



23.403

Iniziativa parlamentare
Modifica della legge federale sul materiale bellico
Rapporto esplicativo della Commissione della politica
di sicurezza del Consiglio nazionale

del 18 giugno 2024

Indice

1	Situazione iniziale	3
2	Lavori della sottocommissione	6
2.1	Composizione	6
2.2	Sedute	6
2.3	Soluzioni rigettate	8
2.3.1	Soluzioni basate sul meccanismo «Unire per la pace»	8
2.3.2	Obblighi imposti allo Stato terzo	9
2.4	Coinvolgimento delle autorità svizzere nel quadro delle dichiarazioni di non riesportazione	10
3	Punti essenziali del progetto	10
3.1	Variante proposta dalla maggioranza	10
3.2	Varianti respinte	13
3.2.1	Variante senza effetto retroattivo	13
3.2.2	Limitazione generale a cinque anni, senza condizioni	14
3.2.3	Precisazione dei Paesi beneficiari di una deroga	15
4	Commento alle singole disposizioni	15
4.1	Articolo 18 capoverso 3 (<i>nuovo</i>)	15
4.2	Articolo 46 capoverso 3 (<i>nuovo</i>)	18
5	Ripercussioni	18
5.1	Sull'economia	18
5.2	Ripercussioni sulla sicurezza della Svizzera	19
6	Aspetti giuridici	20
6.1	Costituzionalità	20
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	20
6.3	Forma dell'atto	21

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 24 febbraio 2022 segna una cesura in materia di politica di sicurezza. Quel giorno la Russia ha attaccato l'Ucraina, violando il diritto internazionale e dando inizio a una guerra che perdura ancora. Oltre ad avere conseguenze devastanti per l'Ucraina, la sua popolazione, economia e infrastruttura, il conflitto ha modificato profondamente l'architettura della sicurezza europea. In un generoso slancio di solidarietà, numerosi Paesi europei hanno fornito all'Ucraina materiale bellico attingendo alle proprie scorte; il diritto della neutralità ha invece impedito alla Svizzera di fare altrettanto.

L'aggressione militare della Russia ha suscitato in Svizzera e all'estero anche un acceso dibattito sulla possibilità di riesportare armi svizzere. Nel corso del 2022 la Germania, la Spagna e la Danimarca hanno chiesto al nostro Paese il permesso di inviare materiale bellico svizzero all'Ucraina.

Il diritto della neutralità stabilisce, oltre al divieto di forniture statali di armi alle parti belligeranti e al principio della parità di trattamento in caso di forniture di armi da parte di imprese private, soprattutto il divieto di favorire militarmente una delle parti. Se autorizzasse la riesportazione di materiale bellico verso una parte belligerante, la Svizzera favorirebbe militarmente tale parte.

Conformemente all'articolo 18 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 1996¹ sul materiale bellico (LMB), gli acquirenti di materiale bellico svizzero devono impegnarsi, firmando una cosiddetta dichiarazione di non riesportazione, a non riesportare il materiale senza il consenso dell'autorità svizzera competente.

Né la LMB né l'ordinanza del 25 febbraio 1998² sul materiale bellico (OMB) specificano i criteri in base ai quali l'Amministrazione o il Consiglio federale devono valutare le domande di riesportazione presentate da Governi esteri. Nella prassi, in questi casi le autorità applicano i criteri previsti per l'esportazione diretta, definiti dagli articoli 22 e 22a LMB, considerando se necessario anche aspetti di diritto della neutralità, nel caso dell'Ucraina segnatamente il principio della parità di trattamento.

Le domande di riesportazione presentate nel 2022 sono state respinte dal Consiglio federale in applicazione della LMB, che vieta le riesportazioni di materiale bellico verso uno Stato terzo coinvolto in un conflitto armato internazionale, e in base al fatto che in un'ottica di neutralità il trasferimento di materiale bellico svizzero all'Ucraina da parte di Paesi esteri violerebbe il principio della parità di trattamento delle parti coinvolte nel conflitto. Il Consiglio federale ha confermato questa posizione a più riprese, da ultimo il 10 marzo 2023, data in cui ha preso atto delle deliberazioni del Parlamento riguardanti la riesportazione di materiale bellico.

Questa interpretazione del diritto della neutralità e della LMB, ritenuta troppo restrittiva da numerosi parlamentari, ha portato al deposito di vari interventi e iniziati-

¹ RS 514.51

² RS 514.511

ve parlamentari volti a modificare le disposizioni in materia di riesportazione. Il 24 gennaio 2023 la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) ha depositato l'iniziativa parlamentare 23.401 e la mozione 23.3005. La prima (nota anche come «Lex Ucraina») si prefiggeva di modificare l'articolo 18 LMB in maniera che le dichiarazioni di non riesportazione decadessero qualora fosse accertato che la riesportazione in Ucraina avveniva in relazione alla guerra russo-ucraina; la modifica sarebbe stata dichiarata urgente e sarebbe rimasta in vigore sino al 31 dicembre 2025. L'iniziativa è stata accolta con 14 voti contro 11 dalla CPS-N ma respinta dalla commissione omologa del Consiglio degli Stati (CPS-S) e in seguito pure dal Consiglio nazionale. Anche la mozione 23.3005 chiedeva una modifica dell'articolo 18 LMB affinché il Consiglio federale potesse annullare una dichiarazione di non riesportazione nei casi in cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite avesse constatato, mediante risoluzione, una violazione del divieto dell'uso della forza previsto dal diritto internazionale o qualora l'Assemblea generale delle Nazioni Unite avesse constatato con una maggioranza di due terzi una violazione di tale divieto (quest'ultima procedura è nota come meccanismo «Unire per la pace»³), salvo che vi si opponessero interessi preponderanti di politica estera della Svizzera. La mozione è stata parzialmente accolta dal Consiglio nazionale ma respinta dal Consiglio degli Stati.

Anche il Consiglio degli Stati si è attivato. Il 3 febbraio 2023 la CPS-S ha depositato l'iniziativa parlamentare 23.402 che mirava a limitare, a talune condizioni, la durata di validità delle dichiarazioni di non riesportazione: in primo luogo la limitazione temporale si sarebbe applicata soltanto alle dichiarazioni firmate dai Paesi figuranti nell'allegato 2 OMB, tra cui in particolare Germania, Francia, e Italia, ma anche USA e Giappone⁴; in secondo luogo i Paesi destinatari avrebbero dovuto impegnarsi a non riesportare materiale bellico svizzero in Paesi coinvolti in un conflitto armato interno o internazionale o verso Stati terzi che violano in maniera grave i diritti umani o in cui vi sia rischio che il materiale venga impiegato contro la popolazione civile, fermo restando che l'esportazione sarebbe stata ammessa in uno Stato coinvolto in un conflitto che si avvalsesse del suo diritto di autodifesa conformemente al diritto internazionale. Inoltre l'iniziativa parlamentare prevedeva che le dichiarazioni di non riesportazione firmate più di cinque anni prima dell'entrata in vigore della modifica della LMB sarebbero state dichiarate nulle. L'iniziativa parlamentare è stata esaminata a più riprese dalle Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere, dopodiché il Consiglio degli Stati le ha dato seguito, mentre il Consiglio nazionale ha definitivamente deciso di non dare il proprio consenso.

Degne di menzione sono anche le mozioni 22.3557 e 22.3692. La prima, presentata dal consigliere agli Stati Thierry Burkart, chiedeva di modificare la LMB prevedendo la possibilità di rinunciare completamente alla dichiarazione di non riesportazione in caso di fornitura a Paesi che condividono i nostri valori e hanno un regime di controllo delle esportazioni analogo al nostro (Stati elencati nell'allegato 2

³ Cfr. n. 2.3.1.

⁴ Stati elencati nell'allegato 2 OMB: Argentina, Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda EIRE, Italia, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda, Repubblica Ceca, Svezia, Spagna, Ungheria, USA.

dell'OMB). Nonostante sia stata respinta dal Consiglio degli Stati, le proposte della mozione sono state considerate dalla sottocommissione incaricata di preparare l'iniziativa parlamentare 23.403 oggetto del presente rapporto.

La mozione 22.3692 presentata dalla consigliera nazionale Ida Glanzmann chiedeva al Consiglio federale di disciplinare nell'OMB la revoca delle dichiarazioni di non riesportazione firmate dagli Stati elencati nell'allegato 2 OMB, al fine di aumentare il margine di manovra nella politica estera e di sicurezza. Nella risposta il Consiglio federale ha sottolineato che una disciplina della revoca delle dichiarazioni di non riesportazione a livello di ordinanza, come auspicato dall'autrice della mozione, obbligherebbe il Governo a rispettare rigorosamente i criteri di autorizzazione per le esportazioni di materiale bellico previsti all'articolo 22a LMB, criteri che escludono in particolare le esportazioni verso Paesi coinvolti in un conflitto armato internazionale. La proposta del Consiglio federale del 7 settembre 2022 di respingere la mozione ha indotto le cerchie politiche che auspicavano una modifica della prassi a presentare iniziative parlamentari incentrate su questo tema.

La presente iniziativa parlamentare 23.403 può essere ritenuta una via di mezzo tra le iniziative 23.401 e 23.402 e la mozione Burkart 22.3557. Presentata il 21 febbraio 2023 dalla CPS-N, essa riprende essenzialmente il contenuto dell'iniziativa 23.402 della Commissione omologa del Consiglio degli Stati. Prevede che, in caso di forniture di materiale bellico a Stati che si riconoscono nei nostri valori e che dispongono di un regime di controllo delle esportazioni simile al nostro (cioè gli Stati elencati nell'allegato 2 OMB), la validità della dichiarazione di non riesportazione possa essere eccezionalmente limitata a cinque anni se il Paese destinatario si impegna, nella dichiarazione medesima, a trasferire il materiale bellico dopo tale scadenza soltanto a Stati terzi che non violano in maniera grave i diritti umani, in cui non vi è rischio che il materiale venga impiegato contro la popolazione civile e che non sono coinvolti in un conflitto armato interno o internazionale. La riesportazione in uno Stato coinvolto in un conflitto è cionondimeno ammessa se lo Stato si avvale del diritto di autodifesa in virtù del diritto internazionale pubblico, condizione ritenuta soddisfatta se il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite dichiara in una risoluzione che le azioni della controparte sono contrarie al divieto dell'uso della forza previsto dal diritto internazionale oppure se l'Assemblea generale delle Nazioni Unite constata, con una maggioranza di due terzi, una violazione di tale divieto o se il Consiglio di sicurezza ordina misure ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945⁵ che includono l'intervento di forze aeree, navali o terrestri degli Stati membri. Per evitare che vengano eluse queste disposizioni, le medesime condizioni si applicano anche a tutti gli eventuali ulteriori Stati cui il materiale bellico svizzero fosse successivamente trasferito.

Il 21 marzo 2023 la CPS-S ha deciso di sospendere l'esame di tutti gli affari connessi alla riesportazione di materiale bellico e svolgere audizioni in merito. Tenutesi nella seduta dell'11 maggio 2023, queste miravano a chiarire vari aspetti riguardanti la procedura «Unire per la pace» delle Nazioni Unite come pure il diritto e la politica della neutralità. Nonostante alcuni suoi membri non ritenessero risolte tutte le questioni, la CPS-S ha deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare 23.403 e dare

così il proprio benessere all'elaborazione di un progetto di modifica della LMB. La CPS-N ha preso atto con soddisfazione di questa decisione nella seduta del 19 e 20 giugno 2023 e ha incaricato una sottocommissione di elaborare il relativo progetto di legge.

2 Lavori della sottocommissione

2.1 Composizione

Nella seduta del 19 e 20 giugno 2023 la CPS-N ha stabilito la composizione della sottocommissione, designando i seguenti membri: Jean-Luc Addor (UDC, VS), Fabien Fivaz (Verdi, NE), Erich Hess (UDC, BE), Andreas Meier (Il Centro, AG), François Pointet (PVL, VD), Franziska Roth (PS, SO), Maja Riniker (PLR, AG), Priska Seiler Graf (PS, ZH) e Mauro Tuena (UDC, ZH). La consigliera nazionale Priska Seiler Graf è stata designata presidente della sottocommissione.

A seguito delle elezioni federali dell'ottobre 2023 e all'inizio della nuova legislatura la sottocommissione ha continuato i lavori nel 2024 nella seguente composizione: Jean-Luc Addor (UDC, VS), Nicole Barandun (Il Centro, ZH), Fabien Fivaz (Verdi, NE), Walter Gartmann (UDC, SG), Erich Hess (UDC, BE), Fabian Molina (PS, ZH), Maja Riniker (PLR, AG), Priska Seiler Graf (PS, ZH) e Mauro Tuena (UDC, ZH). La consigliera nazionale Seiler Graf ha conservato la funzione di presidente nella nuova sottocommissione. La presenza nella stessa di un deputato UDC in più a scapito del gruppo verde liberale riflette la nuova ripartizione dei seggi nella Camera.

2.2 Sedute

Il 5 luglio 2023 la sottocommissione ha svolto una prima seduta e ha constatato che numerose questioni erano irrisolte, in particolare gli aspetti inerenti al diritto della neutralità e alla sua rilevanza alla luce del fatto che dalla fine della Seconda guerra mondiale lo Statuto delle Nazioni Unite condanna ogni forma di guerra. La discussione si è concentrata su due ambiti problematici: innanzitutto in che misura la partecipazione attiva delle autorità svizzere alle decisioni concernenti l'autorizzazione a riesportare materiale bellico sia compatibile con il diritto della neutralità, in secondo luogo il rapporto tra il diritto della neutralità codificato nel 1907 e il diritto internazionale istituito a partire dal 1945 con lo Statuto delle Nazioni Unite, in particolare il meccanismo «Unire per la pace». Per approfondire questi aspetti la sottocommissione ha deciso di svolgere audizioni e incaricato l'Amministrazione di preparare varianti di attuazione dell'iniziativa parlamentare.

Le audizioni si sono svolte il 16 agosto 2023. La sottocommissione ha constatato che gli esperti esprimono valutazioni in parte contrastanti: mentre uno di questi ha affermato che la nozione di neutralità applicata dalla Svizzera è ormai superata alla luce dell'evoluzione del diritto internazionale a partire dal 1945 e che già oggi il nostro Paese potrebbe consentire la riesportazione di materiale bellico verso l'Ucraina, i giudizi espressi da altri esperti sono più vicini alla posizione del Consi-

glio federale. Tutti i partecipanti alle audizioni hanno per contro un parere piuttosto unanime sui problemi legati all'applicazione del meccanismo «Unire per la pace». Questo meccanismo può trovare applicazione nei casi in cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è bloccato a causa di un veto: l'Assemblea generale delle Nazioni Unite può allora indire una seduta speciale e procedere a un esame immediato della situazione allo scopo di sottoporre ai membri raccomandazioni per l'adozione di misure collettive – inclusa, se necessario, l'applicazione della forza in caso di violazione della pace o di atti di aggressione – per tutelare o ristabilire la pace mondiale e la sicurezza internazionale. Tali raccomandazioni non sono tuttavia giuridicamente vincolanti e non comportano la sospensione degli obblighi connessi al diritto della neutralità. Inoltre il meccanismo per l'adozione di risoluzioni dell'Assemblea generale secondo la procedura «Unire per la pace» non è una prassi consolidata a livello internazionale e sarebbe pertanto problematico se la Svizzera imponesse ad altri Paesi indirettamente, per il tramite della LMB, l'applicazione di un criterio vincolato a una simile risoluzione o basato su questo meccanismo. Infine è impossibile prevedere le dinamiche all'interno dell'Assemblea generale che possono dare luogo a una tale risoluzione, motivo per cui l'applicazione del criterio della maggioranza di due terzi rischia di includere anche risoluzioni in contrasto con gli interessi della Svizzera e dei nostri principali partner in materia di sicurezza in Europa, vale a dire l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) e l'Unione europea (UE). Al termine delle audizioni la sottocommissione ha proceduto a un primo esame delle varianti preparate dall'Amministrazione.

La seduta successiva ha avuto luogo l'11 ottobre 2023, dopo che i gruppi parlamentari hanno avuto l'occasione di esaminare le varianti proposte. La sottocommissione ha continuato le discussioni, senza tuttavia che nessuna delle varianti riuscisse a ottenere il consenso di una maggioranza dei membri. Di conseguenza l'Amministrazione è stata incaricata di elaborare ulteriori varianti e di chiarire il rapporto tra l'ordinanza del Consiglio federale del 4 marzo 2022⁶ che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina e l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 23.403.

Riunitasi nuovamente il 13 novembre 2023, la sottocommissione ha stralciato talune condizioni e criteri dalle complessivamente 11 varianti che le erano state sottoposte. In primo luogo è stata stralciata la condizione secondo cui anche gli Stati terzi sono tenuti a rispettare le condizioni stabilite dalla LMB nel caso in cui prevedano a loro volta di riesportare materiale svizzero; condizione che a parere della maggioranza della sottocommissione non sarebbe stato possibile attuare e che avrebbe suscitato a livello internazionale incomprensioni e difficoltà diplomatiche. In secondo luogo è stato scartato il criterio del meccanismo «Unire per la pace»: le valutazioni molto critiche fatte dai partecipanti alle audizioni e dai rappresentanti dell'Amministrazione sono state determinanti per questa decisione, giacché in seguito all'audizione del 16 agosto 2023 la maggioranza della sottocommissione è giunta alla conclusione che tale criterio è incompatibile con il diritto della neutralità. Considerati i nuovi equilibri politici scaturiti dalle elezioni federali dell'ottobre 2023 la sottocommissione ha inoltre deciso di sottoporre una seconda volta le varianti ai gruppi parlamentari.

6 RS 946.231.176.72

ri, rinunciando a determinare per il momento una proposta di maggioranza ed eventuali proposte di minoranza.

L'8 marzo 2024 la sottocommissione si è riunita nella nuova composizione, dopo che la nuova CIP-N aveva confermato il mandato conferito alla sottocommissione. Dopo aver preso atto dei riscontri avuti dai gruppi parlamentari, la sottocommissione ha optato per una proposta di maggioranza e due proposte di minoranza, respingendo per contro la proposta di non modificare affatto la LMB. Una decisione attiva da parte delle autorità svizzere non è prevista da nessuna delle tre varianti, le quali sono pertanto tutte compatibili con la neutralità.

La sottocommissione si è infine riunita il 29 maggio e 4 giugno 2024 per procedere all'esame del progetto di rapporto all'attenzione della CPS-N. In tale occasione è stata confermata definitivamente la variante sostenuta dalla maggioranza della sottocommissione, che intende limitare automaticamente a cinque anni la validità delle dichiarazioni di non riesportazione firmate dagli Stati elencati nell'allegato 2 OMB, sempre che il Paese destinatario si impegni a rispettare determinate condizioni prima di riesportare il materiale; prevede inoltre una disposizione transitoria secondo cui a determinate condizioni le dichiarazioni di non riesportazione firmate più di cinque anni prima dell'entrata in vigore della modifica divengono caduche (clausola retroattiva). Una minoranza della sottocommissione respinge la variante della maggioranza, chiedendo in subordine che sia stralciata quantomeno la clausola retroattiva. La minoranza propone inoltre una propria variante che limita a cinque anni la durata di validità delle dichiarazioni di non riesportazione per tutti gli Stati, senza imporre condizioni alla riesportazione.

2.3 Soluzioni rigettate

La sottocommissione ha rigettato varie soluzioni alternative, due delle quali sono presentate qui appresso sommariamente.

2.3.1 Soluzioni basate sul meccanismo «Unire per la pace»

Nella seduta del 13 novembre 2023 la sottocommissione ha respinto le soluzioni basate sul meccanismo «Unire per la pace», secondo cui il Paese destinatario avrebbe dovuto impegnarsi a non trasferire il materiale bellico a uno Stato terzo coinvolto in un conflitto armato interno o internazionale, salvo che esso si avvalga del diritto di autodifesa in virtù del diritto internazionale pubblico e l'Assemblea generale delle Nazioni Unite abbia constatato, con una maggioranza di due terzi, una violazione del divieto dell'uso della forza previsto dall'articolo 2 capoverso 4 dello Statuto delle Nazioni Unite (meccanismo «Unire per la pace»).

All'origine di questa procedura vi è una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁷ che fu presa a seguito di una situazione di stallo all'interno del Consiglio di sicurezza e che sancì una competenza sussidiaria dell'Assemblea gene-

⁷ A/RES/377(V) del 3 novembre 1950.

rale in materia di tutela della pace e della sicurezza internazionali. Tuttavia, secondo l'interpretazione vigente l'Assemblea generale non ha il potere di emanare risoluzioni vincolanti nel quadro di questo meccanismo, motivo per cui una simile risoluzione non sostituisce una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza conformemente al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Di conseguenza, il meccanismo «Unire per la pace» non si è consolidato nella prassi e non viene applicato in maniera sistematica.

Per quanto attiene al rapporto tra diritto della neutralità e Statuto delle Nazioni Unite, secondo la prassi applicata sinora in caso di conflitto armato tra Stati la Svizzera rinuncia ad applicare il diritto della neutralità soltanto in presenza di una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza che stabilisce chi è l'aggressore e chi l'agredito; in assenza di una simile risoluzione è determinante il diritto della neutralità.

Alla luce di questa constatazione – il meccanismo «Unire per la pace» si fonda su risoluzioni non vincolanti dell'Assemblea generale mentre la prassi attuale richiede una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza che stabilisca lo Stato aggressore e quello aggredito – sotto il profilo della neutralità sarebbe problematico se la Svizzera inserisse questo meccanismo come criterio nella LMB.

L'Amministrazione ha ripetutamente sottolineato che il Consiglio federale è disposto a proporre soluzioni che consentano di superare le situazioni di stallo del Consiglio di sicurezza, purché tali proposte siano sviluppate d'intesa con altri Stati. L'Amministrazione ritiene inoltre che la Svizzera si esporrebbe a critiche giustificate se imponesse l'applicazione del meccanismo «Unire per la pace» anche a Stati che non necessariamente lo riconoscono.

In conclusione, visti gli imperativi del diritto internazionale e segnatamente del diritto della neutralità, l'applicazione di questo criterio nel quadro delle dichiarazioni di non riesportazione previste dalla LMB non ha convinto la sottocommissione, che ha deciso di stralciarli dal progetto.

2.3.2 Obblighi imposti allo Stato terzo

La sottocommissione ha parimenti respinto una variante secondo cui i Paesi destinatari intenzionati a riesportare materiale bellico svizzero devono imporre allo Stato terzo l'obbligo di rispettare le condizioni in materia di riesportazione previste dalla LMB. Questa variante è stata ritenuta impossibile da attuare e fonte di possibili ripercussioni negative per la Svizzera sul piano diplomatico. Per motivi legati al diritto della neutralità sono state inoltre respinte varie formulazioni che avrebbero imposto al Consiglio federale o ad altre autorità svizzere di decidere attivamente nel singolo caso se dopo la scadenza di cinque anni i criteri per autorizzare la riesportazione del materiale bellico a un determinato Paese sarebbero soddisfatti o no. Infine sono state respinte anche varianti intermedie che, pur condividendo il principio di base di limitare a cinque anni le dichiarazioni di non riesportazione firmate dagli Stati elencati nell'allegato 2 OMB, prevedevano condizioni leggermente diverse per la riesportazione una volta scaduto tale termine.

2.4 **Coinvolgimento delle autorità svizzere nel quadro delle dichiarazioni di non riesportazione**

Secondo il tenore vigente della LMB (art. 18 cpv. 1 LMB in combinato disposto con l'art. 5a cpv. 2 OMB) gli Stati che acquistano materiale bellico in Svizzera si impegnano a non trasferire tale materiale a uno Stato terzo senza previo consenso del nostro Paese.

Come illustrato nel capitolo 1, il diritto della neutralità stabilisce, oltre al divieto per lo Stato di fornire armi a parti belligeranti e al principio della parità di trattamento delle parti in materia di forniture di armi da parte di imprese private, soprattutto il divieto di favorire militarmente una delle parti.

Nel contesto attuale il diritto della neutralità richiede pertanto l'esistenza di garanzie riguardo al fatto che il materiale bellico proveniente dalla Svizzera non sia fornito a una parte belligerante per il tramite di un Paese intermedio (divieto di elusione).

Secondo la variante proposta dalla maggioranza, tale garanzia consiste nel fatto che il Paese destinatario si impegna durante un termine transitorio di cinque anni a non riesportare il materiale.

Scaduto tale termine il Paese destinatario potrà riesportare il materiale bellico acquistato dalla Svizzera senza più dover chiedere l'autorizzazione delle autorità del nostro Paese. Resterà tuttavia tenuto a verificare autonomamente il rispetto dei criteri di diritto internazionale. Nessuna autorità svizzera sarà pertanto chiamata a decidere dell'utilizzazione ulteriore del materiale bellico: ciò permette di rispettare sia i criteri essenziali della LMB, sia il diritto della neutralità.

3 **Punti essenziali del progetto**

3.1 **Variante proposta dalla maggioranza**

La Commissione plenaria ha esaminato le proposte della sottocommissione nella seduta del 17 e 18 giugno 2024. Ha innanzitutto discusso la proposta di non entrata in materia e di stralcio dell'iniziativa dal ruolo, respingendola con 11 voti contro 10 e 4 astensioni. La maggioranza della Commissione ha ritenuto che, a prescindere dagli argomenti di ordine materiale che a suo parere depongono a favore di una modifica della legislazione in materia di dichiarazioni di non riesportazione, il progetto debba essere oggetto di un dibattito pubblico e perciò posto in consultazione. La minoranza ha invece sottolineato l'importanza di non cambiare le regole «a partita in corso», ritenendo problematico nell'ottica del diritto e della politica di neutralità modificare la normativa in materia di non riesportazione a vantaggio di una delle parti coinvolte in un conflitto armato internazionale. Le proposte di non entrata in materia e di stralcio dal ruolo sono state riprese come proposte di minoranza (*Hess Erich, Addor, Fridez, Gartmann, Götte, Heimgartner, Hurter Thomas, Tuena, Walliser, Zuberbühler*).

La CPS-N ha inoltre deciso, con 10 voti contro 10, 4 astensioni e voto preponderante della presidente, di porre in consultazione il progetto seguente:

Art. 18 [Dichiarazioni di non riesportazione; deroghe]

³ [nuovo] Se il Paese destinatario rientra fra quelli di cui all'articolo 17 capoverso 3^{bis} [=Paese incluso nell'all. 2 OMB], la dichiarazione di non riesportazione è ritenuta caduca se sono trascorsi almeno cinque anni dalla sua firma e il Paese destinatario vi si è impegnato a rispettare le condizioni seguenti in caso di trasferimento del materiale bellico a uno Stato terzo:

- a. lo Stato terzo non è implicato in un conflitto armato interno o internazionale, eccettuati i casi in cui fa uso del suo diritto all'autotutela conformemente al diritto internazionale pubblico e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha constatato una violazione del divieto dell'uso della forza di cui all'articolo 2 numero 4 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945⁸; sono parimenti eccettuati i casi in cui, fondandosi su una propria analisi del diritto internazionale pubblico, il Paese destinatario giunge alla conclusione che sono dati gli elementi costitutivi del diritto di autotutela di cui all'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite e quelli in cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha ordinato misure secondo l'articolo 42 di detto Statuto che includono l'intervento di forze aeree, navali o terrestri degli Stati membri;
- b. lo Stato terzo non viola in modo grave e sistematico i diritti dell'uomo;
- c. non esiste un forte rischio che, nello Stato terzo, il materiale bellico sia impegnato contro la popolazione civile.

Art. 46 [Disposizioni transitorie]

³ [nuovo] Se la dichiarazione di non riesportazione è stata firmata prima dell'entrata in vigore dell'articolo 18 capoverso 3, trascorsi cinque anni dalla firma il Paese destinatario può dichiarare a posteriori di impegnarsi a rispettare le condizioni previste da tale disposizione per il trasferimento di materiale bellico a uno Stato terzo. In tal caso la dichiarazione di non riesportazione è ritenuta caduca con il ricevimento della dichiarazione a posteriori.

La soluzione proposta dalla maggioranza della Commissione prevede di limitare a cinque anni la validità delle dichiarazioni di non riesportazione per gli Stati figuranti nell'allegato 2 OMB, a condizione che essi si impegnino a rispettare determinate condizioni in occasione della riesportazione del materiale bellico svizzero. Una proposta che prevedeva di limitare tale validità a dieci anni (negli articoli 18 e 46) è stata respinta con 18 voti contro 6 e 1 astensione ed è stata ripresa come proposta di minoranza (*Fivaz Fabien, Andrey, Fridez, Schlatter*).

La maggioranza ritiene che un termine di cinque anni sia sufficiente per evitare che il diritto della neutralità venga eluso da Paesi che acquistano materiale bellico svizzero con l'intento di riesportarlo.

Gli unici Paesi le cui dichiarazioni di non riesportazione potranno divenire caduche sono quelli figuranti nell'allegato 2 OMB. Si tratta di Stati che hanno un regime di controllo delle esportazioni comparabile a quello della Svizzera, che sono membri dei quattro più importanti regimi internazionali di controllo delle esportazioni (l'Accordo di Wassenaar, il Gruppo dei fornitori nucleari, il Regime di controllo delle tecnologie missilistiche e il Gruppo Australia) e che condividono valori paragonabili ai nostri.

La riesportazione da parte di questi Stati sarà sottoposta a talune condizioni, che corrispondono in larga misura a quelle previste dall'iniziativa parlamentare. Il Paese destinatario dovrà impegnarsi a trasferire il materiale bellico soltanto a condizione che lo Stato terzo non sia implicato in un conflitto armato interno o internazionale e non violi in modo grave e sistematico i diritti dell'uomo e che non esista un forte rischio che, nello Stato terzo, il materiale bellico sia impiegato contro la popolazione civile.

Il trasferimento a uno Stato terzo implicato in un conflitto armato sarà tuttavia possibile se tale Stato fa uso del suo diritto all'autotutela conformemente al diritto internazionale pubblico. Tale condizione è soddisfatta in tre casi, cioè quando il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha constatato una violazione del divieto dell'uso della forza previsto dall'articolo 2 numero 4 dello Statuto delle Nazioni Unite o ha ordinato misure secondo l'articolo 42 dello Statuto che includono l'intervento di forze aeree, navali o terrestri degli Stati membri, oppure se, fondandosi sulla propria analisi del diritto internazionale pubblico, il Paese destinatario giunge alla conclusione che siano dati gli elementi costitutivi del diritto di autotutela previsto dall'articolo 51 dello Statuto.

La maggioranza della Commissione propone una disposizione transitoria (art. 46 cpv. 3 del progetto preliminare [PP-LMB]) con effetto retroattivo, onde limitare a cinque anni anche la validità delle dichiarazioni di non riesportazione firmate prima dell'entrata in vigore della presente modifica. In tal modo le dichiarazioni firmate più di cinque anni addietro dagli Stati elencati nell'allegato 2 OMB divengono automaticamente caduche nel momento in cui il Paese destinatario che intende riesportare materiale bellico svizzero dichiara di rispettare le condizioni previste dall'articolo 18 capoverso 3 PP-LMB. Ciò significa che gli Stati che in passato hanno sottoposto al Consiglio federale una domanda di riesportazione verso l'Ucraina di materiale bellico acquisito più di cinque anni prima della data della domanda potranno procedere a una tale riesportazione. La maggioranza ritiene che questa proposta sia giustificata poiché permetterebbe di aiutare l'Ucraina in una situazione di palese violazione del diritto internazionale e a fronte del fatto che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è bloccato a causa del veto di uno dei membri permanenti.

La Commissione ritiene che in un'ottica di neutralità sia indispensabile garantire che la Svizzera non debba prendere decisioni nel singolo caso, dato che ogni coinvolgimento delle autorità svizzere nel processo avrebbe ripercussioni sulla neutralità, persino se si limitasse alla conferma o verifica che la situazione in uno Stato terzo è

conforme alle condizioni che vincolano il Paese destinatario intenzionato a trasferire materiale bellico svizzero verso tale Stato. La limitazione automatica a cinque anni permette di evitare che il Consiglio federale e altre autorità federali debbano intervenire nel processo decisionale.

La soluzione secondo cui un Paese intenzionato a trasferire materiale bellico in uno Stato terzo coinvolto in un conflitto potrà valutare autonomamente se la situazione corrisponde a un caso di autotutela ai sensi dell'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite permette di rendere possibili tali trasferimenti anche in assenza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che constata una violazione del divieto dell'uso della forza. Tale è la situazione attuale dell'Ucraina, che pur essendo indiscutibilmente vittima di un'aggressione contraria al diritto internazionale si vede confrontata con una situazione di stallo del Consiglio di sicurezza dovuto al veto della Russia. Questa «valutazione autonoma» permette inoltre di rinunciare all'applicazione di meccanismi del tipo «Unire per la pace», che non sono diffusi a livello internazionale e la cui applicazione potrebbe avere conseguenze indesiderate.

La maggioranza della sottocommissione ritiene che limitando la validità delle dichiarazioni di non riesportazione a cinque anni per gli Stati elencati nell'allegato 2 OMB si possa creare un'eccezione atta a gestire casi come quello ucraino, caratterizzati da una violazione palese del diritto internazionale, senza porre in forse il regime di riesportazione in quanto tale. La maggioranza è infatti convinta che ad appena due anni di distanza dall'inasprimento della LMB derivante dall'iniziativa correttiva non sia opportuno allentare oltre misura tale regime. La maggioranza è consapevole del fatto che questa soluzione implica per la Svizzera una certa perdita di controllo, ma la ritiene accettabile poiché gli Stati dell'allegato 2 OMB applicano regimi di controllo delle esportazioni simili al nostro e condividono i nostri valori.

3.2 Varianti respinte

3.2.1 Variante senza effetto retroattivo

Una minoranza respinge la proposta della maggioranza ed è fondamentalmente contraria a una modifica della LMB allo stato attuale delle cose. In subordine ha tuttavia elaborato proposte per il caso in cui la modifica dovesse ciononostante essere adottata. La CPS-N ha discusso tali proposte in occasione delle sedute del 17 e 18 giugno 2024.

La minoranza ritiene in particolare che la clausola di retroattività non sia compatibile con il diritto della neutralità e che non sia ammissibile adeguare disposizioni di legge nel corso di un conflitto e per di più a favore di una delle due parti belligeranti, violando gli obblighi sanciti dal diritto della neutralità, in particolare il principio del pari trattamento, come pure la tradizione svizzera in materia di neutralità. Non da ultimo, a parere della minoranza modificare le condizioni relative a contratti già conclusi è contrario alla prassi commerciale.

La minoranza propone pertanto che la limitazione automatica della validità delle dichiarazioni di non riesportazione a cinque anni si applichi, fermi restando i criteri previsti dall'articolo 18 capoverso 3 PP-LMB, soltanto alle transazioni future. Que-

sto implica che il materiale bellico già venduto ed esportato – ad esempio quello interessato dalle domande della Germania, della Spagna e della Danimarca – continuerà a non poter essere trasferito in Ucraina.

La maggioranza ritiene per contro che la clausola retroattiva sia l'elemento chiave del progetto e che alla luce della situazione attuale sia necessario prevedere un allentamento della normativa anche per il materiale bellico già esportato.

Al termine dell'esame la Commissione ha deciso, con 11 voti contro 11, 3 astensioni e voto preponderante della presidente, di mantenere la clausola retroattiva. Questa decisione è avversata da una minoranza (*Tuena*, Addor, Candinas, de Quattro, Fridez, Gartmann, Götte, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Walliser, Zuberbühler).

3.2.2 Limitazione generale a cinque anni, senza condizioni

Un'altra variante di minoranza riprende il principio della limitazione a cinque anni della durata di validità delle dichiarazioni di non riesportazione ma lo estende a tutti i Paesi, quindi senza porre condizioni e indipendentemente dal fatto che il Paese destinatario figuri o no nell'allegato 2 OMB. La minoranza ritiene che questa sia la soluzione meno problematica sotto il profilo del diritto e della politica della neutralità, in quanto non prevede alcun effetto retroattivo e tratta allo stesso modo tutti gli Stati. Con questa soluzione, il trasferimento di materiale bellico svizzero ad esempio all'Ucraina sarebbe possibile al più presto cinque anni dopo l'entrata in vigore. Anche questa variante prevede un automatismo, evitando quindi che il Consiglio federale o altre autorità svizzere debbano prendere una decisione.

Più in generale la minoranza è convinta che il regime di riesportazione debba essere liberalizzato considerate le difficoltà che le attuali disposizioni troppo restrittive causano all'industria svizzera degli armamenti, con conseguenze negative per la sicurezza del nostro Paese. A parere della minoranza la presenza in Svizzera di un'industria degli armamenti performante e concorrenziale è essenziale per il mantenimento della neutralità armata, ma il volume di acquisti del solo esercito svizzero non è tale da permettere di conservare una base industriale sufficiente; l'industria dipende pertanto da un contesto generale favorevole, segnatamente anche in materia di riesportazione verso Stati terzi. La minoranza ha citato al riguardo dichiarazioni di Paesi che, in seguito al rifiuto del Consiglio federale di autorizzare il trasferimento di materiale in Ucraina, hanno annunciato di non voler più acquistare armi dalla Svizzera, considerato che non possono disporne liberamente.

Con 16 voti contro 9 la CPS-N ha respinto tale variante, che è stata ripresa come proposta di minoranza (*Tuena*, Addor, Gartmann, Götte, Heimgartner, Hess Erich, Hurter Thomas, Walliser, Zuberbühler).

La maggioranza della commissione sottolinea che lo scopo della presente modifica non è allentare in maniera generale i regimi di esportazione e riesportazione, ma di creare lo spiraglio che consenta di aiutare l'Ucraina nella situazione attuale in cui il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non è in grado di accertare una violazione palese del diritto internazionale. La modifica è inoltre volta a permettere riesporta-

zioni di armi in casi futuri analoghi in cui un Paese si trovasse in una situazione di legittima difesa a fronte di un'aggressione militare da parte di un altro Stato.

3.2.3 Precisione dei Paesi beneficiari di una deroga

Infine la CPS-N ha respinto con 16 voti contro 8 senza astensioni la proposta di un nuovo articolo 32a LMB secondo cui il Consiglio federale stabilisce mediante ordinanza l'elenco dei Paesi per i quali sono possibili deroghe ai sensi degli articoli 15, 16a e 20 LMB come pure le condizioni alle quali tali Paesi possono beneficiare delle stesse. Per poter essere iscritti nell'elenco, i Paesi in questione devono disporre di un severo regime di controllo delle esportazioni di materiale bellico paragonabile a quello della Svizzera e aver ratificato i principali trattati internazionali di controllo degli armamenti. L'elenco dei Paesi deve essere valutato periodicamente, ma almeno ogni cinque anni, e il Consiglio federale deve presentare un rapporto sui risultati della valutazione.

Secondo i fautori di questa proposta il rimando all'attuale allegato 2 OMB non è soddisfacente. Tale allegato non è più stato aggiornato dal 1° ottobre 1999 e i criteri che consentono di includervi uno Stato non sono chiaramente definiti. La maggioranza della Commissione ha ritenuto che la proposta limiterebbe troppo il margine di manovra del Consiglio federale; inoltre la fissazione di criteri troppo severi potrebbe avere conseguenze negative per la Svizzera, giacché alcuni nostri partner stretti attualmente non soddisfano pienamente tali criteri.

La proposta è stata ripresa come proposta di minoranza (*Fivaz Fabien, Andrey, Candan Hasan, Fridez, Molina, Schlatter, Seiler Graf, Zryd*).

4 Commento alle singole disposizioni

4.1 Articolo 18 capoverso 3 (nuovo)

Il vigente articolo 18 capoverso 1 LMB stabilisce che di regola un'autorizzazione d'esportazione può essere rilasciata soltanto per forniture ad un Governo estero o ad un'azienda che agisce per conto di quest'ultimo e a condizione che tale Governo dichiari che il materiale non sarà riesportato. Il capoverso 2 prevede un'eccezione per le componenti o gli assemblaggi di materiale bellico. Il presente progetto propone un nuovo capoverso 3 concernente la riesportazione⁹.

⁹ Fondamentalmente i destinatari finali di esportazioni di materiale bellico possono essere enti statali (ad es. l'esercito o la polizia) oppure non statali (ad es. imprese d'armamento attive nella trasformazione, commercianti, privati). L'articolo 18 capoverso 1 LMB prevede l'obbligo di firmare una dichiarazione di non riesportazione soltanto per i destinatari finali statali. La limitazione di tali dichiarazioni proposta dalla presente iniziativa parlamentare concerne pertanto soltanto le esportazioni verso destinatari finali statali. Alle esportazioni verso destinatari finali non statali si applicano per contro altre regole (ad es. l'obbligo di presentare un'autorizzazione d'importazione e una conferma dell'avvenuta integrazione ai sensi dell'articolo 18 capoverso 2 LMB in combinato disposto con l'articolo 5b OMB per le forniture destinate a imprese di armamenti estere o l'obbligo di dichiarare i potenziali clienti di commercianti esteri).

La LMB contiene varie deleghe di competenza che autorizzano il Consiglio federale a prevedere procedure agevolate per l'ottenimento dell'autorizzazione o eccezioni all'obbligo di autorizzazione: tali deleghe sono previste agli articoli 15 capoverso 2 (autorizzazione per attività di mediazione), 16a capoverso 2 (patente di commercio), 17 capoverso 3^{bis} (autorizzazione d'esportazione e transito) e 20 capoverso 3 (autorizzazione per il trasferimento di beni immateriali o il conferimento di diritti sugli stessi beni). Già oggi il Consiglio federale prevede agevolazioni ed eccezioni per gli Stati Schengen e per gli Stati figuranti nell'allegato 2 OMB.

La prima condizione posta dall'articolo 18 capoverso 3 PP-LMB è che il Paese destinatario figuri nell'allegato 2 OMB, la seconda che dalla firma della dichiarazione di non riesportazione siano trascorsi almeno cinque anni.

Affinché una dichiarazione di non riesportazione sia considerata caduca, dev'essere adempiuta una terza condizione, secondo cui all'atto della firma della dichiarazione di non riesportazione il Paese destinatario deve essersi impegnato a trasferire il materiale soltanto alle condizioni cumulative di cui alle lettere a–c del capoverso 3.

Let. a

La lettera a prevede che lo Stato terzo che riceve il materiale bellico non può essere coinvolto in un conflitto armato interno o internazionale. Queste nozioni sono state definite dal Consiglio federale nel messaggio del 5 marzo 2021¹⁰ concernente l'iniziativa correttiva e il relativo controprogetto indiretto: nel commento all'articolo 22a capoverso 2 D-LMB si puntualizza che un *conflitto armato interno* sussiste in caso di ricorso alla violenza armata tra autorità governative e gruppi armati organizzati o tra simili gruppi all'interno di uno Stato. Perché si possa parlare di un conflitto armato interno, le ostilità devono raggiungere una certa intensità e i gruppi armati devono presentare un grado minimo di organizzazione. Si è in presenza di un *conflitto armato internazionale* nel caso di un ricorso alla forza armata tra Stati, cioè di un intervento militare di organismi statali, come le forze armate di una parte in conflitto, o di un gruppo armato sotto il controllo di una parte statale in conflitto.

Al principio del non coinvolgimento in un conflitto armato interno o internazionale si può derogare nei tre casi seguenti:

- lo Stato terzo fa uso del suo diritto all'autotutela conformemente al diritto internazionale pubblico e il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha constatato una violazione del divieto dell'uso della forza previsto dall'articolo 2 numero 4 dello Statuto delle Nazioni Unite;
- il Paese destinatario, fondandosi su una propria analisi del diritto internazionale pubblico, giunge alla conclusione che sono dati gli elementi costitutivi del diritto di autotutela previsto dall'articolo 51 dello Statuto; o
- il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha ordinato misure secondo l'articolo 42 dello Statuto che includono l'intervento di forze aeree, navali o terrestri degli Stati membri.

¹⁰ Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)» e il controprogetto indiretto (modifica della legge sul materiale bellico), FF 2021 623, pagg. 32 e 33.

Queste tre eccezioni si basano su altrettanti elementi dello Statuto delle Nazioni Unite illustrati qui appresso. L'articolo 2 capoverso 4 impone agli Stati membri di astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. L'articolo 51 conferisce agli Stati membri che siano vittima di un attacco armato il diritto di autotutela individuale o collettiva fintantoché il Consiglio di sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Conformemente all'articolo 41 il Consiglio di sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni; se ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.

Let. b

Secondo la lettera b, lo Stato terzo non deve violare in modo grave e sistematico i diritti dell'uomo. Il Consiglio federale ha definito tale nozione nel citato messaggio sull'iniziativa correttiva¹¹, specificando che le violazioni del diritto internazionale pubblico cogente sono considerate in ogni caso una violazione *grave*. Rientrano nel diritto internazionale cogente in particolare il divieto del ricorso alla forza, della tortura, del genocidio e della schiavitù, i grandi principi del diritto internazionale umanitario e tutte le garanzie della Convenzione europea del 4 novembre 1950¹² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹³ relativo ai diritti civili e politici alle quali non si può derogare nemmeno in caso di emergenza. Per i diritti umani che non rientrano in questa cerchia ristretta del diritto internazionale cogente, la soglia per ritenere che una violazione sia grave è posta più in alto. Le violazioni dei diritti umani sono considerate *sistematiche* quando sono premeditate o seguono metodiche analoghe. Sono violazioni sistematiche dei diritti umani per esempio la persecuzione e la tortura istituzionalizzata od organizzata degli oppositori politici, la pena corporale legalizzata per punire delitti o la restrizione delle garanzie di procedura fondamentali fissate dalla legge, come pure la repressione violenta, coordinata e ripetuta, di riunioni pacifiche.

Let. c

Secondo la lettera c si deve poter escludere un forte rischio che nello Stato terzo il materiale bellico sia impiegato contro la popolazione civile. Anche questa nozione è stata definita dal Consiglio federale nel messaggio sull'iniziativa correttiva¹⁴, secondo cui il rischio è da considerarsi forte quando il materiale bellico è adatto per l'impiego contro la popolazione civile e vi sono indizi concreti di un impiego di questo tipo, per esempio perché il destinatario finale o un attore analogo nello Stato

¹¹ FF 2021 623, pagg. 33–34

¹² RS 0.101

¹³ RS 0.103.2

¹⁴ FF 2021 623, pag. 34

terzo è già ricorso in passato a misure repressive nei confronti della popolazione civile.

4.2 Articolo 46 capoverso 3 (nuovo)

La maggioranza propone una disposizione transitoria che disciplina il trattamento delle dichiarazioni di non riesportazione firmate almeno cinque anni prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto, in base a cui le stesse sono considerate caduche se il Paese destinatario dichiara a posteriori di impegnarsi a rispettare le condizioni previste per il trasferimento di materiale bellico.

Fondamentalmente l'articolo 18 capoverso 3 PP-LMB non tange il diritto della neutralità, da un lato poiché la dichiarazione di non riesportazione non è uno strumento di neutralità e dall'altro poiché la soluzione proposta non prevede che la Svizzera debba decidere in merito all'utilizzazione del materiale bellico. La neutralità sarebbe chiamata in causa soltanto se il Consiglio federale decidesse l'annullamento di una dichiarazione di non riesportazione nel singolo caso, rischiando in tal modo di violare il principio del pari trattamento. Nemmeno in caso di retroattività il Consiglio federale sarà chiamato a prendere decisioni individuali: la modifica della LMB prevede la limitazione a cinque anni *in globo* della validità di tutte le dichiarazioni di non riesportazione; trascorso tale termine il Paese destinatario potrà dichiarare il rispetto delle condizioni previste. In tal modo la Svizzera non deciderà, nemmeno in caso di retroattività, l'utilizzo da farsi del materiale bellico, giacché tale decisione spetterebbe al Paese destinatario. In una prospettiva di neutralità va menzionato infine il preambolo della Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907¹⁵ concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima, secondo cui gli Stati neutrali non possono, per principio, cambiare le regole da loro applicate nel corso di una guerra. Il passo non è tuttavia formulato come obbligo univoco e prevede eccezioni nel caso in cui l'esperienza acquistata dimostri che per lo Stato neutrale è necessario cambiare le regole per la tutela dei propri diritti. Occorre peraltro considerare che il preambolo non è vincolante e che le dichiarazioni di non riesportazione non sono parte integrante del diritto della neutralità, motivo per cui tale principio può essere ritenuto di trascurabile importanza. Lo stesso vale nel caso in cui un conflitto ora in corso lo sia ancora fra cinque anni, cioè nel momento in cui la dichiarazione di non riesportazione diverrà caduca.

5 Ripercussioni

5.1 Sull'economia

Secondo uno studio presentato nel 2023 da BAK Economics AG¹⁶ l'attività economica dell'industria svizzera d'armamento e di beni a duplice impiego rappresenta

¹⁵ RS 0.515.22

¹⁶ www.seco.admin.ch > Economia esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Controllo delle esportazioni di beni industriali > Statistiche > Importanza economica

complessivamente un valore aggiunto pari a 35 miliardi di franchi e 137 000 posti di lavoro. Queste cifre comprendono la produzione di armamenti (vale a dire il materiale bellico e i beni militari speciali), di beni a duplice impiego (vale a dire quelli che possono essere destinati sia a un uso civile che militare) e di beni a uso civile prodotti da imprese che producono armamenti e di beni a duplice impiego, nonché la prestazione di servizi lungo le catene di valore. Per la sola industria degli armamenti il valore aggiunto totale è pari a 2,3 miliardi di franchi e 14 300 posti di lavoro. Visti i legami a volte stretti tra l'industria degli armamenti e quella dei beni a duplice impiego – molte imprese sono attive contemporaneamente nei due ambiti – le restrizioni alle esportazioni nel primo settore possono ripercuotersi anche sul secondo (perdita di sinergie e di economie di scala). Numerose iniziative dell'UE in materia di armamento (ad es. ASAP, EDIRPA) escludono Paesi come la Svizzera e comportano così potenzialmente svantaggi per la nostra industria degli armamenti rispetto ai concorrenti europei.

Dall'inizio dell'attacco militare russo contro l'Ucraina, il nostro Paese, sulla base della LMB e del principio di parità di trattamento sancito dal diritto della neutralità, ha rifiutato a più riprese domande di Stati europei che desideravano riesportare verso l'Ucraina materiale bellico svizzero di loro proprietà. Varie imprese di armamenti svizzere hanno nel frattempo riferito che la loro clientela europea esita in misura crescente a firmare dichiarazioni di non riesportazione poiché, una volta acquistato il materiale bellico svizzero, desidera disporne liberamente, ad esempio per trasferirlo ulteriormente, senza dover chiedere alla Svizzera un'autorizzazione di cui non è dato sapere se verrà concessa o no. Si possono già constatare primi segnali e sforzi da parte di imprese multinazionali presenti in Svizzera volti a trasferire una parte della produzione di armamenti all'estero.

Limitare la validità delle dichiarazioni di non riesportazione a cinque anni permetterebbe di rispondere a queste esitazioni e di ripristinare la fiducia dei clienti europei nell'industria svizzera degli armamenti in quanto partner d'affari affidabile.

5.2 Ripercussioni sulla sicurezza della Svizzera

La prassi restrittiva della Svizzera in materia di riesportazione suscita incomprensione e malcontento, tant'è che vari Paesi europei hanno minacciato di non acquistare più materiale bellico svizzero. Le ripercussioni a medio e lungo termine che una simile evoluzione avrebbe sulla base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB) – una base richiesta dall'articolo 1 LMB – sono considerevoli, soprattutto considerato l'attuale costante aumento delle spese militari dei Governi occidentali; nel 2023, l'85 per cento dei clienti dell'industria svizzera degli armamenti consisteva in Paesi occidentali.

La Svizzera corre pertanto il rischio di trovarsi esclusa dalle catene di creazione di valore nel settore della difesa e dai relativi sviluppi tecnologici, con ripercussioni non soltanto sull'economia svizzera (cfr. n. 5.1) ma anche sull'approvvigionamento dell'esercito e sulla politica di sicurezza che potrebbero eventualmente risultare in contraddizione con la neutralità armata permanente del nostro Paese. Il Consiglio federale ha sottolineato che, per quanto sia impossibile coprire l'intero fabbisogno di

armamenti dell'esercito con la produzione svizzera, la disponibilità in Svizzera di determinate tecnologie chiave resta importante per evitare una dipendenza totale unilaterale e mantenere una certa sovranità.

La limitazione temporale delle dichiarazioni di non riesportazione permetterebbe di rassicurare i principali partner della Svizzera e contrastare l'erosione della STIB. Eventuali danni d'immagine per la Svizzera possono ripercuotersi negativamente sulle visite, lo scambio di informazioni e progetti di cooperazione con partner importanti, precludendo all'esercito svizzero la possibilità di acquisire nuove esperienze e partecipare a esercitazioni e cooperazioni volte a rafforzare la nostra capacità di autodifesa. Il nostro Paese dipende peraltro da una collaborazione reciproca fruttuosa e basata sulla fiducia in materia di sicurezza per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, anche in beni non militari. In quest'ottica il fatto di delegare, decorsi cinque anni, agli Stati secondo l'allegato 2 OMB la decisione su un'eventuale riesportazione sulla base di valori condivisi e criteri convenuti in anticipo può essere considerato un elemento atto a rafforzare la fiducia.

La modifica della LMB qui proposta potrebbe infine dare luogo a reazioni da parte di Stati che ritengono che essa vada a loro scapito.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 107 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)¹⁷, che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sulla fabbricazione, l'acquisto e lo smercio nonché sull'importazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico. Va considerato anche l'articolo 54 capoverso 1 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza per gli affari esteri.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto non viola alcun trattato o impegno di diritto internazionale. In particolare, è conforme agli impegni della Svizzera per quanto riguarda il Trattato del 2 aprile 2013¹⁸ sul commercio delle armi.

Visto che limitano a cinque anni la validità delle dichiarazioni di non riesportazione, tutt'e tre le varianti proposte con il presente rapporto garantiscono che non possa aver luogo una fornitura indiretta di materiale bellico svizzero a una parte belligerante per il tramite di un Paese destinatario (cfr. n. 2.3).

Inoltre, i criteri da rispettare previsti dalla variante proposta dalla maggioranza e dalla relativa variante in subordine non si fondano sul meccanismo «Unire per la pace». Quest'ultimo avrebbe permesso a un Paese destinatario di trasferire il mate-

¹⁷ RS 101

¹⁸ RS 0.518.61

riale bellico a uno Stato terzo anche nei casi in cui questi esercitasse il suo diritto di autotutela nel contesto di una violazione del divieto di usare la forza constatata con una risoluzione adottata soltanto dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La variante proposta dalla maggioranza (e la relativa variante in subordine) si muovono così nel solco della prassi attuale in materia di neutralità, che presuppone l'esistenza di una risoluzione del Consiglio di sicurezza (cfr. n. 2.4).

6.3 Forma dell'atto

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

