

# **Esecuzione della legislazione sul materiale bellico: decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005 e riesportazione di obici blindati verso il Marocco**

**Rapporto del 7 novembre 2006 della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale**

**Parere del Consiglio federale**

del 21 febbraio 2007

---

Onorevoli presidente e consiglieri,

il 7 novembre 2006 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha trasmesso per parere al Consiglio federale il rapporto «Esecuzione della legislazione sul materiale bellico: decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005 e riesportazione di obici blindati verso il Marocco». Nelle pagine successive trovate la nostra risposta.

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

21 febbraio 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

# Parere

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale

Il 29 giugno 2005 il Consiglio federale ha adottato quattro decisioni concernenti l'esportazione di materiale bellico verso l'Iraq, l'India, il Pakistan e la Corea del Sud.

In primo luogo, ha approvato una domanda per l'esportazione di 180 veicoli blindati per il trasporto di truppe M113 agli Emirati Arabi Uniti, i quali intendevano regalarli al governo iracheno. Nella sua risoluzione n. 1546 dell'8 giugno 2004, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite aveva invitato gli Stati membri dell'ONU ad assistere il governo iracheno nello sviluppo di servizi nazionali di polizia, di difesa delle frontiere e di protezione delle strutture per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblici.

Dopo i test nucleari condotti dall'India e dal Pakistan nel 1998, il Consiglio federale aveva vietato l'autorizzazione di qualsiasi nuova domanda di esportazione di materiale bellico verso questi due Paesi. Il 29 giugno 2005 ha revocato questo divieto e ripristinato nei loro confronti la procedura ordinaria. Parallelamente, il Consiglio federale ha approvato una richiesta preliminare riguardante il rilascio di licenze per la fabbricazione di cannoni di difesa contraerea e la fornitura di componenti di fabbricazione all'India. Per quanto riguarda il Pakistan, il Consiglio federale ha approvato una domanda di mediazione per la vendita di 736 veicoli blindati per il trasporto di truppe M113. Tali mezzi dovevano essere utilizzati esclusivamente dalle truppe pakistane impiegate nelle missioni ONU.

Infine, il Consiglio federale ha deciso di approvare una richiesta preliminare per l'importazione temporanea per lavori di manutenzione e la riesportazione verso la Corea del Sud di 50–100 testate di missili aria-aria del tipo «Sidewinder».

Inoltre, era giunta notizia che gli Emirati Arabi Uniti avevano riesportato verso il Marocco senza il consenso della Svizzera gli obici blindati M109 forniti dal nostro Paese.

In seguito a tali fatti sono stati presentati numerosi interventi parlamentari e sono state sollevate critiche riguardo alla prassi del Consiglio federale in materia di rilascio delle autorizzazioni. Il 1° luglio 2005 il consigliere nazionale Josef Lang ha presentato una richiesta di vigilanza alla CdG-N chiedendo di esaminare la legalità delle decisioni in questione. L'esito di tale esame è riportato nel rapporto della CdG-N del 7 novembre 2006<sup>1</sup>.

Dal canto suo, il 7 settembre 2005 il Consiglio federale ha deciso di istituire, su proposta del DFE, un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLI) per esaminare le competenze e le procedure relative al trattamento delle esportazioni di materiale bellico.

<sup>1</sup> Consultabile sul sito del Parlamento: <http://www.parlament.ch/ko-gpk-panzerhaubitzen.pdf>

## **1.2 Misure prese dal Consiglio federale**

Istituendo il GLI, il Consiglio federale ha reagito rapidamente alle critiche sollevate dalle decisioni del 29 giugno 2005. Su mandato del Consiglio federale, il GLI ha esaminato i fatti concernenti l'esportazione di 180 veicoli blindati per il trasporto di truppe M113 e 40 obici blindati M109 verso gli Emirati Arabi Uniti, ha presentato proposte per il riciclaggio del materiale bellico in esubero dell'esercito, il trattamento delle domande preliminari e il miglioramento delle dichiarazioni di non riesportazione, ha sollevato la questione sull'opportunità e sul modo di migliorare l'elenco dei criteri di cui all'articolo 5 dell'ordinanza del 25 febbraio 1998<sup>2</sup> concernente il materiale bellico (OMB) e, infine, ha esaminato le competenze e le basi legali nelle questioni concernenti il materiale bellico.

Dagli esami del GLI è emerso che le autorizzazioni in questione sono conformi alla legislazione sul materiale bellico, come conferma chiaramente anche il rapporto della CdG-N del 7 novembre 2006.

Il 10 marzo 2006 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto del GLI del 22 dicembre 2005 e ha adottato decisioni in merito. Il Consiglio federale ha attuato, già prima della conclusione degli esami della CdG-N, una nuova politica restrittiva riguardo al riciclaggio del materiale bellico in esubero e introdotto varie misure per migliorare l'applicabilità delle dichiarazioni di non riesportazione e la collaborazione tra unità amministrative. Inoltre, ha ordinato di esaminare i criteri di autorizzazione di cui all'articolo 5 OMB.

## **1.3 Controlli delle esportazioni: una questione politica controversa**

La questione dell'orientamento da dare alla politica di controllo delle esportazioni nel settore del materiale bellico ha sempre sollevato nell'opinione pubblica svizzera controverse discussioni. I punti di vista spaziavano da un'ampia liberalizzazione delle esportazioni a un divieto totale. Ogni regolamentazione è pertanto il risultato di un difficile compromesso tra le varie esigenze e i vari interessi in gioco. Alla base di un'ampia limitazione delle esportazioni belliche vi sono motivi etici e umanitari: ogni esportazione di materiale bellico può, nonostante meccanismi di controllo efficaci, portare a una situazione di conflitto. La promozione della sicurezza e della pace nel mondo, la tutela dei diritti umani, la promozione del benessere sono obiettivi prioritari della politica estera della Svizzera, di cui occorre tener conto nella politica di esportazione di materiale bellico. Vi si contrappongono gli interessi della difesa nazionale e pertanto della sicurezza interna, che richiedono un livello minimo di armamento. Anche gli interessi economici devono essere presi in considerazione: le imprese d'armamento offrono posti di lavoro, sviluppano un know-how in materia di tecnologia di punta e fanno parte della piazza di ricerca svizzera. Ogni soluzione deve trovare una via di mezzo tra questi vari aspetti, un compromesso nella ponderazione degli interessi contrastanti che si incontrano in questo settore.

Già negli anni in cui era in vigore la vecchia legge federale del 30 giugno 1972<sup>3</sup> sul materiale bellico, il Consiglio federale ha dovuto affrontare, nel rispondere a numerosi interventi parlamentari, gli interessi in parte divergenti menzionati in precedenza. Anche nel messaggio relativo all'iniziativa popolare «per un divieto di esportazione di materiale bellico» e alla revisione della legge federale sul materiale bellico nonché nei verbali dei dibattiti delle Camere federali emergono chiaramente le varie esigenze che devono essere prese in considerazione nella legislazione sul materiale bellico e dalle competenti istanze di autorizzazione. Confrontando le dichiarazioni fatte nell'ambito delle discussioni per l'elaborazione della legge e l'attuale discorso politico sull'esportazione di materiale bellico risulta che la legge federale del 13 dicembre 1996<sup>4</sup> sul materiale bellico (LMB) è il compromesso di pareri controversi analoghi a quelli che caratterizzano ancora oggi il dibattito politico.

La legge sul materiale bellico in vigore contiene, all'articolo 1, i principi generali alla base del trasferimento di materiale bellico. Questo non deve essere in contraddizione con gli obblighi internazionali e i principi di politica estera della Svizzera. Allo stesso tempo deve poter essere mantenuta, in Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale.

L'articolo 22 LMB aggiunge e questa serie di principi, per quanto riguarda gli affari con l'estero, il criterio del diritto internazionale pubblico. La legge sul materiale bellico non permette di conciliare tutte le divergenze menzionate in precedenza ma impone che si tenga conto delle esigenze di politica estera, di sicurezza e, indirettamente, anche di politica economica.

All'articolo 5 OMB vengono precisati i criteri di autorizzazione, che inizialmente il Consiglio federale aveva previsto di sancire nella legge sul materiale bellico<sup>5</sup>; l'articolo 14 disciplina invece la procedura di autorizzazione. In caso di autorizzazione occorre prendere in considerazione:

- 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;
- 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.

Questi criteri di autorizzazione vanno considerati come direttive nell'esame degli affari con l'estero; l'importanza da attribuire ai singoli criteri non è invece stabilita. In tal modo l'autorità che accorda l'autorizzazione dispone di un determinato margine di apprezzamento. La decisione è resa più difficile dal fatto che le informazioni sul Paese di destinazione necessarie per valutare i suddetti criteri possono portare a

<sup>3</sup> RU 1973 113

<sup>4</sup> RS 514.51

<sup>5</sup> Cfr. messaggio relativo all'iniziativa popolare «per un divieto di esportazione di materiale bellico» e alla revisione della legge federale sul materiale bellico, FF 1995 II 864 segg.

differenze di interpretazione. La situazione politica nel Paese destinatario può inoltre mutare rapidamente. Questo non fa che acuire ulteriormente il dilemma inerente alla procedura di autorizzazione.

Ogni decisione di autorizzazione si basa quindi su una moltitudine di aspetti economici, giuridici e politici, da ponderare nel singolo caso. Considerata la complessità della situazione, non ci si può limitare a verificare i singoli criteri in base a una lista di controllo, secondo una ricetta prestabilita. Dato che la decisione riguardo al rilascio o al rifiuto di un'autorizzazione dipende dal singolo caso e dalla situazione politica del momento, nella LMB (art. 29) e nell'OMB (art. 14) è stato previsto un sistema di attribuzione delle competenze particolare, che si basa tra l'altro sull'importanza politica di un affare e sugli interessi divergenti esistenti. Questo sistema permette di garantire che i criteri siano interpretati in modo il più possibile omogeneo.

Anche se per le autorizzazioni relative all'esportazione di materiale bellico, come indicato sopra, si devono conciliare vari obiettivi, nella maggior parte dei casi la procedura decisionale si svolge senza problemi grazie a un iter efficace e a una prassi costante, trasparente e in parte ampiamente consensuale.

Nel 2006 le esportazioni di materiale bellico hanno raggiunto i 397,6 milioni di franchi, una cifra pari allo 0,21 % del totale delle esportazioni di merci dalla Svizzera. Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2006 sono state presentate in totale 2365 domande di esportazione. Di queste, 2353 – per un valore di 942 milioni di franchi – sono state accolte<sup>6</sup>, mentre 12 domande – per un valore totale di 3,5 milioni di franchi – sono state respinte. Nello stesso periodo sono state inoltrate 37 domande preliminari, di cui 18 sono state accolte e 17<sup>7</sup>, riguardanti 16 Paesi diversi, sono state negate. Il numero contenuto di rifiuti è attribuibile anche al fatto che molti esportatori, consapevoli della prassi applicata, rinunciano a priori a presentare domande di esportazioni verso taluni Paesi sensibili e s'impongono personalmente restrizioni.

## **2 Parere del Consiglio federale in merito alle singole raccomandazioni**

### **2.1 Raccomandazione 1: rispetto dei diritti dell'uomo**

«La CdG-N invita il Consiglio federale, sia nell'ambito delle sue decisioni che delle decisioni di autorizzazione prese dalle unità amministrative competenti conformemente alla legislazione sul materiale bellico, ad accordare maggiore peso al criterio della situazione dei diritti dell'uomo nel Paese interessato e a rinunciare in tale contesto alla distinzione praticata in funzione delle singole autorità di un Paese».

<sup>6</sup> Il valore totale delle autorizzazioni di esportazione è notevolmente più elevato del valore delle esportazioni effettive. Questa differenza è attribuibile al fatto che alcune autorizzazioni non vengono utilizzate, ad esempio perché il finanziamento di un affare non è ancora garantito. Inoltre, tra le domande di esportazione autorizzate vi sono anche le esportazioni temporanee (con carta di passo, con certificato di annotazione, riparazioni ecc.), che in genere non portano a un'esportazione definitiva e non sono pertanto registrate tra le esportazioni effettive.

<sup>7</sup> Nel caso di due domande preliminari gli uffici interessati non hanno raggiunto un'intesa; coloro che hanno chiesto l'autorizzazione sono stati informati che la domanda doveva essere presentata al Consiglio federale per decisione.

### *Parere del Consiglio federale*

Il rispetto dei diritti dell'uomo assume un ruolo determinante tra i criteri di autorizzazione menzionati nell'articolo 5 OMB. Il mancato rispetto dei diritti umani è stato il criterio determinante nella maggior parte dei rifiuti delle domande di esportazione e delle domande preliminari presentate in questi ultimi anni.

Il Consiglio federale ha già evidenziato chiaramente nella sua risposta all'interpellanza Jutzet 98.3098 Esportazione di armi che, in caso di violazione grave e sistematica dei diritti umani in uno Stato destinatario, non vengono rilasciate autorizzazioni.

A tal proposito e rispetto alla regolamentazione in vigore nell'UE, la formulazione dell'articolo 5 lettera b OMB risulta alquanto imprecisa. Secondo il criterio 2 del Codice di condotta dell'UE, gli Stati membri non devono rilasciare licenze di esportazione se vi è un rischio evidente che i beni oggetto della prevista esportazione possano essere utilizzati a fini di repressione interna. Per repressione interna si intendono, fra l'altro, la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti, le esecuzioni sommarie o arbitrarie, le sparizioni, le detenzioni arbitrarie o altre gravi violazioni dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali definiti nei pertinenti strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo, compresa la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

Anche se la normativa svizzera sul materiale bellico non è precisa come quella europea riguardo al rispetto dei diritti umani nel Paese di destinazione, risulta che nel 2005 i Paesi membri dell'UE hanno autorizzato l'esportazione di materiale bellico per un ammontare di centinaia di milioni verso Paesi oggetto di discussione, come l'Arabia Saudita, l'India e il Pakistan, mentre la Svizzera non ha concesso alcuna autorizzazione o solo per un valore proporzionalmente molto esiguo (cfr. tabella).

Inoltre, come sottolineato al numero 1.3, occorre considerare che i criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero di cui all'articolo 5 OMB non sottostanno a una determinata gerarchia bensì vanno presi in considerazione ponderando i vari interessi e parallelamente alle altre condizioni di autorizzazione e alle esigenze di politica estera, di sicurezza e di politica economica. Conformemente all'articolo 5 OMB, oltre al rispetto dei diritti umani un altro elemento di cui occorre tener conto in caso di autorizzazione è la posizione dei Paesi che partecipano con la Svizzera a regimi internazionali di controllo delle esportazioni. A questo proposito, la prassi degli Stati membri dell'UE ha una funzione importante.

## Esportazioni autorizzate di materiale bellico o di armamenti da parte della Svizzera e di determinati Stati membri dell'UE nel 2005

(Fonte: Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, 2006/C 250/01)

Paese	Svizzera	Unione europea					Totale tutti i Paesi membri dell'UE
	Valore in franchi delle autorizzazioni di esportazione di materiale bellico rilasciate	Valore in euro delle autorizzazioni di esportazione di materiale bellico rilasciate					
		Germania	Francia	Austria	Italia	Svezia	
Arabia Saudita	3 753 657	29 854 300	771 788 725	9 041 649	1 470 867	4 000	973 751 655
India	1 504 271	50 851 942	322 571 244	802 609	104 410 018	9 810 000	926 023 218
Pakistan	0	99 731 555	711 244 167	169 433	49 528 847	13 750 000	1 412 459 166

Per quanto riguarda il rispetto della situazione dei diritti umani nel Paese destinatario, confrontandola con quella dei Paesi membri dell'UE il Consiglio federale ritiene che la sua prassi sia equilibrata e intende proseguire sulla stessa linea.

Finora è stata operata una distinzione in funzione delle singole autorità di un Paese nella fornitura di materiale bellico all'Egitto e alla Tunisia. Sono state autorizzate domande per esportazioni destinate agli eserciti di questi Paesi, mentre sono state respinte domande per truppe subordinate al Ministero dell'interno, coinvolte in violazioni dei diritti umani. Il Consiglio federale non ritiene opportuno escludere categoricamente a priori criteri che, nel singolo caso, possono costituire un aiuto alla presa di decisione. Il fatto di non operare distinzioni implicherebbe il rifiuto generale delle domande di esportazione verso questi due Paesi. In tal modo non si terrebbe conto del criterio della posizione dei Paesi che partecipano con la Svizzera a regimi internazionali di controllo delle esportazioni, penalizzando le imprese svizzere rispetto a quelle di altri Stati europei. Nel 2005 gli Stati membri dell'UE hanno autorizzato esportazioni di materiale d'armamento verso questi due Paesi per un ammontare rispettivamente di 413 (Egitto) e 63 (Tunisia) milioni di euro, la Svizzera per un totale rispettivamente di 2,2 (Egitto) e 6 (Tunisia) milioni di franchi.

### 2.2 **Raccomandazione 2: esportazione di materiale bellico verso la Corea del Sud**

«La CdG-N invita il Consiglio federale a motivare in modo approfondito la modifica della propria prassi in materia di autorizzazioni di esportazione di materiale bellico verso la Corea del Sud e a definire chiari criteri per tener conto della politica di neutralità nelle decisioni di autorizzazione».

#### *Parere del Consiglio federale*

Alla base del cambiamento di prassi nei confronti della Corea del Sud intervenuto alla fine del mese di giugno 2005 vi sono vari motivi.

I notevoli cambiamenti a livello di politica estera e di sicurezza della Svizzera dopo la fine della Guerra Fredda hanno indotto negli anni '90 il Consiglio federale a riorientare fundamentalmente la neutralità della Svizzera. Da un lato ci si è concentrati nuovamente sul contenuto giuridico essenziale della neutralità, secondo cui, in caso di guerra, lo Stato neutrale deve astenersi dall'appoggiare militarmente una delle parti in conflitto e, in tempo di pace, dall'adottare misure suscettibili, in caso di conflitto armato, di impedirgli il rispetto dei suoi obblighi derivanti dal diritto della neutralità. Dall'altro, la Svizzera ha aderito alla tesi secondo cui il diritto della neutralità non è applicabile in caso di misure coercitive adottate nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, motivo per cui essa ha partecipato a sanzioni a carattere non militare dell'ONU già prima della sua adesione a tale organizzazione.

In ogni caso, il Consiglio federale non ha rinunciato ad attuare una politica della neutralità credibile. Nel suo Rapporto sulla Neutralità del 1993, il Consiglio federale ha precisato che *«al di là degli obblighi di diritto internazionale pubblico, lo Stato neutrale dispone di un ampio margine d'azione politica. Il Consiglio federale ritiene necessario un adeguamento della politica della neutralità alle circostanze attuali. Nel contempo, tuttavia, giudica importante che quest'ultima non diventi una politica d'opportunità e che continui invece a distinguersi per la costanza e l'attendibilità che le hanno valso in passato il rispetto internazionale.»* Il Consiglio federale ritiene pertanto giustificabile le misure necessarie al mantenimento della prevedibilità e della credibilità della neutralità, anche se esulano dal diritto della neutralità.

Per quanto riguarda il diritto della neutralità, è determinante sapere se la Svizzera considera che la Corea del Nord e la Corea del Sud siano in guerra tra di loro. In tal caso le esportazioni di materiale bellico da parte della Confederazione verso la Corea del Sud (come pure verso la Corea del Nord) sarebbero vietate in virtù del diritto della neutralità. Uno Stato neutrale non può infatti sostenere militarmente uno Stato che si trova in guerra inviando truppe, mettendo a disposizione del suo territorio materiale bellico o fornendogli tale materiale. Il diritto della neutralità non riguarda invece la fornitura di materiale bellico da parte di privati a uno Stato belligerante. Lo Stato neutrale deve tuttavia prevedere le stesse restrizioni per tutte le parti in conflitto se decide di limitare l'esportazione privata di materiale bellico a un Paese in guerra. Gli obblighi di Stato neutrale generalmente riconosciuti previsti dall'attuale diritto internazionale si riducono principalmente all'ambito giuridico definito quale nucleo militare della neutralità. Se invece l'assenza di azioni belliche da oltre 50 anni fosse interpretata nel senso che tra i due Stati non sussiste uno stato di guerra<sup>8</sup>, nulla si oppone, perlomeno dal punto di vista del diritto della neutralità, alla domanda di esportazione.

Il fatto che le ostilità tra la Corea del Nord e la Corea del Sud siano cessate da 50 anni e che la Corea del Sud non rappresenta più una minaccia per la sicurezza internazionale e regionale, è stato determinante per il cambiamento di prassi del Consiglio federale. Inoltre, il Consiglio federale riteneva che, dal punto di vista della politica della neutralità, l'approvazione della richiesta di esportazione verso la Corea del Sud non avrebbe compromesso la prevedibilità e la credibilità della neutralità.

<sup>8</sup> Il fatto che tra la Corea del Nord e la Corea del Sud non è stato concluso un armistizio non è di per sé un criterio per applicare il diritto della neutralità e rifiutare l'esportazione di materiale bellico. Attualmente la maggior parte delle guerre non vengono più dichiarate formalmente e non si concludono pertanto più con un trattato di pace.

Un altro elemento determinante è stato il fatto che molti altri Paesi occidentali forniscono materiale d'armamento alla Corea del Sud, tra cui la Svezia, membro come la Svizzera della Commissione neutra di sorveglianza in Corea. Nel 2005 gli Stati membri dell'UE hanno autorizzato complessivamente esportazioni di materiale d'armamento verso la Corea del Sud per un ammontare di 523 milioni di euro, la Svezia per oltre 11 milioni di euro. Il Consiglio federale ritiene pertanto corretto il suo cambiamento di prassi, tanto più che anche secondo la CdG-N esso ha agito, dal punto di vista giuridico, nei limiti del suo legittimo margine di apprezzamento.

### **2.3 Raccomandazione 3: dichiarazioni di non riesportazione**

«La CdG-N invita il Consiglio federale, in caso di violazioni di dichiarazioni di non riesportazione, a trarre debite conseguenze nei confronti dei Paesi interessati».

#### *Parere del Consiglio federale*

Per il Consiglio federale le dichiarazioni di non riesportazione sono una condizione indispensabile per il rilascio di un'autorizzazione di esportazione; l'inosservanza di una simile dichiarazione da parte del Paese destinatario è pertanto grave. Esso condivide in generale il parere della CdG-N, secondo cui, in caso di inosservanza delle dichiarazioni di non riesportazione, occorra prendere misure nei confronti del Paese interessato. La CdG-N raccomanda, per un determinato periodo di tempo, di non autorizzare l'esportazione di materiale bellico verso tale Paese. Il trattamento delle domande di esportazione riguardanti gli Emirati Arabi Uniti sono state sospese per un anno, ossia fino al 28 giugno 2006. Occorre tuttavia essere consapevoli che in tal modo non si colpisce necessariamente il Paese destinatario, ma che in primo luogo si penalizza l'industria svizzera d'esportazione.

In caso di inosservanza della dichiarazione di non riesportazione, la sospensione delle esportazioni di materiale bellico o un'altra misura nei confronti di uno Stato deve essere decisa nel singolo caso e in proporzione alla gravità della violazione. Il Consiglio federale coglie l'occasione per rammentare nuovamente il fatto che il 10 marzo 2006 ha ordinato l'adozione di varie misure di sostegno in relazione alle dichiarazioni di non riesportazione, tra cui l'introduzione della condizione e del diritto di effettuare ispezioni a posteriori («post-shipment inspections»). In tal caso bisogna ricorrere maggiormente ai servizi dei rappresentanti svizzeri all'estero (compresi gli addetti alla difesa) e ai servizi d'informazione svizzeri. Tuttavia, il Consiglio federale tiene anche a precisare che i casi di violazione delle dichiarazioni di non riesportazione, come la donazione di 40 obici blindati M109 al Marocco da parte degli Emirati Arabi Uniti, sono molto rari<sup>9</sup>.

Riguardo alla riesportazione illecita di 40 obici blindati M109 da parte degli Emirati Arabi Uniti verso il Marocco, il Consiglio federale ha chiesto ai due rappresentanti della Confederazione in seno al Consiglio di amministrazione della RUAG di chiarire il ruolo di quest'ultima in tale questione. Dopo che il Consiglio federale ha preso atto del relativo rapporto nella seduta del 25 ottobre 2006, il DDPS ha proceduto ad informarne il segretariato della CdG-N.

<sup>9</sup> Va inoltre rammentato che il 30 maggio 2006 gli Emirati Arabi Uniti hanno scritto al consigliere federale Schmid scusandosi per l'accaduto.

## 2.4

### **Raccomandazione 4: materiale bellico in esubero**

«La CdG-N invita il Consiglio federale a riciclare prioritariamente in Svizzera il materiale bellico in esubero. Una restituzione di materiale bellico al Paese d'origine dovrebbe entrare in considerazione soltanto se si può ritenere che il Paese in questione non trasferirà ulteriormente tale materiale».

#### *Parere del Consiglio federale*

Il 10 marzo 2006 il Consiglio federale ha deciso, come prima opzione, di rivendere al Paese di origine il materiale bellico in esubero o di riconsegnarlo gratuitamente e senza condizioni a quest'ultimo. Come seconda opzione (e con l'accordo del Paese di origine), il materiale bellico verrà venduto, su presentazione di una dichiarazione di non riesportazione, agli Stati enumerati nell'allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico (ossia a Paesi che, come la Svizzera, hanno aderito a tutti e quattro gli strumenti di controllo delle esportazioni). Altrimenti, il materiale bellico verrà immagazzinato in Svizzera o eventualmente riciclato.

Non ha senso subordinare la vendita o la restituzione al Paese di origine del materiale bellico in esubero alla condizione di non riesportazione. Il Paese di destinazione del materiale bellico in esubero potrebbe eludere facilmente e legalmente le restrizioni alla riesportazione dato che probabilmente possiede materiale bellico dello stesso tipo. Questo materiale potrebbe essere esportato, mentre quello restituito dalla Svizzera potrebbe essere depositato o utilizzato dal Paese destinatario.

La decisione del Consiglio federale è stata oggetto di discussioni in Parlamento. Al riguardo rinviamo alle mozioni Engelberger 06.3502 Eccedenza di materiale bellico per le missioni di pace dell'ONU e dell'OCSE e 06.3808 Promozione delle missioni di pace ONU. Vendita del materiale bellico eccedente, nonché alla mozione Borer 06.3602 Gestione del materiale nell'esercito svizzero. Il Consiglio federale ha proposto di respingere tali mozioni. In tal modo opta per una posizione che si situa tra una liberalizzazione (richiesta delle mozioni Engelberger e Borer) e una politica restrittiva (raccomandazione della CdG-N). Per relativizzare i termini della problematica va tuttavia rammentato che finora i Paesi produttori non hanno manifestato molto interesse per il materiale bellico in esubero della Svizzera. Pertanto, la prassi non dovrebbe differire troppo dall'orientamento raccomandato dalla CdG-N.

## 2.5

### **Raccomandazione 5: precisione dei criteri di autorizzazione**

«La CdG-N invita il Consiglio federale a precisare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni di esportazione e in particolare a tener conto, in tale contesto, della raccomandazione 1 del rapporto della CdG-N (accordare maggior peso alla situazione dei diritti dell'uomo) e delle sue constatazioni concernenti le altre autorizzazioni».

### *Parere del Consiglio federale*

L'articolo 5 OMB prescrive che i cinque criteri menzionati (art. 5 lett. a–e) siano presi in considerazione, senza citarli esplicitamente come condizione indispensabile per il rilascio dell'autorizzazione e senza attribuire loro un ordine gerarchico. A seconda della ponderazione dei singoli criteri è possibile che alcune domande siano valutate in modo differente, soprattutto quelle più delicate.

Il GLI si è rivelato in linea di massima favorevole al fatto che le condizioni per il rilascio delle autorizzazioni per l'esportazione di materiale bellico fossero definite per quanto possibile a livello normativo e si è quindi occupato della problematica relativa alla precisazione dei criteri di autorizzazione menzionati nell'articolo 5 OMB. Le unità amministrative interessate potrebbero giungere più facilmente a una valutazione unanime se si affinassero i criteri o se tali criteri fossero ponderati singolarmente. Potrebbe tuttavia risultare difficile formulare regole precise, valide per tutti i casi. Per il Consiglio federale è tuttavia importante, in particolare, che la prassi in materia di autorizzazioni sia chiaramente attuabile e coerente e che essa venga adattata alle nuove circostanze.

Il criterio del «rispetto dei diritti dell'uomo» si rivela particolarmente difficile da interpretare; si rinvia pertanto al parere espresso nella raccomandazione 1. Secondo la prassi adottata finora, il materiale bellico non viene esportato in un Paese nel quale i diritti dell'uomo sono violati in modo grave e sistematico. Il problema è di sapere se nell'articolo 5 OMB si debba introdurre questa precisazione o una formulazione analoga a quella sancita dall'UE nel criterio 2 del Codice di condotta per le esportazioni di armi.

In vista della revisione dell'ordinanza sul materiale bellico, il DFE incaricherà un gruppo di lavoro interdipartimentale di precisare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni di esportazioni. La modifica dell'ordinanza è prevista entro la fine del 2008.

### **3 Conclusioni**

Come indicato nel rapporto della CdG-N, la legislazione svizzera sul materiale bellico persegue vari obiettivi, che nei singoli casi concreti, possono entrare in conflitto. Per questo motivo la legge conferisce al Consiglio federale e alle unità federali preposte al rilascio delle autorizzazioni di esportazione del materiale bellico un certo margine di apprezzamento. Le decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005 rientrano pertanto nei limiti di tale margine di apprezzamento e non violano, come sottolineato chiaramente dalla CdG-N, nessuna normativa.

Il Consiglio federale approva il dialogo costruttivo con la CdG-N in un ambito politico delicato e prende volentieri in considerazione i suoi consigli. Tuttavia, sostiene esplicitamente che in un ambito così complesso come quello delle autorizzazioni per l'esportazione di materiale bellico non vi siano soluzioni facili o generalmente applicabili, in quanto queste non permetterebbero di tener conto del singolo caso. Il Consiglio federale ritiene pertanto sia giusto che la legge e l'ordinanza sul materiale bellico garantiscano un ampio margine di apprezzamento alle autorità esecutive; esso usa tale margine di manovra prendendo ampiamente in considerazione tutti gli aspetti politici ed economici del singolo caso concreto.

