto: Germania, Italia, Francia, Belgio e Paesi Bassi

Le regolamentazioni tedesche e francesi rinunciano – a prescindere da singole eccezioni – a un obbligo di autorizzazione per componenti, assemblaggi e parti staccate di armi da guerra.⁵² Anche i revolver e le pistole, il software militare e il materiale per la direzione del tiro non sono praticamente soggetti alle disposizioni legali previste per l'esportazione di armi

⁴⁶ Si veda Kunsttext zum Kriegsmaterialgesetz – KMG, BGBl. Nr. 540/1977, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 72/2011, par. 3, 2. (solo in tedesco).

⁴⁷ Aussenhandelsgesetz del 28 aprile 2011, par. 10.

⁴⁸ Si veda Zweite Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend zur Durchführung des Aussenhandelsgesetzes 2011 (Zweite Aussenhandelsverordnung 2011) (Entwurf).

⁴⁹ Si veda List of Military Equipment for Combat Purposes (MEC) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300) und List of Other Military Equipment (OME) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300).

⁵⁰ The Military Equipment Act (1992:1300), Section 1.

⁵¹ Swedish Guidelines for the Exportation of Military Equipment and other Forms of Collaboration Abroad, Excerpts from the Military equipment Act, 1992.

⁵² Per la Germania si veda la lista delle armi da guerra (Anlage zu Para. 1 Abs. 1 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen), e per la Francia si veda Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés, art. 13, 1.

da guerra.⁵³ Al contrario, la legislazione belga estende il catalogo delle attrezzature militari che occorre controllare e vi include anche il materiale per il servizio d'ordine.⁵⁴ L'elenco francese delle attrezzature militari, che riproduce l'elenco delle attrezzature militari dell'Unione europea, comprende inoltre equipaggiamenti che sono concepiti per la guerra elettronica nonché satelliti, razzi spaziali e le rispettive rampe di lancio.⁵⁵

Le procedure di autorizzazione dei singoli Paesi si assomigliano notevolmente. Oltre al permesso individuale per affari con l'estero, la Francia e l'Italia prevedono un'autorizzazione da ottenere prima della conclusione del rispettivo affare.⁵⁶ Essa deve essere richiesta in ogni caso allo scopo di poter condurre trattative concrete a tale proposito. I Paesi Bassi hanno disciplinato per legge l'autorizzazione globale per il trasferimento di beni d'armamento verso gli Stati membri della NATO, affinché determinati beni possano essere esportati in misura praticamente illimitata verso tali Paesi.⁵⁷ Anche la Germania e l'Italia non prevedono, in linea di principio, limitazioni per le esportazioni destinate agli Stati membri della NATO.⁵⁸ Il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo permettono il trasporto illimitato di beni d'armamento nel quadro dell'Unione economica del Benelux.⁵⁹ Attualmente gli Stati membri dell'UE stanno per introdurre, nell'ambito dell'attuazione della Direttiva che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa, licenze generali e autorizzazioni globali per affari previsti tra gli Stati membri dell'UE. A tale proposito i vari Stati sono progrediti in modo molto diverso.⁶⁰

Per quanto concerne l'applicazione dei criteri di autorizzazione, la Germania ha stabilito in un documento di principio politico che le esportazioni di beni d'armamento devono essere autorizzate in modo restrittivo e non dovrebbero servire alla costituzione di capacità specifiche nell'ambito delle esportazioni.⁶¹ Il Belgio aggiunge all'elemento del terrorismo anche l'elemento del traffico di droga.⁶² Secondo il diritto italiano – analogamente alla Svizzera – occorre rifiutare un'autorizzazione in caso di conflitto armato o in caso di violazioni dei diritti umani da parte del Paese destinatario.⁶³

5.4.2 La regolamentazione della Norvegia

Un confronto con la Norvegia può essere interessante nella misura in cui questo Paese, come la Svizzera, non è membro dell'Unione europea. Occorre tuttavia considerare che la

⁵³ *Ibid*, Teil B, V. Rohrwaffen und I. Flugkörper.

⁵⁴ Flemish Peace Institute, «Benchmarking Arms Export Controls: a region and its neighbours», Report (March 2007), pag. 25.

⁵⁵ Arrêté du 17 juin 2009 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation, ML 11 e Décret n° 95-589 du mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, art. 3.

⁵⁶ Per quanto la Francia si veda Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, Chapitre 5, art. 2335-2, e per l'Italia si veda Fondazione pour la recherche stratégique, «The Transfer Directive: perceptions in European countries and recommendations», recherches & documents (n° 04/2010), pag. 57.

⁵⁷ Flemish Peace Institute, *supra*, n. 53, pag. 42.

⁵⁸ Per la Germania si veda Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, vom 19. Januar 2000, Kapitel II, 1. e, per l'Italia si veda Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. uff., 14 luglio, n. 163), Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, art. 9 par. 4.

⁵⁹ Flemish Peace Institute, *supra*, n. 53, pag. 35.

⁶⁰ In merito al progetto di legge della Francia si veda Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité (Projet de loi).

⁶¹ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, vom 19. Januar 2000, Preamble und Kapitel III, 1.

⁶² Law of 5 August 1991 relating to the importation, the exportation, and the transit of arms, munitions, and material having specifically a military use and related technology, art. 4.

⁶³ Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. uff., 14 luglio, n. 163), Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, art. 1, 6a e 6d.

Norvegia fa parte della NATO. La legislazione norvegese suddivide i beni d'armamento in due categorie diverse caratterizzate da conseguenze differenti.⁶⁴ La prima categoria ha una dimensione più ampia rispetto alla nozione di materiale bellico definita nella LMB e comprende anche beni come i dispositivi mimetici, l'equipaggiamento d'esercizio e l'attrezzatura per la comunicazione.⁶⁵ La seconda categoria corrisponde a grandi linee ai beni militari speciali definiti nella LBDI. La procedura di autorizzazione equivale a quella prevista in Svizzera.

I criteri determinanti per l'autorizzazione sono formulati, da un lato, in apposite direttive, mentre dall'altro si rinvia agli otto criteri definiti nella Posizione comune dell'Unione europea.⁶⁶ Le direttive invitano a prendere in considerazione i problemi politici e i diritti democratici nel Paese destinatario.⁶⁷ A tale scopo i potenziali Paesi destinatari vengono suddivisi in tre gruppi differenti.⁶⁸ L'ostacolo rappresentato dal rilascio di un'autorizzazione si situa a un livello diverso a seconda del rispettivo gruppo e in funzione della relativa categoria di beni.

5.4.3 Regolamentazioni di altri Stati

I controlli delle esportazioni di beni d'armamento riflettono gli interessi politici, economici e strategici di uno Stato nel contesto internazionale. Di conseguenza, le disposizioni determinanti o eventualmente la loro interpretazione verranno costantemente adeguate al contesto internazionale e agli interessi dello Stato in questione. La Danimarca, un Paese che dispone di un'industria degli armamenti specializzata, ma di dimensioni ridotte, ha ad esempio una legislazione relativamente severa che prevede, tra l'altro, che i beni da controllare siano definiti in modo molto ampio. Il Canada dichiara applicabili gli otto criteri della Posizione comune dell'Unione europea, anche se le esportazioni verso gli Stati Uniti sono in linea di principio autorizzate nel quadro del «Defence Production Sharing Agreement».⁶⁹

In Giappone era finora in vigore un ampio divieto delle esportazioni di beni d'armamento. Per promuovere l'industria degli armamenti indigena e la cooperazione internazionale nel settore dei beni d'armamento, tuttavia, il governo giapponese sta attualmente sviluppando un controllo delle esportazioni che permetta di effettuare affari con l'estero.⁷⁰ Attualmente gli Stati Uniti stanno attuando un'ampia riforma nell'ambito del controllo delle esportazioni.⁷¹ Occorre soprattutto organizzare in modo più trasparente ed efficiente le procedure interne.⁷² Per un numero considerevole di beni d'armamento viene in sostanza agevolato anche il controllo delle esportazioni. Inoltre gli affari con l'estero con alcuni Paesi non sono più soggetti all'obbligo dell'autorizzazione. Il retroscena della riforma è costituito dall'esigenza di

⁶⁴ Regulations to the implementation of control of the export of strategic goods, services and technology, laid down by the Ministry of Foreign Affairs on 4 July 2007, par. 1 lettre c e Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use, Chapter 2, par. 2.

⁶⁵ Control List I – Arms, ammunition, other military equipment and components and related technology, par. 13.

⁶⁶ Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use, Chapter I, par.1.

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ *Ibid*, Chapter II, par. 1

⁶⁹ Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2010, pag. 35 e Defence Production Sharing Agreement between Canada and the United States of America, Letter of Agreement, 27.7.1956.

⁷⁰ Si veda tra l'altro Jane's Defence Weekly, «Japanese industry seeks advice after export ban lift», 11 gennaio 2012, pag. 6.

⁷¹ Jane's Defence Weekly, «Road to recovery?», 7 dicembre 2011, pagg. 30 - 32.

⁷² Per una descrizione precisa della procedura di autorizzazione americana si veda Yann Aubin and Arnaud Idiart, «Export Control Law and Regulations Handbook», Wolters Kluwer (2011), pagg. 374 segg.

competitività e di una maggiore cooperazione internazionale nel settore dei beni d'armamento e delle relative acquisizioni.

5.5 Confronto finale

In conclusione si può affermare che la definizione di beni d'armamento dell'Unione europea corrisponde all'incirca a quella della Svizzera. In linea di principio la procedura di autorizzazione della Svizzera è organizzata in modo analogo a quella degli Stati membri dell'UE, ma si rivela meno complicata e più efficiente. I trasferimenti di beni d'armamento tra gli Stati membri dell'UE beneficiano di notevoli agevolazioni.

Nella legislazione svizzera sul materiale bellico i criteri di autorizzazione per l'esportazione di beni d'armamento sono formulati in modo più severo rispetto alla Posizione comune dell'Unione europea, che prevede uno standard minimo per gli Stati dell'UE. Anche se entrambe le regolamentazioni si basano più o meno sugli stessi elementi di valutazione, la legislazione svizzera prevede però criteri di esclusione che permettono in generale di escludere un'esportazione a causa della situazione esistente nel Paese destinatario, mentre i criteri corrispondenti previsti dall'Unione europea mettono in relazione le conseguenze di un'esportazione concreta con la situazione esistente nel Paese destinatario. Da ciò può risultare un margine di apprezzamento più ampio per l'autorità che rilascia le autorizzazioni se la legislazione nazionale non è più severa della Posizione comune.

A livello dei singoli Stati è possibile constatare talune differenze sia tra le regolamentazioni di alcuni Stati membri dell'UE che rispetto alle disposizioni dell'UE. Di conseguenza, da un lato, la definizione di beni d'armamento è formulata in modo più restrittivo o più ampio e, dall'altro, gli otto criteri della Posizione comune sono completati o concretizzati da considerazioni nazionali. Le regolamentazioni nazionali dell'Austria e della Svezia sono paragonabili a quelle della Svizzera: per quanto riguarda il criterio inerente ai conflitti armati, infatti, esse sono molto simili se si tiene conto dei punti di vista politici e di diritto internazionale applicabili agli Stati neutrali; per quanto concerne la situazione in materia di diritti umani, la regolamentazione svedese segue quella svizzera, mentre nel disciplinamento austriaco è stato attuato il criterio, meno ampio, previsto dalla Posizione comune dell'UE. La regolamentazione della Norvegia prevede soltanto differenze minime rispetto alla legislazione svizzera. Differenze maggiori nella legislazione nazionale esistono nei confronti di certi Stati dell'UE, che in particolare prevedono regolamentazioni speciali per l'esportazione verso Stati membri della NATO. In generale si constata tuttavia che le divergenze rispetto alla maggior parte degli Stati europei messi a confronto sono minime. La questione di sapere in quale misura le differenze menzionate si riflettono sulla prassi in materia di autorizzazioni per le esportazioni di beni d'armamento deve essere valutata di volta in volta basandosi sulle esportazioni autorizzate nel corso degli ultimi anni.

6 Confronto tra la prassi in materia di autorizzazioni di alcuni Paesi scelti e della Svizzera

6.1 Esportazioni globali di beni d'armamento

Calcolare l'entità globale delle esportazioni di beni d'armamento è estremamente difficile. Il *Congressional Research Service* (CRS, Washington, DC) stima che nel 2010 sono state

effettuate esportazioni di beni d'armamento per un valore di 40 miliardi di dollari americani.⁷³ Lo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), specializzato in questioni di sicurezza internazionali, dal 2008 non pubblica più valori misurati in valuta, ma utilizza ormai indicatori di tendenze calcolati in modo uniforme.⁷⁴ Le esportazioni nel 2007, stimate dal SIPRI in dollari americani, corrispondono al doppio delle esportazioni dello stesso anno calcolate dal *Congressional Research Service* (CRS), il che evidenzia in modo esemplare la difficoltà di calcolare le esportazioni di beni d'armamento a livello mondiale.

I motivi principali di queste difficoltà risiedono in particolare nella situazione incoerente e incompleta dell'informazione da parte degli Stati responsabili. A complicare la situazione si aggiunge il fatto che sia i beni d'armamento che i rispettivi affari con l'estero vengono definiti in modo differente e quindi non vengono inseriti in misura uniforme nelle statistiche determinanti.⁷⁵ Infine occorre rammentare che le indicazioni nelle statistiche si basano su valori monetari. Esse riflettono soltanto in modo limitato il valore militare di un bene d'armamento (il prezzo di una pistola decorata a mano, ad esempio, può essere di venti volte superiore al valore abituale) e la quantità effettiva. Occorre inoltre precisare che gli affari con l'estero delle aziende d'armamento, che si svolgono tramite consorzi transfrontalieri, filiali o mediante una produzione su licenza nel Paese destinatario, non trovano necessariamente spazio nelle statistiche delle esportazioni.⁷⁶ Questi dati di fatto complicano notevolmente il confronto tra le esportazioni di beni d'armamento dei diversi Paesi.

Il SIPRI stima che il volume globale delle esportazioni di beni d'armamento tra il 2006 e il 2010 superi del 24 per cento quello raggiunto nel periodo tra il 2001 e il 2005.⁷⁷ I cinque principali Paesi esportatori – gli Stati Uniti, la Russia, la Germania, la Francia e la Gran Bretagna – coprono assieme circa il 75 per cento del volume globale.⁷⁸ I cinque principali Paesi destinatari tra il 2006 e il 2010 sono stati l'India, la Cina, la Corea del Sud, il Pakistan e la Grecia.⁷⁹

Se si effettua una ripartizione tra le diverse regioni nel periodo dal 2006 al 2010, il 43 per cento del volume globale di materiale esportato è stato fornito a Paesi dell'Asia e dell'Australia, il 21 per cento all'Europa, il 17 per cento a Paesi del Vicino Oriente, il 12 per cento all'America e il 7 per cento all'Africa.⁸⁰ Queste percentuali dovrebbero riflettere approssimativamente la situazione del mercato nel prossimo futuro.

⁷³ Congressional Research Service (Richard F. Grimmet, Specialist in International Security), «Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003 – 2010», 22.9.2011, Summary.

⁷⁴ SIPRI Yearbook 2011, *supra*, n. 32, pagg. 295 - 297.

⁷⁵ La Germania e l'Austria, ad esempio, non definiscono come armi da guerra i revolver, le pistole e nella maggior parte dei casi le relative componenti (si veda cap. 4.3.1). Di conseguenza, le esportazioni di tali beni non sono elencate nelle relative statistiche.

⁷⁶ La produzione su licenza di beni d'armamento non trova spazio nelle statistiche delle esportazioni poiché il trasferimento di know-how, pur essendo soggetto ad autorizzazione, non rappresenta un'esportazione materiale vera e propria. Gli affari con l'estero dei consorzi o delle filiali di un'impresa vengono registrati – nella misura in cui le componenti commercializzate non sono considerate beni d'armamento – soltanto nella statistica delle esportazioni del Paese esportatore che autorizza l'esportazione dell'intero prodotto.

⁷⁷ SIPRI Yearbook 2011, *supra*, n. 32, pag. 271.

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ *Ibid*

I cinque fornitori principali di armi convenzionali e i loro acquirenti principali nel periodo 2006 - 2010

Paesi esportatori	Quota sulle esportazioni globali di armi	Principali Paesi destinatari (quota sulle esportazioni totali del Paese esportatore)		
		Primi	Secondi	Terzi
Stati Uniti	30 %	Corea del Sud: 14%	Australia: 9%	EAU: 8%
Russia	23 %	India: 33%	Cina: 23%	Algeria: 13%
Germania	11 %	Grecia: 15%	Sudafrica: 11%	Turchia: 10%
Francia	7 %	Singapore: 23%	EAU: 16%	Grecia: 12%
Gran Bretagna	4 %	Stati Uniti: 23%	Arabia Saudita: 19%	India: 13%

Fonte: SIPRI Yearbook 2011, Tabella 6.1, pag. 273.

6.2 Esportazioni svizzere di beni d'armamento e prassi in materia di autorizzazioni

Nel 2011 la Svizzera ha esportato beni d'armamento per un valore di 1977,4 milioni di franchi, di cui 872,7 milioni (44%) sono stati destinati a materiale bellico e 1104,7 (56%) a beni militari speciali. In rapporto alle esportazioni complessive svizzere, le esportazioni di beni d'armamento ammontano allo 0,95 per cento. In confronto con gli ultimi anni ciò significa che si è verificato un aumento notevole. Secondo una ripartizione tra i vari continenti, nel 2011 la Svizzera ha fornito beni d'armamento per un valore di 582,3 milioni di franchi (materiale bellico: 495,5 mio.) all'Europa, 1185,1 milioni (materiale bellico: 318,1 mio.) all'Asia, 141,1 milioni (materiale bellico: 46,6 mio.) all'America, 56,5 milioni (materiale bellico: 6,1 mio.) all'Africa e 13,1 milioni (materiale bellico: 6,3 mio.) all'Australia.⁸¹

Gli acquirenti principali di beni d'armamento svizzeri sono tradizionalmente gli Stati dell'Europa occidentale. La prassi in materia di autorizzazioni per le esportazioni in tali Paesi può essere definita liberale. Ciò è dovuto al fatto che questi Paesi si sono impegnati a favore degli standard previsti dal regime internazionale di controllo delle esportazioni e che in generale non vi sono motivi di rifiuto.

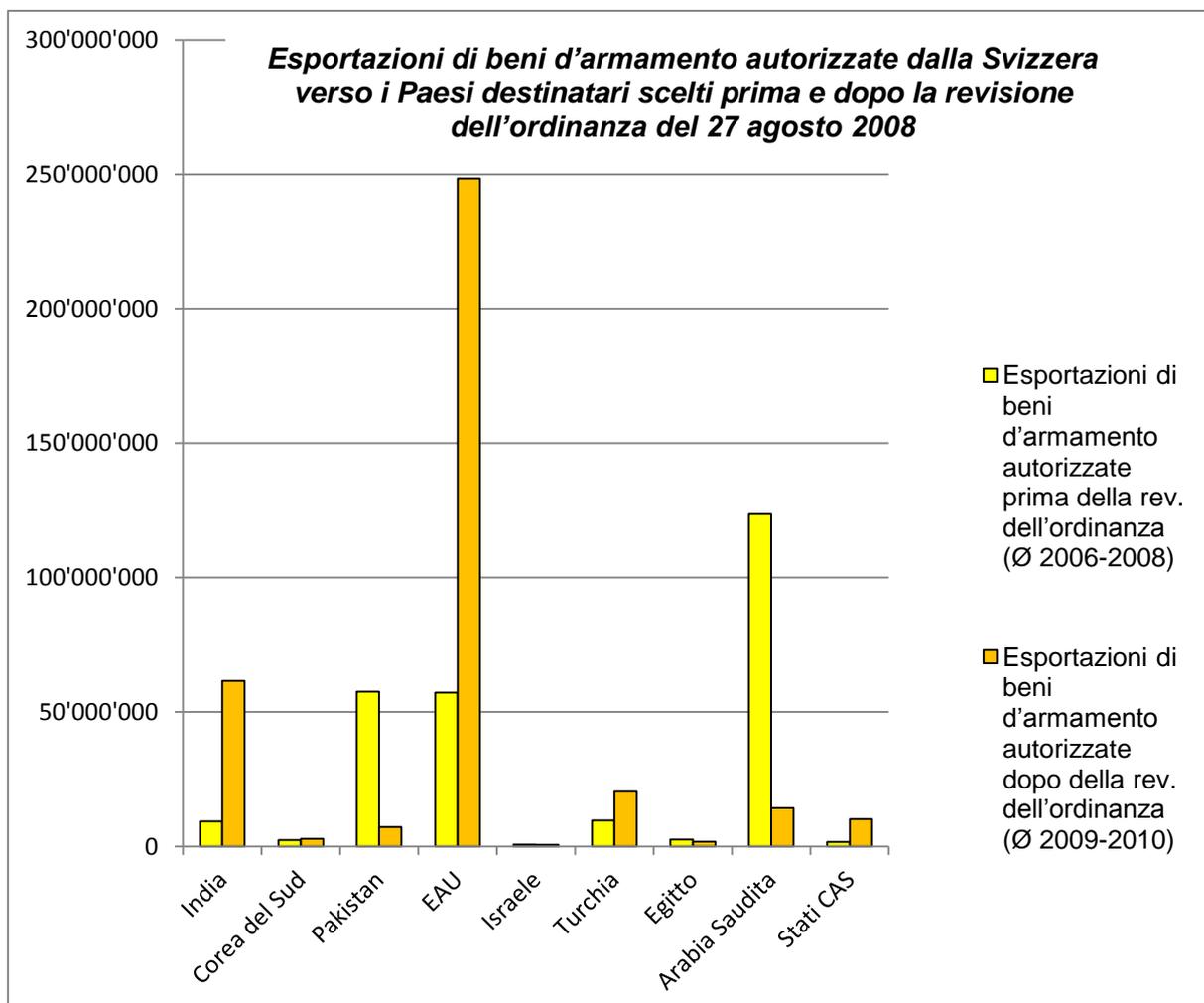
Il fatto di aver completato l'articolo 5 OMB inserendo ulteriori criteri di esclusione, entrati in vigore il 12 dicembre 2008, ha comportato per alcuni Paesi un inasprimento sostanziale della prassi in materia di autorizzazioni. Il 25 marzo 2009, infatti, il Consiglio federale ha deciso di non autorizzare più domande di esportazione di materiale bellico verso l'Egitto, l'Arabia Saudita e il Pakistan. Facevano eccezione soltanto le forniture di pezzi di ricambio e di munizioni di beni già consegnati⁸² nonché le domande di esportazione di armi da fuoco portatili e di armi corte da fuoco a uso privato o sportivo.⁸³ Il Consiglio federale ha motivato la propria decisione con il peggioramento della situazione all'interno di tali Paesi o il peggioramento della situazione in materia di diritti umani. In seguito, le esportazioni verso il Pakistan e soprattutto verso l'Arabia Saudita sono diminuite nettamente tra il 2009 e il 2010. Le esportazioni verso l'Egitto sono invece rimaste praticamente invariate a un livello molto basso.

⁸¹ *Ibid*

⁸² Si veda art. 23 LMB.

⁸³ Si veda art. 5 cpv. 3 OMB.

Il Consiglio federale ha confermato il 25 marzo 2009 che le forniture di materiale bellico all'India e alla Corea del Sud sono teoricamente possibili. Per altri Paesi, come Israele, o per i Paesi che vengono considerati meno sviluppati, la modifica dell'ordinanza non ha cambiato quasi nulla, poiché già in precedenza non erano praticamente state autorizzate esportazioni di materiale bellico in questi Paesi. Il grafico seguente illustra il cambiamento derivato dalla revisione dell'ordinanza nella prassi svizzera in materia di autorizzazioni nei confronti di alcuni Paesi.



6.3 Scelta dei Paesi destinatari da confrontare

Per stabilire un confronto tra la prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera e quella di altri Paesi si possono prendere in considerazione, da un lato, le domande di esportazione autorizzate globalmente da un Paese e, dall'altro, le domande di esportazione verso un determinato Paese destinatario che sono state approvate, nonché il loro rapporto reciproco.⁸⁴ Siccome le esportazioni di beni d'armamento verso la maggior parte dei Paesi europei beneficia di un'agevolazione della procedura e dal momento che i criteri di esclusione introdotti mediante la revisione dell'ordinanza non comportano praticamente mai un rifiuto delle autorizzazioni di esportazione per i Paesi europei, questi ultimi non sono adatti per un confronto.

⁸⁴ Nel presente rapporto sono confrontati i volumi delle esportazioni autorizzate e non quelli delle esportazioni effettive. Le esportazioni effettive non possono essere prese in considerazione per stabilire un confronto, poiché i dati necessari sono disponibili soltanto in singoli casi.

Dal punto di vista della Svizzera, la scelta dei Paesi destinatari da confrontare è veramente rappresentativa se la prassi in materia di autorizzazioni nei confronti di un Paese viene potenzialmente influenzata dai criteri di esclusione introdotti. Inoltre si dovrebbe superare un volume critico di autorizzazioni all'esportazione per poter parlare effettivamente di tendenze misurabili. Questi criteri di scelta escludono la maggior parte dei Paesi del Sudamerica e dell'Asia.

I Paesi destinatari che a tale proposito si prestano a un confronto delle prassi in materia di autorizzazioni sono l'India, la Corea del Sud, il Pakistan, gli Emirati Arabi Uniti, Israele, la Turchia, l'Egitto e l'Arabia Saudita. In questo contesto i mercati di sbocco più vasti sono soprattutto l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti. Tuttavia, anche l'India, il Pakistan e la Corea del Sud rientrano fra i Paesi importatori di beni d'armamento economicamente più importanti. Le esportazioni verso Paesi destinatari che figurano nell'elenco dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, stilato dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE⁸⁵, si prestano pure a un confronto, poiché il loro sviluppo sostenibile viene sostanzialmente pregiudicato da spese sproporzionate per i beni d'armamento.

6.4 Esportazioni autorizzate dalla Svizzera e da alcuni Paesi scelti

La tabella seguente illustra in quale misura la Svizzera e alcuni Stati europei scelti appositamente hanno autorizzato esportazioni di beni d'armamento verso un determinato Paese destinatario e globalmente, in media annua, tra il 2006 e il 2010. Inoltre dalla tabella si desume quale quota delle esportazioni autorizzate globalmente è rappresentata dalle esportazioni autorizzate verso Paesi destinatari scelti.

La media delle esportazioni autorizzate per un singolo Paese destinatario fornisce indicazioni interessanti in merito al volume effettivo di esportazioni autorizzate e quindi in merito alle relative ripercussioni sull'armamento fornito al Paese destinatario. La media delle esportazioni autorizzate globalmente dà un'idea dell'importanza di un Paese quale esportatore di beni d'armamento. La quota delle esportazioni autorizzate verso un determinato Paese destinatario rispetto alle esportazioni autorizzate globalmente fornisce informazioni utili in merito alla sua importanza per il Paese esportatore.

I dati sono rappresentati sotto forma di valori medi annui per illustrare le possibili tendenze e per compensare singoli valori massimi. Siccome occorre valutare le conseguenze della revisione dell'ordinanza del 27 agosto 2008 sulla prassi in materia di autorizzazioni, per la Svizzera viene indicato, da un lato, il valore delle autorizzazioni all'esportazione rilasciate in media in un anno durante il periodo dal 2006 al 2008 e, dall'altro, nel periodo tra il 2009 e il 2010.

I diagrammi circolari che seguono la tabella mettono in relazione le esportazioni autorizzate dalla Svizzera a livello internazionale, in media annua, per il periodo tra il 2006 e il 2010, con quelle di alcuni Paesi europei. Lo stesso viene illustrato anche per le esportazioni autorizzate in totale verso i rispettivi Paesi destinatari. Gli altri grafici (diagrammi a barre) rappresentano le esportazioni autorizzate in media per un determinato Paese destinatario e la quota delle esportazioni autorizzate per un Paese destinatario rispetto alle esportazioni autorizzate globalmente.

⁸⁵ Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Repubblica Centrafricana, Ciad, Comoros, Repubblica democratica del Congo, Gibuti, Guinea equatoriale, Eritrea, Etiopia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambico, Myanmar, Nepal, Niger, Ruanda, Samoa, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Solomon Islands, Somalia, Sudan, Tanzania, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen e Zambia.

Confronto delle autorizzazioni rilasciate per i beni d'armamento della Svizzera e di alcuni Paesi scelti secondo le statistiche delle esportazioni

		Paesi esportatori									
		Francia	Germania	Italia	Austria	Svezia	Paesi Bassi	Belgio	Svizzera (Ø 2006-2008)	Svizzera (Ø 2009-2010)	Norvegia
Paesi destinatari	India	941 501 233 6,97 %	127 209 685 1,77 %	185 285 157 2,66 %	1 896 386 0,09 %	52 683 913 3,02 %	12 921 259 0,79 %	24 129 746 1,50 %	9 305 097 1,05 %	61 619 916 6,87 %	2 788 0,00 %
	Corea del Sud	423 491 364 3,14 %	843 211 667 11,72 %	35 067 932 0,50 %	1 656 833 0,08 %	26 542 643 1,51 %	6 910 389 0,42 %	1 327 459 0,08 %	2 357 425 0,27 %	2 856 610 0,32 %	694 484 0,09 %
	Pakistan	361 897 627 2,68 %	171 114 367 2,38 %	183 775 431 2,64 %	51 367 933 2,55 %	302 912 659 17,34 %	6 674 430 0,41 %	8 497 827 0,53 %	57 516 816 6,52 %	7 180 642 0,80 %	-
	EAU	1 953 603 720 14,47 %	333 202 372 4,63 %	260 547 833 3,74 %	30 004 744 1,49 %	46 970 198 2,69 %	4 487 513 0,27 %	12 933 841 0,81 %	57 249 550 6,49 %	248 539 102 27,69 %	619 773 0,08 %
	Israele	116 289 384 0,86 %	42 019 831 0,58 %	1 500 029 0,02 %	510 772 0,03 %	-	500 127 0,03 %	3 536 013 0,22 %	765 545 0,09 %	621 382 0,07 %	-
	Turchia	251 055 666 1,86 %	220 490 218 3,06 %	382 036 629 5,49 %	1 168 235 0,06 %	240 325 0,01 %	43 795 174 2,74 %	18 560 834 1,17 %	9 709 473 1,10 %	20 449 687 2,28 %	3 324 491 0,43 %
	Egypte	192 168 809 1,42 %	49 975 900 0,69 %	22 597 487 0,32 %	385 072 0,02 %	650 705 0,04 %	8 648 831 0,53 %	5 794 983 0,36 %	2 630 926 0,30 %	1 755 227 0,20 %	4 637 357 0,59 %
	Arabia Saudita	1 630 003 867 12,07 %	179 747 569 2,50 %	481 499 769 6,91 %	139 796 983 6,93 %	18 359 796 1,05 %	5 531 097 0,34 %	289 747 343 18,05 %	123 603 145 14,01 %	14 289 992 1,59 %	12 864 300 1,65 %
	Stati CAS	83 587 855 0,62 %	116 030 920 1,61 %	14 140 471 0,20 %	3 677 371 0,18 %	355 497 0,02 %	1 861 353 0,11 %	12 003 861 0,75 %	1 711 922 0,19 %	10 137 828 1,13 %	-
	Mondo	16 878 234 938	7 195 441 183	6 963 694 086	2 017 262 756	1 747 202 560	1 637 603 320	1 605 487 466	882 208 299	897 435 812	780 580 904

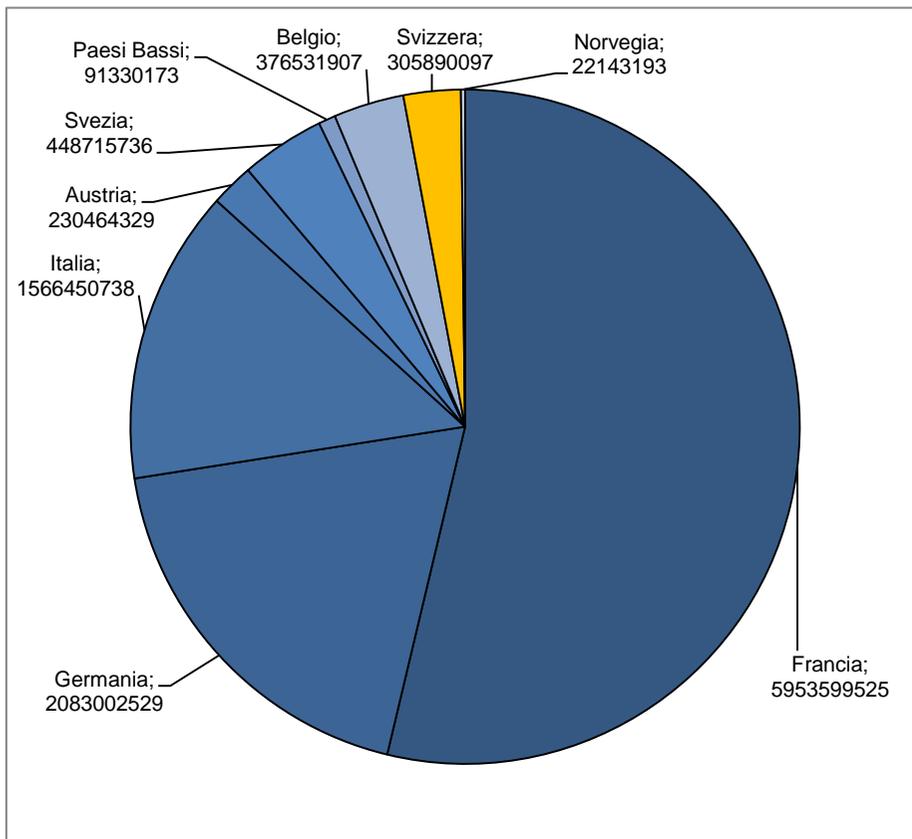
Indicazioni:

- Media delle esportazioni di beni d'armamento autorizzate annualmente tra il 2006 e il 2010 per Paese esportatore in franchi svizzeri
- Rapporto tra la media delle esportazioni di beni d'armamento autorizzate annualmente tra il 2006 e il 2010 per Paese esportatore e la media delle sue esportazioni di beni d'armamento autorizzate globalmente ogni anno tra il 2006 e il 2010

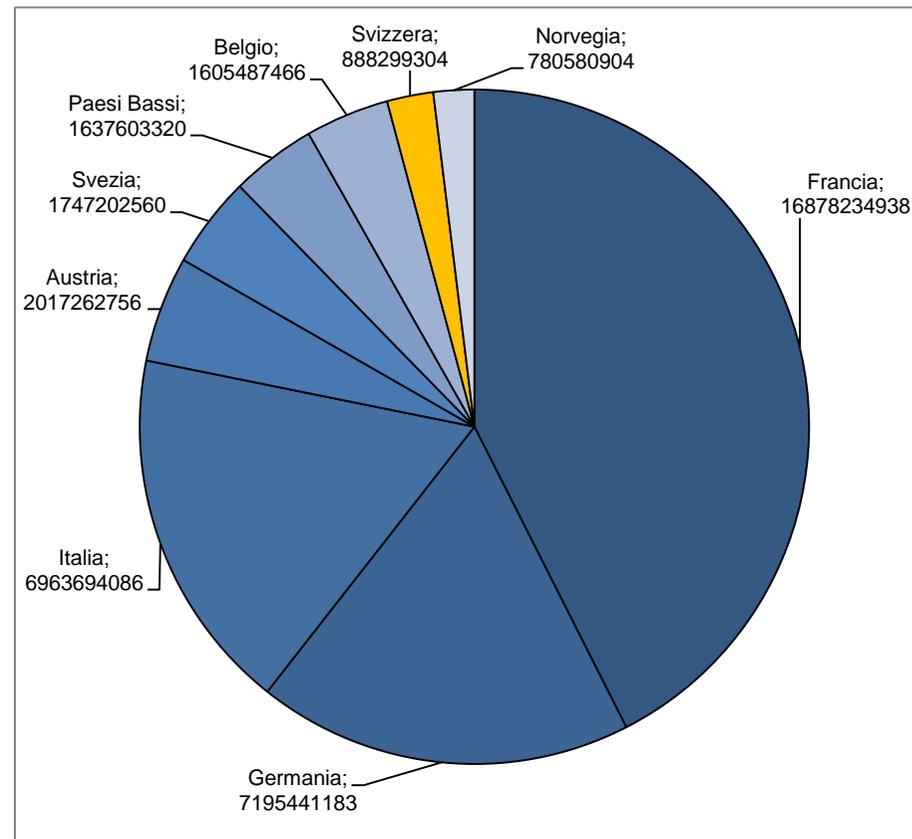
Fonti:

- Svizzera: statistiche delle esportazioni della SECO
- Stati dell'UE: rapporti annuali del Consiglio dell'UE che definiscono norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia militare e attrezzature militari (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea)
- Norvegia: rapporti annuali del Ministero degli affari esteri al Parlamento sull'esportazione di materiale per la difesa dalla Norvegia, controllo delle esportazioni e cooperazione internazionale nella «non proliferazione»
- Tassi di cambio: Banca nazionale svizzera (cambio medio annuale), si veda www.bns.ch

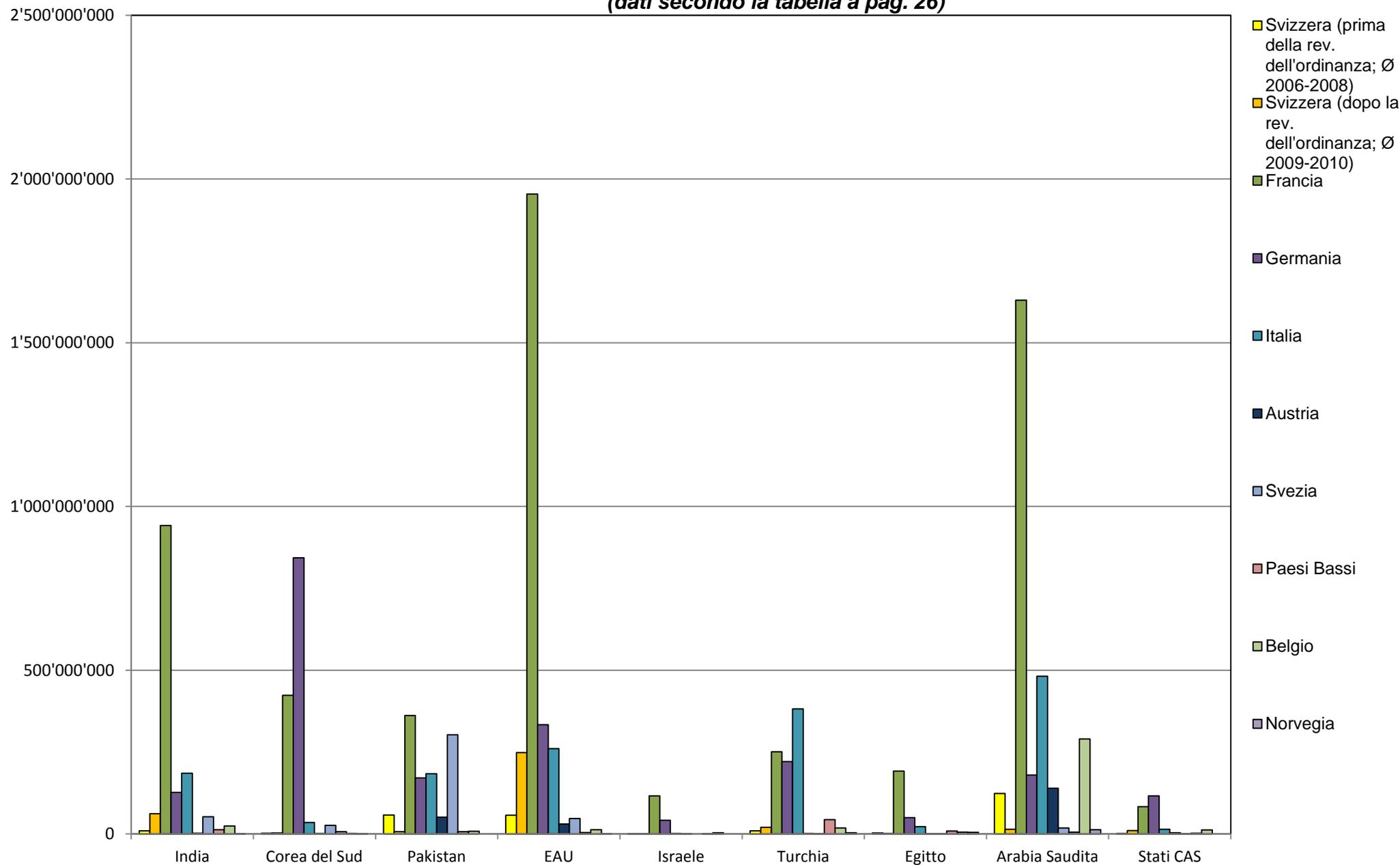
Esportazioni totali di beni d'armamento autorizzate verso i Paesi destinatari scelti, valore annuo medio (2006-2010) per Paese esportatore (dati secondo la tabella a pag. 26)



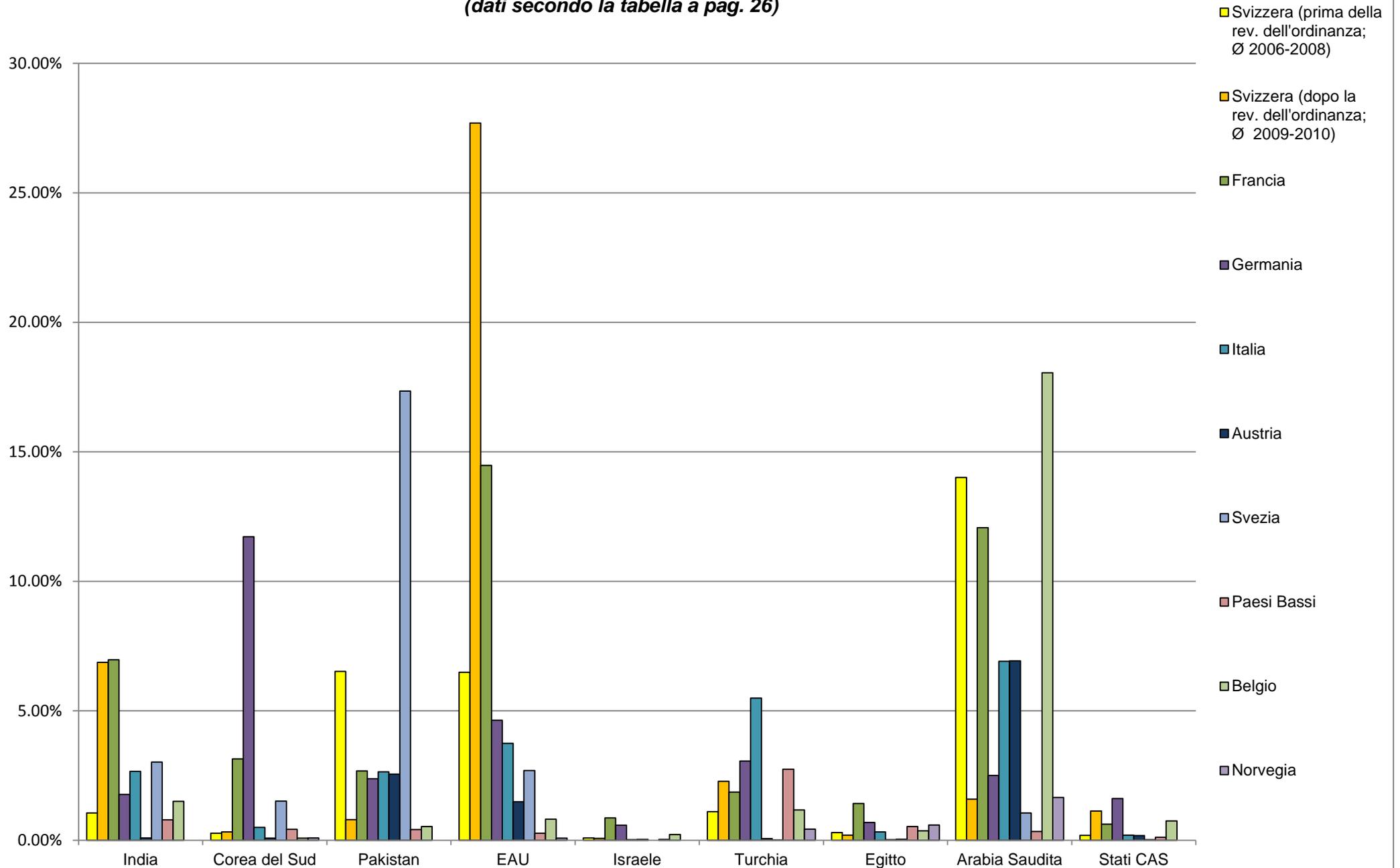
Esportazioni totali di beni d'armamento autorizzate, valore annuo medio (2006-2010) per Paese esportatore (dati secondo la tabella a pag. 26)



Esportazioni di beni d'armamento autorizzate, valore annuo medio (Svizzera: 2006 - 2008 e 2009 - 2010; altri Paesi esportatori: 2006 - 2010) per Paese destinatario (dati secondo la tabella a pag. 26)



Quota di esportazioni di beni d'armamento autorizzate sul totale delle esportazioni di beni d'armamento autorizzate, valore annuo medio (Svizzera: 2006-2008 e 2009-2010; altri Paesi esportatori: 2006 -2010) per Paese destinatario (dati secondo la tabella a pag. 26)



6.5 Confronto delle statistiche delle esportazioni

Se si considerano le autorizzazioni all'esportazione di importanti Paesi esportatori come la Francia, la Germania e l'Italia, è possibile individuare facilmente quali Paesi destinatari rientrano fra gli acquirenti principali. La Corea del Sud sembra essere un mercato importante per la Germania. Per la Francia, invece, sono clienti importanti gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita e l'India, mentre per l'Italia la Turchia. Sebbene le quote relative assai basse per ogni Paese destinatario lasciano supporre una prassi restrittiva in materia di autorizzazioni da parte dei Paesi esportatori, il volume assoluto di esportazioni autorizzate e quindi l'influsso sull'armamento convenzionale del Paese destinatario è comunque notevole.

Se si analizzano le esportazioni autorizzate dai Paesi che dispongono di un'industria degli armamenti paragonabile a quella della Svizzera, si constata che i mercati d'esportazione più importanti sono l'Arabia Saudita per l'Austria e il Belgio, il Pakistan per la Svezia e la Turchia per i Paesi Bassi. A prescindere dai tre grandi Paesi esportatori, tutti i Paesi scelti assumono un atteggiamento moderato nell'autorizzare esportazioni verso Israele; occorre comunque precisare che anche nel caso della Germania, della Francia e dell'Italia le rispettive autorizzazioni rappresentano una quota relativamente esigua. Il criterio del conflitto armato previsto nelle differenti legislazioni sembra avere gli effetti auspicati nel caso di conflitti evidenti e persistenti, come ad esempio in Israele.

Se si considera il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione a favore di Paesi destinatari che rientrano fra i Paesi meno sviluppati, risalta il fatto che tutti i Paesi scelti, ad eccezione della Germania, prevedono una prassi piuttosto restrittiva in materia di autorizzazioni. Occorre tuttavia rammentare che questi Paesi offrono un potenziale di mercato limitato per beni d'armamento di alta qualità e di conseguenza costosi provenienti dall'Europa occidentale. In generale si può affermare che la Norvegia persegue una prassi estremamente restrittiva in materia di autorizzazioni nei confronti di questi Paesi destinatari.

Un confronto tra la prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera e quella di Paesi scelti appositamente evidenzia prassi differenti. Nei confronti dell'India, la prassi svizzera in materia di autorizzazioni dopo il 2009 corrisponde in ampia misura a quella dei Paesi di riferimento. Per quanto riguarda il Pakistan, dal 2009 si può parlare di una prassi molto restrittiva in materia di autorizzazioni. Soprattutto la Svezia applica nei confronti del Pakistan una prassi decisamente permissiva rispetto a quella della Svizzera. Il volume di esportazioni autorizzato dall'Austria verso il Pakistan corrisponde all'incirca a quello della Svizzera prima del 2009. La modifica avviata nel 2009 nei confronti dell'Arabia Saudita ha introdotto una prassi estremamente restrittiva in materia di autorizzazioni. Sorprendentemente proprio l'Italia ha autorizzato volumi enormi di esportazioni di beni d'armamento verso l'Arabia Saudita, sebbene la legislazione italiana escluda categoricamente le esportazioni verso Paesi che commettono violazioni dei diritti umani.⁸⁶ La Svezia, che prevede una disposizione analoga, ha autorizzato esportazioni verso l'Arabia Saudita in una misura paragonabile a quella della Svizzera. L'Austria ha dal canto suo autorizzato volumi considerevoli di esportazioni di beni d'armamento verso l'Arabia Saudita. La prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera nei confronti degli Emirati Arabi Uniti corrisponde all'incirca a quella dei Paesi da confrontare in tale ambito. L'aumento del volume di autorizzazioni constatato a partire dal 2009 è motivato dall'autorizzazione all'esportazione di 25 aerei d'addestramento militari del tipo Pilatus PC-21 per un valore di circa 450 milioni di franchi. Questo affare sarebbe stato autorizzato anche prima della revisione.

⁸⁶ Si veda *supra*, n. 55.

Per quanto riguarda la Corea del Sud si può parlare, nel confronto con i tre Paesi esportatori più importanti, di una prassi molto restrittiva, mentre rispetto agli altri Paesi da confrontare in tale ambito la prassi vigente è piuttosto restrittiva. Le esportazioni di beni d'armamento verso la Turchia e verso Israele vengono trattate in modo restrittivo dalla Svizzera e anche dagli altri Paesi esportatori, sia medi che piccoli. L'Egitto in generale è stato rifornito soltanto in misura limitata di beni d'armamento dai Paesi esportatori scelti; tuttavia la prassi della Svizzera è da considerare moderata in confronto a quella della Francia, della Germania, della Norvegia e dei Paesi Bassi.

Per quanto concerne i Paesi meno sviluppati, la prassi svizzera in materia di autorizzazioni va ritenuta mediamente moderata. Il volume relativamente importante delle esportazioni autorizzate verso questi Paesi nel 2009 e nel 2010 è riconducibile a un'autorizzazione all'esportazione verso l'Angola per la fornitura di veicoli di sminamento per un valore di 19,6 milioni di franchi. Questi ultimi sono stati acquisiti nel quadro di un programma di sminamento delle Nazioni Unite e attualmente non sono più soggetti all'obbligo di autorizzazione.

6.6 Esportazioni di beni d'armamento verso l'Arabia Saudita e nel resto del Medio Oriente

Per avere un'idea più precisa in merito alla prassi in materia di autorizzazioni di differenti Paesi, si esaminano qui di seguito in dettaglio alcuni affari concreti conclusi con l'Arabia Saudita. La Germania, ad esempio, ha autorizzato la produzione su licenza, in Arabia Saudita, di fucili d'assalto del tipo HK G36 sviluppati secondo il modello tedesco.⁸⁷ Inoltre la Gran Bretagna fornirà all'Arabia Saudita 72 aerei da combattimento del tipo Eurofighter Typhoon, alla cui produzione partecipano in misura determinante aziende d'armamento tedesche, italiane e spagnole.⁸⁸ Entrambi gli affari non figurano nelle statistiche delle esportazioni tedesche.⁸⁹ Il governo tedesco, inoltre, ha autorizzato nel mese di luglio 2010 l'esportazione di 270 carri armati del tipo Leopard 2A7+, che sono equipaggiati specialmente per combattere le insurrezioni, verso l'Arabia Saudita.⁹⁰

La «primavera araba», scoppiata all'inizio del 2011, ha avuto unicamente effetti limitati e temporanei sulla prassi in materia di autorizzazioni della maggior parte dei Paesi europei nei confronti dei Paesi colpiti dai disordini. Le esportazioni verso l'Arabia Saudita, ad esempio, sono state sospese unicamente dai Paesi Bassi, che sono rappresentati in modo esiguo sul mercato saudita. La Svizzera, invece, aveva rifiutato già in precedenza l'autorizzazione ad esportazioni verso la Tunisia, lo Yemen e l'Arabia Saudita. Anche le esportazioni verso l'Egitto sono praticamente vietate dal mese di marzo 2009. In quest'ottica la Svizzera ha reagito agli avvenimenti e agli sconvolgimenti della «primavera araba» in modo più rapido e meno frammentario rispetto a Paesi paragonabili. I criteri di esclusione formulati in termini assoluti all'articolo 5 capoverso 2 LMB non permettono, ad esempio, che venga bloccata soltanto l'esportazione di beni destinati alla repressione. Di conseguenza, i provvedimenti adottati dalla Svizzera hanno avuto un effetto estremamente globale.

⁸⁷ Die Zeit, «Optimal im Nahkampf: Das Rüstungsunternehmen Heckler & Koch steht wegen Waffenausfuhren abermals in der Kritik», 9.2.2012, pag. 28.

⁸⁸ www.eurofighter.com/international/currentcustomers/ksa-page.html

⁸⁹ *Supra*, n. 37.

⁹⁰ Spiegel Online, «Contradiction Coalition: Tank Reveals New Arms Exports Approach», 7.12.2011.

6.7 Confronto finale

I Paesi destinatari scelti a tale scopo (India, Corea del Sud, Pakistan, Emirati Arabi Uniti, Israele, Turchia, Egitto, Arabia Saudita e Stati che rientrano fra i Paesi meno sviluppati) sono stati riforniti in misura differente di beni d'armamento dai Paesi esportatori esaminati nel presente rapporto (Francia, Germania, Italia, Austria, Svezia, Paesi Bassi, Belgio e Norvegia). A tale proposito sia l'entità assoluta delle autorizzazioni rilasciate che la loro quota relativa rispetto alle esportazioni complessive varia notevolmente.

L'eccezione è rappresentata dai casi in cui non sono state effettuate esportazioni di beni d'armamento in un determinato Paese destinatario. Contrariamente alla prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera a partire dal 2009, le esportazioni di beni d'armamento verso l'Arabia Saudita sono state generalmente autorizzate in ampia misura. Rispetto agli altri Paesi europei, la Svizzera ha autorizzato in modo molto moderato tali esportazioni verso il Pakistan. La prassi in materia di autorizzazioni nei confronti dell'Egitto è rimasta generalmente restrittiva.

Nel caso dell'Austria e della Svezia non si riscontra una deroga alla prassi in materia di autorizzazioni rispetto a quella vigente in Svizzera. Per quanto concerne l'Arabia Saudita, l'Austria è un po' più permissiva della Svizzera. La prassi svedese in materia di autorizzazioni corrisponde all'incirca a quella della Svizzera a partire dal 2009. Tuttavia, proprio nel 2010 è stato autorizzato un importante affare che ha suscitato parecchie critiche in ampie cerchie della popolazione. Le esportazioni verso il Pakistan sono state autorizzate molto volentieri dalla Svezia. L'Austria ha autorizzato le esportazioni verso il Pakistan nella stessa misura in cui la Svizzera l'aveva fatto prima del 2009, il che ha comportato, a partire dal 2009, una prassi relativamente più permissiva in materia di autorizzazioni. Nei confronti dell'Egitto l'Austria e la Svezia, come la Svizzera, hanno autorizzato in modo molto moderato le esportazioni di beni d'armamento.

I Paesi Bassi e la Norvegia fanno registrare un volume relativamente moderato di esportazioni autorizzate di beni d'armamento verso i Paesi destinatari scelti. I grandi Paesi esportatori, ossia la Francia, la Germania e l'Italia, hanno invece autorizzato volumi enormi di esportazioni di beni d'armamento. È degno di nota il fatto che, durante il periodo di tempo preso in esame, i Paesi esportatori hanno inasprito soltanto in modo molto limitato e temporaneo la loro prassi in materia di autorizzazioni in seguito agli avvenimenti della «primavera araba».

7 Conclusioni e misure possibili

7.1 Conclusioni relative alla legislazione e alla prassi in materia di autorizzazioni

Dal presente confronto risulta che l'Austria e la Svezia, che si trovano in una situazione generale simile a quella della Svizzera in materia di diritto internazionale e di politica estera, dispongono di una legislazione analoga. Nelle rispettive prassi in materia di autorizzazioni sono state constatate alcune differenze. Ciò si evidenzia in particolare esaminando la prassi dell'Austria nei confronti dell'Arabia Saudita e quella della Svezia nei confronti del Pakistan.

Entrambi gli Stati hanno infatti autorizzato volumi di esportazioni verso questi due Paesi nettamente più elevati rispetto alla Svizzera.⁹¹

Le grandi nazioni esportatrici di beni d'armamento come la Francia, la Germania e l'Italia, presentano pure differenze minime rispetto alla legislazione svizzera, mentre le rispettive prassi in materia di autorizzazioni sono più accomodanti, in particolare in relazione alle esportazioni di materiale bellico verso l'Arabia Saudita, il Pakistan e l'Egitto. A tale proposito gli interessi economici assumono spesso un ruolo prioritario nella valutazione delle relative autorizzazioni. La Francia, ad esempio, pratica una promozione attiva delle esportazioni per i beni d'armamento. La Germania accorda un sostegno indiretto alle esportazioni di beni d'armamento mediante una sorta di assicurazione contro i rischi delle esportazioni. Soprattutto rispetto a questi Stati è possibile affermare che la prassi svizzera in materia di esportazioni è più moderata. Anche in confronto all'Austria e alla Svezia, comunque, si constata in determinati settori una prassi più restrittiva. Ciò è evidenziato dall'analisi della prassi in materia di autorizzazioni e può peraltro essere motivato soltanto parzialmente dalla legislazione. Questo dato risulta particolarmente evidente dall'esempio della collaborazione dell'industria svizzera degli armamenti con le sue filiali o con le aziende partner all'estero. In definitiva, il confronto della legislazione svizzera e della sua prassi in materia di autorizzazioni con quelle dei suoi concorrenti europei mostra che entrambe sono più restrittive, tranne che per quanto concerne i beni militari speciali.

7.2 Importanza per l'industria svizzera degli armamenti

Il volume delle acquisizioni di beni d'armamento dell'esercito svizzero è nettamente diminuito nel corso degli ultimi anni ed è poco probabile che questa tendenza si inverta in un prossimo futuro. Da questa evoluzione risulta che anche le ordinazioni dell'esercito svizzero all'industria degli armamenti indigena fanno registrare una riduzione. Per poter sopravvivere e svilupparsi nonostante ciò, le aziende d'armamento svizzere dipendono in misura crescente da ordinazioni provenienti dall'estero.

Il mantenimento in Svizzera di una capacità industriale adeguata alle esigenze della difesa nazionale e la possibilità di esportare a tale scopo beni d'armamento sono previsti espressamente dalla legge sul materiale bellico, ma devono rispettare gli obblighi internazionali e i principi di politica estera della Svizzera (art. 1 LMB). La possibilità di esportare beni d'armamento a queste condizioni è stata confermata dai cittadini e da tutti i Cantoni il 29 novembre 2009 in occasione della votazione sull'iniziativa popolare «Per il divieto di esportare materiale bellico». La sopravvivenza dell'industria svizzera degli armamenti può essere garantita unicamente se esiste la possibilità di rifornire i mercati di sbocco esteri. A causa dei tagli previsti nei budget della difesa degli Stati europei, le aziende d'armamento svizzere sono sempre più spesso costrette a rivolgersi a nuovi mercati al di fuori dei mercati europei tradizionali.

Siccome l'industria europea degli armamenti risente delle stesse difficoltà, anch'essa deve estendere le proprie possibilità di smercio. La concorrenza internazionale è decisamente accanita sui mercati emergenti, come nel Medio Oriente. I Paesi che applicano una prassi in materia di autorizzazioni fondamentalmente restrittiva si trovano nella difficile situazione di dover conquistare nuovi mercati allo scopo di permettere all'industria degli armamenti indigena di continuare a ricevere un numero sufficiente di ordinazioni. La legislazione e la prassi in materia di autorizzazioni restrittive della Svizzera possono, o potrebbero eventualmente, bloccare in parte l'accesso dell'industria svizzera degli armamenti a interi

⁹¹ Si vedano i dati della tabella a pag. 26: esportazioni autorizzate di beni d'armamento verso l'Arabia Saudita: Svizzera: 14 milioni di franchi / Austria: 140 milioni di franchi / Svezia: 18 milioni di franchi; verso il Pakistan: Svizzera: 7 milioni di franchi / Austria: 51 milioni di franchi / Svezia: 303 milioni di franchi.

mercati di sbocco. Siccome le operazioni inerenti ai beni d'armamento sono spesso in relazione con la fornitura di altri beni o con la prestazione di altri servizi (ad es. cilindri idraulici, sistemi di navigazione o simulatori), esiste il rischio di perdere, in caso di rifiuto del rilascio di un'autorizzazione, anche tali ordinazioni politicamente meno problematiche. La reputazione di un produttore o di un fornitore affidabile, che ha un'importanza determinante nel settore dei beni d'armamento, può essere difficilmente mantenuta se la necessaria sicurezza giuridica non è garantita per un periodo abbastanza lungo.

Oltre ad altri fattori, le limitazioni regolamentari menzionate in precedenza possono comportare una diminuzione delle ordinazioni per l'industria svizzera degli armamenti, fatto che rischia di tradursi in una riduzione delle sue capacità. Per la Svizzera ciò significa la perdita di conoscenze specifiche, di possibilità di ricerca, di posti di lavoro e infine anche di una parte delle capacità industriali importanti per la difesa che sarà difficile (ri)acquisire.

7.3 Modifiche possibili della prassi in materia di autorizzazioni

Il secondo mandato del postulato consisteva nell'esaminare le possibilità che permetterebbero di eliminare le differenze constatate per le esportazioni verso l'Arabia Saudita e il Pakistan nel confronto con gli Stati presi in considerazione. Innanzitutto occorre valutare se sia possibile avvicinare la prassi svizzera in materia di autorizzazioni a quella dei suoi concorrenti europei modificando l'interpretazione della legislazione pertinente. Questo approccio si basa sull'articolo 5 capoverso 1 lettera e OMB, secondo cui in caso di autorizzazione per affari con l'estero occorre considerare la posizione dei Paesi che partecipano con la Svizzera a regimi internazionali di controllo delle esportazioni. L'obiettivo di questa disposizione consiste, da un lato, nel poter valutare meglio e in modo più diversificato la situazione nel Paese destinatario. D'altro lato si tratta di garantire una certa armonizzazione con i Paesi che rispettano valori e obblighi internazionali paragonabili.

In base ai risultati ottenuti dai confronti effettuati risulta che diversi Stati presi in considerazione accordano un'importanza maggiore rispetto alla Svizzera agli argomenti economici in caso di autorizzazione per affari con l'estero. In linea di principio la legislazione svizzera, e in particolare l'articolo 1 LMB e, in misura limitata, anche l'articolo 5 capoverso 1 lettera e OMB, permettono all'autorità competente per il rilascio delle autorizzazioni di prendere in considerazione gli aspetti economici. Per questo motivo la possibilità più semplice per eliminare le differenze constatate rispetto alla concorrenza estera consisterebbe nell'accordare in futuro un'importanza maggiore al mantenimento di una capacità industriale adeguata alle esigenze della difesa nazionale.

La legislazione attuale (art. 1 e art. 22 LMB nonché art. 5 OMB) non permetterebbe tuttavia una simile modifica della prassi. Eventuali possibilità in tal senso risultano soprattutto da una diversa ponderazione e applicazione dei criteri di autorizzazione da valutare. Siccome però i criteri di esclusione di cui all'articolo 5 capoverso 2 LMB sono formulati in termini assoluti, una modifica esplicita della prassi sarebbe poco probabile nel quadro della legislazione attuale. Analogamente si potrebbe anche prendere in considerazione, quale misura di accompagnamento, l'eventualità di aprire l'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) alle esportazioni di beni d'armamento. Tuttavia, ciò permetterebbe di ottenere soltanto alcuni miglioramenti specifici.

7.4 Modifiche possibili della situazione giuridica

Un miglioramento effettivo delle condizioni quadro per l'industria svizzera degli armamenti, nel confronto con gli Stati presi in considerazione, potrebbe quindi essere ottenuto

principalmente adeguando la situazione giuridica. Considerato che il quadro stabilito agli articoli 1 e 22 LMB si è rivelato valido e ha riscosso un generale consenso, nel caso di un adeguamento della situazione giuridica si dovrebbe esaminare la possibilità di una revisione dei criteri di autorizzazione previsti all'articolo 5 OMB. Tale esame riguarderebbe principalmente un adeguamento del criterio di esclusione formulato in termini assoluti all'articolo 5 capoverso 2 lettera b OMB.

L'articolo 5 capoverso 2 lettera b OMB esclude le esportazioni di materiale bellico se il Paese destinatario viola in modo grave e sistematico i diritti umani. Soltanto l'Italia e la Svezia applicano una disposizione altrettanto restrittiva che prevede un divieto generale di esportazione di beni d'armamento in base alla situazione generale dei diritti umani nel Paese destinatario.⁹² Occorre tuttavia tenere presente che rispetto all'Italia esistono grandi differenze nell'applicazione della relativa disposizione.⁹³ Anche in confronto alla Svezia questa disposizione dell'ordinanza è applicata in modo puntualmente più restrittivo.⁹⁴ Nelle corrispondenti disposizioni di legge dell'Austria, così come in quelle degli altri Paesi di confronto e nella regolamentazione dell'UE, le esportazioni di beni d'armamento sono invece escluse unicamente se sussiste un rischio elevato che possano essere utilizzate per commettere violazioni dei diritti umani. Contrariamente alle prescrizioni svizzere, questa diversa formulazione consente l'esportazione di beni d'armamento che non sono in rapporto con violazioni dei diritti umani anche verso Stati che violano in modo grave e sistematico tali diritti. Ad esempio, i cannoni contraerei o altri beni d'armamento possono essere esportati in questi Stati se, tenuto conto della loro concezione e delle condizioni vigenti nel Paese destinatario, non dovrebbero ragionevolmente essere impiegati per violare i diritti umani.

La regolamentazione svizzera formulata in termini assoluti in questo settore comporta alcune differenze nella prassi in materia di autorizzazioni rispetto agli Stati presi in esame – tra l'altro anche rispetto all'Austria, che presenta condizioni quadro di diritto internazionale pubblico e di politica estera paragonabili – e quindi degli svantaggi per l'industria svizzera degli armamenti.⁹⁵ Per eliminare questi svantaggi, l'articolo 5 capoverso 2 lettera b OMB dovrebbe essere formulato in modo che le esportazioni di materiale bellico non siano generalmente escluse in presenza di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani nel Paese destinatario, ma che siano rifiutate soltanto se sussiste un rischio elevato che i beni da esportare vengano impiegati per commettere violazioni dei diritti umani. Sul piano della tecnica legislativa, lo stesso risultato si potrebbe ottenere anche con una disposizione derogatoria. Una seconda possibilità sarebbe quella di sopprimere l'intero articolo 5 capoverso 2 OMB. Le esportazioni di materiale bellico sarebbero allora esaminate esclusivamente in base ai criteri di autorizzazione dell'articolo 5 capoverso 1 OMB, come già avveniva prima del 2008. I criteri contenuti nell'articolo 5 capoverso 1 OMB, che vanno considerati nell'ambito della procedura di autorizzazione, sottendono in linea di principio le stesse riflessioni per l'esame della domanda che sono alla base dei criteri di esclusione dell'articolo 5 capoverso 2 OMB, ma lasciano alle autorità incaricate dell'applicazione del diritto un più ampio margine di apprezzamento e non prevedono conseguenze giuridiche vincolanti.

Tutte queste possibilità comportano sia vantaggi che svantaggi. Il vantaggio risiede in un diverso grado di flessibilità a seconda della variante scelta. In tal modo si risponderebbe a un'esigenza dell'industria degli armamenti. Nel caso della prima variante vi è il rischio che un adeguamento del criterio di esclusione introdotto nel 2008 all'articolo 5 capoverso 2 lettera b

⁹² Si vedano pagg. 18 e 19.

⁹³ Si vedano i dati della tabella a pag. 26: Esportazioni di beni d'armamento autorizzate verso l'Arabia Saudita: Svizzera: 14 mio. fr. / Italia: 481 mio. fr.

⁹⁴ Si veda *ibid* Esportazioni di beni d'armamento autorizzate verso il Pakistan: Svizzera: 7 mio. fr. / Svezia: 303 mio. fr.

⁹⁵ Si veda *ibid* Esportazioni di beni d'armamento autorizzate verso l'Arabia Saudita: Svizzera: 14 mio. fr. / Austria: 140 mio. fr.

OMB possa rimettere in discussione l'impegno assunto dalla Svizzera per il rispetto dei diritti umani. A questa critica si potrebbe tuttavia obiettare che, come finora, continuerebbe ad essere esportato unicamente materiale bellico che non si presta in linea di principio a commettere violazioni dei diritti umani. Con la seconda variante si farebbe un passo indietro per quanto concerne la precisazione dei criteri di autorizzazione introdotta con l'aggiunta dell'articolo 5 capoverso 2 OMB nel 2008. Ciò sarebbe contrario alle raccomandazioni contenute nel rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 7 novembre 2006⁹⁶ nonché agli sforzi compiuti dal Consiglio federale nel quadro della votazione del 29 novembre 2009 sull'iniziativa popolare «Per il divieto di esportare materiale bellico».

Nel caso di un adeguamento dell'OMB, si dovrà tener conto delle condizioni quadro legali della LMB, come il rispetto degli obblighi internazionali o dei principi di politica estera della Svizzera. Considerata questa situazione iniziale, occorrerebbe esaminare la possibilità di introdurre altri elementi. In riferimento alla politica svizzera in materia di umani, si potrebbero ad esempio adottare come condizione supplementare per il rilascio di un permesso di esportazione di materiale bellico che, ragionevolmente, non si presta alla violazione dei diritti umani, un miglioramento generale della situazione in un Paese destinatario nel quale i diritti umani vengono violati in modo grave e sistematico. In questi casi si porrebbe la questione della determinazione del miglioramento della situazione in materia di diritti umani in un Paese destinatario in cui tali diritti continuano ad essere violati in modo grave e sistematico.

8 Conclusione

La legislazione e la prassi in materia di autorizzazioni della Svizzera per quanto concerne le esportazioni di beni d'armamento sono paragonabili a quelle dell'Austria e della Svezia, che sono soggette, in materia di esportazioni di materiale bellico, a condizioni quadro simili nell'ambito del diritto internazionale e della politica estera. Tuttavia, anche nei confronti di questi Stati, vi sono alcune differenze in singoli settori. Rispetto ad altri Stati europei, in particolare la Francia, la Germania e l'Italia, esistono differenze specifiche. La differenza più rilevante è rappresentata dal criterio di esclusione concernente i diritti umani, formulato in termini assoluti. Per la Svizzera ne risulta una prassi in materia di autorizzazioni più restrittiva e meno flessibile per quanto riguarda l'esportazione di materiale bellico verso l'Arabia Saudita, ma anche verso il Pakistan.

La differenza in questo senso nel confronto con gli Stati presi in considerazione non può essere eliminata mediante una semplice modifica della prassi in materia di autorizzazioni, ma richiede assolutamente un adeguamento della situazione giuridica. Le varianti auspicabili sono in particolare una modifica dell'articolo 5 capoverso 2 lettera b OMB (criteri di esclusione in caso di violazione grave e sistematica dei diritti umani) o la soppressione dell'intero dell'articolo 5 capoverso 2 OMB.

Secondo il Consiglio federale non sarebbe per ora politicamente opportuno modificare la situazione giuridica. Il Consiglio federale procederà a una nuova valutazione della situazione se, in seguito all'evoluzione economica in Svizzera (congiuntura e mercato del lavoro), vi saranno segnali che il mandato legale iscritto all'articolo 1 LMB, che prevede il mantenimento in Svizzera di una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale, potrebbe essere pregiudicato.

⁹⁶ *Supra*, n. 11.

9 Allegato

9.1 Articoli scelti della legislazione svizzera

9.1.1 Art. 1 LMB Scopo

La legge ha per scopo 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; nel medesimo tempo deve poter essere mantenuta, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale.

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

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.

9.1.3 Art. 5 OMB 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;
- 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 LMB 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. il Paese destinatario figura tra i Paesi meno sviluppati nell'elenco in vigore dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, stilato dal Comitato di aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico;
- d. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, le armi da esportare siano impiegate contro la popolazione civile; o
- e. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, le armi da esportare siano trasferite 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.

9.1.4 Art. 1 LBDI Scopo

La presente legge intende consentire il controllo dei beni a duplice impiego e dei beni militari speciali.

9.1.5 Art. 6 LBDI Rifiuto dell'autorizzazione

¹ L'autorizzazione è rifiutata se:

- a. l'attività prevista contravviene ad accordi internazionali;
- b. l'attività prevista contravviene a misure di controllo internazionali non obbligatorie dal profilo del diritto internazionale, sostenute dalla Svizzera;
- c. sono state ordinate misure coercitive corrispondenti conformemente alla legge sugli embarghi del 22 marzo 2002.

^{1bis} L'autorizzazione è pure rifiutata se vi è motivo di ritenere che l'attività prevista è destinata a sostenere cerchie terroristiche o il crimine organizzato.

² L'autorizzazione per beni militari speciali è pure rifiutata qualora le Nazioni Unite 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.

9.1.6 Art. 6 OBDI Rifiuto del permesso individuale

¹ Il permesso individuale è rifiutato se vi sono ragioni di supporre che i beni che devono essere esportati:

- a. sono utilizzati per lo sviluppo, la produzione o l'impiego di armi biologiche o chimiche (armi BC);
- b. sono 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; o
- c. contribuiscono all'armamento convenzionale di uno Stato il cui comportamento minaccia la sicurezza regionale o globale.

² Per il resto si applicano i motivi di rifiuto di cui all'articolo 6 della legge sul controllo dei beni a duplice impiego.

³ La riesportazione di un bene importato può essere rifiutata se lo Stato d'origine informa la SECO che, per la riesportazione, esige il suo consenso e questo manca.

9.2 Legislazioni e direttive dei Paesi esportatori e dell'Unione europea a confronto

9.2.1 Unione europea

- 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
- Elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea (accettato dal Consiglio il 15 febbraio 2010)

- Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa

9.2.2 Francia

- Ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense
- Arrêté du 2 octobre 1992 relatif à la procédure d'importation, d'exportation et de transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés
- Arrêté du 17 juin 2009 fixant la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une procédure spéciale d'exportation
- Décret n° 95-589 du mai 1995 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions
- Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union européenne et aux marchés de défense et de sécurité (Projet de loi)

9.2.3 Germania

- Aussenwirtschaftsgesetz, zuletzt geändert am 15. Dezember 2011
- Aussenwirtschaftsverordnung, zuletzt geändert am 17. Januar 2012
- Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen), zuletzt geändert am 27. Juli 2011
- Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, vom 19. Januar 2000
- Kriegswaffenliste (Anlage zu Para. 1 Abs. 1 Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen)

9.2.4 Italia

- Legge 09/07/1990 n. 185 (in Gazz. uff., 14 luglio, n. 163), Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento

9.2.5 Austria

- Aussenhandelsgesetz, vom 28. April 2011
- Zweite Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend zur Durchführung des Aussenhandelsgesetzes 2011 (Zweite Aussenhandelsverordnung 2011) (Entwurf)
- Unverbindlicher Kunsttext zum Kriegsmaterialgesetz – KMG, BGBl. Nr. 540/1977, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 72/2011
- Liste der gemäss Para. 4 abs. 2 AussHG 2005 bewilligungspflichtigen Güter

9.2.6 Svezia

- The Military Equipment Act (1992:1300)
- The Military Equipment Ordinance (1992:1303) (Swedish Code of Statutes)
- Swedish Guidelines for the Exportation of Military Equipment and other Forms of Collaboration Abroad, Excerps from the Military equipment Act, 1992
- List of Military Equipment for Combat Purposes (MEC) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300)
- List of Other Military Equipment (OME) in accordance with the Military Equipment Act (1992:1300)

9.2.7 Paesi Bassi

- General Customs Act (Staatsblad 2008, 111)
- General Customs Act Amending Act (Staatsblad 2008, 112)
- Strategic Goods Order (Staatsblad 2008, 252)
- Strategic Goods Implementating Order (Staatsblad 2008, 143)

9.2.8 Belgio

- Law of 25 March 2003, modifying law of 5 August 1991 concerning import, export, and transit of weapons
- Law of 5 August 1991 relating to the importation, the exportation, and the transit of arms, munitions, and material having specifically a military use and related technology
- Royal decree regulating the importation, the exportation, and the transit of arms, munitions, and of material having specifically a military use and related technology, 8 March 1993
- Royal decree regulating the importation, the exportation, and the transit of merchandise, 24 October 1962

9.2.9 Norvegia

- Act of 18 December 1987 relating to Control of the Export of Strategic Goods, Services, Technology, etc.
- Regulations to the implementation of control of the export of strategic goods, services and technology, laid down by the Ministry of Foreign Affairs on 4 July 2007
- Guidelines of 28 February 1992 for the Ministry of Foreign Affairs when dealing with applications concerning the exports of arms, military equipment and components, and technology and services for military use
- Control List I – Arms, ammunition, other military equipment and components and related technology

9.3 Posizione comune dell'Unione europea

13.12.2008 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 335/99

III

(Atto giuridico emanato in applicazione del trattato sull'UE)

ATTO GIURIDICO EMANATO IN APPLICAZIONE DEL TITOLO V DEL TRATTATO SULL'UE

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

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 15,

considerando quanto segue:

(1) Gli Stati membri intendono basarsi sui criteri comuni concordati nei Consigli europei di Lussemburgo e di Lisbona rispettivamente nel 1991 e 1992 e sul codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi adottato dal Consiglio nel 1998.

(2) Gli Stati membri riconoscono la particolare responsabilità che incombe agli Stati esportatori di tecnologia e attrezzature militari.

(3) Gli Stati membri sono determinati a fissare norme comuni rigorose che siano considerate come base minima per la gestione e la limitazione dei trasferimenti di tecnologia e attrezzature militari da parte di tutti gli Stati membri e a rafforzare lo scambio delle pertinenti informazioni al fine di raggiungere una maggiore trasparenza.

(4) Gli Stati membri sono determinati a impedire l'esportazione di tecnologia e attrezzature militari che possano essere utilizzate per la repressione interna o l'aggressione internazionale o contribuire all'instabilità regionale.

(5) Gli Stati membri intendono rafforzare la cooperazione e promuovere la convergenza riguardo all'esportazione di tecnologia e

attrezzature militari nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC).

(6) Provvedimenti complementari sono stati adottati nei confronti dei trasferimenti illeciti, attraverso il programma dell'UE per la prevenzione e la lotta contro il traffico illecito di armi convenzionali.

(7) Il 12 luglio 2002 il Consiglio ha adottato l'azione comune 2002/589/PESC ⁽⁹⁷⁾ in vista di un contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere.

(8) Il 23 giugno 2003 il Consiglio ha adottato la posizione comune 2003/468/PESC ⁽⁹⁸⁾ sul controllo dell'intermediazione di armi.

(9) Nel dicembre 2003 il Consiglio europeo ha adottato una strategia contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e nel dicembre 2005 una strategia volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e relative munizioni, che comportano un accresciuto interesse comune degli Stati membri dell'Unione europea verso un approccio coordinato al controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

⁹⁷ GU L 191 del 19.7.2002, pag. 1.

⁹⁸ GU L 156 del 25.6.2003, pag. 79.

(10) Nel 2001 è stato adottato il programma d'azione delle Nazioni Unite inteso a prevenire, combattere ed eliminare il commercio illegale di armi portatili e di armi leggere sotto tutti i suoi aspetti.

(11) Nel 1992 è stato istituito il registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite.

(12) Gli Stati hanno il diritto di trasferire mezzi di autotutela, in conformità del diritto di autotutela riconosciuto dalla Carta delle nazioni Unite.

(13) È riconosciuta l'intenzione degli Stati membri di mantenere l'industria della difesa quale elemento della loro base industriale e del loro sforzo di difesa.

(14) Il rafforzamento di una base tecnica ed industriale di difesa europea, che contribuisce all'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, segnatamente della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa, dovrebbe essere accompagnato dalla cooperazione e dalla convergenza nel settore della tecnologia e delle attrezzature militari.

(15) Gli Stati membri intendono rafforzare la politica di controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari dell'Unione europea tramite l'adozione della presente posizione comune, che aggiorna e sostituisce il codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di armi adottato dal Consiglio l'8 giugno 1998.

(16) Il 13 giugno 2000 il Consiglio ha adottato l'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea, che è riveduto periodicamente, tenendo conto se del caso di elenchi nazionali e internazionali analoghi ⁽⁹⁹⁾.

(17) L'Unione deve assicurare la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle relazioni esterne, in conformità dell'articolo 3, secondo comma, del trattato; a tale riguardo il Consiglio prende atto della proposta della Commissione volta a modificare il regolamento (CE) n. 1334/2000 del Consiglio, del 22 giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso ⁽¹⁰⁰⁾ —

HA ADOTTATO LA PRESENTE POSIZIONE COMUNE:

⁹⁹ Modificato da ultimo il 10 marzo 2008 (GU C 98 del 18.4.2008, pag. 1.

¹⁰⁰ GU L 159 del 30.6.2000, pag. 1.

Articolo 1

(1) Ciascuno Stato membro valuta caso per caso le domande di licenza d'esportazione di prodotti di cui all'elenco comune delle attrezzature militari dell'UE, citato all'articolo 12, che gli pervengono, basandosi sui criteri di cui all'articolo 2.

(2) Le domande di licenza di esportazione di cui al paragrafo 1 comprendono:

- domande di licenza di esportazioni fisiche anche se per la produzione di attrezzature militari soggette a licenza in paesi terzi,
- domande di licenza di intermediazione,
- domande di licenza di transito o trasbordo,
- domande di licenza di trasferimenti intangibili di software e di tecnologia attraverso mezzi elettronici, telefax o telefono.

La legislazione degli Stati membri sancisce i casi in cui è necessaria la licenza di esportazione relativamente a dette domande.

Articolo 2

Criteri

(1) Criterio 1: rispetto degli obblighi e degli impegni internazionali degli Stati membri, segnatamente delle sanzioni adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o di quelle adottate dall'Unione europea, degli accordi concernenti la non proliferazione ed altre materia, nonché degli altri obblighi internazionali

Una licenza di esportazione è respinta ove l'approvazione fosse incompatibile fra l'altro con:

a) gli obblighi internazionali degli Stati membri e i loro impegni di rispettare misure di embargo sulle armi adottate dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa;

b) gli obblighi internazionali degli Stati membri in virtù del trattato di non proliferazione delle armi nucleari, della convenzione sulle armi batteriologiche e tossiniche e della convenzione sulle armi chimiche;

c) l'impegno degli Stati membri di non esportare sotto qualsiasi forma mine terrestri antipersona;

d) gli impegni degli Stati membri nell'ambito del gruppo Australia, del regime di non proliferazione nel settore missilistico, del Comitato Zangger, del gruppo dei fornitori nucleari, dell'intesa di Wassenaar e del codice di condotta dell'Aia contro la proliferazione dei missili balistici.

(2) Criterio 2: rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione finale e rispetto del diritto internazionale umanitario da parte di detto paese

- Dopo aver valutato la posizione del paese destinatario nei confronti dei pertinenti principi stabiliti dagli strumenti internazionali in materia di diritti umani, gli Stati membri:

a) rifiutano licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che la tecnologia o le attrezzature militari da esportare possano essere utilizzate a fini di repressione interna;

b) sono particolarmente attenti e vigilanti nel rilascio di licenze, che è effettuato caso per caso e tenendo conto della natura della tecnologia o delle attrezzature militari, a paesi in cui i competenti organi delle Nazioni Unite, dell'Unione europea o del Consiglio d'Europa abbiano registrato gravi violazioni dei diritti umani.

Al riguardo, per tecnologia o attrezzature che possono essere utilizzate a fini di repressione interna si intendono, fra l'altro, la tecnologia o le attrezzature in relazione alle quali sussistono prove dell'impiego della medesima tecnologia o di attrezzature di tipo analogo, da parte dell'utilizzatore finale proposto, a fini di repressione interna o per le quali è legittimo supporre una diversione dell'uso finale dichiarato o dell'utilizzatore finale dichiarato a fini di repressione interna. Conformemente all'articolo 1 della presente posizione comune, si esaminerà attentamente la natura della tecnologia o delle attrezzature, in particolare se esse sono destinate ad essere utilizzate a fini di sicurezza interna. Per repressione interna si intendono, fra l'altro, la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumani e degradanti, le esecuzioni sommarie o arbitrarie, le sparizioni, le detenzioni arbitrarie e altre gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali definiti nei pertinenti strumenti internazionali in materia di diritti umani, compresa la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

- Dopo aver valutato la posizione del paese destinatario nei confronti dei pertinenti principi

stabiliti dagli strumenti internazionali in materia di diritto umanitario internazionale, gli Stati membri:

c) rifiutano licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che la tecnologia o le attrezzature militari da esportare possano essere utilizzate per commettere gravi violazioni del diritto umanitario internazionale.

(3) Criterio 3: situazione interna del paese di destinazione finale in termini di esistenza di tensioni o conflitti armati

Gli Stati membri rifiutano licenze di esportazione di tecnologia o attrezzature militari che provochino o prolunghino conflitti armati o aggravino tensioni o conflitti in corso nel paese di destinazione finale.

(4) Criterio 4: mantenimento della pace, della sicurezza e della stabilità regionale

Gli Stati membri rifiutano licenze di esportazione qualora esista un rischio evidente che il destinatario previsto utilizzi la tecnologia o le attrezzature militari da esportare a fini di aggressione contro un altro paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale. Nel valutare tali rischi, gli Stati membri tengono conto tra l'altro:

a) dell'esistenza o della probabilità di un conflitto armato fra il paese destinatario e un altro paese;

b) di una rivendicazione territoriale nei confronti di un paese vicino che il paese destinatario abbia in passato tentato o minacciato di far valere con la forza;

c) della probabilità che la tecnologia o l'attrezzatura militare sia usata per scopi diversi da quelli legittimi di sicurezza nazionale e difesa del paese destinatario;

d) della necessità di non pregiudicare in modo significativi la stabilità della regione.

(5) Criterio 5: 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

Gli Stati membri tengono conto degli aspetti seguenti:

a) effetto potenziale della tecnologia o delle attrezzature militari da esportare sui loro interessi in materia di difesa e sicurezza e su

quelli di Stati membri e dei paesi amici e alleati, pur riconoscendo che tale fattore non può incidere sull'osservanza dei criteri relativi al rispetto dei diritti umani e alla pace, sicurezza e stabilità regionali;

b) il rischio di utilizzazione della tecnologia o delle attrezzature militari in questione contro le loro stesse forze o quelle di Stati membri di paesi amici e alleati.

(6) Criterio 6: 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

Gli Stati membri tengono conto, fra l'altro, dei comportamenti del paese acquirente per quanto concerne:

a) il suo sostegno o incoraggiamento del terrorismo e della criminalità organizzata internazionale;

b) il suo adempimento di impegni internazionali, in particolare riguardo al non ricorso alla forza, e del diritto umanitario internazionale;

c) il suo impegno per la non proliferazione e altri settori del controllo degli armamenti e del disarmo, in particolare firma, ratifica e attuazione delle pertinenti convenzioni in materia di controllo degli armamenti e di disarmo, di cui alla lettera b) del criterio 1.

(7) Criterio 7: esistenza del rischio che la tecnologia o le attrezzature militari siano sviate all'interno del paese acquirente o riesportate a condizioni non ammissibili

Nel valutare l'impatto della tecnologia o delle attrezzature militari da esportare sul paese destinatario e il rischio che tale tecnologia o tali attrezzature possano essere sviate verso un utilizzatore finale non accettabile o per una destinazione finale non accettabile si tiene conto degli aspetti seguenti:

a) legittimi interessi di difesa e sicurezza interna del paese destinatario, compresa la partecipazione ad iniziative di mantenimento della pace a livello di Nazioni Unite o di altre organizzazioni;

b) capacità tecnica del paese destinatario di utilizzare la tecnologia o le attrezzature;

c) capacità del paese destinatario di esercitare un efficace controllo delle esportazioni;

d) rischio di riesportazione della tecnologia o delle attrezzature verso destinazioni non accettabili e comportamento del paese destinatario nel rispettare le disposizioni in materia di riesportazione o di consenso preventivo di riesportazione che lo Stato membro esportatore ritenga opportuno imporre;

e) rischio di sviamento della tecnologia o delle attrezzature verso organizzazioni terroristiche o singoli terroristi;

f) rischio di decompilazione o trasferimento di tecnologia non desiderato.

(8) Criterio 8: compatibilità delle esportazioni di tecnologia o di attrezzature militari con la capacità tecnica ed 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

Gli Stati membri valutano, alla luce delle informazioni provenienti da fonti pertinenti, quali le relazioni del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, della Banca mondiale, del fondo monetario internazionale e dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, se la prospettata esportazione ostacoli gravemente lo sviluppo sostenibile del paese destinatario. In questo contesto esaminano i livelli relativi di spesa nel settore militare e in quello sociale di detto paese, tenendo conto anche di eventuali aiuti dell'Unione europea o di aiuti bilaterali.

Articolo 3

La presente posizione comune lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di applicare politiche nazionali più restrittive.

Articolo 4

(1) Gli Stati membri diffondono i dati delle domande di licenza di esportazione che sono state rifiutate secondo i criteri della presente posizione comune, corredandoli di una spiegazione delle ragioni del rifiuto della licenza. Prima di rilasciare una licenza che sia stata rifiutata da un altro o da altri Stati membri per un'operazione sostanzialmente identica nei tre anni precedenti, uno Stato membro consulta lo Stato o gli Stati membri che hanno rifiutato il rilascio. Qualora, dopo aver effettuato le consultazioni, lo Stato membro decida comunque di rilasciare la licenza, esso ne informa lo Stato o gli Stati membri che

l'avevano negata, fornendo una motivazione dettagliata.

(2) La decisione di trasferire o rifiutare di trasferire una qualsiasi tecnologia o attrezzatura militare resta di competenza esclusiva di ciascuno Stato membro. Si considera che vi sia rifiuto di licenza se lo Stato membro ha negato l'autorizzazione di vendita effettiva o esportazione della tecnologia o dell'attrezzatura militare in questione, mentre in caso contrario la vendita avrebbe avuto luogo, o la conclusione del contratto. A tal fine un rifiuto notificabile può, conformemente alle procedure nazionali, includere il rifiuto di autorizzare l'avvio di trattative o una risposta negativa ad una formale indagine iniziale in merito a un'ordinazione specifica.

(3) Gli Stati membri mantengono riservate tali decisioni di rifiuto e tali consultazioni e non le utilizzano per trarne vantaggi a fini commerciali.

Articolo 5

Le licenze sono concesse solo in base a informazioni preliminari affidabili sulla destinazione finale nel paese di destinazione finale. Perciò in generale saranno necessari il certificato di destinazione finale o la documentazione adeguata attentamente verificati e/o una qualche autorizzazione ufficiale rilasciata dal paese di destinazione finale. Nell'esaminare le domande di licenza di esportazione di tecnologia o attrezzature militari per la produzione in paesi terzi, gli Stati membri tengono conto in particolare dell'uso potenziale del prodotto finito nel paese di produzione e del rischio che esso possa essere sviato o esportato a un utilizzatore finale non accettabile.

Articolo 6

Fatto salvo il regolamento (CE) n. 1334/2000, i criteri di cui all'articolo 2 della presente posizione comune e la procedura di consultazioni di cui all'articolo 4 devono applicarsi anche agli Stati membri in relazione ai prodotti e alla tecnologia a duplice uso specificati nell'allegato I del regolamento (CE) n. 1334/2000 quando vi siano seri motivi per ritenere che i loro utilizzatori finali siano le forze armate o le forze di sicurezza interna o entità simili del paese destinatario. È inteso che i riferimenti della presente posizione comune alla tecnologia e alle attrezzature militari comprendono i prodotti e la tecnologia di cui sopra.

Articolo 7

Per ottimizzare l'efficacia della presente posizione comune gli Stati membri operano, nel quadro della PESC, per rafforzare la cooperazione e promuovere la convergenza nel settore delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

Articolo 8

(1) Ciascuno Stato membro trasmette in via riservata agli altri Stati membri una relazione annuale sulle sue esportazioni di tecnologia e attrezzature militari e su come esso ha applicato la presente posizione comune.

(2) Una relazione annuale dell'UE, basata sui contributi di tutti gli Stati membri, è presentata al Consiglio e pubblicata nella serie «C» della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

(3) Inoltre, ciascuno Stato membro che esporta tecnologia o attrezzature figuranti nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'UE pubblica una relazione nazionale sulle sue esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, il cui contenuto è conforme alla legislazione nazionale, ove applicabile, e che fornisce informazioni destinate alla relazione annuale dell'UE in merito all'attuazione della presente posizione comune, come disposto nel manuale per l'uso.

Articolo 9

Gli Stati membri, se del caso, procedono, nell'ambito della PESC, a una valutazione congiunta della situazione dei possibili o effettivi destinatari delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari provenienti dagli Stati membri, alla luce dei principi e criteri della presente posizione comune.

Articolo 10

Mentre, ove opportuno, gli Stati membri possono anche tener conto dell'effetto delle esportazioni prospettate sui loro interessi economici, sociali, commerciali e industriali, tali fattori non pregiudicano l'applicazione dei criteri summenzionati.

Articolo 11

Gli Stati membri si adoperano al massimo per incoraggiare altri Stati esportatori di tecnologia o attrezzature militari ad applicare i criteri della presente posizione comune. Essi scambiano periodicamente, con gli Stati terzi che applicano i criteri, le esperienze maturate in materia di politica di controllo delle

esportazioni di tecnologia e attrezzature militari e di applicazione dei criteri.

Articolo 12

Gli Stati membri fanno sì che le rispettive legislazioni nazionali consentano loro di controllare le esportazioni della tecnologia e delle attrezzature incluse nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'UE. Detto elenco funge da riferimento per gli elenchi nazionali della tecnologia e delle attrezzature militari degli Stati membri, ma non li sostituisce direttamente.

Articolo 13

Il manuale per l'uso del codice di condotta dell'Unione europea per le esportazioni di attrezzature militari, che è riveduto periodicamente, fornisce orientamenti per l'applicazione della presente posizione comune.

Articolo 14

Gli effetti della presente posizione comune decorrono dal giorno di adozione.

Articolo 15

La presente posizione comune è riveduta tre anni dopo l'adozione.

Articolo 16

La presente posizione comune è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, addì 8 dicembre 2008.

Per il Consiglio

Il presidente

B. KOUCHNER