

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

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 7 novembre 2006

Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
Boll. uff. N	Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
cfr.	confronta
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
cpv.	capoverso
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
EAU	Emirati Arabi Uniti
FF	Foglio federale
lett.	lettera
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10)
mm	millimetri
n.	numero
OMB	Ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (RS 514.511)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
pag.	pagina
per es.	per esempio
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
seg.	seguito
segg.	seguiti

Rapporto

1

Introduzione

Dopo l'adozione il 29 giugno 2005 da parte del Consiglio federale di quattro decisioni riguardanti le esportazioni di materiale bellico verso Iraq, India/Pakistan e Corea del Sud¹, il consigliere nazionale Josef Lang ha presentato una richiesta di verifica alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Nella sua richiesta del 1° luglio 2005 dubitava della legalità di tali decisioni e invitava la CdG-N a procedere alla loro verifica. Con lettera del 2 settembre 2005 ha esteso la sua richiesta al chiarimento degli avvenimenti relativi alla presunta fornitura al Marocco di 40 obici M-109 che la Svizzera aveva in un primo tempo venduto agli Emirati Arabi Uniti (EAU).

Conformemente all'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.)² e all'articolo 26 della legge sul Parlamento (LParl)³ le Commissioni della gestione esercitano su mandato delle Camere federali l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali. In particolare, verificano la legalità dell'attività delle autorità (art. 26 cpv. 3 lett. a LParl) ed esaminano la rilevanza delle richieste di verifica nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. Se tali richieste contengono indicazioni su gravi lacune nella gestione delle istituzioni sottoposte a sorveglianza, di regola le Commissioni entrano nel merito.

Le menzionate decisioni del Consiglio federale e il trasferimento degli obici blindati M-109 da parte degli EAU al Marocco concernono questioni connesse all'esecuzione della legislazione sul materiale bellico e rientrano di conseguenza nel settore di competenza delle Commissioni della gestione. Il 24 agosto 2005 la CdG-N ha pertanto deciso di entrare nel merito della richiesta di verifica presentata dal consigliere nazionale Josef Lang e l'ha trasmessa alla competente Sottocommissione DFF/DFE per ulteriori accertamenti.

Da inizio settembre 2005 a inizio novembre 2006, la Sottocommissione ha trattato la richiesta nel corso di sette sedute sentendo rappresentanti del Dipartimento federale dell'economia (DFE), del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il capo del DFE si è espresso a due riprese dinanzi alla Sottocommissione sulle decisioni controverse del Consiglio federale. Nel settembre 2006 il nuovo capo del DFE ha avuto modo di esprimersi sulla ripresa delle esportazioni di materiale bellico verso gli EAU.

¹ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 29 giugno 2005.

² Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS **101**).

³ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl; RS **171.10**).

2 Oggetto della richiesta di verifica

2.1 Decisioni del Consiglio federale

Le quattro decisioni riguardano, da un lato, le richieste preliminari di ditte all'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni presso il La Segreteria di Stato dell'economia (SECO, allora Segretariato di Stato dell'economia), dall'altro, le autorizzazioni per una domanda di esportazione di materiale bellico e per una domanda concernente la mediazione di materiale bellico. Le richieste preliminari e le domande sono state presentate al Consiglio federale che, con le sue decisioni del 29 giugno 2005, ha autorizzato la SECO ad accoglierle⁴.

Le decisioni concernevano i seguenti oggetti:

1. domanda di esportazione di 180 carri armati granatieri⁵ M-113 negli EAU che volevano donarli al governo iracheno;
2. richiesta preliminare concernente un'esportazione verso l'India: rilascio di licenze per la fabbricazione di cannoni da 35 mm per la difesa contraerea e la fornitura parziale di componenti di fabbricazione;
3. domanda di mediazione concernente la fornitura al Pakistan di 736 carri armati granatieri M-113, comprese le parti di ricambio, destinati a essere utilizzati dalle truppe pakistane impiegate all'estero nel quadro di missioni ONU;
4. richiesta preliminare concernente 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».

Le richieste preliminari non sono domande formali di esportazione, anche se finora sono state trattate come tali.

2.2 Trasferimento di 40 obici blindati da parte degli Emirati Arabi Uniti al Marocco

Nel 2004, al termine della procedura di autorizzazione ordinaria, 40 obici blindati M-109 provenienti dalle vecchie scorte dell'esercito svizzero sono stati venduti agli EAU per il tramite della RUAG (azienda d'armamento della Confederazione). Gli EAU si sono impegnati, mediante una «dichiarazione di non riesportazione», a non riesportare tali obici blindati.

Nella primavera/estate 2005 si diffusero voci secondo cui gli obici blindati si trovavano in Marocco. Circolarono anche voci secondo cui il DDPS era già in possesso di informazioni su un possibile trasferimento degli obici blindati al Marocco, quando la procedura di autorizzazione non era ancora conclusa. Le verifiche effettuate in seguito hanno stabilito che, nel frattempo, gli obici blindati si trovavano effettiva-

⁴ Una domanda di esportazione deve essere presentata anche nel caso in cui la richiesta preliminare è stata preavvisata favorevolmente; soltanto a quel momento le autorità federali decidono in merito all'autorizzazione definitiva di esportazione di materiale bellico.

⁵ Il carro armato granatieri M-113 è anche definito come veicolo per il trasporto di truppe in quanto garantisce loro un trasporto sicuro.

mente in Marocco (la Svizzera non autorizza più da anni esportazioni di materiale bellico verso tale Paese).

La richiesta di verifica invitava la CdG-N a esaminare i rapporti tra la SECO e il DDPS e i loro rispettivi ruoli in questa vicenda.

3 Valutazione giuridica

3.1 Decisioni del Consiglio federale

3.1.1 Basi legali delle autorizzazioni

L'esportazione di materiale bellico sottostà all'obbligo di autorizzazione ed è disciplinata dalla legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB)⁶ e dall'ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (OMB)⁷. La legislazione sul materiale bellico non prevede richieste preliminari; esse corrispondono tuttavia a un bisogno di informazione di potenziali esportatori e nella prassi sono state finora trattate come richieste formali di esportazione.

La legislazione sul materiale bellico persegue diversi obiettivi di cui si deve tener conto nella concessione delle autorizzazioni. L'articolo 1 LMB stabilisce che gli obblighi internazionali e i principi di politica estera della Svizzera⁸ devono essere tutelati. Nel contempo deve poter essere mantenuta, in Svizzera, nel settore della produzione di materiale bellico, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale.

L'articolo 22 LMB stabilisce che la fabbricazione, le attività di mediazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico per destinatari all'estero sono permessi se non violano il diritto internazionale pubblico, non ledono i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti.

Conformemente all'articolo 25 LMB il rilascio di autorizzazioni è escluso se sono state ordinate misure coercitive conformemente alla legge sugli embarghi del 22 marzo 2002⁹.

L'articolo 5 OMB stabilisce i criteri per l'autorizzazione di affari con l'estero e per il conferimento di diritti sui beni immateriali. Devono essere considerati:

- «a. il mantenimento della pace, la sicurezza internazionale e la stabilità regionale;
- b. la situazione all'interno del Paese destinatario; occorre tener conto in particolare del rispetto dei diritti umani e della rinuncia all'impiego di bambini-soldato;
- c. gli sforzi della Svizzera nell'ambito della cooperazione allo sviluppo;

⁶ Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB; RS **514.51**).

⁷ Ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (OMB; RS **514.511**).

⁸ Questi poggiano segnatamente sull'articolo 54 Cost. Cfr. al riguardo il Rapporto del Consiglio federale del 15 novembre 2000 sulla politica estera 2000, Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale, FF **2001** 201 (in particolare pag. 235 segg.).

⁹ Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (RS **946.231**).

- 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».

3.1.2 Argomenti del Consiglio federale

Tenendo conto dei differenti contesti, la valutazione di tali richieste preliminari e domande controverse in base ai criteri legali deve avvenire, per ogni singolo caso, separatamente. A tal fine, nella prassi si distingue segnatamente tra Paese di destinazione, destinatari effettivi e scopi d'utilizzazione.

EAU/Iraq

Il Consiglio federale ha motivato la sua decisione positiva con il fatto che le nuove forze di sicurezza irachene dovevano essere equipaggiate con mezzi idonei a garantire la loro protezione al fine di poter adempiere i loro compiti e contribuire in tal modo a creare condizioni più stabili in Iraq.

Inoltre, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ha invitato gli Stati membri dell'ONU ad assistere il governo iracheno nello sviluppo di servizi efficienti di polizia, di difesa delle frontiere e di protezione delle strutture per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblici (risoluzione n. 1546 dell'8 giugno 2004). Per il Consiglio federale tale risoluzione costituiva un argomento importante a favore dell'autorizzazione di esportazione, poiché una simile esportazione non contravveniva alle misure di embargo internazionali. Tuttavia, il Consiglio federale desiderava ottenere determinate garanzie che i carri armati granatieri non sarebbero stati destinati ad altro scopo. Il trattamento dell'incarto è stato sospeso in seguito, quando era chiaro che tali garanzie non potevano essere fornite.

India e Pakistan

Nel giugno 1998, in seguito ai test nucleari condotti dall'India e dal Pakistan, il Consiglio federale ha deciso di non autorizzare più alcuna domanda di esportazione di materiale bellico verso questi due Paesi. Con la sua decisione del 29 giugno 2005, il Consiglio federale ha, da un lato, sospeso il trattamento speciale riservato all'India e al Pakistan e ripristinato nei loro confronti la procedura ordinaria prevista dalla legislazione sul materiale bellico e, dall'altro, ha approvato la suddetta richiesta preliminare relativa all'India e la domanda di mediazione concernente la fornitura di carri armati granatieri al Pakistan.

Sulla base dei criteri legali il Consiglio federale ha proceduto a una ponderazione degli interessi da cui risultava, da un lato, che le relazioni tra i due Paesi rimanevano molto tese e che il conflitto del Kashmir non è ancora risolto e, dall'altro, che le tensioni tra i medesimi erano diminuite e che misure costruttive volte a creare un clima di fiducia erano state adottate.

Nelle sue considerazioni il Consiglio federale ha pure valutato se la Svizzera, in base alla sua neutralità, dovesse dar prova di un certo riserbo. Il fatto che molti Paesi europei hanno nuovamente autorizzato esportazioni di materiale bellico verso i due Paesi e che l'industria d'armamento svizzera non doveva essere svantaggiata militava a favore di una modifica della prassi.

Per quanto concerne la richiesta preliminare relativa all'esportazione verso l'India, il Consiglio federale ha tenuto conto che si trattava di cannoni per la difesa contraerea, ossia di armi difensive.

Quanto alla domanda di mediazione per la fornitura di carri armati granatieri al Pakistan, il Consiglio federale ha motivato la decisione positiva indicando che tali veicoli erano destinati a essere utilizzati esclusivamente dalle truppe pakistane impiegate all'estero nel quadro delle missioni ONU consentendo un netto miglioramento della loro protezione. Il Pakistan mette a disposizione dell'ONU uno dei più grandi contingenti di soldati per le missioni di mantenimento della pace. Per la Svizzera, in quanto membro dell'ONU, è importante appoggiare le missioni delle Nazioni Unite. Il fatto che i carri armati granatieri non rafforzassero l'esercito pakistano al di fuori delle missioni ONU è stato l'elemento determinante nella decisione del Consiglio federale. In questo ambito il Pakistan ha fornito alla Svizzera garanzie che vanno oltre le condizioni usuali. Il Pakistan ha, per esempio, accettato di custodire separatamente i carri armati granatieri dal materiale bellico ordinario e ha assicurato alle autorità svizzere un diritto permanente di effettuare controlli in loco. Il capo del DFE ha però ammesso che dopo la decisione del Consiglio federale sono sorti alcuni dubbi al riguardo.

Corea del Sud

Il Consiglio federale ha basato la propria decisione sul fatto che la Corea del Sud non minaccia né la sicurezza internazionale, né la stabilità regionale, che il suo comportamento nei confronti della comunità internazionale è costruttivo e che diversi Paesi già vi esportano beni d'armamento (segnatamente la Svezia che è anche membro della *Neutral Nations Supervisory Commission [NNSC]* in Corea). Anche in questo caso sorgeva l'interrogativo se la neutralità svizzera si oppone a una risposta positiva alla richiesta preliminare, ma si è giunti alla conclusione che il diritto della neutralità si applica soltanto in caso di conflitto armato. Le ostilità tra Corea del Nord e Corea del Sud sono tuttavia cessate da oltre 50 anni.

In passato, il Consiglio federale ha motivato il rifiuto di domande di esportazione verso la Corea del Sud con il fatto che simili esportazioni avrebbero fatto sorgere dubbi sull'imparzialità e la credibilità dei buoni uffici della Svizzera nella regione. Nel 2005, sulla base degli argomenti summenzionati, è giunto tuttavia a un'altra conclusione.

Il Consiglio federale ha inoltre considerato che il contributo di questo affare al mantenimento del know-how specifico acquisito nel settore dall'industria d'armamento svizzera costituiva un ulteriore argomento a favore di una risposta positiva alla richiesta preliminare. L'esercito svizzero utilizza le stesse testate di missili, ragion per cui tale affare è anche nell'interesse della difesa nazionale (art. 1 LMB).

3.1.3 Valutazione della Commissione della gestione

Nel corso degli accertamenti la CdG-N si è limitata a esaminare la legalità e l'opportunità delle decisioni positive del Consiglio federale. La procedura di autorizzazione, in quanto tale, non rientrava nell'inchiesta della commissione.

Nel frattempo due autorizzazioni sono divenute prive d'oggetto¹⁰. La domanda concernente il rilascio di licenze per un'esportazione verso l'India è stata autorizzata il 28 luglio 2005. Quanto all'affare concernente la Corea del Sud, finora non è stata presentata alcuna domanda formale. Dal punto di vista dall'alta vigilanza parlamentare la questione della legalità e dell'opportunità delle decisioni del Consiglio federale continua tuttavia a rivestire grande importanza.

Considerazioni generali

La legislazione svizzera sul materiale bellico persegue vari obiettivi che, a seconda della domanda o della richiesta preliminare concreta, non è sempre possibile realizzare contemporaneamente. Un'esportazione, ad esempio, può servire alle conoscenze specifiche dell'industria d'armamento svizzera e quindi agli interessi della difesa nazionale, ma contravvenire al diritto internazionale pubblico. In un simile caso l'articolo 22 LMB è tuttavia esplicito: le domande sono autorizzate soltanto se non violano il diritto internazionale pubblico, non ledono i principi della politica estera svizzera e gli impegni internazionali da essa contratti.

I principi della politica estera svizzera per il periodo 2000–2010 sono stati definiti dal Consiglio federale sulla base della Costituzione federale¹¹ nel suo Rapporto sulla politica estera 2000¹². Ne consegue che, oltre all'obiettivo principale della tutela dell'indipendenza e del benessere del Paese, la Svizzera persegue i seguenti cinque obiettivi in materia di politica estera:

- convivenza pacifica dei popoli;
- rispetto dei diritti dell'uomo e promovimento della democrazia;
- conservazione delle basi naturali della vita;
- tutela degli interessi dell'economia svizzera all'estero;
- aiuto alle persone nel mondo che vivono nel bisogno e nella povertà¹³.

L'articolo 5 OMB concretizza i criteri per l'autorizzazione stabiliti nell'articolo 22 LMB. 'Enumera cinque elementi di valutazione non esaustivi che le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni devono «considerare»¹⁴. Dette autorità godono quindi, ai fini della loro decisione, di un certo margine di apprezzamento nella ponderazione dei diversi elementi di valutazione. Ciò vale in particolare anche per la relazione tra questi cinque elementi di valutazione e l'obiettivo di mantenere, in

¹⁰ Gli EAU non sono più interessati all'acquisto dei 180 carri armati granatieri M-113, mentre per quanto riguarda la fornitura di 736 carri armati granatieri M113 verso il Pakistan non è stato stipulato alcun contratto.

¹¹ Preambolo, art. 2 cpv. 1–4, 54 cpv. 2 e 101 Cost.

¹² Rapporto del Consiglio federale sulla politica estera 2000, Presenza e cooperazione: tutela degli interessi in un contesto di crescente integrazione internazionale, 15 novembre 2000, FF **2001** 201.

¹³ Ibidem, pag. 234.

¹⁴ All'origine, tali criteri non esaustivi erano contenuti nell'articolo 21 del disegno del Consiglio federale del 15 febbraio 1995 relativo alla revisione della legge federale sul materiale bellico (Messaggio del 15 febbraio 1995 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). Su proposta della Commissione d'esame preliminare del Consiglio nazionale i criteri di valutazione sono stati stralciati dal disegno relativo alla LMB. La proposta della consigliera nazionale Barbara Haering Binder di integrare chiari criteri di esclusione nella LMB è stata respinta durante le deliberazioni del Consiglio nazionale. (Boll. uff. **1996** N 121 seg.).

Svizzera, una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale. In altre parole, in simili casi occorre ponderare sia gli interessi di politica estera, sia quelli di politica di sicurezza ed economici¹⁵.

Per quanto concerne la tutela dei diritti umani, la prassi generale delle unità amministrative competenti del DFAE, nell'ambito delle esportazioni di materiale bellico, è la seguente: una violazione sistematica dei diritti dell'uomo che si oppone categoricamente alla fornitura di materiale bellico in un determinato Paese sussiste soltanto nel caso in cui uno Stato pratica la tortura sistematica, pronuncia la pena di morte per reati di minore gravità o reprime sistematicamente la libertà d'espressione¹⁶. Nel caso dei Paesi in cui le violazioni dei diritti umani non sono sistematiche, ma vengono commesse regolarmente, la valutazione delle domande di esportazione risulta problematica. Una distinzione in funzione dell'autorità destinataria del Paese è già stata fatta nel quadro di un caso concreto dove era risaputo che una delle autorità di tale Paese aveva commesso violazioni dei diritti umani allorché l'autorità destinataria non aveva nulla da rimproverarsi.

Questa prassi è applicata già da vari anni dalle autorità svizzere ed è anche stata illustrata alle Commissioni della gestione. Dal punto di vista della CdG-N, in futuro si dovrà accordare maggior peso al criterio del rispetto dei diritti umani nell'ambito della valutazione delle domande di esportazione. Per la Commissione la differenziazione tra violazioni «sistematiche» e «regolari» dei diritti dell'uomo non è pertinente. Secondo il parere della CdG-N anche la distinzione praticata in funzione delle singole autorità di un Paese risulta molto problematica.

Raccomandazione 1

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 maggior 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.

Ci si chiede come apprezzare l'elemento di valutazione costituito dalla cooperazione allo sviluppo (art. 5 lett. c OMB). Nel disegno di revisione del Consiglio federale concernente la legge federale sul materiale bellico il criterio della cooperazione allo sviluppo era previsto nella forma dell'attuale articolo 5 capoverso c OMB¹⁷. Dal relativo messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 1995 si evince che il

¹⁵ FF 1995 II 901

¹⁶ Il Consiglio federale ha riassunto la prassi nella sua risposta all'interpellanza Jutzet «Esportazioni di armi» (98.3098) come segue: «Come era già il caso sotto la LMB del 1972, il rispetto dei diritti umani costituisce pertanto un importante criterio per l'autorizzazione delle esportazioni di materiale bellico. Occorre tuttavia sottolineare che la situazione dei diritti dell'uomo non rappresenta un criterio assoluto per l'autorizzazione o il rifiuto di affari con l'estero. L'articolo 5 OMB stabilisce che la situazione dei diritti umani deve essere tenuta in considerazione. Secondo la prassi finora vigente ciò significava che non vengono rilasciate autorizzazioni se i diritti umani in un Paese destinatario sono violati in modo grave e sistematico. Questa prassi verrà sostanzialmente mantenuta anche con il nuovo diritto».

¹⁷ Cfr. FF 1995 II 935

criterio in questione è stato ripreso dalla legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico¹⁸ (art. 11 cpv. 2 lett. b)¹⁹. Questa disposizione prevedeva che, di regola, l'autorizzazione di esportazione sarebbe stata rilasciata soltanto se la fornitura di materiale bellico non comprometteva gli sforzi di cooperazione allo sviluppo. La connessione di questi elementi è opportuna.

La procedura di autorizzazione tiene conto di tale concezione della legge sul materiale bellico, in quanto il SECO non è la sola autorità competente per l'autorizzazione, ma deve ottenere il consenso del DFAE (art. 14 cpv. 2 OMB). Se sono in gioco interessi di politica di sicurezza o di armamento è inoltre necessario l'accordo dei servizi competenti del DDPS (art. 14 cpv. 2 lett. a OMB).

In considerazione del margine di apprezzamento e della sensibilità nell'ambito dell'esportazione di materiale bellico, è parimenti indispensabile sottoporre la domanda al Consiglio federale qualora i servizi interessati non possono accordarsi sulla sua trattazione (art. 14 cpv. 4 OMB). La disposizione dell'articolo 29 capoverso 2 LMB secondo cui il Consiglio federale deve decidere in merito a domande che pongono una questione di principio o di portata politica, segue la stessa logica. Nel messaggio del 15 febbraio 1995 relativo alla revisione della legge federale sul materiale bellico il Consiglio federale aveva già indicato che il rilascio dell'autorizzazione di esportazione non può essere ridotto a un problema giuridico, ma che si tratta – fatti salvi i casi abituali – di una decisione politica che va presa in base a una ponderazione degli interessi²⁰. Ciò corrisponde alla concezione della legge sul materiale bellico attualmente in vigore. Il Parlamento era consapevole di questa concezione, quando ha preso la sua decisione in merito al pertinente articolo del progetto di revisione.²¹

Inoltre, come ricorda l'articolo 25 LMB, un'autorizzazione non può essere rilasciata qualora dovesse violare la legge sugli embarghi. Al momento delle decisioni del Consiglio federale, non esistevano provvedimenti corrispondenti nei confronti dei Paesi destinatari esaminati nel presente documento, per cui si può escludere una violazione della legge sugli embarghi in seguito alle decisioni del Consiglio federale del 29 giugno 2005.

Per contro, per ognuna delle quattro decisioni del Consiglio federale, sorge l'interrogativo se vi sia stata violazione dell'articolo 22 LMB, ossia del diritto internazionale pubblico, degli impegni internazionali e dei principi della politica estera svizzera.

EAU/Iraq

La CdG-N non ha ravvisato alcun indizio che consentirebbe di concludere a una violazione del diritto internazionale pubblico o degli impegni internazionali della Svizzera. Nella sua decisione il Consiglio federale si riferisce alla risoluzione n. 1546 del Consiglio di sicurezza dell'ONU dell'8 giugno 2004 che invita gli Stati

¹⁸ RU 1973 113

¹⁹ Cfr. FF 1995 II 915

²⁰ FF 1995 II 901

²¹ Cfr. Messaggio del Consiglio federale, FF 1995 II 901 segg. e anche Boll. uff. 1996 N 120 segg.

membri ad assistere le autorità irachene²². La Svizzera, in quanto membro dell'ONU, è tenuta a concretizzare, nel limite del possibile, tale risoluzione. Il Consiglio federale ritiene altresì che la risposta positiva alla domanda di esportazione contribuisce a rafforzare la pace e la stabilità regionale conformemente all'articolo 5 lettera a OMB. A tale riguardo, si può affermare che la decisione non è in contraddizione con le direttive e gli obiettivi della Svizzera in materia di politica estera come esposti nel Rapporto sulla politica estera 2000.

La risoluzione dell'ONU è stata approvata nel 2004. Ciononostante, all'epoca il Consiglio federale ha deciso di escludere le esportazioni di materiale bellico verso l'Iraq, come indicato nel suo rapporto confidenziale alle Commissioni della gestione sui dettagli delle esportazioni di materiale bellico nel 2004²³. I suoi argomenti si fondavano, tra l'altro, sulla pessima situazione in materia di sicurezza e il rispetto insufficiente dei diritti umani. Dal punto di vista della CdG-N, fino ad oggi tale situazione non è sostanzialmente mutata.

Il 30 gennaio 2005 gli elettori iracheni hanno tuttavia eletto l'Assemblea nazionale irachena incaricata di elaborare un progetto di Costituzione entro l'estate 2005. Ciò era noto al Consiglio federale al momento in cui ha preso la decisione. Le prime elezioni per scegliere un nuovo Parlamento quadriennale dovevano seguire alla metà dicembre 2005. Il consolidamento delle strutture statali democratiche ha certamente militato a favore della risposta positiva alla domanda di esportazione. Con strutture democratiche più o meno stabili, la fornitura dei carri armati granatieri alle forze di sicurezza irachene avrebbe potuto contribuire al miglioramento della situazione in materia di sicurezza.

Tuttavia, con il materiale bellico svizzero non devono essere commesse violazioni dei diritti umani. Pertanto, prima di autorizzare l'esportazione di materiale bellico, il Consiglio federale avrebbe dovuto disporre di garanzie secondo cui le forze di sicurezza irachene avrebbero utilizzato i carri armati granatieri esclusivamente per assicurare la loro protezione nell'adempimento dei loro compiti conformemente alla risoluzione dell'ONU²⁴. In tal senso si è anche espresso, dinnanzi alla CdG-N, il capo del DFE. Poiché al momento della decisione del Consiglio federale la dichiarazione di utilizzazione finale non era ancora conforme alla risoluzione dell'ONU, la SECO non ha rilasciato l'autorizzazione. Siccome un certo numero di domande concernenti segnatamente l'utilizzazione finale sono rimaste senza risposta, il Consiglio federale, su proposta del capo del DFE, ha sospeso l'autorizzazione il 24 agosto 2005.

La CdG-N riconosce che la decisione rientra nei limiti del margine di apprezzamento del Consiglio federale, ma ritiene che esso non avrebbe dovuto autorizzare la domanda. Secondo la commissione, la situazione riguardo alla riorganizzazione democratica delle strutture statali, alle possibilità di controllo delle autorità irachene sui propri servizi di sicurezza, al rispetto dei diritti umani da parte delle forze di

²² La risoluzione sottolinea l'importanza di «sviluppare dei servizi efficienti di polizia, di difesa delle frontiere e di protezione delle strutture, sotto il controllo del Ministero dell'Interno iracheno e, nel caso del Servizio di protezione delle strutture, di altri ministeri iracheni, per il mantenimento dell'ordine, della legge e della sicurezza inclusa la lotta al terrorismo»; cfr. numero 16 della risoluzione.

²³ Il rapporto è stato ultimato nel primo trimestre del 2005 ed è stato presentato alle Commissioni della gestione il 27 aprile 2005.

²⁴ Cfr. nota 20.

sicurezza e alle garanzie fornite, rappresentava un ostacolo al rilascio di un'autorizzazione.

India

Per valutare gli argomenti del Consiglio federale a sostegno dell'abrogazione del divieto generale di esportazione e della risposta positiva alla richiesta preliminare concernente il rilascio di licenze e l'esportazione di componenti verso l'India, la CdG-N ha esaminato i motivi di rifiuto avanzati dallo stesso Consiglio federale tra il 2000 e il 2004 nei suoi rapporti annuali sulle esportazioni di materiale bellico presentati alle Commissioni della gestione. In seguito a tale esame, la Commissione ha constatato che in tutti questi rapporti si riteneva che gli esperimenti nucleari dell'India e il fatto che quest'ultima si autoproclamasse potenza nucleare e non abbia aderito né al Trattato di non proliferazione nucleare²⁵ né al Trattato per la messa al bando degli esperimenti nucleari²⁶, costituivano motivi importanti e persistenti per il divieto di esportazione. Il conflitto irrisolto del Kashmir con il Pakistan, che ha dato luogo a ripetute escalation militari e che ha anche condotto ad atti di violenza delle forze dell'ordine e a violazioni dei diritti umani, era citato come ulteriore motivo del divieto. Ha inoltre avuto un certo influsso il fatto che l'India è un Paese prioritario della cooperazione svizzera allo sviluppo.

Il motivo principale a sostegno dell'abrogazione del divieto generale di esportazione decretato dal Consiglio federale risiede nel fatto che un numero crescente di Paesi ha ripreso le forniture di materiale bellico all'India e che, di conseguenza, non ha alcun senso che la Svizzera sia il solo Paese ad attenersi al divieto di esportazione. Conformemente all'articolo 5 lettera e OMB, la posizione degli altri Paesi è uno dei criteri di valutazione previsti dalla legge. Tuttavia, fino ad oggi, né l'India né il Pakistan hanno aderito al Trattato di non proliferazione nucleare o al Trattato per la messa al bando degli esperimenti nucleari. Sebbene il divieto generale di esportazione decretato dal Consiglio federale deve essere ovviamente interpretato alla luce delle reazioni della comunità internazionale dell'epoca nei confronti dei test nucleari condotti dall'India e dal Pakistan, in considerazione della non adesione dell'India e del Pakistan ai suddetti trattati appare assolutamente deplorabile il fatto che ora il Consiglio federale abbia abrogato il divieto di esportazione. Se le decisioni del Consiglio federale (decreto e abrogazione del divieto di esportazione) possono apparire coerenti sotto il profilo dell'articolo 5 lettera e OMB, la CdG-N è del parere che, ai sensi delle lettere a e d dello stesso articolo (mantenimento della pace, la sicurezza internazionale e la stabilità regionale / comportamento del Paese destinatario rispetto alla comunità internazionale), l'abrogazione del divieto va biasimata.

Le esportazioni di materiale bellico verso l'India o il Pakistan sottostanno quindi nuovamente alla procedura di autorizzazione ordinaria della legislazione svizzera sul materiale bellico. Ciò significa che le domande di autorizzazione devono essere valutate singolarmente e sulla base dei criteri prestabiliti. In relazione alla richiesta preliminare autorizzata alla fine di giugno 2005 si pone dunque la questione se dal 2004 la situazione in India, per quanto riguarda il conflitto del Kashmir, la situa-

²⁵ Trattato del 1° luglio 1968 di non proliferazione nucleare (RS **0.515.03**).

²⁶ Il Trattato per la messa al bando degli esperimenti nucleari (ingl.: Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) è un trattato internazionale per la messa al bando totale degli esperimenti nucleari non ancora entrato in vigore. Il trattato è stato elaborato nel contesto della Conferenza sul disarmo tenutasi a Ginevra e adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 settembre 1996.

zione dei diritti umani e la cooperazione svizzera allo sviluppo, si è sostanzialmente modificata. In occasione della loro audizione da parte della CdG-N, alcuni rappresentanti del DFAE hanno confermato che dal 1998 le tensioni tra Pakistan e India si sarebbero notevolmente attenuate. Nelle prese di posizione dei servizi competenti del DFAE concernenti le richieste preliminari è stato peraltro fatto rilevare che, malgrado i progressi compiuti, il conflitto del Kashmir sussiste tuttora e quindi la situazione rimane instabile.

Organizzazioni internazionali di chiara fama come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o Human Rights Watch ritengono che anche nel 2005 le forze di sicurezza indiane hanno commesso gravi e ripetute violazioni dei diritti umani nel Kashmir e nel nord-est del Paese²⁷. La situazione non sembra essersi migliorata, perlomeno in queste regioni. La richiesta preliminare alla quale il Consiglio federale ha risposto positivamente concerne tuttavia il rilascio di licenze per la fabbricazione di cannoni da 35 mm per la difesa contraerea e la fornitura parziale di componenti di fabbricazione. Secondo il capo del DFE, il fatto che in questo caso si tratta di armi difensive costituiva un criterio a favore della richiesta preliminare. La legge federale sul materiale bellico non distingue tra armi offensive e difensive. Tuttavia, come risulta dai pertinenti documenti, per il Consiglio federale tale distinzione rappresentava già un elemento di valutazione per il trattamento di domande di autorizzazione in sede di presentazione del disegno di revisione della legge federale sul materiale bellico²⁸. Per la CdG-N si può dunque ritenere che i cannoni per la difesa contraerea non possono essere utilizzati per commettere le suddette violazioni dei diritti umani in India.

Nel caso concreto, la commissione è quindi del parere che dal profilo giuridico nulla si opponeva a una risposta positiva alla richiesta preliminare. Ciononostante, in base ai punti summenzionati³, la CdG-N ritiene problematica la decisione del Consiglio federale.

Pakistan

Per quanto concerne l'abrogazione del divieto generale di esportazione verso il Pakistan si rimanda alle relative considerazioni relative all'India.

Nei suoi rapporti sulle esportazioni di materiale bellico dal 2000 al 2004 presentati alle Commissioni della gestione, oltre alla problematica relativa alle armi nucleari, il Consiglio federale ha costantemente citato tra i motivi di rifiuto il conflitto irrisolto del Kashmir, le relative tensioni e la minaccia alla stabilità regionale, la pessima situazione dei diritti umani nonché la cooperazione allo sviluppo della Svizzera in Pakistan.

Come rilevato nelle precedenti considerazioni relative all'India, dal 1998 la tensione tra Pakistan e India si è notevolmente ridotta, anche se i servizi competenti del DFAE hanno precisato che, malgrado i progressi compiuti, il conflitto del Kashmir sussiste tuttora e quindi la situazione rimane instabile. La situazione dei diritti umani in Pakistan è ritenuta pessima, segnata dalle organizzazioni non governative.

²⁷ Cfr. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.htm?tbl=RSDCOI&page=research&id=3ae6a6760> e <http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/india12272.htm>.

²⁸ Cfr. FF 1995 II 901

A ciò hanno anche contribuito certi attori statali. Il rispetto della legalità lascia inoltre a desiderare²⁹.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo in Pakistan, la Svizzera continua a perseguire obiettivi a lungo termine. La priorità è la lotta alla povertà e il sostegno ai gruppi di popolazione più svantaggiati.

Dal punto di vista della CdG-N, la valutazione globale della situazione in Pakistan negli ambiti suddetti depone a sfavore dell'esportazione di materiale bellico verso tale Paese.

Tuttavia, a differenza dell'India, la decisione del Consiglio federale per quanto riguarda la mediazione relativa alla fornitura al Pakistan di 736 carri armati granatieri M-113 e di parti di ricambio, non tratta di materiale bellico destinato alle truppe regolari, ma esclusivamente di materiale bellico destinato a essere utilizzato dalle truppe pakistane impiegate all'estero nel quadro delle missioni ONU. Il Pakistan ha garantito alla Svizzera di impiegare i carri armati granatieri unicamente a tale scopo e di non riesportarli. I carri dovevano essere custoditi a Taxila (Pakistan) e la Svizzera avrebbe potuto accedervi in qualsiasi momento. Sulla base di tali elementi il Consiglio federale si è pronunciato a favore di una risposta positiva alla domanda di mediazione, ritenendo altresì di contribuire al mantenimento della pace, alla sicurezza internazionale e alla stabilità regionale ai sensi dell'articolo 5 lettera a OMB. Il Consiglio federale ha accordato un'importanza preponderante a questo elemento di valutazione e l'ha trattato in modo prioritario.

In seno alla CdG-N sono stati espressi timori secondo cui, anche nel caso in cui l'utilizzazione esclusiva dei carri armati granatieri nelle missioni ONU potesse essere garantita, la fornitura dei veicoli rinforzerebbe, per lo meno indirettamente, le truppe regolari, in quanto il Pakistan potrebbe utilizzare per altri scopi il materiale bellico di cui si serve nell'ambito delle missioni ONU.

In considerazione della possibilità di un rafforzamento indiretto delle truppe regolari e dei problemi legati alla garanzia di un impiego limitato, la CdG-N è del parere che il Consiglio federale non avrebbe dovuto autorizzare la domanda di mediazione. La decisione rientra tuttavia nei limiti del margine di apprezzamento del Consiglio federale come previsto dalla legislazione sul materiale bellico.

Corea del Sud

La richiesta preliminare concerneva una domanda per l'importazione temporanea e la successiva riesportazione di materiale bellico conformemente all'articolo 12 lettera c e d LMB. Le richieste di questo genere sono trattate come domande di autorizzazione di esportazione di materiale bellico.

Sia nei rapporti del Consiglio federale sulle esportazioni di materiale bellico dal 2000 al 2004 che nella sua risposta del 18 maggio 2005 all'interpellanza 05.3085³⁰ sono indicati i motivi che si oppongono a un'autorizzazione di esportazione di materiale bellico verso la Corea del Sud. Tra questi motivi figura, segnatamente, lo stato di guerra formalmente ancora aperto tra le due Coree, la relativa alta concentrazione di armi e la politica di pace attiva condotta dal 1953 dalla Svizzera nella

²⁹ Cfr. per es. la valutazione di Human Rights Watch (http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/pakist12254_txt.htm).

³⁰ Interpellanza 05.3085 Materiale bellico a destinazione della Corea del Sud, depositata il 16 marzo 2005 dal consigliere nazionale Paul Günter.

penisola coreana.³¹ Nel suo rapporto sulle esportazioni di materiale bellico nel 2004, il Consiglio federale dichiarava: «In tale contesto, le forniture di materiale bellico potrebbero compromettere la neutralità e la credibilità dell'impegno svizzero nella regione»³² (trad.). Il rappresentante del DFAE ha confermato tale posizione di rifiuto in occasione della seduta del 27 aprile 2005 delle Commissioni della gestione concernente il rapporto del Consiglio federale sulle esportazioni di materiale bellico nel 2004.

Nel 2002 una richiesta preliminare concernente un affare analogo, ossia la trasformazione (miglioramenti) e la riparazione di missili TOW³³ è stata respinta dalla SECO e dal DFAE.

Alla fine di giugno 2005, rispondendo positivamente alla richiesta preliminare, il Consiglio federale ha derogato a una prassi costante e pluriennale. Fino alla fine del 2004, in considerazione dell'alta concentrazione di armi nella penisola coreana, il Consiglio federale riteneva che la situazione nella regione era ancora tesa e instabile. Alcuni mesi più tardi metteva in risalto il comportamento costruttivo della Corea del Sud nei confronti della comunità internazionale e riteneva che la sua condotta non comprometteva la stabilità regionale.

Benché tra il 2000 e la metà di maggio 2005 avesse escluso categoricamente di autorizzare esportazioni di materiale bellico verso la Corea del Sud per motivi di imparzialità, autorizzando la richiesta preliminare alla fine di giugno 2005 il Consiglio federale ha modificato radicalmente la prassi. Esso non sollevava più argomenti legati alla politica di neutralità, ma giungeva alla conclusione che dal diritto della neutralità non si potevano desumere motivi di rifiuto, poiché tale diritto si applica soltanto in caso di conflitto armato³⁴; ciò, benché nulla sia cambiato a livello dello stato formale di guerra che oppone i due Paesi.

Infine, nel caso di questa richiesta preliminare, per il Consiglio federale l'interesse legato al mantenimento, in Svizzera, di una capacità industriale adeguata alle esigenze della sua difesa nazionale, predominava sulle considerazioni di politica di neutralità. Sulla decisione ha anche influito l'atteggiamento di altri Paesi in materia di esportazioni e il genere di affare (importazione temporanea per lavori di manutenzione). La CdG-N ha esaminato se una tale autorizzazione violava i principi di politica estera della Svizzera. La politica di neutralità appartiene indubbiamente a tali principi.

Da un punto di vista giuridico occorre rilevare che anche in questo caso il Consiglio federale ha deciso nei limiti del margine di apprezzamento previsto dalla legge. Tuttavia, alla luce degli sforzi attivi e pluriennali profusi dalla Svizzera nella regio-

³¹ «Considerato il fatto che la Corea del Nord e la Corea del Sud non hanno ancora firmato un trattato di pace e visto il ruolo specifico della Svizzera quale membro della Commissione neutra di sorveglianza (NNSC), il Consiglio federale intende proseguire la politica di non esportazione di materiale bellico verso la Corea del Sud (sebbene numerosi Paesi, che partecipano come la Svizzera allo stesso sistema di controllo internazionale delle esportazioni, abbiano smesso già da parecchio tempo di applicare questa politica).»

³² Rapporto del Consiglio federale sulle esportazioni di materiale bellico nel 2004 (Bericht des Bundesrates an die Geschäftsprüfungskommissionen über die Einzelheiten der Kriegsmaterialausfuhr im Jahr 2004, S. 18) (non pubblicato).

³³ Tube-launched, optically tracked, wire-guided missiles = missili che possono essere impiegati contro i veicoli blindati).

³⁴ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 29 giugno 2005.

ne, la CdG-N ritiene errata la decisione del Consiglio federale. I test nucleari effettuati nell'ottobre del 2006 dalla Corea del Nord confermano questa valutazione.

Raccomandazione 2

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.

3.2 Fornitura di obici blindati agli EAU e trasferimento al Marocco

Alcuni aspetti degli avvenimenti in relazione alla fornitura di 40 obici blindati M-109 agli EAU e al loro trasferimento al Marocco sono già stati accertati dalla CdG-N nel quadro delle sue indagini sugli addetti alla difesa³⁵. Nel corso di tali indagini la CdG-N ha stabilito che già prima del rilascio da parte del SECO dell'autorizzazione di esportazione degli obici negli EAU, in seno al DDPS esistevano indizi secondo cui gli EAU intendevano eventualmente mettere gli M-109 a disposizione dell'esercito marocchino a scopi di addestramento. In base a tali indizi, la RUAG è intervenuta presso le autorità degli EAU rendendole attente all'obbligo di non riesportazione. Malgrado l'intervento della RUAG, gli EAU hanno continuato a manifestare il loro interesse all'acquisto dei M-109 e hanno anche fornito una dichiarazione di non riesportazione. Il DDPS ne ha tratto la conclusione secondo cui gli EAU volevano acquistare gli obici per le loro forze armate e che non ne prevedevano il trasferimento ad altri Paesi. Il DFE, competente per il rilascio dell'autorizzazione per la vendita degli obici, è stato informato in merito alle intenzioni degli EAU di trasferire gli obici in Marocco soltanto alla fine di marzo 2005, per cui non ha potuto tener conto di queste informazioni nell'apprezzamento della domanda di esportazione³⁶.

Gli accertamenti effettuati nel quadro della richiesta di vigilanza confermano che le informazioni del DDPS non sono state comunicate al DFE. La CdG-N è del parere che tali situazioni non debbano verificarsi e che in simili casi la collaborazione fra il DDPS e il DFE va disciplinata in modo chiaro. Per quanto concerne il ruolo della RUAG, la CdG-N si è fondata sulle indicazioni del DFE e del DDPS. La nuova informazione contenuta nel comunicato stampa del Consiglio federale del 3 luglio 2006 secondo cui, in base alle indicazioni degli EAU, la RUAG era a conoscenza dell'esportazione degli M-109 al Marocco, non ha più potuto essere verificata nell'ambito degli accertamenti della CdG-N. Il Consiglio federale ha tuttavia deciso di esaminare il ruolo della RUAG in tale vicenda. La CdG-N invita pertanto il Consiglio federale a informare la Commissione sul risultato dei suoi accertamenti.

Nel corso dei suoi accertamenti nel quadro della richiesta di vigilanza la CdG-N ha inoltre stabilito che la SECO, al momento dell'autorizzazione di esportazione, non

³⁵ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sugli addetti alla difesa del 23 maggio 2006 (<http://www.parlamento.ch>).

³⁶ Ibidem, pag. 16 seg.

disponeva di informazioni secondo le quali gli EAU intendevano mettere gli obici blindati a disposizione del Marocco. Oltre a ciò, la SECO era in possesso di una dichiarazione di non riesportazione degli EAU, che dal punto di vista delle autorità svizzere, escludeva un trasferimento degli obici³⁷. Inoltre, i criteri di valutazione determinanti nell'ambito della procedura di autorizzazione (art. 1, 22 e 25 LMB e art. 5 OMB) non si opponevano all'autorizzazione di esportazione. Secondo la CdG-N il rilascio dell'autorizzazione di esportazione da parte della SECO era, a quel momento, conforme alle prescrizioni di legge. Ciononostante, le autorità competenti avrebbero potuto porsi la domanda se l'acquisto di questo tipo di materiale bellico usato era conforme alla struttura e alla strategia militare degli EAU, nonché alla loro notevole forza finanziaria. La CdG-N è convinta che, segnatamente in casi del genere, il Servizio informazioni strategico dovrebbe essere consultato.

In seguito alla diffusione di voci relative al trasferimento degli obici blindati verso il Marocco, la SECO è intervenuto più volte presso le autorità competenti degli EAU. È emerso che gli EAU partivano dal presupposto che «la messa a disposizione degli obici blindati a scopi di addestramento» non violava la dichiarazione di non riesportazione, fintanto che gli obici rimanevano in loro possesso. Il SECO ha continuato i suoi sforzi volti a ottenere il rinvio degli obici blindati negli EAU. La CdG-N approva tali sforzi.

Alla fine di maggio 2006 gli EAU hanno informato il capo del DDPS che gli obici erano stati donati al Marocco³⁸. Nella loro lettera indirizzata alle autorità svizzere, gli EAU indicavano di essere partiti dal presupposto che per esportare gli obici blindati verso il Marocco bastasse l'autorizzazione di esportazione degli Stati Uniti in quanto Paese produttore. Nel medesimo scritto gli EAU si rammaricavano di questa errata interpretazione e si scusavano dei disagi causati in tal modo alla Svizzera. Il Consiglio federale ha pubblicato queste informazioni il 3 giugno 2006. Per la CdG-N, la donazione degli obici blindati al Marocco costituisce una violazione della dichiarazione di non riesportazione da parte degli EAU. In considerazione delle scuse degli EAU e delle misure più severe adottate dal Consiglio federale nel marzo del 2006, la Commissione è del parere che simili violazioni delle dichiarazioni di non riesportazione non dovrebbero più verificarsi. In caso di violazioni di dichiarazioni di non riesportazione devono essere tratte debite conseguenze. In particolare si deve rinunciare, durante un certo periodo, ad autorizzare le esportazioni di materiale bellico nel Paese interessato.

In generale si constata che il Consiglio federale è consapevole della problematica e che a giusta ragione ha deciso, in avvenire, di precisare le disposizioni delle dichiarazioni di non riesportazione e di rafforzare i controlli in loco³⁹.

Raccomandazione 3

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.

³⁷ Ai sensi dell'art. 18 LMB.

³⁸ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 3 luglio 2006.

³⁹ Decisione del Consiglio federale del 10 marzo 2006.

La legislazione svizzera sul materiale bellico persegue vari obiettivi che, nei singoli casi concreti, possono entrare in conflitto tra loro. Di conseguenza è stata volutamente concepita in maniera di poter reagire in modo flessibile alle domande di autorizzazione in materia di esportazione di materiale bellico. La LMB lascia pertanto al Consiglio federale e all'Amministrazione federale un ampio margine di apprezzamento per quanto concerne la valutazione di domande di esportazione di materiale bellico. Nell'OMB il Consiglio federale ha concretizzato gli elementi di valutazione e ha inoltre stabilito le procedure atte a garantire che tutte autorità interessate dell'Amministrazione federale siano consultate e che lo stesso Consiglio federale decida in caso di disaccordo o in merito a domande che pongono una questione di principio o di portata politica. Quest'ultimo caso è previsto dall'articolo 29 capoverso 2 LMB. Alla luce di questi aspetti giuridici la CdG-N è giunta alla conclusione che il Consiglio federale, con le sue decisioni concernenti le domande e le richieste preliminari, non ha violato alcuna legge. Un'eventuale limitazione vincolante del margine di apprezzamento del Consiglio federale e delle unità amministrative competenti non può intervenire che a livello legislativo.

La Commissione critica tuttavia la ponderazione dei singoli elementi di valutazione; in definitiva, si tratta anche di una valutazione politica.

In seguito alle sue decisioni del 29 giugno 2005, del relativo dibattito pubblico e degli avvenimenti concernenti la fornitura di obici blindati agli EAU, il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro interdipartimentale di esaminare la procedura di autorizzazione e segnatamente lo strumento della dichiarazione di non riesportazione. Il 10 marzo 2006, il Consiglio federale ha preso atto del rapporto del gruppo interdipartimentale⁴⁰. In base a tale rapporto ha fissato i seguenti principi per l'utilizzazione di materiale bellico in esubero:

- il materiale bellico in esubero viene in prima opzione rivenduto al Paese di origine o riconsegnato gratuitamente e senza condizioni;
- come seconda opzione, con l'accordo del Paese di origine, il materiale bellico può essere venduto, su presentazione di una dichiarazione di non riesportazione, agli Stati che, come la Svizzera, fanno parte di tutti i regimi internazionali di controllo delle esportazioni;
- come ultima opzione, il materiale bellico viene immagazzinato in Svizzera o eventualmente riciclato.

In futuro le dichiarazioni di non riesportazione escluderanno anche il prestito e le donazioni. Occorre inoltre garantire che anche il governo del Paese importatore consideri come effettivamente vincolante la dichiarazione. Il Consiglio federale ha esortato i servizi coinvolti a collaborare maggiormente nell'intento di migliorare la sorveglianza del rispetto delle dichiarazioni di non riesportazione. In futuro il Con-

⁴⁰ Rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale del 22 dicembre 2005 (Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDA) über die Zuständigkeiten und Verfahren zur Behandlung von Kriegsmaterialexporten vom 22. Dezember 2005). (http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/peasec/peac.Par.0010.Fi.le.tmp/bericht_ida_kriegsmaterial_22122005_d1.pdf).

siglio federale si propone di decidere, in linea di massima, soltanto in merito a domande di esportazione concrete e non più esprimersi, come in passato, anche sulle richieste preliminari inerenti alle prospettive di una domanda di esportazione. Del rimanente, il Consiglio federale ha incaricato il DFE di esaminare, nell'ambito della prevista modifica dell'ordinanza sul materiale bellico, anche l'opportunità di precisare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni di esportazione.

In linea di principio la CdG-N è favorevole alle decisioni del Consiglio federale d'introdurre una prassi più restrittiva in materia di autorizzazioni, poiché tali decisioni contribuiscono ad attenuare la problematica relativa all'utilizzazione di materiale bellico in esubero. Tuttavia, la CdG-N reputa problematico il rinvio di materiale bellico in esubero nel Paese di origine, poiché in seguito la Svizzera non avrebbe più alcun controllo sull'ulteriore utilizzazione di tale materiale. Per contro, la Commissione concorda con il Consiglio federale sul fatto di sottoporre a verifica i criteri per l'autorizzazione. In tal modo si dovrebbe impedire che il rilascio di autorizzazioni nell'ambito della legislazione sul materiale bellico pregiudichi la reputazione della Svizzera all'estero.

Raccomandazione 4

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.

Raccomandazione 5

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, anche della raccomandazione 1 del presente rapporto (accordare maggior peso alla situazione dei diritti dell'uomo) e delle sue constatazioni concernenti le altre autorizzazioni.

Appare inoltre importante disciplinare chiaramente la collaborazione tra tutte le unità amministrative che dispongono di informazioni rilevanti ai fini dell'esame delle domande di autorizzazione. Anche i miglioramenti dello strumento della dichiarazione di non riesportazione costituiscono un passo nella buona direzione.

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere posizione in merito al presente rapporto e alle relative conclusioni entro fine febbraio 2007.

7 novembre 2006

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

Il vicepresidente:

Pierre-François Veillon, consigliere nazionale

Il segretario delle Commissioni della gestione:

Philippe Schwab

La presidente della Sottocommissione DFF/DFE:

Brigitta M. Gadiant, consigliera nazionale

Il segretario della Sottocommissione DFF/DFE:

Christoph Albrecht