



19.038

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico»

del 14 giugno 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

14 giugno 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Consiglio federale propone al Parlamento di raccomandare a Popolo e Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico». Pur comprendendo l'esigenza dei promotori dell'iniziativa di voler contribuire a un mondo più pacifico, ritiene che l'approccio seguito e le misure previste non siano né adeguate né efficaci. Il divieto di finanziamento avrebbe inoltre ripercussioni negative per la Svizzera, che riguarderebbero non solo la Banca nazionale svizzera e le fondazioni, ma anche le casse pensioni e la previdenza statale. Infine, l'iniziativa mette a rischio la piazza finanziaria svizzera e indebolisce l'industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica svizzera.

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico» è stata depositata il 21 giugno 2018 con 104 612 firme valide. L'iniziativa chiede di vietare alla Banca nazionale svizzera, alle fondazioni e agli istituti della previdenza statale e professionale di finanziare i produttori di materiale bellico. Prevede inoltre che la Confederazione si adoperi a livello nazionale e internazionale affinché alle banche e alle assicurazioni si applichino condizioni analoghe. La disposizione costituzionale proposta definisce «produttori di materiale bellico» le imprese che realizzano oltre il cinque per cento della loro cifra d'affari annua con la fabbricazione di materiale bellico. Sono esplicitamente esclusi dal divieto di finanziamento gli apparecchi per lo sminamento umanitario, nonché le armi da caccia e da sport e le relative munizioni. Conformemente all'iniziativa, per finanziamento dei produttori di materiale bellico s'intende la concessione di crediti, mutui, donazioni o vantaggi finanziari comparabili, la partecipazione a imprese che producono materiale bellico per esempio tramite l'acquisto di titoli, nonché l'acquisto di quote di determinati prodotti finanziari quali investimenti collettivi di capitale o prodotti strutturati che contengono quote di produttori di materiale bellico.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa, ossia combattere le cause che spingono le persone alla fuga dal loro Paese, promuovere la pace, tutelare la neutralità e mantenere le condizioni che permettono di avere una politica estera e di sicurezza credibile, sono nell'interesse della Svizzera. Il nostro Paese si impegna già oggi su diversi piani a favore di tali obiettivi. Il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico non è tuttavia lo strumento adeguato per raggiungerli, soprattutto considerata la sua mancanza di efficacia. L'iniziativa avrebbe soprattutto ripercussioni negative per la Svizzera. La nozione di «produttori di materiale bellico» contemplata dall'iniziativa e i tipi di finanziamento che propone di vietare sono definiti in maniera così ampia che l'attuazione comporterebbe elevate restrizioni e conseguenze finanziarie negative. Gli istituti della previdenza statale e professionale, ossia le casse pensioni e compenswiss (fondi di compensazione AVS/AI/IPG), dovrebbero rinunciare alla loro strategia di investimento in fondi ben diversificati, già basata parzialmente su principi etici, e investire in prodotti d'investimento fortemente

limitati o in singoli titoli. A seconda della strategia adottata, ciò potrebbe causare una diversificazione insufficiente del portafoglio e comportare un accresciuto rischio di investimento oppure generare un onere amministrativo supplementare e un'impennata dei costi. In entrambi i casi si avrebbero ripercussioni sugli averi investiti (segnatamente su quelli delle casse pensioni o di compenswiss). Il divieto di finanziamento si ripercuoterebbe anche sul settore finanziario e assicurativo svizzero nonché sull'industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica (industria MEM). Un simile divieto per le banche svizzere limiterebbe fortemente, in particolare, l'attività di gestione patrimoniale e di concessione dei crediti, riducendo così l'attrattiva della piazza economica svizzera e penalizzando anche e soprattutto l'industria MEM.

Il divieto di finanziamento a livello internazionale che la Svizzera dovrebbe perseguire non è realistico: non esiste la volontà per una simile misura né presso le Nazioni Unite né tantomeno in seno ad altri consessi internazionali ed è improbabile che un simile divieto venga attuato da altri Stati con un'industria forte. Pertanto, l'offerta globale di beni d'armamento rimarrebbe invariata anche in caso di accettazione dell'iniziativa. Quest'ultima sarebbe inefficace e non contribuirebbe né a rendere il mondo più pacifico né a ridurre le cause che costringono a fuggire dal proprio Paese. La Svizzera dovrebbe però subirne le conseguenze economiche, specialmente nel settore della previdenza.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico», senza opporle alcun controprogetto diretto o indiretto.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 107a Divieto di finanziare i produttori di materiale bellico

¹ Il finanziamento dei produttori di materiale bellico da parte della Banca nazionale svizzera, delle fondazioni e degli istituti della previdenza statale e professionale è vietato.

² Per produttori di materiale bellico s'intendono le imprese che realizzano oltre il 5 per cento della loro cifra d'affari annua con la fabbricazione di materiale bellico. Non sono considerati materiale bellico gli apparecchi per lo sminamento umanitario, nonché le armi da caccia e da sport e le relative munizioni.

³ Per finanziamento dei produttori di materiale bellico s'intende:

- a. la concessione a produttori di materiale bellico di crediti, mutui, donazioni o vantaggi finanziari comparabili;
- b. la partecipazione a produttori di materiale bellico e l'acquisto di titoli emessi da produttori di materiale bellico;
- c. l'acquisto di quote di prodotti finanziari quali investimenti collettivi di capitale o prodotti strutturati, se tali prodotti finanziari contengono prodotti d'investimento ai sensi della lettera b.

⁴ La Confederazione si adopera a livello nazionale e internazionale affinché alle banche e alle assicurazioni si applichino condizioni analoghe.

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 107a
(Divieto di finanziare i produttori di materiale bellico)

¹ Se le pertinenti disposizioni legislative non entrano in vigore entro quattro anni dall'accettazione dell'articolo 107a da parte del Popolo e dei Cantoni, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni di esecuzione, che hanno effetto fino all'entrata in vigore delle disposizioni legislative.

¹ RS 101

² Il numero definitivo di questa disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

² Dall'accettazione dell'articolo 107a da parte del Popolo e dei Cantoni non possono essere erogati nuovi finanziamenti ai sensi dell'articolo 107a. I finanziamenti in corso devono essere liquidati entro quattro anni.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico» è stata sottoposta a esame preliminare³ dalla Cancelleria federale il 28 marzo 2017 e depositata il 21 giugno 2018 con le firme necessarie.

Con decisione del 18 luglio 2018, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 104 612 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 21 giugno 2019. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 21 dicembre 2020. Se le condizioni di cui all'articolo 105 LParl sono soddisfatte, può prorogare di un anno il termine di trattazione.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁶:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Motivi all'origine dell'iniziativa

Il comitato «Bündnis für ein Verbot von Kriegsgeschäften», sostenuto dal Gruppo per una Svizzera senza esercito, adduce come motivazione a favore dell'iniziativa il volume straordinario del commercio bellico in Svizzera. In qualità di Paese neutrale depositario delle Convenzioni di Ginevra ed essendo una delle principali piazze

³ FF 2017 2551

⁴ FF 2018 3891

⁵ RS 171.10

⁶ RS 101

finanziarie del mondo, la Svizzera ha il dovere di rifiutare la massimizzazione dei profitti a spese della vita umana e dovrebbe pertanto impedire alle banche, alle assicurazioni, agli istituti della previdenza statale e professionale (primo e secondo pilastro), alle fondazioni e alla Banca nazionale svizzera (BNS) di investire nei produttori di materiale bellico: il comitato considera infatti gli investitori come beneficiari indiretti dei conflitti armati. Per i produttori di armamenti il perdurare dell'insicurezza rappresenterebbe un interesse finanziario notevole e il corso delle azioni sarebbe correlato all'intensità dei conflitti armati o degli attentati terroristici⁷.

La legislazione sul materiale bellico prevede già oggi un divieto di finanziamento del materiale bellico proibito (in Svizzera) e bandito a livello internazionale, come le armi atomiche, biologiche e chimiche, le mine antiuomo e le munizioni a grappolo. Come riportato nel testo dell'iniziativa, anche questo divieto riguarda il finanziamento diretto (concessione di crediti, mutui ecc.) e il finanziamento indiretto (tra cui la detenzione di azioni), anche se quest'ultimo è vietato soltanto se è volto a eludere il divieto del finanziamento diretto⁸. I promotori dell'iniziativa ritengono insufficiente questo divieto, essendo a loro parere impossibile dimostrare l'intenzione di eludere il divieto del finanziamento diretto. Il comitato d'iniziativa considera tra l'altro troppo ristretto il campo di applicazione dell'attuale divieto di finanziamento, che non contempla le armi convenzionali, e individua così una lacuna che intende colmare con la presente iniziativa.

Il comitato giustifica inoltre la necessità dell'iniziativa adducendo come motivazione gli importi elevati che gli investitori istituzionali della Svizzera investono nei mercati finanziari internazionali. A fine 2017, ad esempio, la BNS gestiva un patrimonio di circa 840 miliardi di franchi, di cui quasi quattro miliardi investiti in titoli⁹. Nel 2016 le circa 1700 casse pensioni attive in Svizzera gestivano un patrimonio di quasi 820 miliardi di franchi¹⁰.

2.2 Norme giuridiche vigenti

La legge federale del 13 dicembre 1996¹¹ sul materiale bellico (LMB) prevede, nel capitolo 2, disposizioni sul materiale bellico vietato. È vietato sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire ad altri, importare, esportare, far transitare, depositare armi atomiche, biologiche o chimiche, mine antiuomo e munizioni a grappolo o disporne in altro modo.

Con l'adesione della Svizzera alla Convenzione del 30 maggio 2008¹² sulle munizioni a grappolo (Convention on Cluster Munition, CCM), nel 2009 due mozioni identiche (09.3618 Maury Pasquier e 09.3589 Hiltbold «Contro il finanziamento

⁷ www.commercedeguerre.ch > Matériel de campagne > Télécharger > Argumentaire long, pagg. 4 e 5 (stato: 9.1.2019)

⁸ Cfr. Argumentaire long (citato nella nota 7), pag. 9.

⁹ www.bns.ch > La BNS > Consuntivo annuale e utile > Bilancio (stato: 9.1.2019)

¹⁰ www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > 13 – Sicurezza sociale > Previdenza professionale > Statistica delle casse pensioni 2016 (stato: 9.1.2019)

¹¹ RS 514.51

¹² RS 0.515.093

delle armi vietate») hanno chiesto di introdurre nella LMB il divieto di finanziare le suddette armi. Le mozioni sono state accolte e il nostro Consiglio è stato incaricato, nell'ambito della modifica della LMB e della ratifica della CCM, di includere nella legge una disposizione intesa a sanzionare il finanziamento del commercio di materiale bellico vietato. Nella sua risposta alle due mozioni il nostro Collegio ha chiaramente precisato che per ragioni pratiche un eventuale divieto avrebbe riguardato esclusivamente il finanziamento diretto, sostenendo che, in particolare nel caso del denaro investito in azioni estere, sarebbe quasi impossibile verificare, con un onere ragionevole, se il finanziamento non vada indirettamente a beneficio di un'attività vietata ai sensi della LMB. Le vostre Camere si sono allineate al nostro parere.

Per attuare le mozioni è stata infine inserita nella LMB una disposizione che vieta esplicitamente il finanziamento diretto e il finanziamento indiretto. Quest'ultimo è tuttavia vietato soltanto se è volto a eludere il divieto del finanziamento diretto. Questi divieti (art. 8b e 8c LMB) e le relative disposizioni penali (art. 35b LMB) sono entrati in vigore nel 2013:

Art. 8b Divieto del finanziamento diretto

¹ È vietato il finanziamento diretto dello sviluppo, della fabbricazione o dell'acquisto di materiale bellico vietato.

² Per finanziamento diretto ai sensi della presente legge s'intende la concessione diretta di crediti, mutui, donazioni o vantaggi finanziari comparabili ai fini del pagamento o dell'anticipazione di spese e oneri connessi con lo sviluppo, la fabbricazione o l'acquisto di materiale bellico vietato.

Art. 8c Divieto del finanziamento indiretto

¹ È vietato il finanziamento indiretto dello sviluppo, della fabbricazione o dell'acquisto di materiale bellico vietato, se volto a eludere il divieto del finanziamento diretto.

² Per finanziamento indiretto ai sensi della presente legge s'intende:

- a. la partecipazione a società che sviluppano, fabbricano o acquistano materiale bellico vietato;
- b. l'acquisto di obbligazioni o altri prodotti d'investimento emessi da siffatte società.

Art. 35b Inosservanza del divieto di finanziamento

¹ Chiunque, intenzionalmente e senza poter far valere una deroga secondo gli articoli 7 capoverso 2, 8 capoverso 2 o 8a capoverso 3, infrange il divieto di finanziamento di cui agli articoli 8b o 8c è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria.

² Con la pena detentiva può essere cumulata una pena pecuniaria.

³ Non si rende punibile secondo la presente disposizione chi si limita a tollerare l'eventualità di un'infrazione al divieto di finanziamento di cui agli articoli 8b o 8c.

Il Consiglio nazionale ha trattato questa tematica per l'ultima volta nel quadro della mozione Allemann (14.3253 Finanziamento indiretto di materiale bellico vietato. Porre rimedio al vuoto giuridico), in cui si chiedeva di estendere il divieto del finanziamento indiretto rinunciando alla condizione di un'eventuale elusione delle disposizioni. Il Consiglio nazionale ha respinto la mozione con 124 voti contro 64 e tre astensioni.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Secondo il comitato d'iniziativa l'industria dell'armamento è una delle cause dei conflitti armati, dei crimini di guerra e della fuga di intere popolazioni dal proprio Paese. L'iniziativa intende far sì che la Svizzera contribuisca a rendere il mondo più pacifico e assuma le proprie responsabilità in materia di politica di sicurezza in particolare tramite lo smantellamento di questo settore industriale. Secondo i promotori dell'iniziativa, a livello internazionale la Svizzera non ha alcuna possibilità di influenzare la produzione di materiale d'armamento in altri Paesi¹³, ma un divieto di finanziamento dei produttori di materiale bellico potrebbe portare alla diminuzione del materiale bellico nelle zone di crisi e dunque contribuire a un mondo più pacifico. L'iniziativa servirebbe inoltre a proteggere la neutralità della Svizzera, creare le basi per una politica estera e di sicurezza credibili e, infine, conferire al Popolo un potere di codecisione riguardo al cosiddetto «patrimonio pubblico»¹⁴.

3.2 Tenore della normativa proposta

L'iniziativa prevede un divieto per la BNS, le fondazioni svizzere, compenswiss (amministratore del patrimonio dei fondi di compensazione AVS/AI/IPG) e le casse pensioni svizzere (ed eventualmente gli istituti di libero passaggio) di finanziare a livello mondiale i produttori di materiale bellico. Sono «produttori di materiale bellico» le imprese che realizzano oltre il cinque per cento della loro cifra d'affari annua con la fabbricazione di materiale bellico. Secondo i promotori dell'iniziativa, il divieto in Svizzera dovrebbe frenare la produzione mondiale di materiale bellico sottraendo ai produttori importanti contributi finanziari dalla Svizzera¹⁵. Sono esplicitamente esclusi dal divieto di finanziamento gli apparecchi per lo sminamento umanitario, nonché le armi da caccia e da sport e le relative munizioni. Secondo la LMB questi beni non sono considerati materiale bellico e non verrebbero quindi colpiti dal divieto di finanziamento neppure in assenza di un'apposita deroga.

L'iniziativa definisce «finanziamento dei produttori di materiale bellico» la concessione di crediti, mutui, donazioni o vantaggi finanziari comparabili, la partecipazione a produttori di materiale bellico per esempio tramite l'acquisto di titoli, nonché

¹³ Cfr. Argumentaire long (citato nella nota 7), pag. 14.

¹⁴ www.commercedeguerre.ch > L'iniziativa > Les arguments (stato: 14.11.2018)

¹⁵ Cfr. Argumentaire long (citato nella nota 7), pag. 18.

l'acquisto di quote di determinati prodotti finanziari quali investimenti collettivi di capitale o prodotti strutturati che contengono quote di produttori di materiale bellico.

Infine l'iniziativa prevede un impegno attivo da parte del Consiglio federale a livello nazionale e internazionale affinché alle banche e alle assicurazioni si applichino condizioni analoghe. I promotori dell'iniziativa motivano questa disposizione specifica per le banche e le assicurazioni sostenendo che questi istituti potrebbero rapidamente effettuare i loro investimenti e proseguire la loro attività di finanziamento all'estero. Per questo la Confederazione dovrebbe adoperarsi affinché un divieto analogo viga anche a livello internazionale e il finanziamento dei produttori di materiale bellico da parte di banche e assicurazioni venga vietato a livello mondiale¹⁶.

Mentre il divieto di finanziamento dell'articolo 107a capoverso 1 sarebbe direttamente applicabile, altri elementi dovrebbero essere prima attuati a livello legislativo (p.es. art. 107a cpv. 4 ed eventuali sanzioni in caso di infrazione).

3.3 **Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa**

Art. 107a cpv. 1

«Previdenza statale e professionale»

L'articolo 107a capoverso 1 dell'iniziativa menziona la BNS, le fondazioni e gli istituti della previdenza statale e professionale. Con «istituti di previdenza statale» s'intende l'istituto compenswiss mentre con «istituti della previdenza professionale» s'intendono le circa 1700 casse pensioni, che gestiscono un patrimonio che sfiora gli 820 miliardi di franchi¹⁷. Quest'ultima categoria potrebbe eventualmente comprendere anche gli istituti di libero passaggio, che servono a garantire la continuità della previdenza nel momento in cui un assicurato lascia un istituto di previdenza senza affidarsi a un nuovo istituto. I conti di libero passaggio sono gestiti dalle banche. Gli averi di previdenza che non vengono trasferiti attivamente su un conto di libero passaggio vengono depositati presso la Fondazione istituto collettore LPP. Questo istituto nazionale di previdenza accoglie chiunque non sia affiliato a una cassa pensioni o non possieda un conto di libero passaggio e, in quanto fondazione, è direttamente colpito dall'iniziativa.

Art. 107a cpv. 2

«Produttori di materiale bellico»

Sono considerati «produttori di materiale bellico» ai sensi dell'articolo 107a capoverso 2 della presente iniziativa tutte le imprese, a livello mondiale, che realizzano oltre il cinque per cento della loro cifra d'affari annua con la fabbricazione di mate-

¹⁶ www.commercedeguerre.ch > L'iniziativa > FAQ – Questions et réponses sur l'iniziativa (stato 14.11.2018)

¹⁷ www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > 13 – Sicurezza sociale > Previdenza professionale > Statistica delle casse pensioni 2016 (stato: 9.1.2019)

riale bellico. La classificazione di un'impresa come «produttore di materiale bellico» è quindi dinamica e può cambiare di anno in anno.

Il settore dell'armamento non può essere definito come ramo a sé stante vista la sua eterogeneità; risulta pertanto molto difficile quantificare il numero di produttori di materiale bellico in Svizzera e in particolare all'estero. Le imprese di armamento svizzere producono i beni più disparati, per esempio polvere da sparo, munizioni, carri armati, aerei, armi di piccolo calibro, cariche cave e sistemi di difesa antiaerea. La soglia estremamente bassa (5 % della cifra d'affari annua) fissata per definire i produttori di materiale bellico farebbe rientrare nella categoria anche molte imprese che producono o trasformano soltanto componenti o assemblaggi; in altri termini non verrebbero incluse nella definizione solo le principali imprese d'armamento come RUAG, Rheinmetall o GDELS-Mowag, bensì anche le imprese fornitrici. Questa soglia rende inoltre difficile quantificare il numero di imprese interessate. La maggior parte appartiene all'industria MEM, che in Svizzera occupa circa 320 000 persone e comprende 13 423 aziende, di cui 13 218 (98 %) microimprese o PMI¹⁸.

Art. 107a cpv. 3

«Finanziamento»

Secondo il testo dell'iniziativa, il termine «finanziamento» comprende, da un lato, la concessione di capitale di terzi sotto forma di crediti, mutui, donazioni o vantaggi finanziari comparabili, e dall'altro la messa a disposizione di capitale proprio con la partecipazione finanziaria a produttori di materiale bellico, per esempio tramite l'acquisto di titoli o di altri prodotti finanziari se questi ultimi includono quote di un produttore di materiale bellico (p. es. investimenti collettivi o prodotti strutturati). Fra questi rientra per esempio la detenzione di fondi d'investimento e di fondi negoziati in borsa (Exchange Traded Funds, ETF). Gli ETF comprendono fondi che replicano un indice come lo SMI, il DAX o il Dow Jones e vengono quindi gestiti passivamente. Di norma gli ETF possono essere negoziati come azioni, ma offrono una possibilità di diversificazione a costo nettamente inferiore. Con una sola transazione è possibile investire su un intero mercato o segmento di mercato. Considerati i bassi costi e la grande diversificazione del rischio, gli ETF costituiscono una possibilità d'investimento interessante.

Anche investire in derivati di tali fondi o indici non sarebbe più consentito. Il valore dei derivati dipende da un prodotto di base come un titolo, un'obbligazione o un'azione. I derivati beneficiano del futuro aumento o calo di valore del prodotto di base su cui poggiano. Quindi non sarebbero più ammessi derivati provenienti da azioni dei produttori di materiale bellico o da fondi che comprendono tali produttori e non si potrebbe più investire in un fondo contenente anche una sola impresa come General Dynamics, Rheinmetall, Saab, Boeing, Airbus oppure una PMI (fornitrice) del settore dell'armamento (a livello mondiale) che supera la soglia della cifra d'affari annua del cinque per cento conseguita con la produzione di materiale bellico.

¹⁸ www.swissmem.ch > Attualità > Pubblicazione > Swissmem Panorama (stato: 9.1.2019)

«Fabbricazione»

Per «fabbricazione» ai sensi dell'iniziativa s'intendono le attività professionali volte alla realizzazione di materiale bellico o alla modifica di parti di materiale bellico essenziali al suo funzionamento¹⁹.

«Materiale bellico»

Per la definizione di «materiale bellico» i promotori dell'iniziativa rimandano nella loro documentazione alla legislazione sul materiale bellico²⁰. L'articolo 5 LMB definisce quale materiale bellico armi, sistemi d'arma, munizioni e esplosivi militari, attrezzature concepite o modificate specificatamente per il combattimento o per l'istruzione al combattimento e che di regola non vengono utilizzate per scopi civili. Sono inoltre considerati materiale bellico le componenti e gli assemblaggi, qualora manifestamente non siano utilizzabili nella medesima versione anche per scopi civili. Il testo dell'iniziativa esclude dal campo di applicazione gli apparecchi per lo sminamento umanitario, nonché le armi da caccia e da sport, se riconoscibili senza ombra di dubbio come tali e se non adatte al combattimento. Questi beni non vengono comunque considerati materiale bellico neppure dalla LMB, motivo per cui quest'eccezione non ha una vera e propria ragione d'essere.

Visto il collegamento con la LMB, in caso di future modifiche alla definizione di materiale bellico dell'articolo 5 LMB verrebbe automaticamente modificato anche il campo d'applicazione del divieto di finanziamento sancito nella Costituzione.

Art. 107a cpv. 3 lett. a

«Vantaggi finanziari comparabili»

Il concetto di «vantaggi finanziari comparabili» viene già impiegato attualmente nell'articolo 8b capoverso 2 LMB, che disciplina il divieto di finanziamento diretto del materiale bellico proibito in Svizzera. Nell'ambito dell'approvazione della Convenzione sulle munizioni a grappolo la LMB è stata completata con una disposizione sul divieto di finanziamento sia diretto che indiretto (cfr. n. 2.2). Nel messaggio del 6 giugno 2011²¹ concernente l'approvazione della Convenzione sulle munizioni a grappolo e la modifica della legge federale sul materiale bellico la nozione non è stata tuttavia precisata. Nel testo dell'iniziativa dovrebbe però essere stato usato in analogia alla legislazione sul materiale bellico e coprire lo stesso campo d'applicazione. In particolare si tratterebbe di prendere in considerazione in maniera adeguata anche i futuri sviluppi nel settore dei prodotti finanziari.

Il divieto di finanziamento non riguarda le prestazioni assicurative. L'articolo 107a capoverso 3 menziona in particolare la concessione di crediti, mutui, donazioni o vantaggi finanziari comparabili. Il versamento di un determinato importo da parte dell'assicurazione a seguito di un sinistro non rientra nel campo d'applicazione della disposizione.

¹⁹ Cfr. Argumentaire long (citato nella nota 7), pag. 15.

²⁰ www.commercedeguerre.ch > L'initiative > FAQ – Questions et réponses sur l'initiative > «Que considère-t-on comme matériel de guerre?» (stato: 14.11.2018)

²¹ FF 2011 5323

Art. 107a cpv. 4

L'iniziativa prevede inoltre che la Confederazione si adoperi a livello nazionale e internazionale affinché alle banche e alle assicurazioni si applichino condizioni analoghe.

Questo capoverso è formulato in modo non restrittivo e lascia aperte diverse possibilità. Il divieto per le banche e le assicurazioni potrebbe per esempio essere attuato sul piano legislativo subito dopo l'accettazione dell'iniziativa oppure soltanto dopo l'adozione di un divieto di finanziamento internazionale al quale la Svizzera intende aderire.

Un impegno a livello internazionale potrebbe essere efficace unicamente nel quadro di un sistema multilaterale. Per attuare il capoverso 4 la Svizzera potrebbe per esempio proporre la redazione di linee guida in seno all'OCSE – sulla falsariga delle linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali – incentrate sul finanziamento dei produttori di materiale bellico.

Un altro esempio sul piano internazionale potrebbe essere un'iniziativa promossa dalla Svizzera per la redazione di direttive nel quadro del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI). Nel 2018 il GAFI ha già emanato direttive simili per contenere la proliferazione di armi di distruzione di massa (Guidance on Counter Proliferation Financing – The Implementation of Financial Provisions of United Nations Security Council Resolutions to Counter the Proliferation of Weapons of Mass Destruction)²². Neppure queste direttive sono vincolanti e si prefiggono innanzitutto di tenere conto dei diversi sviluppi delle risoluzioni delle Nazioni Unite nei confronti dell'Iran e della Corea del Nord.

Art. 197 n. 12²³

Secondo quanto previsto dalla disposizione transitoria dell'articolo 107a, se le pertinenti disposizioni legislative non entrano in vigore entro quattro anni dall'accettazione dell'articolo 107a, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni di esecuzione. Queste ultime hanno effetto fino all'entrata in vigore delle disposizioni legislative. Inoltre, dall'accettazione dell'articolo 107a non possono essere erogati nuovi finanziamenti e i finanziamenti in corso devono essere liquidati entro quattro anni.

4 Valutazione dell'iniziativa**4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa**

I promotori dell'iniziativa intendono contribuire a rendere il mondo più pacifico, combattere le cause che spingono le persone alla fuga dal loro Paese, tutelare la neutralità della Svizzera e mantenere le condizioni che permettono al nostro Paese di

²² www.fatf-gafi.org > Publications > Financing of Proliferation (stato: 17.4.2019)

²³ Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

avere una politica estera e di sicurezza credibili²⁴. Tuttavia, il nostro Collegio ritiene che tali scopi non possano essere raggiunti con il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico. I motivi sono esposti qui di seguito.

4.1.1 **L'iniziativa non contribuisce a un mondo più pacifico**

I promotori ritengono che l'iniziativa contribuirebbe a un mondo più pacifico. Con questa affermazione si presuppone un legame diretto fra la partecipazione finanziaria alle imprese produttrici di materiale bellico e le esportazioni di materiale bellico nelle zone di crisi. L'accettazione dell'iniziativa non avrebbe però praticamente alcun influsso sulla domanda e sull'offerta globale di materiale bellico, tanto più che le imprese estere del settore non verrebbero toccate dall'attuazione dell'iniziativa e la loro attività non verrebbe ostacolata. È vero che, secondo l'iniziativa, la Confederazione dovrebbe impegnarsi a livello nazionale e internazionale affinché possano essere applicate condizioni analoghe anche a banche e assicurazioni, ma un divieto internazionale di finanziare i produttori di materiale bellico non è realistico dato che a livello mondiale non vi è alcuna volontà di attuare un simile divieto.

I motivi alla base di un conflitto armato sono spesso da ricercare nella povertà, nelle disparità socioeconomiche, nella discriminazione (in base all'appartenenza religiosa, etnica ecc.), nei sistemi politici repressivi, nell'impossibilità di prendere parte alla vita politica e nell'esaurimento di risorse come il terreno o l'acqua. Per evitare o risolvere i conflitti armati devono quindi principalmente essere affrontate le cause elencate. L'impegno della Svizzera in materia di cooperazione allo sviluppo, promozione della pace e politica dei diritti umani è essenziale per combattere le cause alla base dei conflitti armati, e lo stesso si può dire del suo impegno per il disarmo, il controllo degli armamenti, la non proliferazione e la mediazione.

Inoltre, l'effettiva riduzione del numero di armi in un conflitto può essere ottenuta più efficacemente tramite un'armonizzazione internazionale dei controlli all'esportazione e la garanzia di non-riesportazione. Quest'ultimo strumento intende impedire la cessione illegale di materiale bellico a destinatari finali indesiderati in Paesi terzi. Questo sforzo di armonizzazione a livello internazionale avviene per esempio nel quadro del Trattato del 2 aprile 2013²⁵ sul commercio delle armi o nell'ambito dei regimi regionali di controllo delle importazioni e delle esportazioni (p. es. Intesa di Wassenaar²⁶, Convenzione sulle armi leggere e di piccolo calibro della Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale [CEDEAO]). Ne consegue che per combattere le cause che spingono le persone alla fuga legate all'accesso alle armi vanno promossi in particolare gli strumenti internazionali menzionati.

²⁴ www.commercedeguerre.ch > L'initiative > Les arguments (stato: 14.11.2018)

²⁵ RS 0.518.61

²⁶ www.seco.admin.ch > Politica esterna e cooperazione economica > Relazioni economiche > Controlli all'esportazione e sanzioni > Politica dei controlli delle esportazioni Dual-Use > L'Intesa di Wassenaar (IW) (stato: 17.4.2019)

4.1.2 L'iniziativa non combatte le cause che spingono le persone alla fuga

Secondo il comitato d'iniziativa, riducendo la fornitura di armi nei territori in guerra sarebbe possibile combattere le cause di fuga da determinati Paesi. Come già menzionato nel numero 4.1.1, l'accettazione dell'iniziativa non avrebbe praticamente alcun influsso sulla domanda e sull'offerta mondiale di materiale bellico.

L'iniziativa non si presta quindi a combattere le cause che spingono alla fuga, a prescindere dal fatto che quest'ultima sia causata da un conflitto legato alla fornitura di armi oppure da un altro motivo (crisi politica, catastrofe naturale, persecuzione o altre situazioni in cui non possono essere soddisfatti i bisogni vitali).

4.1.3 L'iniziativa non ha alcun influsso sulla neutralità della Svizzera

Il diritto alla neutralità è uno strumento della politica estera e di sicurezza del nostro Paese che serve a garantire l'indipendenza dello Stato e la sicurezza della Svizzera. In caso di conflitto armato internazionale il diritto alla neutralità conferisce alla Svizzera certi diritti e obblighi vincolanti, sanciti nelle due Convenzioni dell'Aja del 18 ottobre 1907²⁷. Il punto centrale di queste norme internazionali risiede nel fatto che, in caso di conflitto armato internazionale, la Svizzera non può sostenere militarmente uno dei belligeranti.

Al contempo, in quanto Stato neutrale, la Svizzera gode del diritto di inviolabilità del proprio territorio. In tempo di pace, quale Stato neutrale permanente ha inoltre l'obbligo, in base al diritto internazionale consuetudinario, di non mettersi in una posizione che non le permetterebbe di rispettare i suoi obblighi in caso di futuro conflitto.

Gli investimenti degli istituti della previdenza statale e i finanziamenti del settore privato non influiscono sulla neutralità elvetica, per cui gli investimenti in imprese d'armamento per esempio da parte di compenswiss, delle banche e delle casse pensioni sono compatibili con la neutralità della Svizzera.

4.1.4 L'iniziativa non contribuisce alla credibilità della politica estera e di sicurezza della Svizzera

La politica di sicurezza della Svizzera comprende misure volte a prevenire, contrastare e far fronte a minacce e azioni di carattere politico-militare o di matrice criminale volte a limitare l'autodeterminazione della Svizzera e della sua popolazione o a danneggiarle. A ciò si aggiunge la gestione delle catastrofi naturali e antropiche nonché delle situazioni d'emergenza.

La politica estera della Svizzera serve invece a salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese, ad aiutare le popolazioni nel bisogno e a lottare contro la pover-

²⁷ RS 0.515.21, 0.515.22

tà nel mondo, a far rispettare i diritti umani e a promuovere la democrazia, ad assicurare la convivenza pacifica dei popoli nonché a salvaguardare le basi naturali della vita. Questi principi sono sanciti nell'articolo 54 della Costituzione federale.

Sia per la politica estera che per la politica di sicurezza, la credibilità si raggiunge con altri mezzi e non tramite un divieto di finanziamento per la BNS, le fondazioni e gli istituti della previdenza statale e professionale. Per una politica di sicurezza credibile occorre anche disporre di un esercito performante e di un corpo di polizia competente. Una politica estera credibile deve soprattutto difendere in maniera coerente gli interessi nazionali divergenti nei confronti dei Paesi esteri e di un mondo globalizzato.

Anche la promozione della pace e il rispetto dei diritti umani rientrano fra le priorità della nostra politica estera. La Svizzera s'impegna a livello bilaterale e in numerose organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite²⁸, e contribuisce alla risoluzione pacifica dei conflitti.

L'impegno a favore della pace include anche i buoni uffici e la mediazione, l'accompagnamento di processi democratici, il rafforzamento dello Stato di diritto e la promozione dei diritti umani, la prevenzione dell'estremismo violento e delle atrocità anche nel quadro di organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e il Consiglio d'Europa. La Svizzera si impegna inoltre nell'ambito di diversi regimi di controllo degli armamenti (p. es. Intesa di Wassenaar) e accordi internazionali (p. es. Trattato sul commercio delle armi, Convenzione del 18 settembre 1997²⁹ sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine antiumano e sulla loro distruzione, Convenzione sulle munizioni a grappolo), al fine di far valere i suoi interessi in materia di politica estera e di sicurezza.

4.1.5 L'iniziativa ostacola gli istituti indipendenti e si ripercuote sui patrimoni privati

Il fatto che, per assolvere i loro compiti di politica monetaria, le banche centrali debbano essere indipendenti dalle istanze politiche è un principio ampiamente diffuso e applicato a livello mondiale. A titolo di esempio, anche la Banca centrale europea (BCE) sottolinea in modo chiaro che né essa né le banche centrali nazionali né tantomeno i membri degli organi decisionali possono chiedere o accettare istruzioni da organi o istituzioni dell'Unione europea (UE), da governi degli Stati membri o da altri servizi.

La Costituzione federale sancisce esplicitamente l'indipendenza politica conferita alla BNS (art. 99 Cost.). Accogliere l'iniziativa significherebbe limitare le decisioni di investimento della nostra banca centrale tramite direttive esterne. La BNS non

²⁸ Rapporto del Consiglio federale del 9 dicembre 2016 sulla strategia svizzera in materia di attuazione dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani. Consultabile su www.parlament.ch > 12.3503 «Una strategia Ruggie per la Svizzera» > Rapporto in adempimento dell'intervento parlamentare (stato: 17.4.2019).

²⁹ RS **0.515.092**

sarebbe pertanto più libera di investire in modo neutrale rispetto al mercato. In tal modo verrebbe messa in discussione la sua indipendenza costituzionale. Si creerebbe inoltre un precedente per ulteriori tentativi di influenzare la BNS e gli investimenti potrebbero, in futuro, essere limitati anche in altri settori, restringendo così ulteriormente l'indipendenza della nostra banca centrale. La BNS, le fondazioni, gli istituti della previdenza statale e professionale nonché le banche e le assicurazioni hanno già oggi la possibilità di emanare direttive interne per gli investimenti del patrimonio gestito e investire quindi in prodotti finanziari sostenibili. Alcune aziende sono già attive in tal senso: per esempio le casse pensioni della Confederazione, di Swisscom, delle FFS, della Posta e della Migros, l'istituto di previdenza del personale del Cantone di Zurigo e compenswiss sono membri dell'Associazione svizzera per gli investimenti responsabili (SVVK-ASIR) ed escludono volutamente dai loro investimenti imprese come Lockheed Martin, che produce tra l'altro munizioni a grappolo e mine antiuomo.

Uno studio del 2018 realizzato da «Swiss Sustainable Finance» in collaborazione con l'Università di Zurigo³⁰ – per cui sono stati intervistati 61 attori, fra cui numerose casse pensioni, banche o gestori patrimoniali sulle loro strategie d'investimento – ha potuto mostrare che già oggi molti investitori hanno un approccio sostenibile nelle loro decisioni d'investimento. Nel 37 per cento degli investimenti sostenibili in Svizzera viene applicata la procedura di esclusione, che riguarda principalmente la produzione e il commercio di armi, il tabacco, l'energia nucleare e le imprese che violano i diritti umani. Esistono quindi già sforzi in tal senso, che si basano sulla responsabilità e sull'iniziativa personale degli investitori. La principale differenza con l'iniziativa presentata risiede nel fatto che non vi è l'obbligo di rispettare una cifra d'affari fissa ma l'esclusione di un'impresa viene decisa caso per caso.

Nel 2006 l'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan creò una rete di investitori che, con il sostegno dell'ONU, ha emanato sei principi per gli investimenti responsabili (Principles for Responsible Investments), che intende attuare. A livello mondiale i firmatari sono 1200, in Svizzera hanno aderito 79 istituzioni. Fra i principi vi è per esempio l'integrazione dei criteri ambientali, sociali e di governance (ESG) nell'analisi degli investimenti e nei processi decisionali oppure la diffusione di queste tematiche nelle imprese in cui si investe. Nonostante questi principi non siano vincolanti, lo strumento viene visto come un pungolo che incita il ramo finanziario a confrontarsi con tali questioni. Molti firmatari hanno già modificato spontaneamente i loro investimenti sulla base di tali principi. Questa responsabilità individuale è un principio imprescindibile in tutti gli ambiti della previdenza professionale. Oggi, anche per quanto riguarda la previdenza statale e la BNS, si osservano sforzi analoghi: la BNS rinuncia per esempio a investire in imprese che producono armi bandite a livello internazionale, che violano apertamente diritti umani fondamentali o che causano in modo sistematico gravi danni ambientali. Anche la previ-

³⁰ Swiss Sustainability Investment Market Study 2018. Consultabile su www.sustainablefinance.ch > Our Activities > SSF Publications (stato: 17.4.2019).

denza professionale osserva già criteri simili: compenswiss rinuncia a investire in imprese che producono armi vietate³¹.

L'accettazione della presente iniziativa metterebbe in discussione la libertà d'azione e la responsabilità individuale di questi attori imponendo loro pesanti restrizioni. Gli sforzi finora profusi dagli attori interessati dimostrano che questi ultimi sono in grado di trattare in maniera pienamente responsabile e autonoma le questioni riguardanti investimenti eticamente, socialmente ed ecologicamente responsabili. Una regolamentazione statale non è quindi necessaria, anzi contraddirebbe l'opinione dominante. La BNS, le fondazioni, gli istituti della previdenza statale e professionale, le banche e le assicurazioni sono oggi libere di configurare i propri investimenti in base alle loro preferenze. L'iniziativa va troppo in là e inoltre perde di vista il suo obiettivo.

Da ultimo occorre notare che il comitato d'iniziativa intende introdurre regole per la gestione del cosiddetto «patrimonio pubblico». Possono essere considerati tali i fondi della BNS o il patrimonio dei fondi di compensazione AVS/AI/IPG. Benché nel caso delle fondazioni, delle casse pensioni, delle banche e delle assicurazioni si tratti di patrimoni privati, anche questi ultimi subirebbero le conseguenze di un'accettazione dell'iniziativa, conseguenze che potrebbero essere viste come un'ingerenza nella proprietà privata.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Il testo dell'iniziativa definisce chiaramente i tipi di finanziamento vietati e le imprese che non dovrebbero più essere finanziate. Per quanto riguarda gli investimenti della BNS, delle fondazioni e degli istituti della previdenza statale e professionale, si dovrebbe rinunciare a investimenti diretti nelle imprese che realizzano oltre il cinque per cento della loro cifra d'affari con la fabbricazione di materiale bellico. Allo stesso modo si dovrebbe rinunciare ad altri prodotti d'investimento come fondi e derivati se esiste la possibilità che questi ultimi contengano, per esempio, quote di azioni di un'impresa che realizza oltre il cinque per cento della propria cifra d'affari con la fabbricazione di materiale bellico.

In linea di massima si constata che esistono sempre più fondi che non includono imprese attive nell'industria degli armamenti, tuttavia tali fondi solitamente funzionano in base al principio dell'inclusione e non dell'esclusione. Ciò significa che vengono creati fondi che includono in modo selettivo soltanto imprese considerate «eticamente corrette». In tal modo questi fondi si concentrano su singole imprese e non su interi rami o mercati, incorrendo inevitabilmente nel pericolo di un'insufficiente ripartizione del rischio. Altri fondi «sostenibili», che funzionano in base al principio dell'esclusione, si limitano a escludere i grandi produttori di munizioni a grappolo, mine antiuomo o armi atomiche, biologiche o chimiche.

³¹ Rapport annuel 2017 des Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité et du régime des allocations pour perte de gain, rapport annuel du Conseil d'administration au Conseil fédéral, maggio 2018, pag. 72. Consultabile su: www.compenswiss.ch > Rapports annuels > Rapport annuel 2017 AVS AI APG (stato: 17.4.2019).

Se l'esclusione di pochi titoli di imprese che producono armi vietate come le mine antiuomo risulta ancora gestibile, in caso di accettazione dell'iniziativa bisognerebbe verificare attentamente i titoli di ogni fondo per appurare che l'impresa che li ha emessi non abbia conseguito più del cinque per cento della sua cifra d'affari con la fabbricazione di materiale bellico. Un indice come il MSCI World comprende però più di 1600 titoli di 23 Paesi, fra i quali anche titoli emessi da gruppi con diverse filiali. Inoltre, un portafoglio globale d'investimenti comprende generalmente pure azioni di imprese a piccola capitalizzazione e di Paesi emergenti, arrivando a contare in alcuni casi anche diverse migliaia di società. Con l'accettazione dell'iniziativa la BNS, le fondazioni, le casse pensioni e compensswiss dovrebbero svolgere annualmente un'accurata e complessa verifica dei portafogli e dei titoli contenuti negli altri fondi, un'operazione che comporterebbe un onere sproporzionato.

Non esiste un elenco mondiale di imprese che realizzano oltre il cinque per cento della loro cifra d'affari annua con la fabbricazione di materiale bellico. Di norma questi dati vengono messi a disposizione dagli operatori commerciali, che dovrebbero però applicare con precisione i criteri previsti dalla legislazione svizzera. Tuttavia il mercato svizzero è troppo piccolo per giustificare tale onere. I dati dovrebbero tra l'altro essere aggiornati annualmente, dato che, sulla cifra d'affari complessiva di un'impresa, la quota derivante dal materiale bellico può variare. È quindi improbabile che i fornitori globali adeguino la loro offerta di fondi in caso di accettazione dell'iniziativa.

Ne consegue che accettare l'iniziativa significherebbe impedire l'accesso ai principali fondi negoziati in borsa (*Exchange Traded Fund*, ETF) e derivati negoziati in borsa (*Exchange Traded Derivatives*, ETD) e quindi, in generale, ai prodotti che offrono una maggiore liquidità e redditività, riducendo di molto l'universo degli investimenti. Sia gli ETF che gli ETD si basano in larga parte sui maggiori indici di borsa, che includono anche imprese industriali e quindi produttori di materiale bellico (come definiti dall'iniziativa). La selezione di ETF che, verosimilmente, non comprendono quote di produttori di materiale bellico è molto ridotta e limitata a determinati settori. Gli investimenti in ETF o in derivati su indici generalmente disponibili che replicano un determinato indice (S&P 500, MSCI World, SMI, DAX, Dow Jones, Nikkei ecc.) non sarebbero più ammessi dato che comprendono le imprese più disparate di settori molto diversi fra loro (e, di norma, anche produttori di materiale bellico secondo la definizione dell'iniziativa).

Sarebbe problematica anche la corretta rappresentazione della struttura dei gruppi d'impresе. Per esempio, sarebbe escluso anche il finanziamento delle filiali con un'attività riconducibile solo a scopi civili, se la società madre supera la soglia del cinque per cento?

Alla luce di quanto sopra esposto, di seguito vengono elencate le ripercussioni concrete di un divieto per i singoli attori interessati.

4.2.1 Ripercussioni per la BNS

Le attività della BNS sono disciplinate nella legge del 3 ottobre 2003³² sulla Banca nazionale (LBN) e nelle «Direttive sulla politica d'investimento della banca nazionale svizzera»³³. Secondo l'articolo 6 LBN, nello svolgimento dei suoi compiti di politica monetaria la banca nazionale ha l'obbligo di essere indipendente e non può né chiedere né accettare istruzioni dal Consiglio federale, dall'Assemblea federale o da altri servizi. Questa prassi ha dimostrato la sua validità, portando fra l'altro alla stabilità dei prezzi in Svizzera.

Di principio la BNS è retta dal primato della politica monetaria; gli investimenti in azioni contribuiscono al mantenimento a lungo termine del valore reale delle riserve monetarie e alla loro stabilizzazione. Per quanto riguarda la politica di singole imprese la BNS mira quindi soltanto a obiettivi finanziari e non strategici e non auspica un aumento artificiale delle quotazioni. La BNS investe quindi ad ampio spettro, in modo quanto più possibile neutrale e stando attenta a non perturbare il mercato.

In tale contesto le azioni vengono gestite in modo passivo replicando la composizione di indici borsistici. Già oggi comunque nei suoi investimenti la BNS esclude le imprese che violano pesantemente i diritti umani fondamentali, che causano in modo sistematico gravi danni ambientali o che producono armi vietate a livello internazionale (di norma munizioni a grappolo, mine antiuomo e armi chimiche e biologiche). La BNS ritiene che l'ampia diversificazione degli investimenti sia l'elemento centrale della gestione dei rischi. Introdurre un obbligo costituzionale di escludere certe imprese metterebbe in discussione il principio secondo cui gli investimenti della BNS devono essere neutrali e non creare perturbazioni sul mercato. Ciò comporterebbe il rischio che il valore di certe imprese risulti alterato a seguito degli investimenti della BNS, portando a una distorsione del mercato.

4.2.2 Ripercussioni per le fondazioni

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe, per le fondazioni, restrizioni nell'investimento del loro patrimonio (cfr. n. 4.2). In particolare per le fondazioni minori con un patrimonio ridotto sono fondamentali costi amministrativi contenuti e un'ampia diversificazione del rischio; pertanto, gli ETF rappresentano una buona strategia d'investimento. I fondi indicizzati gestiti passivamente offrono una buona diversificazione del rischio con bassi costi amministrativi, ma è possibile che contengano quote di imprese che, ai sensi dell'articolo 107a capoverso 2 dell'iniziativa, sono da considerarsi produttori di materiale bellico.

Il patrimonio delle fondazioni non fa parte del patrimonio pubblico, per il quale il comitato d'iniziativa chiede un diritto di codecisione.

³² RS 951.11

³³ www.snb.ch > La BNS > Fondamenti giuridici > Direttive e regolamenti > Direttive sulla politica di investimento (stato: 17.4.2019)

4.2.3 Ripercussioni per le casse pensioni

La statistica 2016 sulle casse pensioni dell'Ufficio federale di statistica (pubblicata nel 2018)³⁴ conta, per l'anno in rassegna, 1713 istituti di previdenza che gestiscono circa 820 miliardi di franchi provenienti dai contributi versati da 4,09 milioni di assicurati. Anche per questi istituti gli ETF rappresentano un modo consono e ampiamente diffuso per differenziare il rischio d'investimento in maniera poco onerosa, con buone prospettive di conseguire un utile a costo contenuto dato che i fondi non devono essere gestiti attivamente. In caso di accettazione dell'iniziativa questi investimenti risulterebbero più complicati. Inoltre, le casse pensioni che amministrano i fondi dei dipendenti dell'industria bellica non potrebbero più investire nei datori di lavoro dei loro assicurati e dovrebbero cedere le azioni emesse da tali imprese.

In base alla legge del 25 giugno 1982³⁵ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, per poter proteggere i loro assicurati e beneficiari di rendite dalle conseguenze economiche della vecchiaia, dell'invalidità e del decesso le casse pensioni devono amministrare il proprio patrimonio in modo da garantire la sicurezza e la sufficiente redditività degli investimenti nonché un'adeguata ripartizione dei rischi.

Stando allo studio del 2018 di Swisscanto³⁶ sulle casse pensioni, nel 2017 gli istituti interrogati hanno investito in media il 28 per cento in fondi d'investimento indicizzati. Per un patrimonio complessivo gestito di circa 820 miliardi di franchi, ciò corrisponde a circa 230 miliardi di franchi investiti dalle casse pensioni svizzere in fondi d'investimento indicizzati. Negli ultimi anni questa quota è aumentata costantemente: nel 2008 si attestava ancora intorno al 19 per cento e, in dieci anni, ha fatto registrare un aumento del 47 per cento. Questo andamento dovrebbe proseguire anche in futuro.

Da ultimo occorre precisare che anche nel caso delle casse pensioni si tratta di patrimoni privati che, in caso di accettazione dell'iniziativa, sarebbero oggetto di un'ingerenza statale.

4.2.4 Ripercussioni per AVS/AI/IPG

Per quanto riguarda l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, l'accettazione dell'iniziativa toccherebbe compenswiss, l'istituto che gestisce il patrimonio dei fondi di compensazione dell'AVS, dell'AI e dell'IPG. L'articolo 3 della legge del 16 giugno 2017³⁷ sui fondi di compensazione obbliga compenswiss ad amministrare gli attivi in modo tale da garantire a ciascun fondo un rapporto ottimale tra sicurezza e rendimento di mercato. La responsabilità degli investimenti e della valutazione del rischio spetta al consiglio di amministrazione (art. 8 cpv. 1 lett. b della legge sui fondi di compensazione). Il divieto di finanziamento ridur-

³⁴ Cfr. nota 10.

³⁵ RS **831.40**

³⁶ www.swisscanto.com > Institutions & caisses de pension > Prévoyance > Étude sur les caisses de pension > Étude 2018 (stato: 17.4.2019)

³⁷ RS **830.2**

rebbe la politica di investimenti autonoma e le possibilità di diversificazione del rischio anche per compenswiss. D'altro canto, già oggi compenswiss applica su base volontaria criteri etici e sostenibili nella sua attività d'investimento ed è membro fondatore di SVVK-ASIR (cfr. n. 4.1.5).

Per compenswiss l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe gli stessi problemi causati alle casse pensioni e alle fondazioni, che si tradurrebbero in una riduzione dei redditi del patrimonio per le tre assicurazioni sociali.

4.2.5 Ripercussioni per le banche e le assicurazioni

L'iniziativa chiede alla Confederazione che si adoperi a livello nazionale e internazionale affinché alle banche e alle assicurazioni si applichino «condizioni analoghe». L'attuazione di questa disposizione potrebbe vietare anche a banche e assicurazioni il finanziamento di produttori di materiale bellico di cui all'articolo 107a capoverso 3 del testo dell'iniziativa. Sarebbe comunque anche possibile optare per un'attuazione meno ampia.

Un divieto su scala mondiale dipenderebbe dalla volontà della comunità internazionale, ma né nel quadro delle Nazioni Unite né in altri organismi internazionali si ravvisa un tale interesse. Un divieto di finanziamento a livello internazionale come quello proposto dall'iniziativa pare quindi poco probabile anche a lungo termine.

Un'attuazione autonoma del divieto in Svizzera avrebbe come conseguenza quella di vietare sulla piazza economica elvetica gli investimenti in prodotti finanziari correnti e quindi di restringerne la libertà economica, con un conseguente significativo indebolimento rispetto alla concorrenza estera. Un'altra ripercussione probabile sarebbe uno spostamento all'estero dei campi di attività interessati (p. es. gestione patrimoniale da parte di banche e assicurazioni).

In conclusione l'accettazione dell'iniziativa porrebbe le banche e le assicurazioni di fronte alle stesse sfide poste alla BNS, alle fondazioni e agli istituti della previdenza statale e professionale. A ciò si aggiungerebbero le limitazioni nella concessione dei crediti da parte delle banche, che sarebbero costrette a fare approfondite ricerche su coloro che richiedono un prestito, e mentre le imprese svizzere sarebbero disposte, a certe condizioni, a comunicare la propria cifra d'affari alle banche, lo stesso non avverrebbe probabilmente nel caso di imprese estere. Queste ultime otterrebbero più facilmente un credito all'estero, voltando così le spalle alle banche svizzere.

Vista la soglia molto bassa (5 % della cifra d'affari annua), sarebbero proprio le PMI a essere interessate da una classificazione «dinamica» quale produttore di materiale bellico secondo la definizione dell'iniziativa, ossia da una classificazione che potrebbe cambiare di anno in anno in base alla cifra d'affari. Per essere sicuri che non vengano erogati crediti a imprese che in un prossimo futuro potrebbero superare la soglia del cinque per cento e rientrare quindi nella definizione di produttori di materiale bellico, le banche potrebbero abbassare tale soglia. Così facendo si avrebbe però anche un effetto sulle imprese che rimangono sempre al di sotto di tale soglia e che quindi non sarebbero toccate dall'iniziativa.

Se anche gli istituti di libero passaggio dovessero essere considerati parte integrante della previdenza professionale, pure le banche sarebbero direttamente colpite dall'accettazione dell'iniziativa.

4.2.6 Ripercussioni per l'industria MEM

L'iniziativa avrebbe conseguenze anche per le imprese d'armamento svizzere e, a seconda della cifra d'affari, per le PMI fornitrici. Questo innanzitutto perché la BNS, le fondazioni e gli istituti della previdenza statale e professionale non sarebbero più legittimati a detenere le quote aziendali di tali imprese (finanziamento tramite capitale proprio), e in secondo luogo, perché le imprese non potrebbero più ottenere crediti né prodotti analoghi dalle banche svizzere (finanziamento tramite capitale di terzi).

Non sono disponibili cifre esatte sulle conseguenze dell'iniziativa per le imprese d'armamento e i loro fornitori sul territorio nazionale. La difficoltà nel quantificare tali conseguenze risiede soprattutto nel fatto che, a causa della sua eterogeneità, il settore dell'armamento non può essere identificato come un settore a sé stante e che la classificazione quale produttore di materiale bellico può variare da un anno all'altro, in particolare per le PMI. In linea di massima si può comunque affermare che la maggior parte delle imprese in questione appartengano all'industria MEM, che complessivamente occupa circa 320 000 persone e comprende 13 423 imprese, di cui 13 218 microimprese e PMI (ossia il 98 % degli imprenditori del ramo).

Le conseguenze economiche per le grandi imprese, come Rheinmetall Air Defence o GDELS-Mowag, che appartengono a gruppi internazionali, sarebbero probabilmente contenute: queste aziende potrebbero alquanto facilmente ricorrere a finanziamenti esteri. Tuttavia, poiché il trattamento delle pratiche richiede anche il coinvolgimento di banche locali, le procedure risulterebbero notevolmente più onerose, riducendo l'attrattiva della piazza economica svizzera anche per queste grandi imprese dell'industria dell'armamento.

L'iniziativa non riguarda però unicamente le imprese d'armamento tradizionali, come quelle sopra citate, bensì anche i produttori di assemblaggi e componenti, in quanto si basa sulla definizione di «materiale bellico» dell'articolo 5 LMB. Vengono quindi toccate anche imprese che producono o trasformano soltanto singoli pezzi o componenti di materiale bellico e sono attive come fornitori per le imprese d'armamento vere e proprie, in Svizzera e all'estero. Si tratta perlopiù di PMI dell'industria MEM, alle quali verrebbero sottratte importanti fonti di finanziamento perché, nella maggior parte dei casi, potrebbero essere in parte finanziate tramite intermediari finanziari svizzeri.

I produttori di materiale bellico fabbricano regolarmente anche beni a duplice impiego (usati sia per scopi civili che militari) nonché beni per un utilizzo esclusivamente civile. Un divieto di finanziamento avrebbe conseguenze anche sulla produzione di beni a scopo civile dato che anche per il settore civile delle imprese sopra citate diventerebbe più difficile accedere ai crediti.

La suddetta classificazione «dinamica» dei produttori di materiale bellico basata sulla cifra d'affari (5 %) può far sì che un'impresa venga considerata quale produttore di materiale bellico soltanto in certi anni, a seconda del volume di ordinativi nel settore degli armamenti. Le possibilità di finanziamento sul mercato interno per queste imprese, in particolare le PMI che partecipano alla produzione di materiale bellico solo saltuariamente (p. es. con la fabbricazione di componenti e assemblaggi per grandi sistemi), rischierebbero dunque di cambiare costantemente.

Le imprese d'armamento e le PMI svizzere che solo di tanto in tanto sono coinvolte nella catena del valore aggiunto dell'industria dell'armamento verrebbero escluse dal finanziamento da parte delle banche svizzere. Anche in caso di accettazione dell'iniziativa potrebbero sempre far ricorso alle banche estere, tuttavia la mancanza di un finanziamento indigeno e la conseguente necessità di rivolgersi all'estero per prestiti e mutui farebbe aumentare i costi di finanziamento. Un'altra possibilità sarebbe quella di ricorrere a un finanziamento sul breve termine, ma a condizioni decisamente meno vantaggiose. Le imprese dovrebbero compensare questo svantaggio con un aumento dei prezzi, con inevitabili conseguenze sulla competitività, rendendo così la piazza economica svizzera nettamente meno attrattiva in particolare per le PMI dell'industria MEM.

4.2.7 Ripercussioni per la RUAG

Secondo il comitato d'iniziativa, in quanto società anonima di diritto privato di proprietà della Confederazione la RUAG non sarebbe toccata dall'iniziativa, dato che è finanziata dalla Confederazione (capitale proprio). Tuttavia, a seconda delle circostanze, non potrebbe più ricevere crediti (capitale di terzi) nemmeno dalle banche svizzere, dato che per queste ultime entrerebbe in vigore il divieto di finanziare i produttori di materiale bellico. Se la RUAG dovesse essere (parzialmente) privatizzata – eventualità per la quale il nostro Collegio con decisione del 27 giugno 2018³⁸ ha assegnato un mandato d'esame al consiglio di amministrazione –, l'azienda sarebbe colpita dal divieto di finanziamento analogamente alle altre imprese di armamento e agli altri produttori di materiale bellico.

Nel mese di marzo 2019 il nostro Consiglio ha deciso di incorporare l'attuale RUAG e di sviluppare ulteriormente l'attività internazionale. La nuova società di partecipazione BGRB Holding AG accoglierà dal 1° gennaio 2020 due nuove subholding: la RUAG MRO Holding AG, la cui produzione sarà principalmente destinata al DDPS e all'esercito, e la RUAG International AG, che si concentrerà sul settore aerospaziale (Aerstructures e Space) e che, in un secondo tempo, sarà completamente privatizzata.

³⁸ Cfr. il comunicato stampa del Consiglio federale del 27 giugno 2018 «RUAG: il Consiglio federale approva il piano programmatico sullo scorporo».

4.2.8 Ripercussioni per l'esercito svizzero

Il materiale bellico per rifornire il nostro esercito è un elemento essenziale dello sforzo di difesa della sovranità nazionale. In molti Stati una base tecnologica e industriale performante è parte integrante della politica di armamento e quindi anche della politica di sicurezza e di difesa. E proprio per la Svizzera, in quanto Stato neutrale che non appartiene a nessuna alleanza difensiva, questo aspetto è fondamentale: il nostro Paese non può infatti contare sull'appoggio militare di nessun altro Stato. Gli istituti di ricerca e le imprese che dispongono in Svizzera di competenze, abilità e capacità nella tecnica di difesa e nella sicurezza costituiscono la base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza (STIB). Fanno parte della STIB elvetica numerose imprese dell'industria MEM sopra menzionata, ma anche la RUAG. Nei Principi del Consiglio federale del 24 ottobre 2018³⁹ in materia di politica d'armamento del DDPS si sottolinea che occorre promuovere la STIB nazionale e rafforzarne la competitività. L'accettazione dell'iniziativa indebolirebbe la competitività delle imprese della STIB e quindi anche la sicurezza del nostro Paese.

Anche se i produttori di materiale bellico in Svizzera potrebbero ricevere finanziamenti esteri, la piazza economica elvetica perderebbe probabilmente parte della sua attrattiva per le imprese in oggetto, che potrebbero anche decidere di trasferirsi all'estero. La sicurezza di approvvigionamento dell'esercito si troverebbe indebolita mentre si rafforzerebbe la dipendenza unilaterale dall'estero per i progetti d'acquisto.

In caso di accettazione dell'iniziativa, i produttori svizzeri di materiale bellico dovrebbero rivolgersi maggiormente a istituti finanziari esteri, con un conseguente aumento dei costi di capitale, dato che le commissioni per i crediti e i prestiti esteri sono più elevate e occorre far fronte ai rischi del cambio. Queste maggiori spese ricadrebbero almeno in parte sui clienti, e dunque sull'esercito svizzero. Non è possibile stimare l'entità dell'aumento dei costi per l'esercito svizzero.

4.2.9 Ulteriori ripercussioni

In generale il fatto di accettare l'iniziativa potrebbe creare un precedente. In futuro potrebbero essere lanciate iniziative ispirate a quella attuale per proibire per esempio il finanziamento in altri ambiti come l'alcol, l'agrochimica, il gioco d'azzardo, l'ingegneria genetica, il tabacco e le risorse (petrolio, acqua, terre rare). Questi divieti ridurrebbero ulteriormente il margine di manovra degli investitori istituzionali come le casse pensioni. Un esempio a tale proposito è la mozione Gysi del 19 marzo 2014 (14.3123 «Protezione degli investimenti dei poteri pubblici e del clima»), che incaricava il nostro Collegio di modificare le basi legali di modo che la Tesoreria federale e gli istituti di diritto pubblico quali la SUVA o il fondo AVS (oggi compenswiss) non possano più investire nei gruppi societari impegnati nell'estrazione di idrocarburi (petrolio, gas naturale o carbone) o in possesso di riserve di combustibili fossili. Il nostro Consiglio ha proposto di respingerla in

³⁹ FF 2018 6105

quanto considerata inefficace e sproporzionata ed è quindi stata tolta dal ruolo perché rimasta pendente per oltre due anni. Va nella stessa direzione l'iniziativa parlamentare Thorens Goumaz del 15 giugno 2017 (17.455 «Collocare in un quadro di sostenibilità, in base alla nostra Costituzione, le attività della BNS»). L'iniziativa chiedeva di modificare l'articolo 5 LBN, secondo cui la Banca nazionale agisce nell'interesse generale del Paese, aggiungendo un quinto capoverso volto a specificare che la Banca nazionale sostiene le politiche economiche generali della Confederazione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi come definiti nell'articolo 2 della Costituzione federale. L'iniziativa si riferiva in particolare alla promozione dello sviluppo sostenibile e alla conservazione duratura delle basi naturali della vita. Il Consiglio nazionale ha respinto l'iniziativa, che era già stata respinta dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, per garantire l'indipendenza della Banca nazionale e non creare un precedente.

4.3 Prego e difetti dell'iniziativa

Gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa, ossia combattere le cause che spingono le persone alla fuga dal loro Paese, promuovere la pace, tutelare la neutralità e mantenere le condizioni che permettono di avere una politica estera e di sicurezza della Svizzera credibile, sono nell'interesse del nostro Paese. Tuttavia, per mancanza di un nesso causale, l'iniziativa non porterebbe al raggiungimento di tali obiettivi, anzi: per la Svizzera ne deriverebbero soltanto conseguenze negative.

L'iniziativa mira al divieto di finanziamento dei produttori di materiale bellico da parte della BNS, delle fondazioni, degli istituti della previdenza statale e professionale, delle banche e delle assicurazioni. Se per l'attuazione del divieto nei confronti di banche e assicurazioni l'iniziativa prevede una certa flessibilità, lo stesso non avviene per la BNS, le fondazioni e gli istituti della previdenza statale e professionale, per i quali fissa già tutti i parametri del divieto. Le imprese interessate dal divieto («produttori di materiale bellico») sono definite in modo dinamico e le attività di finanziamento proibite sono citate singolarmente. In questo modo viene negata la possibilità sia al nostro Consiglio sia alle vostre Camere di procedere a un'attuazione proporzionata.

Il divieto di finanziamento dell'iniziativa non si applica solo all'industria dell'armamento svizzera, bensì anche alle imprese estere. Soltanto nel settore delle armi di piccolo calibro, lo «Small Arms Survey Institute» di Ginevra stima esistano diverse migliaia di produttori nel mondo intero⁴⁰. A questi si aggiungono produttori di sistemi di armamenti più complessi come Rheinmetall e Boeing nonché numerosi fornitori che fabbricano componenti e assemblaggi. Per esempio nella sola Francia sono circa 4000 le PMI e le «Entreprises de taille intermédiaire» (imprese che occupano dai 250 ai 4999 collaboratori e che realizzano una cifra d'affari inferiore a 1,5 miliardi di euro) integrate nella catena di valore aggiunto del materiale di armamento⁴¹. A livello mondiale non è possibile identificare tutte le imprese coinvolte

⁴⁰ www.smallarmssurvey.org > Weapons and Markets > Producers (stato: 19.3.2019)

⁴¹ Rapport au Parlement 2018 sur les exportations d'armement de la France, pag. 9, consultabile su www.defense.gouv.fr > Médiathèque > Publications (stato: 17.4.2019).

per escluderle anche dal finanziamento indiretto (p. es. tramite fondi). Inoltre, ogni anno dovrebbe essere riesaminata almeno una parte di tali imprese dato che i produttori di materiale bellico vengono definiti in base alla loro cifra d'affari annua e che quest'ultima può variare di anno in anno.

Infine, un divieto di finanziamento interesserebbe anche gli investimenti nelle società miste come Boeing o Airbus – imprese leader nel settore di aerei commerciali – che, oltre a produrre aerei civili, sono anche attive nel settore aerospaziale militare. Per esempio Airbus, che ha già prodotto oltre 10 000 aerei civili, produce anche aerei cargo e per il trasporto a fini militari e partecipa alla produzione dell'Eurofighter Typhoon, attivo al momento nelle forze aeree di nove Paesi. Boeing ad oggi ha consegnato oltre 18 000 aerei commerciali ma produce anche elicotteri militari, aerei da combattimento (p. es. F-15 Eagle e F/A-18 Super Hornet), missili e sistemi di armamento. Risulta dunque chiaro che non sempre le imprese – e in particolare i gruppi internazionali – sono immediatamente riconoscibili come produttori di materiale bellico, rendendone difficile la classificazione.

Un divieto come quello richiesto dall'iniziativa non è ancora stato applicato da nessuna parte. Neppure il fondo di Stato norvegese, portato a esempio dal comitato d'iniziativa come precursore, osa portare avanti una strategia d'investimento così proibitiva. Il fondo di Stato norvegese investe le entrate statali provenienti dal petrolio al fine di prepararsi all'esaurimento delle riserve petrolifere del Mare del Nord. Si tratta attualmente del maggiore fondo di Stato al mondo (con un ammontare di circa 920 miliardi di dollari) e s'impegna per una strategia d'investimento eticamente corretta. A tal fine gestisce una lista delle imprese escluse dagli investimenti (attualmente 169)⁴². I produttori di materiale bellico convenzionale non sono presenti nella lista. Mentre l'esclusione volontaria di singole imprese dagli investimenti di un fondo di Stato o di una cassa pensioni è in linea di principio realizzabile e già messa in atto da diverse casse pensioni svizzere, il divieto di finanziamento proposto dall'iniziativa potrebbe essere realizzato solo con un onere sproporzionato e un aumento dei rischi legati agli investimenti. Sarebbero migliaia le imprese da escludere dal portafoglio di investimenti della BNS, delle fondazioni e degli istituti della previdenza statale e professionale, e non soltanto 169 come nel caso del fondo di Stato norvegese; ogni anno bisognerebbe inoltre verificare che la produzione di materiale bellico non superi il cinque per cento della cifra d'affari.

Concludendo occorre menzionare che nel decennio 2006–2016, a causa della sua strategia d'investimento restrittiva, il fondo di Stato norvegese ha registrato una diminuzione delle entrate di 1,42 miliardi di dollari (rispetto a quello che avrebbe potuto guadagnare senza attuare criteri così restrittivi⁴³), a dimostrazione di come un divieto di finanziamento come quello proposto dalla presente iniziativa incida sull'economia reale.

⁴² www.nbim.no > Responsibility > Excluded Companies (stato: 14.11.2018)

⁴³ Fouche, Gwladys (2017), «Norway's wealth fund says ethic profile has cost \$ 1.4 billion in a decade», consultabile su www.reuters.com (stato: 14.11.2018).

4.4 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'iniziativa non ha alcuna ripercussione sugli impegni e sugli obblighi internazionali della Svizzera.

5 **Conclusioni**

Il nostro Collegio comprende gli obiettivi dei promotori dell'iniziativa. La promozione della pace, una politica estera e di sicurezza credibile, la tutela della neutralità e la lotta alle cause di fuga delle persone dai loro Paesi sono elementi cardine della politica estera della Svizzera. Ciononostante, il divieto di finanziamento così come proposto dall'iniziativa risulterebbe inefficace per mancanza di un nesso causale con gli obiettivi perseguiti. Un divieto di finanziamento in Svizzera non avrebbe praticamente alcun impatto sull'offerta e sulla domanda di materiale bellico a livello mondiale. Accettare l'iniziativa non contribuirebbe a un mondo più pacifico né a ridurre i motivi di fuga da determinati Paesi. Al contrario: il divieto avrebbe ripercussioni finanziarie per la BNS, le fondazioni, compenswiss e le casse pensioni. Sono possibili due scenari: le istituzioni appena citate dovrebbero limitare gli investimenti a una cerchia ristretta di imprese che non rischiano di essere toccate dal divieto di finanziamento, oppure dovrebbero controllare ogni anno la cifra d'affari realizzata da migliaia di imprese vendendo materiale bellico. Nel primo caso si avrebbe un accresciuto rischio d'investimento data l'insufficiente diversificazione, nel secondo l'onere amministrativo sarebbe nettamente più elevato e comporterebbe un'impennata dei costi. Inoltre l'iniziativa metterebbe in discussione l'indipendenza della BNS dato che creerebbe un precedente per altre questioni etiche legate, per esempio, al tabacco, all'energia fossile, all'acqua e ai generi alimentari. Infine, potrebbero esserci conseguenze negative anche per la piazza finanziaria svizzera se, per esempio, l'attuazione dell'iniziativa nel settore bancario coinvolgesse anche la gestione patrimoniale e se diventasse più difficile accedere ai crediti per l'industria dell'armamento svizzera e per i suoi fornitori, fra cui numerose PMI dell'industria MEM. Le difficoltà di accesso al credito indebolirebbero la STIB, e dunque l'esercito. Inoltre, dato che le fondazioni, le casse pensioni, le banche e le assicurazioni non amministrano il patrimonio pubblico, l'accettazione dell'iniziativa avrebbe come conseguenza una notevole ingerenza nella gestione dei patrimoni privati.

Applicare a livello internazionale il divieto di finanziamento auspicato dai promotori dell'iniziativa non è realistico. Non esiste la volontà per una simile misura né presso le Nazioni Unite né tantomeno in seno ad altri consessi internazionali. L'offerta e la domanda globale di beni d'armamento rimarrebbero invariate anche dopo l'eventuale accettazione dell'iniziativa e spetterebbe alla Svizzera sopportarne le conseguenze economiche.

La LMB prevede già un divieto di finanziamento per le armi vietate a livello internazionale, concepito in modo tale da poter essere attuato con un onere ragionevole dalla BNS, dalle fondazioni e dagli istituti della previdenza statale e professionale nonché da banche e assicurazioni.

In tale contesto il nostro Consiglio ritiene che l'approccio seguito e le misure previste dall'iniziativa non siano né adeguati né efficaci. Inoltre, il divieto di finanziamento avrebbe ripercussioni negative per la Svizzera. Con il presente messaggio proponiamo perciò alle vostre Camere di raccomandare la reiezione dell'iniziativa popolare senza opporle un controprogetto diretto o indiretto.

Elenco delle abbreviazioni

BCE	Banca centrale europea
BNS	Banca nazionale svizzera
ETD	Derivati negoziati in borsa (<i>Exchange Traded Derivates</i>)
ETF	Fondi negoziati in borsa (<i>Exchange Traded Funds</i>)
GAFI	Gruppo d'azione finanziaria
LBN	Legge sulla Banca nazionale
LMB	Legge sul materiale bellico
LPP	Legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
MEM	Industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
STIB	Base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza
SVVK-ASIR	Associazione svizzera per gli investimenti responsabili

