



19.085

Messaggio concernente la modifica della legge sugli embarghi

del 13 dicembre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica concernente la legge sugli embarghi.

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

13 dicembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La modifica della legge sugli embarghi è intesa a creare la base legale per il divieto di importare dalla Russia e dall'Ucraina armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari e il disciplinamento di casi analoghi. In tal modo non sarà più necessario far ricorso all'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale.

Situazione iniziale

Il 26 marzo 2014 il Consiglio federale ha deciso, in relazione alla situazione in Ucraina, di non riprendere le sanzioni dell'UE, ma di adottare tutte le misure necessarie affinché il territorio svizzero non sia utilizzato per aggirare tali sanzioni. Le misure emanate a questo scopo sono contenute nell'ordinanza che istituisce provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni internazionali in relazione alla situazione in Ucraina («O-Ucraina»).

L'UE vieta tra le altre cose l'acquisto, la fornitura, il trasporto, l'esportazione e il trasferimento di materiale d'armamento e materiale affine verso e dalla Russia. Il divieto di importare materiale bellico dalla Russia e dall'Ucraina e di esportare materiale bellico verso tali Paesi, emanato dal Consiglio federale sulla base della legge federale sul materiale bellico, non era tuttavia applicabile all'importazione di armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché di esplosivi, pezzi pirotecnici e polvere da fuoco a fini militari. Nel luglio del 2015 il Consiglio federale ha deciso di vietare l'importazione di tali beni e di inserire una corrispondente disposizione all'articolo 1a dell'O-Ucraina.

Per motivi di politica della neutralità, il divieto non poteva essere emanato soltanto nei confronti della Russia, ma doveva applicarsi anche all'Ucraina. Dato che l'UE non prevede alcun divieto di importazione di materiale bellico dall'Ucraina, non era possibile emanare l'articolo 1a dell'O-Ucraina basandosi sulla legge sugli embarghi. Nemmeno la legislazione sul materiale bellico e la legislazione speciale esistente lo consentivano. Il divieto di importazione è stato pertanto emanato sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale. La durata di validità delle ordinanze che si richiamano direttamente a questa disposizione costituzionale può essere prolungata una volta dopo quattro anni. L'ordinanza decade tuttavia automaticamente se entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza.

Contenuto del progetto

La normativa proposta consente al Consiglio federale di estendere in parte o interamente ad altri Stati le misure coercitive di cui all'articolo 1 capoverso 1 della legge sugli embarghi, se la tutela degli interessi del Paese lo richiede. In tal modo nella legge sugli embarghi viene creata la base legale per il divieto di importare dalla Russia e dall'Ucraina armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici e polvere da fuoco a fini militari. Inoltre, non sarà più neces-

sario far ricorso in casi simili all'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale, che si è rivelato problematico a causa del limite temporale ivi contenuto. La normativa proposta non comporta alcun cambiamento materiale della politica svizzera in materia di sanzioni economiche internazionali.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Secondo l'articolo 1 capoverso 1 della legge del 22 marzo 2002¹ sugli embarghi (LEmb), la Confederazione può disporre misure coercitive per applicare sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico, in particolare i diritti dell'uomo, adottate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) o dai principali partner commerciali della Svizzera. Dalla sua adesione all'ONU nel 2002, la Svizzera è tenuta, sulla base del diritto internazionale pubblico, ad applicare a sua volta le sanzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU ai sensi del capitolo VII dello Statuto del 26 giugno 1945² delle Nazioni Unite (Statuto delle Nazioni Unite). Con «principali partner commerciali» si intende sostanzialmente l'UE; finora il Consiglio federale non ha mai applicato altre sanzioni. Non vi sono tuttavia obblighi politici o giuridici che impongano alla Svizzera di adottare le misure coercitive dell'UE. Dopo un'accurata ponderazione degli interessi, il Consiglio federale decide se è nell'interesse della Svizzera adottare interamente, in parte o non adottare le sanzioni dell'UE.

La LEmb disciplina aspetti generali (scopo, competenza, obbligo di informare, controllo, protezione dei dati, assistenza amministrativa e giudiziaria, protezione giuridica, disposizioni penali). Le misure coercitive concrete, disposte per esempio nei confronti di uno Stato o di persone fisiche e giuridiche e altre organizzazioni, sono emanate dal Consiglio federale sotto forma di ordinanze. Attualmente si fondano sulla LEmb 23 ordinanze che applicano sanzioni, alle quali si aggiunge l'ordinanza del 29 novembre 2002³ sui diamanti.

Il 26 marzo 2014 il nostro Collegio ha discusso la situazione in Ucraina e ha deciso di non applicare sanzioni proprie, ma di adottare tutte le misure necessarie per evitare che, passando per il territorio svizzero, potessero essere eluse le misure internazionali (concretamente le sanzioni dell'UE). Basandoci sulla LEmb, abbiamo emanato l'ordinanza del 2 aprile 2014⁴ che istituisce provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni internazionali in relazione alla situazione in Ucraina.

Visto l'acuirsi delle tensioni in Ucraina dell'est e l'adozione, alla fine di luglio 2014, di ulteriori sanzioni nei confronti della Russia da parte dell'UE, il 13 agosto 2014 abbiamo nuovamente discusso la situazione decidendo di mantenere la politica adottata in relazione alla situazione in Ucraina e di rafforzarla con ulteriori misure per impedire l'aggiramento delle sanzioni dell'UE. A questo scopo abbiamo approvato la revisione totale della relativa ordinanza, l'ordinanza del 27 agosto 2014⁵ che

¹ RS **946.231**

² RS **0.120**

³ RS **946.231.11**

⁴ RU **2014 877 1003 1213 2479**

⁵ RS **946.231.176.72**

istituisce provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni internazionali in relazione alla situazione in Ucraina (O-Ucraina).

Oltre ad altre misure previste, l'UE vieta l'acquisto, la fornitura e il trasporto nonché l'esportazione e il trasferimento di materiale d'armamento e materiale affine verso e dalla Russia. Visti gli sviluppi in Ucraina dell'est, conformemente alla legge del 13 dicembre 1996⁶ sul materiale bellico (LMB) e sulla base dell'O-Ucraina (precedente e vigente), da febbraio 2014 non vengono più autorizzate esportazioni di materiale bellico verso l'Ucraina e dall'inizio di marzo 2014 verso la Russia. Per tutelare gli interessi del Paese, il 27 agosto 2014, sempre sulla base della LMB, abbiamo deciso di vietare anche l'importazione di materiale bellico dalla Russia e dall'Ucraina.

Questo divieto di importazione non era tuttavia applicabile all'importazione di armi da fuoco, relative parti e accessori nonché di munizioni ed elementi di munizioni, che rientrano sia nel campo di applicazione della LMB che in quello della legge del 20 giugno 1997⁷ sulle armi (LArm). La loro importazione non si basa infatti sulla LMB, ma sulla LArm, che non prevede però alcuna possibilità di impedire singole importazioni. Mediante un'autorizzazione generale per l'introduzione a titolo professionale di armi, parti d'armi e munizioni sul territorio svizzero, il titolare di una patente di commercio di armi cantonale può importare questi beni senza dover chiedere ogni volta un'autorizzazione. Se sono soddisfatte le condizioni formali per l'ottenimento di una patente di commercio di armi cantonale (p. es. estratto del registro di commercio), non vi sono, dal punto di vista legale, altre possibilità di imporre ulteriori condizioni.

Il divieto di importazione non era inoltre applicabile neppure all'importazione di esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari. Tali importazioni non possono essere impediti né dalla LMB né dalla legge del 25 marzo 1977⁸ sugli esplosivi. Quest'ultima contiene soltanto disposizioni di polizia amministrativa riguardanti l'impiego sicuro a scopo civile dei prodotti.

Essendo storicamente questo genere di importazioni piuttosto ridotte in termini di quantità, al momento della revisione totale dell'ordinanza, nell'agosto del 2014, eravamo giunti alla conclusione che non fosse necessario intervenire per vietarle. La situazione è cambiata quando, nell'aprile del 2015, un armaiolo svizzero ha presentato la richiesta di importare fucili semiautomatici dalla Russia in Svizzera. Nell'UE è vietata l'importazione dalla Russia di qualsiasi bene di armamento, comprese armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché di esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari. Decidendo di portare avanti la sua politica volta a evitare che, passando per il territorio svizzero, venissero eluse le sanzioni, nel giugno del 2015 il nostro Collegio ha quindi deciso di vietare queste importazioni e di colmare in tal modo la lacuna sopra descritta. A questo scopo, con la modifica del 1° luglio 2015⁹ dell'O-Ucraina, è stato creato un nuovo articolo 1a che vieta l'importazione dalla Russia e dall'Ucraina di armi da fuoco, relative parti e accessori, munizioni o

6 RS 514.51

7 RS 514.54

8 RS 941.41

9 RU 2015 2311

elementi di munizioni (cpv. 1 lett. a) nonché di esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari (cpv. 1 lett. b). Secondo il capoverso 2 sono escluse dal divieto le armi da caccia e le armi da sport. In combinato disposto con le disposizioni della LMB sono state così vietate tutte le importazioni di materiale bellico dalla Russia e dall'Ucraina.

Secondo la prassi seguita dagli Stati neutrali e secondo la dottrina dominante, il diritto della neutralità non si contrappone in linea di massima all'adesione a sanzioni economiche. La Svizzera può pertanto partecipare alle sanzioni applicate dall'ONU, dall'UE o da qualsiasi altro gruppo di Stati. A certe condizioni, tuttavia, il diritto della neutralità può trovare in singoli casi applicazione al momento della definizione concreta delle sanzioni. Dalla sua adesione all'ONU nel 2002, la Svizzera è invece tenuta ad aderire alle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla base del capitolo VII dello Statuto dell'ONU.

L'adesione della Svizzera a sanzioni non militari è inoltre in linea con i principi esposti dal Consiglio federale nel suo rapporto sulla neutralità annesso al Rapporto del 29 novembre 1993¹⁰ sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta. Nel rapporto si legge che «il Consiglio federale è fundamentalmente disposto a partecipare in futuro anche a sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite». Esso deciderà nel singolo caso, dopo attenta ponderazione degli interessi in gioco, se al ripristino della situazione conforme al diritto internazionale e alla tutela degli interessi svizzeri giovi di più lo stare in disparte oppure la partecipazione»¹¹.

Nel presente caso, per motivi di politica della neutralità è stato necessario emanare il divieto di importare armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché di esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari non solo nei confronti della Russia, ma anche dell'Ucraina. Dato che il divieto di importazione ed esportazione di materiale bellico è stato emanato nei confronti della Russia e dell'Ucraina sulla base della LMB, applicare un divieto di importazione per armi da fuoco ed esplosivi soltanto a una delle parti in conflitto non avrebbe consentito alla Svizzera di rappresentare in maniera credibile la sua posizione di Stato neutrale. Per quanto riguarda l'importazione di materiale bellico, la Russia e l'Ucraina dovevano pertanto essere trattate allo stesso modo per ragioni di neutralità.

Poiché l'UE non prevede un divieto di importazione di materiale bellico nei confronti dell'Ucraina, la decisione del Consiglio federale non poteva basarsi sulla LEmb. Come già precisato sopra, la LEmb consente al Consiglio federale soltanto di applicare le sanzioni decise dall'ONU, dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera – concretamente l'UE –, ma non gli conferisce la facoltà di emanare misure coercitive unilaterali. L'articolo 1a dell'O-Ucraina è stato pertanto emanato sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹². La LEmb contiene una riserva in merito (art. 1 cpv. 2).

Tuttavia, secondo l'articolo 7c capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997¹³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), la durata di

¹⁰ FF **1994** I 130

¹¹ FF **1994** I 130, in particolare pag. 208 segg.

¹² RS **101**

¹³ RS **172.010**

validità delle ordinanze che si fondano direttamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. è al massimo di quattro anni. La durata di validità dell'articolo 1a dell'O-Ucraina era pertanto originariamente limitata al 30 giugno 2019. L'articolo 7c capoverso 3 LOGA conferisce al Consiglio federale la facoltà di prorogare una volta la durata di validità di un'ordinanza emanata sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost., ma l'ordinanza decade automaticamente se entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza.

Il 26 giugno 2019¹⁴ abbiamo deciso di prorogare di quattro anni, fino al 30 giugno 2023, la validità dell'articolo 1a dell'O-Ucraina. Nel contempo abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione al fine di creare una base legale per il divieto di importare dalla Russia e dall'Ucraina armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari. Il 27 settembre 2019 abbiamo autorizzato il DEFR ad avviare una procedura di consultazione sulla modifica della LEmb. La procedura si è conclusa il 1° novembre 2019 (cfr. n. 2).

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Già nel 2015 sono state esaminate varie opzioni per impedire la transazione del succitato armaiolo svizzero. L'emanazione di una decisione di portata generale basata sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. avrebbe consentito unicamente di vietare a tutti gli armaioli svizzeri l'importazione di un modello di arma descritto dettagliatamente. L'emanazione di una decisione individuale basata su questo stesso articolo avrebbe invece solo impedito all'armaiolo di effettuare la transazione. Bisogna inoltre chiedersi se le condizioni costituzionali per una simile decisione sarebbero state soddisfatte in questo caso. Di conseguenza, la modifica dell'O-Ucraina basata sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. rappresentava l'unica possibilità di attuare integralmente la nostra decisione del 27 agosto 2014.

Abolire il divieto di importazione di armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché di esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari sia nei confronti della Russia che dell'Ucraina sarebbe conciliabile con i principi della politica svizzera della neutralità. In questo caso il pari trattamento delle parti in conflitto sarebbe garantito. L'abolizione del divieto di importazione contenuto nell'articolo 1a dell'O-Ucraina sarebbe tuttavia contrario allo scopo dell'ordinanza, da noi più volte ribadito, di impedire operazioni di elusione svolte sul territorio svizzero. La Svizzera creerebbe una regolamentazione che si discosta da quella europea per quanto riguarda l'importazione dei succitati beni dalla Russia. Ciò comporterebbe un rischio più elevato di aggiramento, anche se si tratta di un numero ridotto di transazioni, e di conseguenza ne potrebbe risultare danneggiata la reputazione della Svizzera.

Con la presente modifica della LEmb il nostro Collegio intende in primo luogo creare una base legale per il divieto di importare dalla Russia e dall'Ucraina armi da

¹⁴ RU 2019 1953

fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari. Riteniamo che con la revisione di legge non vada emanata soltanto una regolamentazione per questo caso specifico. La revisione deve mirare invece a creare una base legale che si applichi sia all'articolo 1a dell'O-Ucraina sia a eventuali casi analoghi in futuro.

Se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, concretamente la tutela della neutralità svizzera, potrebbe per esempio essere necessario estendere ad altri Stati le sanzioni riguardanti beni che, pur avendo un'utilità sul piano militare, non sono soggetti alla LMB. Si tratta in primo luogo dei beni militari speciali e dei beni a duplice impiego (i cosiddetti beni «dual-use»). Come per il materiale bellico, anche per questi beni la Svizzera può adottare misure diverse da quelle dell'UE nel caso in cui, come per l'articolo 1a dell'O-Ucraina, le restrizioni debbano essere estese ad altri Stati per ragioni legate al diritto o alla politica della neutralità.

In Svizzera, l'esportazione di questi beni è disciplinata dalla legge del 13 dicembre 1996¹⁵ sul controllo dei beni a duplice impiego. Con questa legge e la relativa ordinanza del 3 giugno 2016¹⁶ la Svizzera attua controlli alle esportazioni armonizzati a livello internazionale, ma non prevede sanzioni. Attualmente la LEmb consente soltanto di riprendere le misure coercitive adottate nell'ambito dei beni militari speciali e dei beni a duplice impiego decise nella stessa forma dall'UE. Come nel caso sopra descritto relativo al divieto di importare armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari dall'Ucraina, non è possibile estendere le misure coercitive ad altri Stati sulla base della LEmb.

Oltre ai beni militari speciali e ai beni a duplice impiego vi sono altre categorie di beni, per la cui esportazione e importazione potrebbero essere emanate delle restrizioni nell'ambito di sanzioni economiche a causa della loro utilità militare. Varie ordinanze esistenti che applicano sanzioni prevedono per esempio limitazioni all'esportazione di prodotti petroliferi (p. es. l'ordinanza dell'8 giugno 2012¹⁷ che istituisce provvedimenti nei confronti della Siria). Anche per le misure coercitive riguardanti tali beni potrebbe rendersi necessaria l'estensione ad altri Stati per ragioni legate al diritto e alla politica della neutralità.

Vista l'eterogeneità dei beni (ed eventualmente dei servizi) che potrebbero essere utilizzati a fini militari e di conseguenza potrebbero assumere una certa importanza sul piano del diritto o della politica della neutralità, la normativa proposta non prevede un elenco, che sarebbe senz'altro incompleto. Questa scelta è quella che meglio corrisponde al carattere generale e astratto della LEmb.

Già oggi il nostro Collegio ha la facoltà, in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 Cost., di estendere in parte o interamente le misure coercitive ad altri Stati. Come dimostra il divieto di importare dall'Ucraina armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari, il fatto che le disposizioni emanate in questo modo siano limitate nel tempo risulta problematico. Le sanzioni sono di fatto in generale concepite come misure limitate nel tempo: con

¹⁵ RS 946.202

¹⁶ RS 946.202.1

¹⁷ RS 946.231.172.7

l'applicazione di sanzioni nei confronti di uno Stato o di persone fisiche o giuridiche e di altre organizzazioni si mira a modificarne il comportamento e a far sì che in futuro agiscano in maniera conforme al diritto internazionale, dopodiché le misure coercitive potranno essere abolite. In realtà, le sanzioni rimangono spesso in vigore per periodi lunghi e in molti casi superano la durata di validità di quattro anni prevista dalla LOGA per le ordinanze basate sull'articolo 184 capoverso 3 Cost.

La normativa proposta è intesa a conferire al Consiglio federale la facoltà di estendere in parte o interamente ad altri Stati le misure coercitive di cui all'articolo 1 capoverso 1 LEmb, se necessario per tutelare gli interessi del Paese. In tal modo, da un lato viene creata una base legale per il contenuto dell'articolo 1a dell'O-Ucraina e, dall'altro, in futuri casi analoghi, si evita il problema della limitazione nel tempo sopra descritto. L'emanazione di altre misure coercitive unilaterali da parte della Svizzera continua invece a non essere prevista dalla LEmb e potrà avvenire anche in futuro solo sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. e a tempo determinato. La riserva in tal senso contenuta nell'articolo 1 capoverso 2 LEmb rimane dunque invariata.

La politica del Consiglio federale per quanto riguarda le sanzioni economiche internazionali non viene modificata materialmente dalla normativa proposta. La LEmb continua a dare unicamente la facoltà alla Confederazione di disporre misure coercitive per applicare le sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico, in particolare i diritti dell'uomo, adottate dall'ONU, dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera. Nel caso in cui l'UE emanasse delle sanzioni – la questione dell'adozione delle sanzioni dell'OSCE non si è mai posta dall'entrata in vigore della LEmb nel 2003 – valuteremo nel singolo caso, come fatto finora, se la Svizzera adotterà per intero, in parte o non adotterà le misure dell'UE. Per decidere ci baseremo su vari criteri giuridici, di politica estera e di politica economica esterna. Nel suo rapporto del 19 ottobre 2018¹⁸ sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, la Commissione di gestione del Consiglio degli Stati giunge alla conclusione che i criteri menzionati rappresentino una buona base decisionale per il nostro Collegio e permettano una ponderazione adeguata degli interessi. Se decideremo di adottare in maniera completa o parziale le sanzioni dell'UE o misure per impedire l'aggiramento delle sanzioni, la normativa proposta ci consentirà in futuro, se necessario per tutelare gli interessi del Paese, in particolare per il mantenimento di una politica della neutralità credibile, di estendere le misure coercitive in parte o completamente ad altri Stati sulla base della LEmb.

18 FF 2019 1577

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²⁰ sul programma di legislatura 2015–2019.

La proroga dell'articolo 1a dell'O-Ucraina è entrata in vigore il 1° luglio 2019. La disposizione dell'ordinanza decade automaticamente se entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza.

Il progetto non ha alcuna relazione diretta con le strategie del Consiglio federale.

2 **Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

Entro il termine di scadenza della procedura di consultazione (1° novembre 2019), sono pervenuti al DEFR 34 pareri. La maggior parte dei Cantoni, dei partiti e delle cerchie interessate interpellati approva il progetto. Soltanto le associazioni economiche lo respingono. Per una sintesi dettagliata dei pareri si rimanda al rapporto sui risultati della consultazione²¹.

Le associazioni economiche *economiesuisse*, *Scienceindustries* e *Swissmem* riconoscono che in determinati casi le misure coercitive devono poter rimanere in vigore per periodi anche più lunghi di quello previsto attualmente (quattro anni) per le ordinanze emanate in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. Respingono tuttavia la nostra proposta di modificare la LEmb e propongono come alternativa una modifica dell'articolo 7c LOGA, ovvero sancire nella LOGA la possibilità di prolungare più volte tali ordinanze.

Questa proposta non viene ripresa. Sarebbe possibile inserire nella LOGA un'eccezione specifica, applicabile soltanto alle ordinanze riguardanti le sanzioni internazionali, ma non sarebbe una soluzione ottimale sul piano giuridico. Una *lex specialis* contenuta nella LEmb è più adeguata come base legale per l'estensione, necessaria soltanto in rari casi, delle misure coercitive per tutelare gli interessi del Paese.

¹⁹ FF 2016 909

²⁰ FF 2016 4605

²¹ Il rapporto sui risultati della consultazione può essere consultato all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DEFR.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

La politica del Consiglio federale in materia di sanzioni economiche internazionali dipende da tutta una serie di condizioni specificamente svizzere, tra cui le prescrizioni della LEmb, la neutralità e la non appartenenza all'UE. Essendo pertanto difficile trarre conclusioni valide per la Svizzera dal diritto comparato, si rinuncia a tale confronto.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

La normativa proposta crea da un lato una base legale per il divieto di importare dalla Russia e dall'Ucraina armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari. L'articolo 1a dell'O-Ucraina può così rimanere in vigore oltre il 31 dicembre 2019. Dall'altro, con la normativa proposta non è più necessario ricorrere in casi analoghi all'articolo 184 capoverso 3 Cost. e, pertanto, viene meno anche il limite temporale ivi previsto per le ordinanze emanate sulla base di tale articolo. A questo scopo nella LEmb va inserito un nuovo articolo 2 capoverso 2^{bis}:

«^{2bis} Se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, il Consiglio federale può estendere in parte o interamente le misure coercitive di cui all'articolo 1 capoverso 1 anche a Stati che non sono interessati da tali misure.»

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Non si vengono a creare spese supplementari né per i servizi federali coinvolti né per gli attori economici svizzeri.

4.3 Attuazione

Le misure coercitive concrete, disposte per esempio nei confronti di uno Stato o di persone fisiche e giuridiche e altre organizzazioni, sono emanate dal Consiglio federale sotto forma di ordinanze. Se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, il Consiglio federale ha anche la facoltà di estendere in parte o interamente ad altri Stati le misure coercitive di cui all'articolo 1 capoverso 1 LEmb.

La Segreteria di Stato dell'economia continua a vigilare sull'esecuzione delle misure coercitive insieme agli altri servizi federali interessati.

5 **Commento alla disposizione**

Art. 2 cpv. 2^{bis}

L'articolo 2 capoverso 2^{bis} conferisce al Consiglio federale la facoltà, se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, di estendere in parte o interamente le misure coercitive ad altri Stati che non sono interessati da tali misure.

La tutela degli interessi del Paese comprende in particolare il mantenimento di una politica della neutralità credibile. Considerate le esperienze precedenti per quanto riguarda l'attuazione di sanzioni internazionali, la normativa proposta dovrebbe applicarsi in casi rari e soltanto se venissero riprese sanzioni decise dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera, ossia dall'UE. Sul piano del diritto internazionale pubblico la Svizzera è tenuta a riprendere, senza alcuna modifica, le sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU in base al capitolo VII dello Statuto dell'ONU. Secondo la dottrina e la prassi, questo legame non è problematico, neppure per gli Stati neutrali, in quanto il Consiglio di sicurezza dell'ONU opera su mandato della comunità internazionale per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Dato che in questo caso la neutralità non entra in campo, non è prevista l'estensione delle misure coercitive decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU in base al capitolo VII dello Statuto dell'ONU.

6 **Ripercussioni**

6.1 **Ripercussioni per la Confederazione**

Non si prevedono ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione.

6.2 **Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

6.3 **Ripercussioni sull'economia**

Non si prevedono ripercussioni sull'economia. Considerate le esperienze precedenti per quanto riguarda l'attuazione di sanzioni internazionali, la normativa proposta dovrebbe applicarsi soltanto in rari casi. Sul piano materiale la politica svizzera in materia di sanzioni rimane invariata. Il nostro Collegio dispone già oggi della facoltà di estendere, in singoli casi, delle misure coercitive, come mostra l'esempio dell'articolo 1a dell'O-Ucraina. Il progetto non crea pertanto nuove possibilità di estendere le sanzioni, ma ha il solo scopo – sancendo una base legale nella LEmb – di eliminare dalle ordinanze basate sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. il problema della limitazione temporale emerso nella pratica.

6.4 Ripercussioni sulla politica estera

La normativa proposta rafforza l'esecuzione della politica svizzera in materia di sanzioni e facilita il mantenimento di una politica della neutralità credibile. La normativa proposta non comporta alcun cambiamento materiale della politica svizzera in materia di sanzioni economiche internazionali. (cfr. n. 1.2).

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La LEmb si fonda sugli articoli 54 capoverso 1, 122 capoverso 1 e 123 capoverso 1 Cost.

Per la modifica proposta è determinante la competenza della Confederazione in materia di affari esteri secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost. Questa disposizione conferisce alla Confederazione piena competenza in materia di affari esteri. Gli strumenti a disposizione della Confederazione comprendono anche misure nazionali quali atti normativi per la regolamentazione delle relazioni estere.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

Il progetto comprende importanti disposizioni contenenti norme di diritto, le quali, ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

7.4 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede la delega di competenze legislative al Consiglio federale. La delega di competenze di cui all'articolo 2 capoverso 2^{bis} corrisponde alle competenze legislative già previste (cfr. art. 2 cpv. 1 LEmb).

