



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR

Berna, 20 marzo 2020

Controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)»

**Rapporto esplicativo
per la procedura di consultazione**



Compendio

Il 20 dicembre 2019 il Consiglio federale ha deciso di raccomandare il respingimento dell'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)». Pur capendo le principali ragioni dei promotori dell'iniziativa, ritiene che il testo proposto non debba avere rango costituzionale. Inoltre, l'accettazione dell'iniziativa indebolirebbe l'importante base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB). Di conseguenza, il Governo intende sottoporre al Parlamento un controprogetto indiretto volto a trasporre in una legge i criteri attualmente definiti a livello di ordinanza. A tal fine considera due varianti, una intesa a facilitare, nell'ottica dell'interesse generale del Paese, il mantenimento della STIB e una possibilità di reazione di fronte a eventi straordinari, e una seconda ispirata maggiormente alle rivendicazioni del comitato promotore.

Contenuto dell'iniziativa

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

Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa riprende un acceso dibattito svoltosi nel 2018 su un adeguamento, poi non attuato, dei criteri di autorizzazione previsti per l'esportazione di materiale bellico, e conferisce al Popolo svizzero il diritto di esprimersi sull'impostazione della politica d'esportazione di tale materiale. Il trasferimento di competenze dal potere esecutivo al Popolo sovrano contraddice però il principio in virtù del quale il legislatore definisce i tratti essenziali di una normativa e lascia al Consiglio federale il compito di definire le pertinenti disposizioni d'esecuzione. La consacrazione di divieti a livello costituzionale priverebbe il Parlamento e il Consiglio federale del margine di manovra di cui dispongono per il mantenimento della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB), dato che per un eventuale adeguamento dei criteri di autorizzazione ai mutamenti di circostanze occorrerebbe percorrere la lunga e onerosa procedura prevista per le modifiche della Costituzione. Il rafforzamento della STIB è però un importante obiettivo della politica di sicurezza del Consiglio federale. I divieti costituzionali sarebbero inoltre incompatibili con quanto previsto dai regimi speciali, ad esempio quello sulla fornitura di pezzi di ricambio per materiale già esportato dalla Svizzera, adottato dal Parlamento nell'interesse della certezza del diritto e quindi a tutela della fiducia. In questo modo si intende a garantire che la fornitura di pezzi di ricambio promessa per una certa durata dai fornitori svizzeri nell'ambito della vendita di sistemi d'arma non venga negata senza valide ragioni. I divieti di esportazione che l'iniziativa intende consacrare nella Costituzione impedirebbero un trattamento privilegiato delle forniture di pezzi di ricambio, rischiando così di compromettere la reputazione della Svizzera come partner economico affidabile e la competitività delle nostre imprese, dato che le prestazioni di garanzia pattuite non potrebbero più essere assicurate. I divieti auspicati dal comitato promotore dovrebbero quindi trovare posto in una legge anziché nella Costituzione.

Controprogetto

Il Consiglio federale capisce le rivendicazioni di fondo del comitato promotore, che chiede un maggiore controllo democratico, ma siccome l'iniziativa presenta alcune lacune propone un controprogetto indiretto in due varianti: una che prevede il mantenimento della STIB e una possibilità di reazione di fronte a eventi straordinari in considerazione degli interessi generali del Paese, e una seconda ispirata maggiormente alle richieste del comitato promotore. La principale rivendicazione del comitato, ossia il rafforzamento del controllo democratico, è considerata in entrambe le varianti. I criteri di autorizzazione sarebbero iscritti a livello di legge e gli eventuali adeguamenti sottostarebbero a referendum. Al tempo stesso, il controprogetto permette di evitare le conseguenze negative di una consacrazione di divieti



nella Costituzione. Il regime speciale previsto per le forniture di pezzi di ricambio, ad esempio, rimarrebbe applicabile.



1. Situazione iniziale

Il 24 giugno 2019 il comitato «Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer» ha depositato l'iniziativa popolare federale «*Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)*» (di seguito: iniziativa). L'iniziativa depositata prevede divieti specifici a livello costituzionale per l'esportazione di materiale bellico. I divieti proposti si ispirano ai criteri di autorizzazione già vigenti, ma prevedono anche un lieve inasprimento. La consacrazione di tali divieti nella Costituzione limiterebbero le possibilità del Parlamento e del Consiglio federale di strutturare la prassi in materia di autorizzazione delle esportazioni di materiale bellico. Con decisione del 16 luglio 2019 (FF 2019 4297), la Cancelleria federale ha decretato la riuscita formale dell'iniziativa, con 126 355 firme valide su un totale di 126 597 firme depositate.

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

2. Genesi dell'iniziativa

L'iniziativa è stata lanciata in risposta alla modifica dell'ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (ordinanza sul materiale bellico, OMB; RS 514.511) decisa il 15 giugno 2018 dal Consiglio federale, ma poi non attuata, che proponeva l'armonizzazione dei criteri di autorizzazione applicabili alle esportazioni di materiale bellico a quelli dell'Unione europea (UE), ossia dei nostri Paesi limitrofi. La modifica era intesa a introdurre una possibilità di differenziazione per le esportazioni di materiale bellico in Paesi teatro di conflitti armati interni, per esempio per materiale bellico non adatto all'impiego nell'ambito di un conflitto. Con decisione del 31 ottobre 2018, il Consiglio federale ha rinunciato ad adeguare l'OMB e il Parlamento ha respinto la mozione del gruppo BD¹; pertanto, il comitato promotore ha ritenuto che la qui discussa iniziativa fosse ancora necessaria. Al riguardo, il comitato promotore ha evidenziato che senza l'iniziativa, se i criteri di autorizzazione rimanessero definiti a livello di ordinanza, il Consiglio federale potrebbe allentare in ogni tempo i criteri di autorizzazione delle esportazioni di materiale bellico. Per impedire che sia esportato materiale bellico nei Paesi teatro di guerre civili, occorre togliere al Consiglio federale la facoltà di adeguare tali criteri. Al tempo stesso, i criteri di autorizzazione per l'esportazione di materiale bellico sarebbero iscritti nella Costituzione, e quindi legittimati direttamente dal Popolo svizzero. Infine, l'iniziativa porterebbe anche all'abrogazione del disciplinamento derogatorio introdotto nel 2014 per i Paesi che violano sistematicamente e gravemente i diritti umani.

L'iniziativa, presentata sotto forma di progetto elaborato, chiede di introdurre nella Costituzione le seguenti modifiche:

Art. 107 cpv. 2-7

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

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

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

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

¹ Mozione 18.3394 del 28 maggio 2018 «Ampliare la base democratica per le esportazioni di armi»



Art. 197 n. 12²

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

Se le pertinenti disposizioni legislative non entrano in vigore entro tre anni dall'accettazione dell'articolo 107 capoversi 2–4 da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni di esecuzione, che hanno effetto fino all'entrata in vigore delle disposizioni legislative.

3. Obiettivi e contenuto dell'iniziativa

3.1 Obiettivi dell'iniziativa

Secondo il comitato promotore, l'iniziativa è intesa a permettere un «disciplinamento democratico sostenibile» del controllo delle esportazioni di materiale bellico grazie alla definizione dei criteri di esportazione a livello costituzionale e di legge. I promotori dell'iniziativa intendono inoltre lottare contro le cause che provocano movimenti di fuga. Il numero di persone in fuga non è mai stato tanto elevato sin dalla Seconda guerra mondiale. Esportando armi in Paesi che violano i diritti umani, la Svizzera contribuisce ad aumentare il numero dei profughi. Infine, secondo i promotori dell'iniziativa, vi è un rischio che le armi esportate in zone di crisi finiscano nelle mani di terroristi.

Con la propria iniziativa, il comitato promotore non intende vietare le esportazioni di armi, bensì ritornare ai criteri di autorizzazione definiti dal Consiglio federale nel 2008 (introduzione dei criteri di esclusione previsti all'art. 5 cpv. 2 OMB, cfr. n. 3.2) e lievemente modificati nel 2014³. In tal modo intende impedire che si possano esportare armi in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani, o implicati in un conflitto armato interno o internazionale, a prescindere dal fatto che il materiale bellico esportato si presti o meno per un uso nel conflitto o per la commissione di violazioni dei diritti umani.

3.2 Normativa vigente

Attualmente, le condizioni essenziali di autorizzazione per l'esportazione di materiale bellico sono disciplinate a livello di legge. La LMB) stabilisce, al suo articolo 22, che l'esportazione di materiale bellico è permessa se non viola il diritto internazionale pubblico e non lede i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti. L'emanazione di disposizioni d'esecuzione spetta al Consiglio federale (art. 43 LMB), il quale ha fatto uso di questa delega definendo all'articolo 5 OMB i criteri da considerare per l'autorizzazione (art. 5 cpv. 1 OMB) o che escludono imperativamente qualsiasi autorizzazione (criteri di esclusione, art. 5 cpv. 2 OMB)⁴. Ha inoltre previsto una serie di deroghe all'articolo 5 capoverso 3 e 4 OMB.

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, in particolare il caso possibile in cui il Paese destinatario figura tra i Paesi meno sviluppati nell'elenco in vigore dei Paesi beneficiari dell'aiuto pubblico allo sviluppo, stilato dal Comitato d'aiuto allo sviluppo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico;
- 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 La Cancelleria federale stabilirà in maniera definitiva il numero della disposizione transitoria dopo la votazione popolare.

³ In casi eccezionali, le esportazioni di materiale bellico in Paesi che violano sistematicamente e in modo grave i diritti umani possono essere autorizzate se il rischio che il materiale esportato venga utilizzato per commettere gravi violazioni di tali diritti è minimo. Nella prassi, questi casi riguardavano quasi esclusivamente sistemi d'arma difensivi per la difesa dello spazio aereo, ad esempio sistemi contraerei.

⁴ Per il commento relativo all'applicazione del motivo di esclusione previsto all'art. 5 cpv. 2 lett. a OMB (coinvolgimento in un conflitto armato interno) cfr. n. 3.4.



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. [...]
- d. esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia impiegato contro la popolazione civile; o
- e. nel Paese destinatario esiste un forte rischio che il materiale bellico da esportare sia trasferito a un destinatario finale indesiderato.

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

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

3.3 Contenuto del disciplinamento proposto

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

L'iniziativa prevede inoltre la soppressione dell'eccezione attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 4. Questa disposizione consente in via eccezionale di autorizzare esportazioni di materiale bellico in Paesi destinatari che violano sistematicamente e in modo grave i diritti umani, se il rischio che il materiale esportato venga utilizzato per commettere gravi violazioni di tali diritti è soltanto minimo. Mentre per i Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale il criterio viene introdotto *tale e quale* nella Costituzione, il comitato promotore interpreta il termine «implicato» in modo più estensivo di quanto lo faccia il Consiglio federale (cfr. n. 3.4). L'iniziativa consente invece al legislatore di introdurre talune deroghe per i Paesi questi Paesi. Inoltre, i dispositivi impiegati per lo sminamento umanitario sono espressamente esclusi dai divieti previsti. Verrebbe mantenuta anche la deroga attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 3 OMB per singole armi da fuoco destinate a uso privato o sportivo.

L'iniziativa non si esprime sul trattamento da riservare alle forniture di pezzi di ricambio per materiale bellico già fornito. Nell'interesse della certezza del diritto e della tutela della fiducia, l'attuale regime prevede una soglia più elevata per il rifiuto dell'autorizzazione a esportare tali pezzi di ricambio. La formulazione assoluta dei divieti previsti nel testo dell'iniziativa all'articolo 107 capoverso 3 varrebbe indistintamente per la fornitura di nuovi prodotti e per quella di pezzi di ricambio per materiale bellico già fornito, poiché i divieti previsti a livello costituzionale prevarrebbero sul disciplinamento speciale previsto dalla legge all'articolo 23 LMB. L'iniziativa introdurrebbe in tal modo un netto inasprimento, a detrimento della certezza del diritto e della tutela della fiducia (cfr. n. 4.2.3).

3.4 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

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

Art. 107 cpv. 2

«sotto forma di legge federale»

Il testo dell'iniziativa prevede che la Confederazione emani, sotto forma di legge federale, prescrizioni sulla fabbricazione, l'acquisto e lo smercio nonché sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico. A differenza dell'attuale disposizione, che stabilisce generalmente che la Confederazione emana prescrizioni sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico, la nuova norma stabilisce ora la forma nella quale tali prescrizioni devono essere emanate. La gerarchia normativa esistente tra legge e ordinanza risulta dagli articoli 164 e 182 Cost. Dal punto di vista



sistematico, dunque, la qualifica di «legge federale» non è dunque da intendersi nel senso che il Consiglio federale non può più emanare disposizioni d'esecuzione ai sensi dell'articolo 182 Cost. Il testo dell'iniziativa non deve pertanto essere inteso come divieto di delega, ma esige quantomeno una verifica della ripartizione della materia disciplinata tra legge e ordinanza nonché il loro eventuale riordinamento.

Art. 107 cpv. 3 lett. a

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

Il concetto di «conflitto armato interno» è stato introdotto dal Consiglio federale nel 2008 in relazione ai criteri di esclusione di cui all'articolo 5 capoverso 2 OMB. Lo scopo della disposizione consisteva nel creare un motivo di esclusione assoluto per i Paesi teatro di una guerra civile, ovvero di un conflitto armato interno. Nella risposta all'interrogazione Josef Lang del 12 giugno 2009 (09.1108, «Interpretazione infondata dell'ordinanza sul materiale bellico»), il Consiglio federale ha perciò spiegato che l'esclusione riguarda soltanto i Paesi destinatari in cui è in corso un conflitto armato interno. Il comitato promotore auspica che questo concetto di conflitto armato interno, presente anche nel testo dell'iniziativa, venga inteso in senso più ampio. Ritiene pertanto che tale criterio di esclusione debba essere applicato anche nei casi in cui il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno che si svolge in territorio di un altro Stato, e fa riferimento in particolare al coinvolgimento dell'Arabia Saudita nel conflitto in atto nello Yemen. Secondo la concezione attuale del criterio dell'implicazione in un conflitto armato interno, il criterio di esclusione assoluto di cui all'articolo 5 capoverso 2 lettera a OMB non è applicabile all'Arabia Saudita. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di negare l'autorizzazione a tutte le esportazioni di materiale bellico per le quali vi è motivo di credere che possano essere destinate a un impiego nel conflitto in atto nello Yemen in virtù dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a OMB. Ciò vale per tutti i Paesi che partecipano alla cooperazione militare condotta nello Yemen dall'Arabia Saudita e riguarda soprattutto armi quali fucili d'assalto o veicoli blindati per il trasporto di truppe. Il Consiglio federale ritiene invece che l'esportazione di sistemi di difesa aerea possa in generale essere autorizzata. Secondo l'interpretazione del concetto di implicazione in un conflitto armato interno prevista dal comitato promotore, occorrerebbe rifiutare tutte le esportazioni di materiale bellico nei Paesi che sono implicati o che intervengono militarmente nel conflitto in atto nello Yemen. L'esportazione di sistemi di difesa aerea in Arabia Saudita, ad esempio, sarebbe vietata. Questa interpretazione estensiva del concetto è in un certo qual modo in contraddizione con l'obiettivo del comitato promotore, il quale auspica segnatamente il ritorno allo status quo del 2014⁵. Qualora l'iniziativa dovesse essere accolta, l'interpretazione specifica del divieto, e quindi del criterio dell'implicazione in un conflitto armato interno, spetterebbe al Parlamento, e, in seconda linea, al Consiglio federale.

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

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

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

Secondo la lettura del comitato promotore, il vigente articolo 5 capoverso 2 lettera a OMB (rifiuto dell'autorizzazione se il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale) vieterebbe anche le forniture in Paesi implicati in un conflitto nel quadro di una risoluzione del Consiglio

⁵ «Il comitato promotore non chiede un inasprimento della prassi in materia di esportazione di armi, bensì un ritorno allo status quo del 2014 («Die Allianz will keine Verschärfung der Waffenexportpraxis, sondern eine Rückkehr zum Status Quo von 2014»): <https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/>, non tradotto in italiano).



di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Sempre secondo il comitato promotore, sarebbe di soccorso la deroga prevista dal testo dell'iniziativa in favore dei Paesi implicati in un conflitto soltanto in virtù di una tale risoluzione. Tuttavia, il Consiglio federale non ritiene necessaria una simile precisazione. Se vi è una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in favore di un intervento militare o del mantenimento della pace, non si tratta di implicazione in un conflitto armato interno o internazionale, bensì di un intervento dello Stato in questione in nome della comunità internazionale.

Le possibili deroghe enumerate non esaustivamente all'articolo 107 capoverso 3 lettera a numeri 1 e 2 sottolineano che sarebbe possibile scostarsi dal criterio di esclusione del conflitto armato nel senso dell'illustrata interpretazione del comitato promotore (anche una partecipazione extraterritoriale è considerata implicazione) soltanto per i motivi menzionati esplicitamente nel testo dell'iniziativa, rispettivamente nelle definizioni del legislatore. Esse consentirebbero però di fornire comunque materiale bellico esportato dalla Svizzera a Stati quali ad esempio gli Stati Uniti o la Francia, che secondo la concezione del comitato sarebbero toccati dal divieto previsto all'articolo 107 capoverso 3 lettera a numeri 1 e 2.

Art. 107 cpv. 4

«dispositivi impiegati per lo sminamento umanitario»

Il testo dell'iniziativa consente alla legge di prevedere eccezioni a favore dei dispositivi impiegati per lo sminamento umanitario per tutti i divieti sanciti all'articolo 107 capoverso 3. Questa possibilità di deroga non ha alcuna rilevanza pratica, poiché tali dispositivi non sono considerati materiale bellico, bensì soggiacciono alla legislazione in materia di controllo delle esportazioni.

4. Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Con la propria iniziativa, il comitato promotore intende (1) rafforzare il controllo democratico sulle esportazioni di materiale bellico, (2) vietare in modo generalizzato e senza eccezioni la fornitura di materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani (ritorno allo status quo del 2014), (3) limitare il margine di manovra del Consiglio federale per garantire in particolare che anche in avvenire non possano essere fornite armi in Paesi teatro di guerre civili, (4) lottare contro le cause che originano movimenti di fuga e (5) impedire che armi svizzere finiscano nelle mani di terroristi⁶. Qui di seguito viene esaminato l'impatto dell'iniziativa nell'ottica di queste rivendicazioni.

4.1.1 Le esportazioni di armamenti devono sottostare al controllo democratico

Il comitato promotore giustifica l'iniziativa in particolare con il fatto che oggi il Consiglio federale può decidere di testa propria la politica della Svizzera in materia di esportazione di materiale bellico.

Nel diritto vigente, le condizioni di autorizzazione per queste esportazioni sono già definite a livello di legge (art. 22 LMB), mentre le pertinenti disposizioni d'esecuzione sono previste nell'OMB (art. 5 OMB; cfr. n. 3.2). La competenza per l'adeguamento di tali disposizioni spetta al Consiglio federale, il quale però non ne ha mai fatto uso autonomamente. L'aggiunta, nel 2008, di motivi di esclusione ai criteri di autorizzazione (art. 5 cpv. 2 OMB) è stata operata su raccomandazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG)⁷, la deroga di cui all'articolo 5 capoverso 4 OMB è stata introdotta in seguito alla mozione del 25 giugno 2013 della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) (13.3662 «Porre fine alla discriminazione dell'industria svizzera degli armamenti»)⁸ e la decisione di elaborare un nuovo adeguamento dell'ordinanza, presa nel 2018 dal Consiglio federale, è scaturita anch'essa da un'iniziativa della CS-S⁹.

⁶ Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer: die Hauptargumente (<https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/>, non tradotto in italiano).

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

⁸ Mozione 13.3662: «Porre fine alla discriminazione dell'industria svizzera degli armamenti» (<https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=27821>).

⁹ <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sik-n-2018-08-20.aspx>.



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

Sulla base di queste premesse, e in considerazione dei limiti definiti dalla legge all'articolo 22 LMB, il controllo democratico è già garantito dall'attuale legislazione. Inoltre, la vigente legislazione sulle esportazioni di materiale bellico illustra proprio il caso legislativo normale: sulla base della Costituzione, il Parlamento definisce in una legge le linee guida di una regolamentazione e delega al Consiglio federale il disciplinamento delle pertinenti disposizioni d'esecuzione. Con la delega del Parlamento, il Consiglio federale non viene investito unicamente di un determinato potere configurativo materiale per quanto riguarda le disposizioni d'esecuzione, ma viene anche legittimato democraticamente a emanare queste disposizioni.

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

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

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

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



Nel loro esito, i divieti previsti dal testo dell'iniziativa corrisponderebbero sostanzialmente ai criteri di esclusione previsti all'articolo 5 capoverso 2 OMB prima dell'adeguamento operato nel 2014. Grazie ad essa, le esportazioni di materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani non potrebbero più essere autorizzate. Per quanto riguarda le esportazioni di tale materiale in questi Paesi, l'accoglimento dell'iniziativa porterebbe a un inasprimento dei criteri di autorizzazione e della prassi applicata alle esportazioni, poiché verrebbe a cadere la deroga attualmente prevista per il criterio delle violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB. Per quanto riguarda le esportazioni in altri Paesi, l'accoglimento dell'iniziativa non avrebbe sostanzialmente alcun impatto sulla vigente prassi. Quanto ai Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale, la futura prassi in materia di autorizzazioni dipenderebbe in misura determinante dalla decisione del Parlamento di adottare o meno norme derogatorie, e di procedere o meno a ulteriori concretizzazioni (per es. riguardo al concetto di implicazione in un conflitto armato¹⁰; cfr. n. 3.4). La situazione è invece diversa per le forniture di pezzi di ricambio. Per queste ultime, l'iniziativa introdurrebbe un netto inasprimento, che andrebbe anche al di là dello status quo del 2014 auspicato dal comitato promotore (cfr. n. 4.2.3).

Quanto all'accennato mancato rispetto da parte del Consiglio federale della promessa di non prevedere allentamenti, occorre in questa sede sottolineare che tanto l'adeguamento nel 2014 dei criteri di esclusione di cui all'articolo 5 capoverso 2 OMB quanto l'adeguamento deciso nel 2018 ma non attuato trovano origine in iniziative parlamentari (cfr. n. 4.1.1). Il Consiglio federale non ha dunque agito sua sponte, bensì sulla base di spunti venuti dal Parlamento.

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

Se l'iniziativa fosse accolta, molto probabilmente il Consiglio federale non potrebbe più adeguare i criteri di autorizzazione, poiché non ne avrebbe la competenza¹¹. In linea di principio, i criteri di autorizzazione potrebbero ormai essere adeguati soltanto dal Parlamento o dal Popolo sovrano. Un futuro allentamento di tali criteri non è comunque escluso neanche in tal caso. Esso dovrebbe però essere deciso dal Parlamento nell'ambito di un processo legislativo oppure in votazione popolare. L'iniziativa non può dunque risolvere completamente il «problema» degli adeguamenti indesiderati, ma lo sposterebbe soltanto a livello costituzionale, ponendovi un ostacolo più elevato.

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

Il comitato promotore sostiene che le forniture di armi in Paesi che violano i diritti umani costringa alla fuga un numero ancora maggiore di esseri umani. A loro dire, l'iniziativa lotterebbe contro tale effetto, vietando completamente le forniture di armi in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Tuttavia, le esportazioni di armi vengono già vietate attualmente se il Paese destinatario viola in modo grave e sistematico i diritti umani. Sono ammesse eccezioni se sussiste soltanto un rischio minimo che il materiale bellico esportato venga impiegato per commettere tali violazioni (per es. se non serve a commettere gravi violazioni dei diritti umani). Anche dal punto di vista delle cause dei movimenti di fuga legati a violazioni dei diritti umani, l'iniziativa non porta dunque alcun miglioramento.

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

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

Di questo rischio si tiene già conto oggi nell'ambito dell'esame delle singole domande di autorizzazione da parte della SECO e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 lettera e OMB, se esiste un forte rischio che, nel Paese destinatario, il materiale bellico da esportare sia trasferito a un destinatario finale indesiderato, la domanda di esportazione deve essere

¹⁰ Il comitato promotore auspica un'interpretazione più restrittiva del criterio di «implicazione in un conflitto armato interno o internazionale». Se dopo l'accoglimento dell'iniziativa il legislatore dovesse far propria l'interpretazione del comitato promotore, ne conseguirebbe un ulteriore inasprimento (cfr. n. 4.3). Tale inasprimento, tuttavia, andrebbe al di là dello status quo del 2014.

¹¹ A meno che il Parlamento deleghi al Consiglio federale le competenze necessarie per introdurre ulteriori criteri di rifiuto e deroghe.



imperativamente respinta. Altre misure per la riduzione del rischio di proliferazione consistono nella dichiarazione di non riesportazione che l'ente governativo responsabile del Paese destinatario è tenuto a firmare e nei controlli sul posto (*Post-shipment Verification*, PSV), introdotti in risposta ai casi di abusi denunciati dall'iniziativa. Alla luce di queste premesse, l'iniziativa non porta alcun miglioramento decisivo, poiché considerato il criterio di esclusione dell'esistenza di un forte rischio di trasferimento a un Paese indesiderato essa non prevede alcun adeguamento materiale delle condizioni quadro giuridiche. Quindi, anche dopo l'accoglimento dell'iniziativa, la prassi attuale in materia di autorizzazioni dovrebbe essere mantenuta *tale e quale*.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

La principale ripercussione in caso di accettazione dell'iniziativa sarebbe la consacrazione a livello costituzionale, sotto forma di divieti, dei criteri di esclusione applicabili alle esportazioni di materiale bellico. Tale consacrazione priverebbe tanto il Consiglio federale quanto il legislatore della competenza necessaria per adeguare i divieti sanciti. Al legislatore sarebbe riservata la possibilità di prevedere deroghe per le esportazioni di materiale bellico in Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale, conformemente a quanto previsto all'articolo 107 capoverso 3 lettera a Cost. secondo il testo dell'iniziativa. Quanto ai tre altri divieti (art. 107 cpv. 3 lett. b, c e d del testo dell'iniziativa) non è invece prevista alcuna eccezione. L'importanza pratica di tale disciplinamento riguarda, nell'ottica del diritto vigente, le esportazioni in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani (cfr. n. 4.2.2). I divieti previsti dal testo dell'iniziativa, inoltre, non sono formulati in modo esaustivo e permettono quindi al legislatore di emanare altri divieti. È il caso, questo, delle eccezioni previste dal testo dell'iniziativa per i Paesi destinatari implicati in un conflitto armato interno o internazionale. Inoltre, se l'iniziativa fosse accolta, i regimi speciali previsti dalla legge, come quello ad esempio per i pezzi di ricambio, verrebbero scalzati dai divieti costituzionali (cfr. n. 4.2.3). Infine, l'iniziativa non chiarisce la sorte dei criteri di autorizzazione attualmente previsti all'articolo 5 capoverso 1 OMB.

4.2.1 Eccezioni per i Paesi destinatari implicati in un conflitto armato interno o internazionale

Il Consiglio federale e il comitato promotore interpretano in modo diverso il concetto di implicazione di un Paese in un conflitto armato interno o internazionale (cfr. n. 3.4). Di conseguenza, il testo dell'iniziativa prevede due eccezioni per il divieto di esportazioni in tali Paesi (cfr. art. 107 cpv. 3 lett. a n. 1 e 2) e consente al Parlamento di prevedere ulteriori deroghe a livello di legge. Le ripercussioni di tale divieto, previsto all'articolo 107 cpv. 3 lett. a dipende dunque dall'eventualità che il Parlamento introduca ulteriori deroghe e dall'eventualità che si esprima in merito all'interpretazione del concetto di «implicazione».

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

In caso di accoglimento dell'iniziativa, la deroga attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB, per il rilascio di un'autorizzazione anche nel caso in cui il Paese destinatario violi in modo grave e sistematico i diritti umani, verrebbe soppressa. Verrebbe dunque meno anche la possibilità di differenziare nel singolo caso in funzione del rischio potenziale insito nel materiale bellico da esportare, come previsto ad esempio per gli Stati membri dell'Unione europea dalla 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. Nell'esito, ciò impedirebbe la fornitura a uno Stato che viola in modo grave e sistematico i diritti umani di materiale bellico acquistato per la difesa nazionale, e che non si presta per commettere simili violazioni (a seconda della situazione nel Paese destinatario, per es. sistemi di difesa aerea o impianti radar per la marina). La situazione giuridica creata dall'accoglimento dell'iniziativa rappresenterebbe un inasprimento rispetto a quella che caratterizza gli Stati membri dell'Unione europea, e quindi penalizzerebbe l'industria svizzera degli armamenti nei confronti dei concorrenti europei¹².

Nel rapporto in adempimento del postulato Frick del 18 giugno 2010 (10.3622), il Consiglio federale ha sottolineato che la legislazione svizzera e la prassi in materia di autorizzazione delle esportazioni di

¹² Cfr. postulato Frick 10.3622: «Stesse condizioni per l'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza nel confronto con la concorrenza europea»; rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Frick del 18 giugno 2010 (10.3622); Mozione CPS-S 13.3662: «Porre fine alla discriminazione dell'industria svizzera degli armamenti».



armamenti è comparabile a quelle dell'Austria e della Svezia, le quali soggiacciono a condizioni quadro simili dal profilo del diritto internazionale e della politica estera. La Svizzera è però per certi aspetti più severa anche rispetto a questi Stati. Rispetto ad altri Stati europei, e in particolare alla Francia, alla Germania e all'Italia, la Svizzera è persino molto più severa. Le differenze più vistose consistono nel criterio di esclusione riguardante i diritti umani (art. 5 cpv. 2 lett. b OMB) e in quello riguardante i Paesi implicati in un conflitto armato interno o internazionale (art. 5 cpv. 2 lett. a OMB).

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

4.2.3 Soppressione del regime per i pezzi di ricambio

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

L'acquisto di materiale bellico presuppone anche la certezza di poter ottenere le prestazioni di garanzia e i pezzi di ricambio necessari. Specialmente quando vengono definiti motivi di esclusione assoluti o divieti per le esportazioni di materiale bellico che tengono conto esclusivamente della situazione nel Paese destinatario ma non del tipo di materiale da esportare e i rischi ad esso connessi, occorre prevedere un regime speciale per i pezzi di ricambio. Soltanto così è possibile tener conto nel singolo caso della tutela della fiducia del cliente e del suo bisogno di certezza del diritto. La soppressione di questo regime speciale comprometterebbe la reputazione di partner affidabile di cui gode l'industria svizzera, in particolare qualora occorresse negare la fornitura di pezzi di ricambio al Paese destinatario, in casi incomprensibili per quest'ultimo, sulla sola base del quadro giuridico e non a causa di un rischio specifico esistente in tale Paese.

4.2.4 Ripercussioni per la politica di sicurezza e l'economia

Le imprese e ditte individuali che richiedono regolarmente un'autorizzazione per il trasferimento di materiale bellico sono circa 200. Tra queste vi sono non solo grandi imprese, ma anche numerose PMI. Il numero di collaboratori dell'industria svizzera della tecnica di difesa e di sicurezza, aziende fornitrici comprese, è stato stimato per l'ultima volta nel rapporto del Consiglio federale del 21 novembre 2012 in adempimento del postulato del consigliere agli Stati

Bruno Frick del 18 giugno 2010 (10.3622), e quantificato in una cifra oscillante tra 10 000 e 20 000 persone occupate. Oltre a una perdita di posti di lavoro in Svizzera, l'inasprimento della politica svizzera in materia di esportazione rispetto alla concorrenza europea potrebbe portare anche a una fuga verso l'estero di know how tecnologico e di competenze fondamentali per l'industria, causando



anche un indebolimento della STIB, a detrimento del nostro esercito e di altre istituzioni della Confederazione responsabili della pubblica sicurezza.

Le ripercussioni dell'iniziativa per l'economia nazionale sarebbero sostanzialmente limitate, poiché la quota delle esportazioni di materiale bellico sul totale delle esportazioni dalla Svizzera si attesta costantemente al di sotto dell'1 per cento, e pertanto l'importanza economica di tali esportazioni è piuttosto esigua. A livello nazionale, si può dunque ritenere che tali ripercussioni sarebbero di modeste proporzioni. Ciò nonostante, alcune regioni sarebbero colpite più di altre in caso di cessazione dell'attività da parte di imprese locali. L'importanza dal punto di vista della politica regionale non deve dunque essere sottovalutata. In alcuni Cantoni, numerosi posti di lavoro e una quota relativamente importante del valore aggiunto dipendono dalla produzione di materiale bellico. Non va inoltre dimenticato, in questo contesto, l'indotto indiretto. Le grandi imprese d'armamento, ad esempio, acquistano merci e servizi per la produzione di materiale bellico da oltre 1000 imprese fornitrici svizzere. Anche queste imprese, dunque, sarebbero direttamente toccate dall'iniziativa.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

L'iniziativa riprende un dibattito a forte carica emotiva condotto nel 2018 e consente al Popolo di esprimersi al riguardo. A differenza dell'iniziativa popolare federale «per il divieto di esportare materiale bellico»¹³, posta in votazione nel 2009, la presente iniziativa non prevede un divieto generale di tali esportazioni, bensì ne disciplina soltanto alcuni aspetti. Il trasferimento di competenze previsto dall'iniziativa contraddice però il principio in virtù del quale il legislatore definisce i tratti essenziali di un disciplinamento e lascia al Consiglio federale il compito di emanare le pertinenti disposizioni d'esecuzione. I divieti auspicati dovrebbero quindi trovare posto piuttosto in una legge anziché nella Costituzione. Se tali divieti fossero sanciti a livello di legge, sarebbe possibile mantenere anche il regime speciale previsto all'articolo 23 LMB per le forniture di pezzi di ricambio (cfr. n. 4.2.3).

In caso di accoglimento dell'iniziativa, Parlamento e Consiglio federale perderebbero il loro margine di manovra in particolare per quanto riguarda il mantenimento della STIB¹⁴. Ciò complicherebbe notevolmente un eventuale adeguamento dei criteri di autorizzazione ai cambiamenti di circostanze. Per allentare o inasprire i criteri occorrerebbe quantomeno un processo legislativo parlamentare, se non addirittura un'ulteriore votazione popolare. Il grande vantaggio della soluzione attuale risiede proprio nella flessibilità che consente di reagire al sorgere di nuove circostanze, poiché consente di garantire in ogni tempo il perseguimento degli obiettivi consacrati agli articoli 1 e 22 LMB. Le pertinenti disposizioni garantiscono un'adeguata considerazione degli interessi di politica estera e di quelli della politica di sicurezza. L'accoglimento dell'iniziativa potrebbe compromettere unilateralmente questo meccanismo equilibrato a detrimento della STIB. Contrariamente alla legislazione e alla prassi attuali, l'accoglimento dell'iniziativa limiterebbe la possibilità di una periodica verifica delle condizioni quadro della politica di esportazione da parte del Parlamento e del Consiglio federale, e, in caso di bisogno, di un suo tempestivo adeguamento. Quanto detto vale sia per l'adeguamento del 2014 sia per i criteri di esclusione introdotti nel 2008.

Il rafforzamento della STIB è un importante obiettivo del Consiglio federale. I principi del Consiglio federale del 24 ottobre 2018¹⁵ in materia di politica d'armamento del DDPS puntano fortemente su questa base. Una base tecnologica e industriale efficiente rappresenta per molti Stati un elemento importante della politica in materia d'armamento, e quindi anche della politica di sicurezza e di difesa. La Svizzera deve tenere particolarmente conto di questo aspetto, poiché in quanto Stato neutrale, non appartenente ad alcuna alleanza difensiva, non ha diritto ad appoggi militari da parte di altri Stati. Gli strumenti per rafforzare la STIB sono enumerati esaustivamente nei suddetti principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS. Nel sistema economico svizzero, le imprese in particolare sono in linea di principio organizzate secondo il diritto privato, e quindi possono sopravvivere

¹³ Cfr. messaggio del 27 agosto 2008 relativo all'iniziativa popolare «per il divieto di esportare materiale bellico» (FF 2008 6609).

¹⁴ L'efficienza della STIB è un elemento importante della politica in materia di armamento. La STIB si compone degli istituti di ricerca e delle imprese che dispongono in Svizzera di competenze, abilità e capacità produttive nel settore della sicurezza e della tecnica di difesa (cfr. <https://www.ar.admin.ch/it/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates/sicherheitsrelevante-technologie-und-industriebasis-stib.html>).

¹⁵ <https://www.ar.admin.ch/it/beschaffung/ruestungspolitik-des-bundesrates.html>



sul mercato soltanto se possono vendere i loro prodotti e servizi. La domanda indigena da parte dell'esercito e di altre istituzioni di pubblica sicurezza della Confederazione non basta a garantire in modo affidabile l'esistenza della STIB con competenze, abilità e capacità produttive di ampiezza e spessore sufficienti. Per questa ragione, oltre alle vendite sul mercato interno e alle partecipazioni industriali (offset), riveste grande importanza in particolare anche la politica di controllo delle esportazioni, poiché questi tre strumenti possono influenzare direttamente le possibilità di smercio delle imprese, e quindi rappresentano le possibilità di gestione più dirette per rafforzare la base di cui sopra. Una base tecnologica e industriale efficiente presuppone condizioni quadro competitive, che consentano alle imprese di offrire anche sul mercato internazionale prodotti e servizi concorrenziali. A tal fine, la Confederazione deve creare le condizioni quadro necessarie, attraverso la sua legislazione e la prassi in materia di autorizzazione delle esportazioni di materiale bellico, pur nel rispetto del diritto internazionale pubblico e delle proprie priorità di politica estera.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

5. **Conclusioni**

Pur capendo le principali ragioni del comitato promotore, il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa si spinga troppo in là, poiché il suo accoglimento violerebbe la gerarchia delle norme, indebolirebbe la STIB a causa della soppressione della deroga prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB e dal punto di vista della politica economica penalizzerebbe l'industria svizzera della sicurezza e della tecnica di difesa rispetto ai concorrenti europei. Inoltre, l'attuazione dei concetti giuridici indeterminati contenuti nel testo dell'iniziativa creerebbe una serie di difficoltà, alimentando l'incertezza del diritto per i suddetti rami dell'industria. Infine, anche la soppressione del regime previsto all'articolo 23 LMB per i pezzi di ricambio causerebbe un ulteriore netto inasprimento della normativa a detrimento della certezza del diritto e della tutela della fiducia, danneggiando la reputazione di affidabilità dell'industria svizzera.

Pertanto, il Consiglio federale presenta un controprogetto indiretto volto a trasporre a livello di legge i criteri di autorizzazione attualmente definiti all'articolo OMB. A tal fine considera due varianti: una intesa a migliorare le possibilità di mantenimento della base tecnologica e industriale rilevante e di reagire di fronte a eventi straordinari e una seconda ispirata maggiormente alle rivendicazioni del comitato promotore. La più importante rivendicazione del comitato, ossia il rafforzamento del controllo democratico, è considerata in entrambe le varianti proposte. Al tempo stesso, il controprogetto permette di attenuare le conseguenze negative del trasferimento di competenze. In particolare, consentirebbe di mantenere il regime previsto per i pezzi di ricambio all'articolo 23 LMB e genererebbe certezza del diritto per l'industria svizzera della sicurezza e della tecnica di difesa. Anche l'articolo 5 capoverso 1 OMB, essenziale per la prassi in materia di autorizzazione, sarebbe innalzato a livello di legge come i motivi di esclusione previsti al capoverso 2 della stessa disposizione.

6. **Controprogetto indiretto all'iniziativa correttiva**

Il Consiglio federale intende sottoporre al Parlamento un controprogetto indiretto volto a trasporre in una legge i criteri attualmente definiti a livello di ordinanza. A tal fine pone in consultazione due varianti:

1. variante 1: trasposizione a livello di legge dei criteri di autorizzazione attuali con mantenimento della prassi vigente in materia di autorizzazione e possibilità di deroga per il Consiglio federale per la salvaguardia degli interessi nazionali (tra cui il mantenimento della STIB);
2. variante 2: trasposizione a livello di legge dei criteri di autorizzazione attuali senza il regime derogatorio introdotto nel 2014 (diritti umani), con conseguente lieve inasprimento della prassi in materia di autorizzazioni e rinuncia a una possibilità di deroga per il Consiglio federale (in particolare in favore del mantenimento della STIB).



Entrambe le varianti prevedono la trasposizione a livello di legge dei criteri di autorizzazione definiti all'articolo 5 OMB. Nella prima variante essi vengono trasposti integralmente a livello di legge, nella seconda viene soppresso il regime derogatorio introdotto nel 2014 all'articolo 5 capoverso 4 per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani.

La consacrazione dei criteri di autorizzazione a livello di legge soddisfa sia la principale rivendicazione del comitato promotore, consistente nel rafforzamento del controllo democratico, sia gli indirizzi delineati dalla mozione 18.3394. In entrambe le varianti, l'adeguamento dei criteri di autorizzazione spetterebbe esclusivamente al Parlamento e sottostarebbe dunque anche al referendum facoltativo. Sarebbe in tal modo soddisfatta la rivendicazione del comitato promotore che chiede una possibilità di controllo diretta da parte del Popolo sovrano.

La variante 1 prevede inoltre una facoltà di deroga per il Consiglio federale, che consente al Governo di reagire prontamente al sorgere di eventi straordinari.

6.1 Variante 1: trasposizione a livello di legge dei criteri di autorizzazione attuali con mantenimento della prassi vigente in materia di autorizzazione e possibilità di deroga per il Consiglio federale per la salvaguardia degli interessi nazionali (tra cui il mantenimento della STIB)

Testo sottoposto a consultazione (variante 1):

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

¹ In caso di autorizzazione per affari con l'estero secondo l'articolo 22 e di conclusione di contratti di cui all'articolo 20 occorre considerare:

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

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

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

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

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

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

¹ Il Consiglio federale può derogare ai criteri di autorizzazione di cui all'articolo 22a:

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

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



³ Se la deroga è concessa per via di ordinanza, il Consiglio federale limita il periodo di validità di quest'ultima a quattro anni al massimo. Può prorogarne una volta la durata di validità di quattro anni al massimo. In questo caso, l'ordinanza decade se entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un progetto per l'adeguamento dei criteri di autorizzazione legali di cui all'articolo 22a.

Tanto i criteri definiti all'articolo 5 capoverso 1 OMB, da considerare nella procedura di autorizzazione, quanto i criteri di esclusione previsti al capoverso 2 della stessa disposizione, con le relative eccezioni di cui ai capoversi 3 e 4¹⁶, vengono ripresi senza modifiche nella LMB (nuovo art. 22a LMB). La prassi attuale in materia di autorizzazioni viene mantenuta. Inoltre, la variante 1 prevede la facoltà per il Consiglio federale di derogare ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari, qualora lo esiga la salvaguardia degli interessi della politica esterna o della politica di sicurezza del Paese (nuovo art. 22 LMB). In tal modo, tiene conto dell'articolo 54 capoverso 2 Cost., che fa obbligo alla Confederazione di adoperarsi in particolare per salvaguardare l'indipendenza del Paese. Crea inoltre la flessibilità necessaria per adempiere lo scopo di legge definito all'articolo 1 LMB, il quale prevede in particolare di mantenere, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale. Entrambe le esigenze impongono al Consiglio federale di reagire prontamente in base alle circostanze, ad esempio nel caso in cui la STIB della Svizzera fosse gravemente minacciata, sempre nel rispetto, tuttavia, dei limiti assoluti che il diritto internazionale pone al suo agire. Tale legittimazione deve essere iscritta a livello di legge, affinché il legislatore possa partecipare all'elaborazione dei presupposti del regime derogatorio.

Se non fossero previste possibilità di deroga, il Consiglio federale dovrebbe avviare un processo legislativo, il quale dura mediamente 51 mesi (poco più di 4 anni)¹⁷.

Secondo la variante 1, la deroga ai criteri di autorizzazione potrebbe essere concessa sul piano concreto individuale mediante decisione o in termini generali e astratti per via di ordinanza, in presenza di eventi straordinari e se necessario per salvaguardare gli interessi nazionali. Al tempo stesso, questa variante prevede anche limiti legali e facoltà di controllo. Le ordinanze generali e astratte devono avere una validità limitata (4 anni al massimo). Possono essere prorogate una volta per quattro anni al massimo, ma entro sei mesi il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale un disegno per l'adeguamento dei criteri di autorizzazione previsti dalla legge. Se ciò non avviene, o se il Parlamento respinge il progetto, l'ordinanza decade automaticamente. Il disegno di legge necessario per gli adeguamenti sottostarebbe inoltre al referendum facoltativo. Se emana un'ordinanza in cui deroga nel singolo caso ai criteri di autorizzazione previsti dalla legge, il Consiglio federale deve informarne entro 24 ore le competenti commissioni parlamentari, ossia le Commissioni della politica di sicurezza. Queste disposizioni rispecchiano gli articoli 7c e 7e della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), i quali disciplinano la competenza del Consiglio federale in caso di applicazione dell'articolo 184 Cost. (diritto di necessità) per la salvaguardia degli interessi del Paese;

¹⁶ L'articolo 5 capoverso 3 OMB prevede un'eccezione per le armi utilizzate esclusivamente a scopo privato o sportivo, mentre il capoverso 4 della stessa disposizione consente di autorizzare esportazioni in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani, purché sussista soltanto un minimo rischio che il materiale bellico da esportare possa essere utilizzato per commettere gravi violazioni di tali diritti.

¹⁷ Guida legislativa dell'Ufficio federale di giustizia: <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>.



6.2 variante 2: trasposizione a livello di legge dei criteri di autorizzazione attuali senza il regime derogatorio introdotto nel 2014 (diritti umani), con conseguente lieve inasprimento della prassi in materia di autorizzazioni e rinuncia a una possibilità di deroga per il Consiglio federale (in particolare in favore del mantenimento della STIB).

Testo sottoposto a consultazione (variante 2):

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

¹ In caso di autorizzazione per affari con l'estero secondo l'articolo 22 e di conclusione di contratti secondo l'articolo 20 occorre considerare:

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

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

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

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

Anche la variante 2 prevede la trasposizione nella LMB sia dei criteri contemplati all'articolo 5 capoverso 1 OMB, da considerare nella procedura di autorizzazione, sia dei criteri di esclusione previsti al capoverso 2 della stessa disposizione (nuovo art. 22a LMB), ma senza l'eccezione prevista al capoverso 4 per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Questa variante non prevede la facoltà per il Consiglio federale di derogare ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari, qualora lo esiga la salvaguardia degli interessi della politica esterna o della politica di sicurezza del Paese. L'eccezione prevista all'articolo 5 capoverso 3 OMB (armi da fuoco utilizzate esclusivamente per scopi privati e sportivi) verrebbe mantenuta, come previsto anche dall'iniziativa.



6.3 Panoramica

Oggetto	Iniziativa	Controprogetto, variante 1	Controprogetto, variante 2
Competenza del Consiglio federale per l'adeguamento dei criteri di autorizzazione	Il Consiglio federale perde tale facoltà. Se le condizioni quadro della politica estera, di sicurezza o economica dovessero mutare, per poter adeguare i criteri di autorizzazione occorrerebbe un processo legislativo di circa quattro anni per poter creare regimi derogatori, o eventualmente addirittura una procedura ancora più lunga prevista per la modifica della Costituzione.	Il Consiglio federale perde tale facoltà. In caso di eventi straordinari, può derogare ai criteri, ad esempio per salvaguardare la STIB, sempreché lo richieda la salvaguardia degli interessi della politica estera o della politica di sicurezza.	Il Consiglio federale perde tale facoltà. Se le condizioni quadro della politica estera, di sicurezza o economica dovessero mutare, per poter adeguare i criteri di autorizzazione occorrerebbe un processo legislativo di circa quattro anni per poter creare regimi derogatori, o eventualmente addirittura una procedura ancora più lunga prevista per la modifica della Costituzione..
Divieto di esportazione di materiale bellico in Paesi destinatari implicati in un conflitto armato interno o internazionale	A seconda di eventuali concretizzazioni elaborate dal Parlamento.	In assenza di una concretizzazione da parte del Parlamento, l'attuale prassi in materia di autorizzazioni verrebbe mantenuta. → <i>nessun cambiamento rispetto al regime vigente.</i>	In assenza di una concretizzazione da parte del Parlamento, l'attuale prassi in materia di autorizzazioni verrebbe mantenuta. → <i>nessun cambiamento rispetto al regime vigente.</i>
Divieto di esportazione in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani	L'esportazione sarebbe vietata. Non sarebbe possibile alcuna deroga.	L'esportazione dovrebbe di principio essere vietata; sarebbero possibili eccezioni entro certi limiti, ad esempio per il materiale bellico che non si presta per commettere violazioni dei diritti umani. → <i>nessun cambiamento rispetto al regime vigente.</i>	L'esportazione sarebbe vietata. Non sarebbe possibile alcuna deroga.
Fornitura di pezzi di ricambio per materiale bellico già fornito	I pezzi di ricambio per materiale bellico esportato dalla Svizzera sarebbero assoggettati allo stesso regime previsto per il materiale bellico nuovo. Il regime speciale attualmente previsto dall'articolo 23 LMB verrebbe scalzato dal divieto consacrato nella Costituzione. La tutela della fiducia non sarebbe più garantita.	Per negare l'autorizzazione a esportare pezzi di ricambio per materiale bellico fornito dalla Svizzera dovrebbero sussistere eventi straordinari. La tutela della fiducia sarebbe ancora garantita. → <i>nessun cambiamento rispetto al regime vigente.</i>	Per negare l'autorizzazione a esportare pezzi di ricambio per materiale bellico fornito dalla Svizzera dovrebbero sussistere eventi straordinari. La tutela della fiducia sarebbe ancora garantita. → <i>nessun cambiamento rispetto al regime vigente.</i>

6.4 Valutazione

Entrambe le varianti del controprogetto rappresentano un compromesso tra le rivendicazioni del comitato promotore e il disciplinamento vigente. Iscrivendo i criteri di autorizzazione a livello di legge, le eventuali modifiche sarebbero sottoposte a referendum, ciò che permetterebbe in definitiva una partecipazione diretta del Popolo soddisfacendo il desiderio di un maggiore controllo democratico espresso dal comitato promotore. Al tempo stesso, la gerarchia delle norme sarebbe rispettata, correggendo così conseguenze fortuite come il sovvertimento a livello costituzionale del regime previsto per i pezzi di ricambio all'articolo 23 LMB.

I vantaggi della variante 1 rispetto all'iniziativa consistono in particolare nel fatto che la prima consente di tenere meglio conto della salvaguardia della STIB. In caso di eventi straordinari il Consiglio federale potrebbe derogare ai criteri di autorizzazione per salvaguardare gli interessi nazionali. Inoltre, si potrebbe ancora differenziare in funzione del rischio per quanto riguarda le esportazioni in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani, analogamente a quanto previsto negli Stati membri dell'Unione europea. Quindi, la variante 1 non soddisfa l'obiettivo del comitato promotore consistente nel vietare integralmente le esportazioni di materiale bellico dalla Svizzera in Paesi che commettono tali



violazioni, ossia non permetterebbe più una differenziazione in funzione del rischio come già previsto fino al 2014.

La variante 2, invece, soddisfa sostanzialmente le rivendicazioni fondamentali del comitato, e segnatamente l'obiettivo di ritornare allo status quo del 2014 (soppressione del regime derogatorio per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani) e di privare il Consiglio federale della facoltà di adeguare autonomamente i criteri di autorizzazione. Il vantaggio di questa variante rispetto all'iniziativa risiede soprattutto nel fatto che, come del resto la variante 1, consente di rispettare la gerarchia delle norme senza sovvertire il disciplinamento previsto per i pezzi di ricambio all'articolo 23 LMB. Il suo vantaggio consiste invece nel fatto che l'industria svizzera del settore della sicurezza sarebbe di nuovo penalizzata rispetto ai vicini europei, poiché per i Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani non sarebbe più possibile differenziare in funzione del rischio insito nel materiale bellico da esportare e del destinatario finale specifico.

6.4.1 Facoltà di deroga in presenza di eventi straordinari

La trasposizione dei criteri di autorizzazione dall'ordinanza nella legge o nella Costituzione sottrae al Consiglio federale la possibilità di procedere ad adeguamenti. Tuttavia, la possibilità prevista dalla variante 1 a livello di legge di derogare in via eccezionale ai criteri di autorizzazione in presenza di eventi straordinari consente di relativizzare tale svantaggio. Il disciplinamento previsto è preferibile al diritto di necessità previsto nella Costituzione, poiché consente al Parlamento di partecipare all'elaborazione delle condizioni per l'invocazione dell'eccezione.

Contrariamente alla variante 1, la variante 2 non prevede facoltà derogatorie. Il Consiglio federale godrebbe pertanto di un minor margine di manovra e flessibilità, ad esempio a favore della salvaguardia della STIB in presenza di eventi straordinari (cfr. n. 6.1). Se una deroga fosse urgente e importante, la lunga durata del processo legislativo (in media 51 mesi) potrebbe compromettere la possibilità di tutelare gli interessi della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera. Ciò riguarda in particolare l'articolo 54 capoverso 2 Cost., che fa obbligo alla Confederazione di adoperarsi per salvaguardare l'indipendenza del Paese.¹⁸ Inoltre, l'articolo 1 LMB esige il mantenimento di una capacità industriale adeguata alle esigenze della difesa del Paese. D'altra parte, la rinuncia alla facoltà di deroga del Consiglio federale, prevista dalla variante 2, terrebbe maggiormente conto del trasferimento di competenze dal Consiglio federale al Parlamento, auspicato dall'iniziativa.

6.4.2 Deroga a favore dei Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani

La disposizione derogatoria contemplata all'articolo 5 capoverso 4 OMB, che viene semplicemente soppressa sia nel testo dell'iniziativa sia nella variante 2 del controprogetto, era stata introdotta nell'OMB nel 2014 a seguito della mozione della CPS-S del 25 giugno 2013 (13.3662)¹⁹, per eliminare la penalizzazione dell'industria svizzera della sicurezza nei confronti dei concorrenti europei. Nell'esito, la modifica aveva migliorato la competitività di questo settore industriale, e quindi per la base tecnologica e industriale della Svizzera, senza che la prassi in materia di esportazione di materiale bellico potesse compromettere la continuità della politica estera di pace e la politica a favore dei diritti umani praticata dal nostro Paese.

Privilegiando la variante 2 si escluderebbe la possibilità di autorizzare esportazioni di materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Di conseguenza, a seconda della situazione nel Paese destinatario, sarebbero vietate le esportazioni di sistemi di difesa aerea – impiegati generalmente solo per compiti difensivi – per la marina, benché il rischio che tali beni vengano utilizzati per commettere gravi violazioni dei diritti umani debba a priori essere considerato minimo. Questa modifica colpirebbe in particolare tre grandi imprese svizzere del settore degli armamenti e le sue numerose aziende fornitrici, le quali fanno parte della STIB.

¹⁸ Cfr. il parere del Consiglio federale del 5 dicembre 2014 sulla mozione Seiler Graf del 27 settembre 2013 (18.3956 «Esportazione di armi. alla politica estera rispetto a una politica industriale non più adeguata»)

¹⁹ Cfr. parere del Consiglio federale del 4 settembre 2013 in risposta alla mozione della CPS-S del 25 giugno 2013 (13.3662, «Porre fine alla discriminazione dell'industria svizzera degli armamenti»)



Senza l'eccezione attualmente prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB, per queste imprese sarà più difficile esportare dalla Svizzera, considerato il crescente spostamento del mercato dall'Europa verso il Medio Oriente e l'Asia. Diversi Paesi di queste regioni violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Per questa ragione, si applicherebbe il criterio di esclusione assoluto previsto per i Paesi che commettono tali violazioni. Questo nuovo ostacolo all'accesso al mercato nel Medio Oriente e in Asia potrebbe a medio-lungo termine arrecare pregiudizio alla Svizzera come sede di produzione delle imprese in questione.

Tra il 2014 e il 2017 l'Unione europea ha autorizzato esportazioni per un valore di circa 78 miliardi di euro²⁰ in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Nell'Unione europea, queste esportazioni possono essere autorizzate, poiché la 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 consente di praticare una pratica differenziata in materia di esportazione. L'importante volume di esportazioni autorizzato indica che esiste un mercato di smercio corrispondente che potrebbe essere interessante anche per le imprese svizzere. Sopprimendo la deroga prevista all'articolo 5 capoverso 4 OMB si rischia di creare condizioni svantaggiose che possono indurre i fabbricanti svizzeri di materiale bellico a delocalizzarsi nei Paesi limitrofi, per poi da lì poter effettuare le esportazioni in questione. Questo fenomeno vanificherebbe gli sforzi compiuti dal Consiglio federale per rafforzare la base tecnologica e industriale indigena conformemente ai principi definiti in materia di politica d'armamento del DDPS. L'esportazione a partire dalla Svizzera di materiale bellico che non si presta a essere impiegato per commettere gravi violazioni dei diritti umani dovrebbe continuare a essere autorizzata.

D'altro canto, la variante 2, rinunciando al regime derogatorio oggi previsto all'articolo 5 capoverso 4 OMB, soddisfa una delle rivendicazioni fondamentali dell'iniziativa escludendo per l'avvenire in modo generalizzato l'esportazione di materiale bellico in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani. Ciò equivarrebbe a un ritorno alla prassi applicata nel 2014 e corrisponderebbe al cosiddetto status quo allora vigente. Pertanto, la variante 2 non permetterebbe più alcuna differenziazione nei casi in cui si applicherebbe il vigente articolo 5 capoverso 4 OMB, nemmeno se il rischio che il materiale bellico possa essere utilizzato per commettere gravi violazioni dei diritti umani fosse minimo.

6.5 Ulteriore procedere

Il Consiglio federale prevede di sottoporre al Parlamento un disegno con controprogetto indiretto all'iniziativa sulla base dei risultati della consultazione.

Optando per la variante 1, le ripercussioni negative per la STIB sarebbero ridotte al minimo, poiché sul piano del contenuto coincide integralmente con i criteri di autorizzazione attualmente definiti nella vigente OMB. Inoltre, questa variante soddisfa la volontà espressa dal Parlamento nell'ambito della deliberazione della mozione del gruppo BD del 28 maggio 2018 (18.3394, «Ampliare la base democratica per le esportazioni di armi») riguardo al trattamento del materiale bellico. Al tempo stesso, tiene conto della volontà del comitato promotore di sottrarre al Consiglio federale la competenza per adeguare autonomamente i criteri di autorizzazione. Come contropartita, al Consiglio federale sarebbe conferita una facoltà di deroga per poter reagire prontamente agli sviluppi inattesi (eventi straordinari).

Optando per la variante 2, le condizioni quadro per le esportazioni in Paesi che violano in modo grave e sistematico i diritti umani diverrebbero nuovamente più restrittive, con possibili ripercussioni negative su una parte delle imprese d'armamento della Svizzera. In particolare, queste imprese sarebbero nuovamente penalizzate rispetto ai Paesi limitrofi europei, ossia si ritornerebbe allo status quo del 2014. Sarebbe fortemente ridotta anche la libertà d'azione del Consiglio federale, poiché non sarebbe più prevista alcuna facoltà di deroga in caso di eventi straordinari. La variante 2 soddisferebbe dunque le due rivendicazioni fondamentali del comitato promotore, e segnatamente quella di tornare allo status

²⁰ La cifra di 78 miliardi di euro risulta dal totale delle esportazioni dei Paesi membri dell'Unione europea nel periodo 2015-2017 verso Paesi che, in linea di principio, non potrebbero essere riforniti dalla Svizzera perché violano in modo grave e sistematico i diritti umani. L'Unione europea non ha ancora pubblicato cifre più recenti. Fonte: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8472/Arms%20export%20control (non tradotto in italiano).



quo del 2014 e quella di sottrarre al Consiglio federale la facoltà di adeguare autonomamente i criteri di autorizzazione, senza però iscrivere tali criteri nella Costituzione.

La rivendicazione con cui il comitato promotore chiede di non permettere più, in linea di principio, alcuna esportazione in Paesi implicati in conflitti armati interni o internazionali è considerata in entrambe le varianti²¹. Entrambe le varianti del controprogetto permettono anche di mantenere il regime speciale per le forniture di pezzi di ricambio contemplato all'articolo 23 LMB, andando sostanzialmente incontro, anche sotto questo aspetto, all'obiettivo dei promotori dell'iniziativa (status quo del 2014).

²¹ Fatta salva la concretizzazione a livello di legge e l'interpretazione. Il comitato promotore auspica un'interpretazione più estensiva rispetto a quella praticata dal Consiglio federale, ma nel testo dell'iniziativa concede al Parlamento un certo margine per disciplinare le eccezioni (cfr. n. 3.4).