



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berna, 19 novembre 2025

Legge federale sul rispetto degli obblighi di neutralità in relazione alla situazione in Ucraina

Rapporto esplicativo
sull'avvio
della procedura di consultazione

Compendio

L'ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (RS 946.231.176.72) vieta l'esportazione di materiale d'armamento, beni utilizzabili a fini civili e militari, beni per il rafforzamento militare e tecnologico o per lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza, beni e tecnologie per la navigazione marittima, nonché carboturbi e additivi per carburanti verso la Russia e l'Ucraina o subordina tali esportazioni (verso l'Ucraina) all'obbligo di autorizzazione. Anche la fornitura di servizi e la concessione di diritti di proprietà intellettuale in relazione a questi beni sono vietati o soggetti all'obbligo di autorizzazione. I divieti e gli obblighi di autorizzazione sono stati disposti a tempo determinato nel 2022 in applicazione dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale. Il 19 novembre 2025 il Consiglio federale ha deciso di prorogare queste misure di quattro anni a decorrere dal 1° marzo 2026. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca di elaborare una base legale per il contenuto di queste disposizioni di ordinanza.

Situazione iniziale

Il 28 febbraio 2022 il Consiglio federale ha deciso di aderire alle sanzioni imposte dall'Unione europea (UE) nei confronti della Russia a seguito della guerra di aggressione condotta da quest'ultima contro l'Ucraina, rafforzandone così l'impatto. Le misure coercitive adottate a tal fine sono disciplinate nell'ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (di seguito «O-Ucraina»).

L'UE vieta, tra l'altro, la vendita, la fornitura e l'esportazione di materiale d'armamento, beni utilizzabili a fini civili e militari, beni per il rafforzamento militare e tecnologico o per lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza, beni e tecnologie per la navigazione marittima, nonché carboturbi e additivi per carburanti a destinazione della Russia o per un uso in Russia. Anche la fornitura di servizi e la concessione di diritti di proprietà intellettuale in relazione a questi beni sono vietati. Il Consiglio federale ha deciso di inserire questi provvedimenti negli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina.

Per motivi legati al diritto della neutralità, questi provvedimenti non potevano essere emanati soltanto nei confronti della Russia, ma dovevano applicarsi anche all'Ucraina. La legge sugli embarghi (LEmb), che funge da base legale per l'O-Ucraina, consente al Consiglio federale solo di aderire a sanzioni straniere o di riprenderle, ma non di imporre sanzioni che i suoi principali partner commerciali non hanno adottato. Poiché l'UE non prevede misure contro l'Ucraina per i beni in questione, tali provvedimenti dell'O-Ucraina non potevano essere emessi in applicazione della LEmb. In assenza di un'altra base giuridica (p. es. la legge sul materiale bellico copre solo un sottoinsieme del materiale d'armamento interessato dall'embargo sulle armi), i provvedimenti sono stati adottati in applicazione dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale e integrati nell'O-Ucraina. Come previsto dalla Costituzione, il periodo di validità degli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina è limitato nel tempo, attualmente fino al 22 novembre 2026 (art. 2a), 28 febbraio 2026 (art. 4, 5, 9a) e 26 aprile 2026 (art. 9b). Il periodo di validità delle ordinanze emanate dal Consiglio federale in base all'articolo 184 paragrafo 3 della Costituzione federale può essere prorogato una sola volta conformemente all'articolo 7c paragrafo 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'amministrazione. La disposizione dell'ordinanza decade automaticamente se il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale il progetto di una base legale per il contenuto dell'ordinanza entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga.

Contenuto del progetto

Il progetto proposto consente al Consiglio federale di estendere interamente o in parte all'Ucraina le misure coercitive emanate nei confronti della Russia in applicazione dell'articolo 1 capoverso 1 LEmb, se il rispetto degli obblighi di neutralità della Svizzera lo richiede. Ciò crea una base legale per il divieto di esportazione e transito di materiale d'armamento, beni utilizzabili a fini civili e militari, beni per il rafforzamento militare e tecnologico o per lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza, beni e tecnologie per la navigazione marittima, carboturbi e additivi per carburanti a destinazione della Russia o dell'Ucraina o per un uso in Russia o in Ucraina, nonché per i divieti di fornitura di servizi e di concessione di diritti di proprietà intellettuale in relazione a tali beni. Allo stesso tempo, non sarà più necessario ricorrere all'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.) nel caso di ulteriori misure coercitive dell'UE contro la Russia di portata militare. La normativa proposta non comporta alcun cambiamento materiale della politica svizzera in materia di sanzioni internazionali.

Indice

1	Situazione iniziale	4
1.1	Necessità di agire e obiettivi	4
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	5
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	8
2	Confronto con il diritto estero, in particolare con quello europeo	9
3	Punti essenziali del progetto	9
3.1	La normativa proposta	9
3.2	Compatibilità tra compiti e finanze	9
3.3	Attuazione	9
4	Spiegazioni relative alle disposizioni	9
5	Ripercussioni	10
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	10
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	10
5.3	Ripercussioni per l'economia	10
5.4	Ripercussioni sulla politica estera	11
6	Aspetti giuridici	11
6.1	Costituzionalità	11
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	11
6.3	Forma dell'atto	11
6.4	Subordinazione al freno alle spese	11

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Secondo l'articolo 1 capoverso 1 della legge del 22 marzo 2002 sugli embarghi (LEmb; RS 946.31), la Confederazione può disporre misure coercitive (di seguito: sanzioni) per applicare sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico, in particolare i diritti dell'uomo, adottate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) o dai principali partner commerciali della Svizzera. Dalla sua adesione all'ONU nel 2002, la Svizzera è tenuta, sulla base del diritto internazionale pubblico, ad applicare a sua volta le sanzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU ai sensi del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite (Statuto delle Nazioni Unite; RS 0.120). Con «principali partner commerciali» si intende sostanzialmente l'UE; finora il Consiglio federale non ha mai applicato altre sanzioni. Non vi sono tuttavia obblighi politici o giuridici che impongano alla Svizzera di adottare le sanzioni dell'UE. Dopo un'accurata ponderazione degli interessi, il Consiglio federale decide se è nell'interesse della Svizzera adottare interamente, in parte o affatto le sanzioni dell'UE.

In quanto legge quadro, la LEmb disciplina le questioni di applicazione generale (scopo, competenze, obbligo di informazione, controllo, protezione dei dati, assistenza amministrativa e giuridica, protezione giuridica, disposizioni penali) e costituisce quindi la base per le sanzioni specifiche emesse, ad esempio, nei confronti di uno Stato o di persone fisiche o giuridiche e altre organizzazioni, che il Consiglio federale emette sotto forma di ordinanze. Attualmente si fondano sulla LEmb 28 ordinanze che applicano sanzioni, alle quali si aggiunge l'ordinanza sui diamanti (RS 946.231.11).

In seguito all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina, il 28 febbraio 2022 il Consiglio federale ha deciso di aderire alle sanzioni imposte dall'Unione europea (UE) nei confronti della Russia, rafforzandone così l'impatto. A tal fine ha adottato una revisione totale dell'ordinanza che istituisce provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (O-Ucraina; RS 946.231.176.72).

Secondo la prassi seguita dagli Stati neutrali e secondo la dottrina dominante, il diritto della neutralità non si contrappone in linea di massima all'applicazione di sanzioni. La Svizzera può pertanto aderire alle sanzioni applicate dall'ONU, dall'UE o da qualsiasi altro gruppo di Stati, come ad esempio l'OSCE. Dalla sua adesione all'ONU nel 2002, la Svizzera è ormai tenuta ad aderire alle sanzioni decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU sulla base del capitolo VII dello Statuto dell'ONU. Tuttavia, la forma concreta delle sanzioni può talvolta divergere in applicazione del diritto della neutralità.

La compatibilità di fondo tra neutralità e sanzioni è stata illustrata nel «Rapporto sulla neutralità» allegato al rapporto del Consiglio federale¹ sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta. Nel rapporto si legge che «il Consiglio federale è fondamentalmente disposto a partecipare in futuro anche a sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite. Esso deciderà nel singolo caso, dopo attenta ponderazione degli interessi in gioco, se al ripristino della situazione conforme al diritto internazionale e alla tutela degli interessi svizzeri giovi di più lo stare in disparte oppure la partecipazione»². Dal diritto della neutralità deriva il fatto che la Svizzera è tenuta a rispettare il principio della parità di trattamento in caso di esportazione e transito di beni utilizzabili a fini militari da parte di privati (art. 7 in combinato disposto con l'art. 9 della Convenzione concernente i diritti e doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra [RS 0.515.21]). L'esportazione e il transito di beni utilizzabili a fini militari provenienti dalle scorte statali sono vietati dal diritto della

¹ FF 1994 I 130

² FF 1994 I 130, in particolare pag. 208 segg.

neutralità. Secondo la prassi svizzera, questo obbligo si applica solo ai beni e ai servizi che contribuiscono direttamente e in modo rilevante alle capacità di combattimento delle parti in conflitto. Occorre valutare caso per caso se un bene soddisfa tali requisiti.

In seguito all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina, l'UE vieta, tra l'altro, la vendita, la fornitura e l'esportazione di materiale d'armamento, beni utilizzabili a fini civili e militari, beni per il rafforzamento militare e tecnologico o per lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza, beni e tecnologie per la navigazione marittima, nonché carboturbi e additivi per carburanti a destinazione della Russia o per un uso in Russia. Anche la fornitura di servizi e la concessione di diritti di proprietà intellettuale in relazione a questi beni sono vietati.

Nel caso di materiale d'armamento, beni utilizzabili a fini civili e militari, beni per il rafforzamento militare e tecnologico o per lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza, beni e tecnologie per la navigazione marittima, nonché carboturbi additivi per carburanti è possibile sia un utilizzo civile che militare. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di applicare tali misure anche all'Ucraina (materiale d'armamento conformemente all'art. 2a dell'O-Ucraina e determinati beni utilizzabili a fini civili e militari conformemente all'art. 4 dell'O-Ucraina destinati a fini militari o a destinatari finali militari) e di assoggettare le esportazioni verso l'Ucraina all'obbligo di autorizzazione (determinati beni utilizzabili a fini civili e militari conformemente all'art. 4 dell'O-Ucraina, beni per il rafforzamento militare e tecnologico o per lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza conformemente all'art. 5 dell'O-Ucraina, beni e tecnologie per la navigazione marittima conformemente all'art. 9a dell'O-Ucraina e carboturbi e additivi per carburanti conformemente all'art. 9b dell'O-Ucraina. Queste categorie di beni sono di seguito denominate «beni utilizzabili a fini militari»). Mentre l'esportazione e il transito di beni utilizzabili a fini militari verso o attraverso la Russia e la fornitura di servizi connessi a tali beni o la concessione dei relativi diritti di proprietà intellettuale sono soggetti a un divieto generale, gli obblighi di autorizzazione in riferimento all'Ucraina consentono di garantire il rispetto degli obblighi di neutralità della Svizzera: si esamina infatti caso per caso se i beni sono utilizzati per scopi militari o da un utente finale militare. In queste circostanze non viene concessa alcuna autorizzazione.

Poiché l'UE non prevede un divieto di importazione di beni utilizzabili a fini militari nei confronti dell'Ucraina, la decisione del Consiglio federale non poteva basarsi sulla LEmb. Come già precisato sopra, la LEmb consente al Consiglio federale soltanto di applicare le sanzioni decise dall'ONU, dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera – concretamente l'UE –, ma non gli conferisce la facoltà di emanare sanzioni autonomamente. Gli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina sono stati pertanto emanati sulla base dell'articolo 184 paragrafo 3 Cost. (RS 101). La LEmb contiene una riserva in merito (art. 1 cpv. 2).

Secondo l'articolo 7c capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), la durata di validità delle ordinanze che si fondano direttamente sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. è però al massimo di quattro anni. Il periodo di validità degli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina era quindi originariamente limitato al 22 novembre 2026 (art. 2a dell'O-Ucraina) o al 28 febbraio 2026 (art. 4, 5, 9a dell'O-Ucraina) o al 26 aprile 2026 (art. 9b dell'O-Ucraina). L'articolo 7c capoverso 3 LOGA conferisce al Consiglio federale la facoltà di prorogare una volta la durata di validità di un'ordinanza emanata sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. Tuttavia, le disposizioni dell'ordinanza decadono automaticamente entro sei mesi dall'entrata in vigore della proroga se il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale il progetto di una base legale per il contenuto dell'ordinanza.

Il 19 novembre 2025 il Consiglio federale ha deciso di prorogare di quattro anni il periodo di validità degli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina, a decorrere dal 1° marzo 2026. Allo stesso tempo, ha deciso di sottoporre a consultazione la base legale per il divieto di vendita, fornitura, esportazione e transito di beni utilizzabili a fini militari a destinazione dell'Ucraina o per un uso in Ucraina o la fornitura di servizi nonché per la concessione di diritti di proprietà intellettuale in relazione a tali beni.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

1.2.1. Scadenza delle disposizioni in vigore dell'O-Ucraina

Se le disposizioni in questione non venissero mantenute nell'O-Ucraina, le esportazioni di merci tornerebbero a essere regolamentate dalla legge sul materiale bellico (LMB; RS 514.51) e dalla legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI; RS 946.202). Tuttavia, si creerebbero delle lacune rispetto alle attuali norme dell'O-Ucraina, pertanto le esportazioni di beni utilizzabili a fini materiali verso l'Ucraina non potrebbero essere sufficientemente vietate e la Svizzera rischierebbe di essere accusata di violare i propri obblighi di neutralità.

Ciò è dovuto al fatto che la definizione di materiale d'armamento ai sensi dell'articolo 2a dell'O-Ucraina è molto ampia e comprende anche alcuni beni che non sono regolamentati né nell'allegato 3 dell'ordinanza sul controllo dei beni a duplice impiego (OBDI; RS 946.202.1) (beni militari speciali), né nella LMB (materiale bellico), ad esempio attrezzature paramilitari, alcuni componenti o tecnologie per droni.

Anche i beni per il rafforzamento militare e tecnologico o per lo sviluppo del settore della difesa e della sicurezza (art. 5 dell'O-Ucraina), i beni e le tecnologie per la navigazione marittima (art. 9a dell'O-Ucraina) nonché i carboturbi e gli additivi per carburanti (art. 9b dell'O-Ucraina) non sono regolamentati né nella LMB né nella LBDI. Se venisse a mancare la base giuridica che consente di imporre restrizioni su tali beni per un uso in Ucraina, non si potrebbero mantenere in vigore gli attuali provvedimenti nei confronti dell'Ucraina.

Poiché le sanzioni nei confronti della Russia comprendono anche i divieti di fornitura di servizi in relazione ai suddetti beni, in quanto utilizzabili anche a fini militari, se venissero a mancare le disposizioni che prevedono tali divieti la Svizzera potrebbe rispettare solo in parte gli obblighi derivanti dal diritto della neutralità – e solo se i servizi rientrano nel campo di applicazione della legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP; RS 935.41).

Una situazione del genere non sarebbe compatibile con il principio della parità di trattamento previsto dal diritto della neutralità, il quale obbliga la Svizzera a trattare le parti di un conflitto armato internazionale in modo paritario per quanto riguarda l'esportazione e il transito di beni utilizzabili a fini militari da parte di privati (art. 7 in combinato disposto con l'art. 9 della Convenzione concernente i diritti e doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra).

L'abolizione delle misure esistenti relative ai beni in questione per scopi militari sia nei confronti della Russia che dell'Ucraina sarebbe compatibile con i principi della politica di neutralità della Svizzera. In questo caso il pari trattamento delle parti in conflitto sarebbe garantito. Tuttavia, l'abolizione delle misure previste dagli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina è contraria allo scopo dichiarato dell'ordinanza stessa, più volte ribadito dal Consiglio federale, di rafforzare l'effetto delle sanzioni dell'UE e di impedire eventuali operazioni di elusione attraverso il nostro Paese. La Svizzera rischierebbe altrimenti di creare una normativa diversa da quella dell'UE per quanto riguarda l'esportazione e il transito di beni utilizzabili a fini militari verso la Russia o la fornitura dei servizi correlati o la concessione dei diritti di proprietà intellettuale correlati. Le misure relative ai beni utilizzabili a fini militari sono significative nell'ottica dell'obiettivo di limitare le capacità di uno Stato che conduce una guerra in violazione del diritto internazionale. L'abolizione delle misure comporterebbe un rischio elevato di aggiramento delle sanzioni, anche se si tratta di un numero ridotto di transazioni, e di conseguenza la reputazione della Svizzera potrebbe risulterne fortemente danneggiata.

1.2.2. Modifica della legge sugli embarghi

Per mantenere tutte le disposizioni dell'O-Ucraina, sarebbe possibile in linea di principio modificare la LEmb. Inserendo un nuovo articolo, si potrebbe conferire al Consiglio federale la facoltà di estendere interamente o in parte ad altri Stati le sanzioni esistenti. Tuttavia, un tentativo di revisione della LEmb che prevedeva proprio questo è fallito nel 2022³.

All'epoca il Consiglio federale aveva proposto di aggiungere nella LEmb l'articolo 2 capoverso 2^{bis} per conferire al Consiglio federale la facoltà, se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, di

³ FF 2020 611

estendere interamente o in parte ad altri Stati, originariamente non interessati da tali misure, le sanzioni di cui all'articolo 1 capoverso 1 LEmb. La ragione principale della revisione era stata la prevista scadenza del divieto di importare dalla Russia e dall'Ucraina armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari. Queste disposizioni erano state emanate nel 2015 sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. Durante i dibattiti in seno al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati erano state proposte diverse altre modifiche della LEmb. In particolare, era stato chiesto di introdurre la possibilità proposta dal Consiglio federale di estendere unilateralmente le sanzioni non solo agli Stati, ma anche ad individui e ad altre entità. Inoltre, era stato aggiunto un ulteriore articolo al disegno di legge, secondo il quale le misure del Consiglio federale non dovevano mettere le imprese svizzere in una posizione di svantaggio rispetto ai loro concorrenti stranieri. Mentre il Consiglio degli Stati si era espresso a favore della modifica della LEmb nella votazione finale, il Consiglio nazionale l'aveva respinta⁴.

La disposizione proposta all'epoca, se inclusa nella LEmb, avrebbe previsto la possibilità di estendere le sanzioni ad altri Stati (così come a individui e altre entità) non solo per la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, ma per tutte le sanzioni. Tuttavia, questa opzione non è stata seguita, perché l'emanazione di una nuova legge limitata alle misure in relazione alla situazione in Ucraina consente di tenere conto della particolare rilevanza di questo regime di sanzioni a livello economico e di politica estera e permette al Consiglio federale di includere anche future misure simili in tale regime.

1.2.3. Legge federale sul rispetto degli obblighi di neutralità in relazione alla situazione in Ucraina

Con l'emanazione della legge federale sul rispetto degli obblighi di neutralità in relazione alla situazione in Ucraina, il Consiglio federale intende innanzitutto creare una base giuridica complementare per le misure relative ai beni utilizzabili a fini militari a destinazione dell'Ucraina o per un uso in Ucraina. L'emanazione di una nuova legge limitata alle misure in relazione alla situazione in Ucraina tiene conto della particolare rilevanza di questo regime di sanzioni a livello economico e di politica estera e al tempo stesso permette al Consiglio federale di includere anche future misure simili in tale regime anziché dover emanare una normativa per ogni singolo caso. Si tratta di un aspetto importante, perché l'UE continua a imporre regolarmente nuove sanzioni e sottopone a restrizioni all'esportazione verso la Russia nuovi beni che rientrano in uno degli articoli in scadenza. Inoltre, le altre 27 ordinanze sanzionatorie non contengono misure temporanee basate direttamente sulla Costituzione. Pertanto, anche alla luce dei dibattiti parlamentari, non appare necessario introdurre tale regolamentazione per tutti i regimi sanzionatori. Anche se spesso le sanzioni restano in vigore a lungo, sono generalmente di natura temporanea. Per questo motivo, oltre che per la grande sensibilità politica in relazione alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, si è previsto di limitare la legge a 10 anni. Qualora fosse necessario mantenere in vigore le misure oltre tale termine, sarebbe possibile prorogare la durata di validità della legge.

Già oggi il Consiglio federale ha la facoltà, in virtù dell'articolo 184 capoverso 3 Cost., di estendere, interamente o in parte, le sanzioni ad altri Stati. La scadenza delle disposizioni relative al divieto di importazione di armi da fuoco, relative parti e munizioni nonché esplosivi, pezzi pirotecnici o polvere da fuoco a fini militari nel 2019 e l'attuale scadenza delle misure relative ai beni utilizzabili a fini militari dimostrano che, per motivi legati al diritto della neutralità, è opportuno adottare una base giuridica formale in relazione alle sanzioni imposte nei confronti della Russia. Come detto, le sanzioni sono di fatto concepite in genere come misure limitate nel tempo: con l'applicazione di sanzioni nei confronti di uno Stato o di persone fisiche o giuridiche e di altre organizzazioni si mira a modificarne il comportamento e a far sì che in futuro agiscano in maniera conforme al diritto internazionale, dopodiché le sanzioni potranno essere abolite. In realtà, le sanzioni rimangono spesso in vigore per periodi lunghi e in molti casi superano la durata di validità di quattro anni prevista dalla LOGA per le ordinanze basate sull'articolo 184 capoverso 3 Cost.

La legge federale sul rispetto degli obblighi di neutralità in relazione alla situazione in Ucraina serve per conferire al Consiglio federale la facoltà di estendere all'Ucraina, interamente o in parte, le sanzioni emanate nei confronti della Russia secondo l'articolo 1 capoverso 1 LEmb, se la tutela

⁴ I documenti sono disponibili qui: [19.085 | Legge sugli embarghi. Modifica | Affare | Il Parlamento svizzero](#)

degli obblighi di neutralità del Paese lo richiede. Da un lato, si crea una base legale per il contenuto degli articoli 2 a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina e, dall'altro, si tiene conto del principio dello Stato di diritto della limitazione del diritto di necessità. Grazie alla creazione di una base giuridica ordinaria, in casi analoghi relativi ad altre sanzioni imposte alla Russia, non sarà più necessario ricorrere al diritto di necessità.

La politica del Consiglio federale per quanto riguarda le sanzioni economiche internazionali non viene modificata materialmente dalla normativa proposta. La Confederazione continua ad essere autorizzata unicamente, sulla base della LEmb, a disporre misure coercitive per applicare le sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico, in particolare i diritti dell'uomo, adottate dall'ONU, dall'OSCE o dai principali partner commerciali della Svizzera. Se l'UE impone sanzioni nei confronti della Russia, il Consiglio federale continuerà a decidere caso per caso, come avvenuto finora, se la Svizzera aderisce del tutto, in parte o per nulla ai provvedimenti dell'Unione. Per la sua decisione, il Consiglio federale si baserà su vari criteri giuridici, di politica estera e di politica economica esterna. Nel suo rapporto del 19 ottobre 2018⁵ sulla partecipazione della Confederazione all'applicazione di sanzioni economiche, la Commissione di gestione del Consiglio degli Stati giunge alla conclusione che i criteri menzionati rappresentino / rappresentano una buona base decisionale per il Consiglio federale e permettano una ponderazione adeguata degli interessi. Se il Consiglio federale decide di adottare interamente o in parte le sanzioni dell'UE o di adottare misure per impedirne l'elusione, in futuro, in virtù della legge federale sul rispetto degli obblighi di neutralità in relazione alla situazione in Ucraina, potrà decidere di estendere interamente o in parte le sanzioni contro la Russia all'Ucraina, se il rispetto degli obblighi di neutralità del Paese lo richiede.

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

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024⁶ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024⁷ sul programma di legislatura 2023–2027. Tuttavia, è compatibile con gli obiettivi del programma di legislatura e, in particolare, è in linea con la Strategia di politica estera 2024-2027⁸, che doveva essere adottata conformemente all'articolo 16 cifra 82 del decreto federale del 6 giugno 2024. Alla cifra 6.2 dello stesso testo si precisa che il diritto della neutralità impone obblighi in ambito militare. Mentre le sanzioni, che regolano per lo più attività economiche, non incidono sul diritto della neutralità, ai beni militari che influenzano la capacità di combattimento delle parti in guerra si applica il principio della parità di trattamento derivante dal diritto della neutralità⁹. Il progetto è anche in linea con le spiegazioni del Consiglio federale contenute nel messaggio del 24 gennaio 2024 sul programma di legislatura 2023-2027, in cui si afferma l'obbligo per gli Stati neutrali di trattare tutte le parti in guerra in modo paritario per quanto riguarda l'esportazione di beni d'armamento¹⁰.

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

⁵ Il rapporto sui risultati della consultazione può essere consultato all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DEFR.

⁶ FF 2024 525

⁷ FF 2024 1440

⁸ Il rapporto è scaricabile all'indirizzo www.dfae.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera

⁹ Art. 7 in combinato disposto con l'art. 9 della Convenzione concernente i diritti e doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra.

¹⁰ FF 2024 525, pag. 18 segg.

2 Confronto con il diritto estero, in particolare con quello europeo

La politica del Consiglio federale in materia di sanzioni internazionali dipende dalle condizioni specifiche della Svizzera. Si tratta, in particolare, delle disposizioni della LEmb, della neutralità e della non appartenenza all'UE. Essendo pertanto difficile trarre conclusioni valide per la Svizzera dal diritto comparato, si è deciso di non effettuare tale confronto.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Il progetto crea una base giuridica per vietare l'esportazione e il transito di beni utilizzabili a fini militari in Ucraina, nonché la fornitura di servizi o la concessione di diritti di proprietà intellettuale in relazione a tali beni. Gli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina possono quindi rimanere in vigore. Inoltre, con la normativa proposta non sarà più necessario ricorrere in casi analoghi (in relazione a sanzioni emanate nei confronti della Russia) all'articolo 184 capoverso 3 Cost. e, pertanto, viene meno anche il limite temporale ivi previsto per le disposizioni emanate sulla base di tale articolo. A tal fine, è prevista l'emanazione di una legge speciale che consenta al Consiglio federale di estendere interamente o in parte all'Ucraina le sanzioni imposte alla Russia secondo l'articolo 1 capoverso 1 LEmb, se il rispetto degli obblighi di neutralità lo richiede.

3.2 Compatibilità tra compiti e finanze

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

3.3 Attuazione

Le sanzioni concrete, disposte per esempio nei confronti di uno Stato o di persone fisiche e giuridiche e altre organizzazioni, sono emanate dal Consiglio federale sotto forma di ordinanze. Il Consiglio federale è inoltre responsabile dell'estensione parziale o totale all'Ucraina delle sanzioni imposte alla Russia secondo l'articolo 1 capoverso 1 LEmb, se il rispetto degli obblighi di neutralità lo richiede.

4 Spiegazioni relative alle disposizioni

Art. 1

L'articolo 1 conferisce al Consiglio federale la facoltà di estendere interamente o in parte all'Ucraina le sanzioni imposte alla Russia secondo l'articolo 1 capoverso 1 LEmb, senza che tali sanzioni siano state imposte all'Ucraina dall'UE, se il rispetto degli obblighi di neutralità della Svizzera lo richiede.

Il principio della parità di trattamento secondo il diritto della neutralità obbliga la Svizzera a trattare le parti di un conflitto armato internazionale in modo paritario per quanto riguarda l'esportazione e il transito di beni utilizzabili a fini militari da parte di privati (art. 7 in combinato disposto con l'art. 9 della Convenzione concernente i diritti e doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra). Secondo la prassi, ciò avviene se i beni o i servizi sono destinati in tutto o in parte a fini militari o a destinatari finali militari. Per quanto riguarda le sanzioni contro la Russia, ciò significa che nemmeno verso l'Ucraina, essendo una delle due parti in conflitto, possono essere effettuate esportazioni che siano per loro natura destinate a scopi militari. Va prestata attenzione anche alla parità di trattamento delle parti in conflitto per quanto riguarda la fornitura di servizi o la concessione di diritti di proprietà intellettuale in relazione ai beni utilizzabili a fini militari.

In considerazione degli obblighi della Svizzera derivanti dal diritto della neutralità – in particolare il principio della parità di trattamento – e della mancanza di possibilità di un'ulteriore proroga delle sanzioni in base all'articolo 184 capoverso 3 Cost., il mantenimento delle misure richiede una base legale formale. Dal punto di vista del diritto della neutralità, è quindi essenziale che tale facoltà del Consiglio federale si fondi su una base legale.

Conformemente all'articolo 1 capoverso 2, si applicano le disposizioni della LEmb relative al controllo, alla protezione dei dati e alla cooperazione tra autorità, alla protezione giuridica nonché alle disposizioni e misure penali. L'articolo 1 capoverso 2 lettera b precisa i casi in cui si applicano le disposizioni penali della LEmb. In particolare, si tratta dei casi in cui vi è stata una violazione delle misure coercitive secondo la presente legge (n. 1) o dell'obbligo di cooperazione ai sensi degli articoli 3 e 4 LEmb (n. 2).

Le sanzioni di cui all'articolo 1 sono misure nei confronti dell'Ucraina equivalenti alle sanzioni imposte alla Russia in base alla LEmb, necessarie in virtù del principio di parità di trattamento derivante dal diritto della neutralità.

Art. 2

Anche se spesso le sanzioni basate sulla LEmb restano in vigore a lungo, sono generalmente di natura temporanea. Per questo motivo, oltre che per la grande sensibilità politica in relazione alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, si è previsto di limitare la legge a 10 anni. Qualora fosse necessario mantenere in vigore le misure oltre tale termine, sarebbe possibile prorogare la durata di validità della legge.

Art. 2

Anche se spesso le sanzioni basate sulla LEmb restano in vigore a lungo, sono generalmente di natura temporanea. Per questo motivo, oltre che per la grande sensibilità politica in relazione alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, si è previsto di limitare la legge a 10 anni. Qualora fosse necessario mantenere in vigore le misure oltre tale termine, sarebbe possibile prorogare la durata di validità della legge.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

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

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

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

5.3 Ripercussioni per l'economia

Non sono da attendersi ripercussioni per l'economia. Sul piano materiale la politica svizzera in materia di sanzioni rimane invariata, lo stesso dicasi per le disposizioni già esistenti. Il Consiglio federale dispone già oggi della facoltà di estendere le sanzioni in singoli casi, come dimostrano gli articoli 2a, 4, 5, 9a e 9b dell'O-Ucraina. Il progetto non crea quindi nuove possibilità di estensione delle misure sanzionatorie, ma sostituisce la base giuridica delle misure esistenti derivante dal diritto di necessità con una base giuridica ordinaria.

5.4 Ripercussioni sulla politica estera

Il progetto di legge permette di rafforzare l'esecuzione della politica svizzera in materia di sanzioni e garantisce il rispetto del diritto della neutralità. La normativa proposta non comporta alcun cambiamento materiale della politica svizzera in materia di sanzioni internazionali.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto di legge si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione piena competenza in materia di affari esteri.

La competenza della Confederazione in materia di affari esteri è ampia e fondamentalmente di carattere generale¹¹. Essa comprende tutte le questioni in cui la Confederazione rappresenta i valori e gli interessi della Svizzera nelle relazioni internazionali. La neutralità non è da considerarsi un obiettivo diretto della politica estera, ma, in quanto mezzo per garantire l'indipendenza della Svizzera, svolge almeno indirettamente un ruolo nel raggiungimento degli obiettivi di politica estera sanciti nella Costituzione¹².

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Il progetto comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (entrambi i casi comporterebbero spese superiori a una delle soglie previste).

¹¹ Ehrenzeller Bernhard/Portmann Roland, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 54 N 10

¹² Angelehnt an Ehrenzeller Bernhard/Portmann Roland, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 54 N 36