



Allegato

Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati**

dell'11 marzo 2015

L'essenziale in breve

Negli ultimi 15 anni la Svizzera ha stretto numerose cooperazioni internazionali nel settore militare. Le Commissioni della gestione (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione di tali cooperazioni. Nel giugno 2013 la sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG del Consiglio degli Stati ha deciso che occorre verificare le cooperazioni sia nell'ambito dell'istruzione militare sia in quello dell'armamento. L'accento è stato posto sulle prescrizioni legali e sui criteri strategici alla base della cooperazione internazionale e sulla loro osservanza, segnatamente all'atto della conclusione di accordi internazionali con singoli Stati nell'ambito della cooperazione in materia d'istruzione militare e di armamenti. Non è stata invece presa in considerazione la cooperazione multilaterale nel quadro di organizzazioni internazionali, in particolare la cooperazione con la NATO.

Il CPA ha condotto un'analisi sistematica della documentazione amministrativa e degli accordi concernenti la cooperazione nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento con altri Paesi. Raccogliere tutti gli accordi si è rivelato un'impresa difficile e dispendiosa. Quale complemento sono stati quindi condotti colloqui con collaboratori dell'Amministrazione federale e analizzati statisticamente dati amministrativi già esistenti relativi ad attività internazionali.

Settore dell'istruzione: cooperazione internazionale migliore che nel settore dell'armamento

La competenza di concludere accordi di cooperazione internazionale nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento è conferita al Consiglio federale, mentre dell'attuazione sono responsabili il settore dipartimentale Difesa per quanto riguarda l'istruzione militare e armasuisse nel caso della cooperazione internazionale in materia di armamenti. I risultati della valutazione differiscono per i due settori considerati: nonostante le prescrizioni legali generiche concretizzate solo parzialmente a livello strategico, la cooperazione internazionale nel settore dell'istruzione è giudicata, nel suo complesso, conforme alla legge e opportuna, mentre il CPA è più critico per quanto concerne la cooperazione in materia di armamenti.

Le lacune evidenziate nel presente rapporto riguardano in misura maggiore la cooperazione in materia di armamenti piuttosto che quella nel settore dell'istruzione.

Accordi in materia di cooperazione esistenti poco trasparenti

In entrambi i settori né gli accordi quadro né gli accordi d'esecuzione sono pubblicati in modo completo in uno degli elenchi esistenti (Raccolta sistematica del diritto federale, rapporto annuale all'attenzione del Parlamento sui trattati internazionali conclusi dal Consiglio federale, banca dati del DFAE sui trattati internazionali). Risulta quindi difficile ottenere una panoramica completa degli accordi esistenti. Il CPA ritiene inoltre in parte insufficienti le motivazioni che giustificano tali lacune e

s'interroga sulla fondatezza di classificare gli accordi quadro nel settore dell'armamento come trattati di portata limitata non destinati alla pubblicazione.

Valore giuridico poco chiaro degli accordi in materia di armamenti

Non è possibile dedurre dal titolo, bensì dal contenuto, se convenzioni internazionali siano o no giuridicamente vincolanti. Contrariamente alle raccomandazioni del DFAE, gli accordi quadro in materia di armamenti sono denominati «memorandum d'intesa» (Memorandum of Understanding, MoU), termine a dire il vero previsto soltanto per accordi non vincolanti. Non tutti i collaboratori di armasuisse interpellati si rendevano conto del carattere giuridicamente vincolante degli accordi quadro. Nel settore dell'armamento, inoltre, non tutti gli accordi d'esecuzione venivano approvati in modo sistematico dal Consiglio federale o da un servizio da esso designato e l'Assemblea federale non era informata esaurientemente della loro conclusione.

Gestione carente nel settore dell'armamento

In netto contrasto con il settore dell'istruzione, in cui le singole attività internazionali dell'esercito sono registrate e verificate in modo centralizzato, nel settore dell'armamento manca una gestione. Da un lato non esistono criteri strategici chiari che potrebbero fungere da base per la gestione, mentre dall'altro manca anche un'istanza che gestisca: lo stato maggiore Relazioni esterne di armasuisse registra in modo centralizzato soltanto gli accordi quadro, mentre non ha alcuna panoramica degli accordi d'esecuzione e delle singole attività. Svolge unicamente una funzione di supporto nell'esecuzione di attività internazionali mediante i singoli settori di competenza e non assume finora compiti di controlling.

Incertezza sugli obiettivi da perseguire

Le prescrizioni legali e i criteri strategici alla base delle cooperazioni internazionali nel settore militare sono molto generici. Secondo gli obiettivi strategici superiori le cooperazioni internazionali sono uno strumento utile alla Svizzera per contrastare in modo efficiente ed efficace le minacce alla propria sicurezza e i pericoli. Nel settore dell'istruzione ogni attività internazionale è sottoposta a verifica, ma senza che gli obiettivi strategici rappresentino un criterio. Nel settore dell'armamento le cooperazioni internazionali non sono nemmeno collegate direttamente con detti obiettivi. In entrambi i settori non è inoltre chiaro in che misura le cooperazioni internazionali apportino un contributo alle diverse missioni dell'esercito.

Effetti sulla politica estera non sufficientemente considerati

L'esercito verifica sistematicamente se le sue attività internazionali nel settore dell'istruzione soddisfano il criterio di opportunità in termini di politica estera. Per quanto riguarda il settore dell'armamento, invece, il Consiglio federale ha definito soltanto di recente, in seguito a un'ispezione delle CdG, criteri strategici e approcci gestionali mediante i quali verificare in futuro la sostenibilità delle acquisizioni in termini di politica estera. In quale misura ciò accadrà in modo sistematico e unitario rimane da vedere. Il CPA si chiede inoltre – alla luce delle dichiarazioni fatte dai collaboratori dell'Amministrazione federale interpellati – se si sia sufficiente-

mente consapevoli del fatto che la Svizzera, concludendo accordi quadro nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento, stringe con altri Stati legami a lungo termine portatori di un valore simbolico in termini di politica estera che trascende il settore militare

Indice

L'essenziale in breve	1150
1 Introduzione	1155
1.1 Motivo della valutazione	1155
1.2 Oggetto e questioni	1155
1.3 Procedura	1157
1.4 Struttura del rapporto	1158
2 Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento	1158
2.1 Accordi di cooperazione	1159
2.1.1 Accordi quadro	1159
2.1.2 Accordi d'esecuzione	1161
2.2 Attività di cooperazione	1162
2.2.1 Attività d'istruzione	1162
2.2.2 Attività nel settore dell'armamento	1166
3 Prescrizioni legali e loro attuazione	1169
3.1 Chiarezza del quadro legale	1169
3.1.1 Contenuto delle cooperazioni	1170
3.1.2 Conclusione di accordi internazionali	1171
3.2 Rispetto delle prescrizioni legali	1174
3.2.1 Contenuto delle cooperazioni	1174
3.2.2 Conclusione di accordi internazionali	1175
4 Criteri strategici e loro attuazione	1178
4.1 Chiarezza dei criteri strategici	1178
4.1.1 Obiettivi	1179
4.1.2 Linee guida	1180
4.1.3 Priorità tematiche	1180
4.1.4 Priorità geografiche	1181
4.2 Rispetto dei criteri strategici	1181
4.2.1 Conclusione di accordi	1182
4.2.2 Esecuzione di attività	1183
4.2.3 Riesame della strategia	1184
5 Adeguatezza delle relazioni	1185
5.1 Relazioni tra istruzione e armamento	1185
5.2 Relazioni con la politica estera	1186
6 Conclusioni	1187
6.1 L'istruzione militare valutata meglio dell'armamento	1187
6.2 Accordi esistenti poco trasparenti	1188
6.3 Valore giuridico poco chiaro degli accordi in materia di armamenti	1189

6.4	Gestione carente nel settore dell'armamento	1189
6.5	Incertezza sugli obiettivi da perseguire	1190
6.6	Effetti sulla politica estera non sufficientemente considerati	1191
Elenco delle abbreviazioni		1193
Bibliografia		1195
Elenco degli interlocutori		1197
Elenco degli accordi quadro		1198
Impressum		1201

Rapporto

Il presente rapporto contiene i principali risultati della valutazione. Descrizioni e apprezzamenti dettagliati si trovano nella documentazione pertinente¹.

1 Introduzione

1.1 Motivo della valutazione

Dalla pubblicazione del rapporto sulla politica di sicurezza 2000 la strategia di base della Svizzera si fonda sulla «sicurezza attraverso la cooperazione»². Ciò significa che Consiglio federale ed esercito si mettono attivamente alla ricerca di possibilità di cooperare con altre forze armate e sfruttano per sé tali possibilità, ad esempio per verificare le proprie capacità, acquisire nuove conoscenze o effettuare esercitazioni e test che non è possibile svolgere in Svizzera. A questo scopo il Consiglio federale ha concluso numerosi accordi di cooperazione nel settore militare con altri Paesi, ma è stato oggetto di critiche che denunciano la mancanza di direttive operative strategiche chiare³. Ripetutamente, inoltre, singole cooperazioni sono finite sulle prime pagine dei giornali, ad esempio la cooperazione con la Svezia per il previsto acquisto di aviogetti da combattimento o l'istruzione impartita a soldati russi nelle montagne svizzere.

Alla luce di queste considerazioni, il 24 gennaio 2013 le CdG delle Camere federali hanno deciso di incaricare il CPA di effettuare una valutazione delle cooperazioni internazionali nel settore militare.

1.2 Oggetto e questioni

Sulla base di una bozza di progetto del CPA, il 27 giugno 2013 la sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso che il CPA avrebbe esaminato i due settori principali della cooperazione internazionale nel settore militare (eccettuato il promovimento militare della pace): la *cooperazione in materia d'istruzione militare*, la cui attuazione è di competenza del settore dipartimentale Difesa, e la *cooperazione in materia di armamenti*, per la cui esecuzione è responsabile armasuisse.

- ¹ Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento, documentazione annessa al rapporto del CPA del 15 marzo 2015 all'attenzione della CdG del Consiglio degli Stati. La documentazione, in lingua originale tedesca, è disponibile sotto: www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione > Pubblicazioni.
- ² Sicurezza attraverso la cooperazione. Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 7 giugno 1999 concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIK 2000; FF 1999 6597)
- ³ Möckli, Daniel (2012): Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik n. 126 (disponibile soltanto in ted.)

In entrambi i settori il CPA poteva basarsi su indagini già esistenti: recentemente i processi relativi alla cooperazione nell'ambito dell'istruzione erano stati oggetto di un esame da parte del Controllo federale delle finanze (CDF)⁴ (cfr. n. 3.1.2), mentre una valutazione precedente del CPA⁵ e i lavori successivi della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N)⁶ avevano analizzato il modo in cui vengono presi in considerazione gli aspetti di politica estera quando si tratta di acquistare armamenti (cfr. n. 5.2). La Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG), infine, si era occupata in passato per due volte della cooperazione internazionale nell'ambito dell'istruzione dei piloti militari⁷. La sua analisi è stata tra l'altro all'origine della disposizione, iscritta esplicitamente nel 2000 nell'articolo 48a della legge militare (LM)⁸, che conferisce al Consiglio federale la competenza di concludere autonomamente accordi internazionali⁹ di cooperazione nell'ambito dell'istruzione, competenza che, per principio, appartiene al Parlamento¹⁰. Dieci anni dopo al Consiglio federale è stata attribuita, in virtù dell'articolo 109b LM, la competenza legale di concludere accordi internazionali di cooperazione in materia di armamenti (cfr. n. 3.1).

La presente valutazione è incentrata sul modo in cui il Consiglio federale fa uso della sua competenza di concludere *accordi internazionali* nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento. Finora la Svizzera coopera nel settore militare soprattutto su un piano *bilaterale* o *multinazionale (con uno o più Stati)*. A livello multilaterale (nell'ambito di organizzazioni internazionali) è invece molto meno attiva, motivo per cui questo tipo di cooperazione è stato escluso dal presente esame¹¹.

⁴ Prüfbericht der EFK vom 13 Dez. 2012: Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS (disponibile soltanto in ted.)

⁵ Rapporto del CPA alla CdG-N del 18 ott. 2007 sul DDPS e l'acquisto di armamenti (FF **2008** 3045)

⁶ Rapporto della CdG-N del 23 nov. 2007 sul DDPS e l'acquisto di armamenti (FF **2008** 3027); parere del Consiglio federale del 18 mag. 2011 sulla lettera del 4 apr. 2011 della CdG-N concernente il controllo supplementare del rapporto sul DDPS e l'acquisto di armamenti; lettera della CdG-N al Consiglio federale del 7 set. 2011 concernente il controllo supplementare dell'ispezione della CdG-N relativa al DDPS e all'acquisto di armamenti; rapporto del Consiglio federale del 18 mag. 2011; parere del Consiglio federale del 6 nov. 2013 sulla lettera del 7 set. 2011 della CdG-N concernente il controllo supplementare dell'ispezione relativa al DDPS e all'acquisto di armamenti

⁷ Scambio di piloti con il Sudafrica. Rapporto sull'inchiesta della DelCG del 28 set. 1993 (FF **1994** I 81); Allenamenti di piloti militari all'estero durante il periodo 1993–2000: rapporto finale della DelCG delle Camere federali del 15 set. 2000 (FF **2001** 83)

⁸ Legge federale del 3 feb. 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; RS **510.10**)

⁹ Nel presente rapporto i termini «accordo», «trattato» e «convenzione» sono utilizzati come sinonimi per accordi internazionali giuridicamente vincolanti.

¹⁰ Art. 184 cpv. 2 e 166 cpv. 2 Cost.

¹¹ Nel settore militare la Svizzera coopera quasi esclusivamente con la NATO nel quadro del Partenariato per la pace (PPP). Con l'Agenzia europea per la difesa (AED) esiste un accordo, ma non vi sono ancora progetti concreti.

La valutazione ha esaminato le questioni elencate qui di seguito.

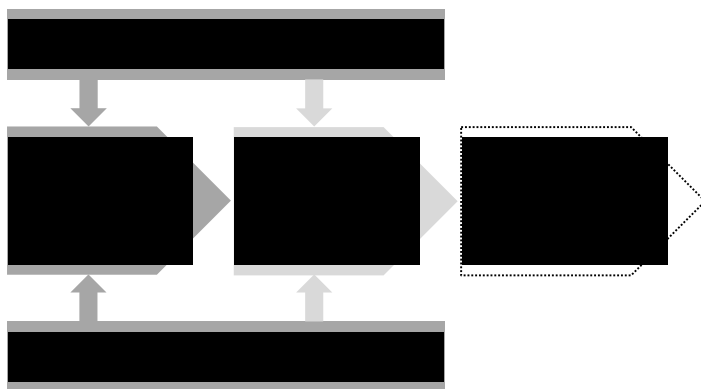
1. Le *prescrizioni legali* concernenti le cooperazioni internazionali sono *chiar*e?
2. I *criteri strategici* concernenti le cooperazioni internazionali sono *chiari*?
3. Le *prescrizioni legali* e i *criteri strategici* nell'ambito delle cooperazioni internazionali sono *rispettati*?
4. Le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento sono *collegate in modo appropriato* sia tra di loro sia con altri interessi di politica estera (a livello di prescrizioni, criteri e attuazione)?

1.3 Procedura

Per rispondere alle questioni di cui sopra, la valutazione si basa sul modello d'analisi illustrato nella figura 1: le prescrizioni legali da un lato e i criteri strategici dall'altro delimitano il quadro entro il quale concludere accordi internazionali. Gli accordi conclusi, a loro volta, fungono da base per svolgere concretamente le attività internazionali che, a loro volta, subiscono l'influenza di prescrizioni legali e criteri strategici. Le attività internazionali esplicano diversi effetti. La questione centrale è di sapere in che misura l'esercito è in grado di compiere meglio la propria missione grazie ad essi.

Figura 1

Modello d'analisi



Legenda: in grigio scuro: elementi principali della valutazione; in grigio chiaro: elementi secondari della valutazione; in bianco: non oggetto della valutazione.

Gli elementi principali della valutazione sono menzionati nei campi in grigio scuro della figura 1: si tratta delle prescrizioni legali, dei criteri strategici e della conclusione di accordi internazionali. Per quanto riguarda le attività internazionali, il CPA

ha valutato soltanto dati già esistenti; poiché occorreva considerare sia l'istruzione militare sia l'armamento, un rilevamento dei dati effettuato direttamente dal CPA avrebbe travalicato il quadro della valutazione. Non sono stati esaminati direttamente gli effetti, ma soltanto gli obiettivi degli accordi e delle attività.

Il CPA si è basato innanzitutto su analisi della documentazione (leggi, ordinanze, direttive, documenti strategici, testi di accordi). Raccogliere i documenti importanti, in particolare tutti i testi degli accordi¹², si è rivelata un'operazione complessa che ha richiesto tempo. Ad analisi conclusa, inoltre, nel settore dell'istruzione sono venuti alla luce altri accordi quadro e in quello dell'armamento armasuisse non è riuscita sino alla fine a garantire al CPA che le fossero stati consegnati tutti gli accordi d'esecuzione. L'eventuale mancanza di singoli trattati, tuttavia, non dovrebbe pregiudicare il valore informativo della valutazione.

A complemento dell'analisi sono state condotte interviste con i responsabili del settore dipartimentale Difesa e di armasuisse nonché con collaboratori di altri servizi amministrativi interessati, soprattutto della Direzione del diritto internazionale pubblico e dell'Ufficio federale di giustizia. Il CPA ha analizzato inoltre i dati esistenti dei servizi amministrativi concernenti le attività internazionali. Nel settore dell'istruzione erano disponibili dati sistematici, in quello dell'armamento i dati esistenti relativi alle attività internazionali erano invece limitati.

Il CPA ha effettuato le analisi e il rilevamento dei dati tra dicembre 2013 e ottobre 2014. Non potendo coprire tutto il 2014, il periodo considerato dalla valutazione è stato limitato a quattro anni, ossia dall'inizio del 2010 alla fine del 2013. I servizi amministrativi interessati hanno espresso un parere sulla bozza del presente rapporto e sulla documentazione nel gennaio 2015.

1.4 Struttura del rapporto

Il rapporto è strutturato nel modo seguente: nel capitolo 2 sono presentati le attività e gli accordi internazionali esistenti nei settori dell'istruzione e dell'armamento. Il capitolo 3 tratta le prescrizioni legali e il loro rispetto, mentre il 4 è dedicato ai criteri strategici e alla loro attuazione. Dopo essere sempre stati trattati separatamente, nel capitolo 5 i settori istruzione e armamento sono esaminati alla luce dei collegamenti sia reciproci sia con la politica estera. Le conclusioni contemplano infine le cooperazioni internazionali nei due settori nel loro complesso ed evocano gli attuali punti deboli.

2 Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento

La presente valutazione si concentra sugli accordi internazionali di cooperazione nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento che costituiscono la base legale per lo svolgimento di attività di cooperazione con altri Paesi in questi due

¹² Non sono stati oggetto della valutazione eventuali accordi segreti.

settori (cfr. fig. 1, pag. 1157). Il presente capitolo descrive gli accordi di cooperazione esistenti e le attività di cooperazione nei settori dell'istruzione e dell'armamento.

2.1 Accordi di cooperazione

Riassumendo, esistono due tipi di accordi di cooperazione: gli accordi quadro, che disciplinano i principi della cooperazione tra la Svizzera e singoli Paesi, e gli accordi d'esecuzione. Nei settori dell'istruzione e dell'armamento, accordi quadro sono conclusi soprattutto con diversi Stati europei. Per una parte molto limitata delle attività vengono invece conclusi accordi d'esecuzione specifici.

Per accordo internazionale s'intende un trattato di diritto internazionale pubblico, ossia una convenzione scritta e giuridicamente vincolante tra Stati soggetta al diritto internazionale e non a quello nazionale di uno degli Stati contraenti¹³. È determinante che tutti gli Stati contraenti manifestino la volontà di impegnarsi. Come venga denominato il documento scritto – «accordo internazionale», «trattato internazionale», «convenzione» oppure «memorandum d'intesa» (Memorandum of Understanding, MoU), espressione che dovrebbe essere utilizzata, conformemente alla raccomandazione della Direzione del diritto internazionale pubblico, soltanto per dichiarazioni non vincolanti – non determina invece la natura dell'accordo.

Il CPA ha cercato di rilevare tutti gli accordi concernenti l'istruzione militare e l'armamento (cfr. n. 1.3 sulla procedura) distinguendo due tipologie: accordi quadro, che stabiliscono i principi della cooperazione tra due Paesi, e accordi d'esecuzione, che disciplinano l'esecuzione di attività concrete.

2.1.1 Accordi quadro

Tipicamente, gli accordi quadro sono conclusi bilateralmente tra due Stati e disciplinano i principi della cooperazione tra di essi. Stabiliscono segnatamente i temi della cooperazione e disciplinano il trattamento di informazioni classificate, il soggiorno di persone (militari) sul territorio di un altro Stato ai fini della cooperazione, la responsabilità in caso di danni e la ripartizione dei costi.

Nel settore dell'istruzione la Svizzera ha concluso accordi quadro con 16 Stati, mentre nel settore dell'armamento con 15 (cfr. fig. 2 per l'Europa e gli elenchi degli accordi quadro nell'allegato 1).

¹³ Art. 2 cpv. 1 lett. a della Convenzione di Vienna del 23 mag. 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111)

Figura 2

Accordi quadro nei settori dell'istruzione e dell'armamento conclusi con Paesi europei



Legenda: in nero: accordi quadro nei settori dell'istruzione e dell'armamento; in grigio scuro: soltanto accordi quadro nel settore dell'istruzione; in grigio chiaro: soltanto accordi quadro nel settore dell'armamento.

Fonte: CPA; cartina: www.aneiki.com (stato 16 feb. 2015)

La Svizzera ha concluso un accordo quadro concernente *l'istruzione e l'armamento* con tutti gli Stati limitrofi, a eccezione del Liechtenstein che non ha un esercito, e con numerosi altri Stati dell'Europa occidentale. Anche con gli Stati Uniti è in vigore un accordo in entrambi i settori; quello concernente l'istruzione, tuttavia, ha un campo d'applicazione nettamente più limitato rispetto agli accordi quadro conclusi con altri Paesi¹⁴.

Con quattro Stati (Polonia, Russia, Ucraina e Ghana) la Svizzera ha concluso un accordo quadro *soltanto nel settore dell'istruzione*. Il Ghana è un caso speciale: l'accordo, infatti, non disciplina la cooperazione tra i due Stati, bensì il distaccamento di militari svizzeri in un centro d'istruzione per le missioni di pace dell'ONU (Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, KAIPTC) situato in Ghana.

Con tre Stati (Danimarca, Irlanda e Repubblica Ceca) esiste un accordo quadro *soltanto nel settore dell'armamento*.

Con determinati Paesi sono stati conclusi diversi accordi quadro perché singoli trattati si limitano a settori parziali o perché, a complemento di un accordo quadro generale, sono state concordate regole speciali. Nel settore dell'istruzione è il caso di Germania, Belgio (3 accordi ciascuno) e Paesi Bassi (2 accordi). Nel settore dell'armamento, in previsione dell'acquisto di velivoli da combattimento, nel 2012 è

¹⁴ Disciplina unicamente lo scambio di personale con l'US Navy: concerne quindi soltanto una parte delle forze armate e una forma particolare d'istruzione.

stato concluso con la Svezia l'accordo quadro concernente i Gripen, che si aggiunge a quello in vigore dal 2004¹⁵.

2.1.2 Accordi d'esecuzione

Per alcune attività, su desiderio di uno o più Stati interessati si conclude un accordo d'esecuzione denominato spesso accordo tecnico. È questo il caso quando, per un'attività concreta,

- si ritiene utile disciplinare dettagli della cooperazione (per es. attribuzione di frequenze di radiocomunicazione, impiego di determinate armi o apparecchi);
- si ritiene utile convenire disciplinamenti in deroga ai principi dell'accordo quadro, laddove quest'ultimo ne prevede la possibilità (per es. partecipazioni ai costi da parte dello Stato ospite);
- la Svizzera non ha concluso con tutti gli Stati partecipanti un accordo quadro quale base legale e occorre disciplinare lo scambio di informazioni, la responsabilità, la partecipazione ai costi ecc.¹⁶.

Nel caso di attività tra due Stati gli accordi d'esecuzione sono conclusi a livello bilaterale, mentre se le attività si svolgono con tre o più Stati, gli accordi si concludono a livello bilaterale tra lo Stato partecipante e i singoli Stati ospiti oppure a livello multinazionale tra tutti gli Stati che partecipano a dette attività.

Nel settore dell'istruzione, nel periodo in esame (2010–2013) l'esercito ha rilevato 3 290 attività d'istruzione internazionali (cfr. n. 2.2.1), ma ha concluso soltanto 53 accordi d'esecuzione. Solo l'1,6 per cento delle attività d'istruzione si basa perciò su accordi d'esecuzione. A eccezione di quattro accordi multinazionali, tutti gli altri sono stati conclusi a livello bilaterale, pur trattandosi in parte di attività multinazionali.

In testa agli Stati partner vi sono Francia e Germania con 10 accordi d'esecuzione ciascuno conclusi nel periodo in esame. Fra i Paesi con cui la Svizzera ha un accordo quadro di cooperazione nell'ambito dell'istruzione, soltanto con la Finlandia, l'Ucraina e il Ghana non è stato concluso un accordo d'esecuzione. L'accordo quadro con il Ghana non prevede nemmeno una concreta cooperazione. Nell'ambito di attività multinazionali, invece, la Svizzera ha concluso accordi d'esecuzione con 11 Paesi, pur non avendo sottoscritto con essi nessun accordo quadro (cfr. anche il n. 3.2.2).

¹⁵ Lo stesso anno è stata siglata con la Svezia una dichiarazione d'intenti non vincolante per una cooperazione rafforzata nei settori della sicurezza e della difesa. Una dichiarazione d'intenti non vincolante sulla cooperazione in questioni concernenti la difesa esiste dal 2013 anche con Israele. Illustra possibili settori in cui cooperare, ma non contiene disciplinamenti. Dato che le dichiarazioni d'intenti non vincolanti non hanno lo stesso valore degli accordi quadro e non rispondono agli stessi criteri, l'analisi non le contempla.

¹⁶ La valutazione definisce «accordi d'esecuzione» anche accordi tecnici che non sono basati su un accordo quadro bilaterale e che quindi, dal punto di vista legale, non rappresentano accordi d'esecuzione, bensì accordi internazionali autonomi di portata limitata.

Nel settore dell'armamento, nel periodo in esame la Svizzera ha concluso soltanto tre accordi d'esecuzione bilaterali. Gli accordi sono stati siglati con Paesi con cui esisteva già un accordo quadro di cooperazione nel settore dell'armamento (Germania, Danimarca e Finlandia). Esistono inoltre accordi d'esecuzione internazionali che disciplinano la partecipazione a gruppi di utenti (User Groups). Questi ultimi sono organi istituzionalizzati disciplinati contrattualmente in cui sono rappresentati Paesi che utilizzano lo stesso materiale d'armamento (per es. lo stesso modello di panzer). Armasuisse ha notificato al CPA accordi d'esecuzione concernenti quattro gruppi di utenti.

Dei 15 Stati con cui la Svizzera ha concluso un accordo quadro sull'armamento, 11 fanno parte di uno o più gruppi di utenti. Soltanto con quattro Stati con cui ha siglato un accordo quadro la Svizzera non ha alcun accordo d'esecuzione (Francia, Gran Bretagna, Italia, Repubblica Ceca). Per contro, ha collaborato nell'ambito di gruppi di utenti con quattro Paesi extraeuropei (Canada, Australia, Kuwait e Malaysia) pur non avendo siglato con essi un accordo quadro¹⁷.

2.2 Attività di cooperazione

Riassumendo, le attività di cooperazione sono rilevate sistematicamente nel settore dell'istruzione, mentre non lo sono nel settore dell'armamento. L'esercito effettua ogni anno oltre 800 attività con altri Paesi nel settore dell'istruzione, un terzo delle quali con la Germania e un altro terzo con Francia, Austria, Stati Uniti e Gran Bretagna. Nel settore dell'armamento, nel periodo in esame è stato possibile rilevare attività con 19 Stati, con la Germania nettamente in testa seguita da Francia, Austria, Stati Uniti, Finlandia e Svezia.

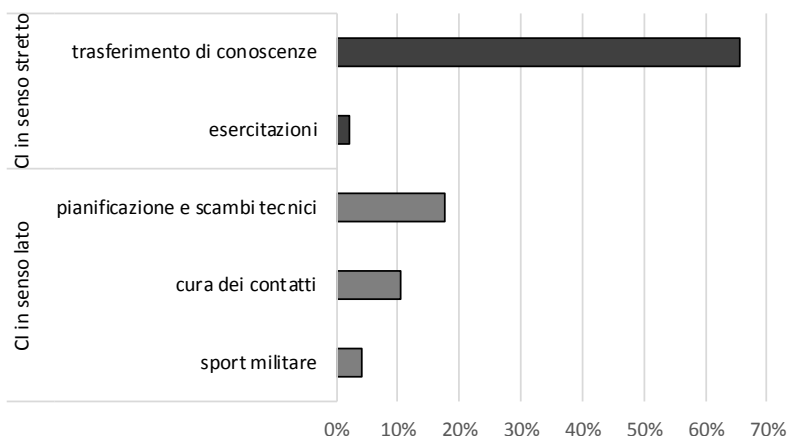
È stato possibile esaminare le attività internazionali nell'ambito della valutazione soltanto sulla base di dati esistenti. Il presente capitolo descrive in primo luogo le attività nel settore dell'istruzione rilevate sistematicamente dall'esercito, seguite da quelle nel settore dell'armamento, in cui i dati disponibili sono lacunosi.

2.2.1 Attività d'istruzione

Nella prospettiva di gestire la procedura di autorizzazione (cfr. n. 4.1.2), l'esercito registra tutti i contatti con l'estero in una banca dati denominata openIBV e sottopone ogni anno ad analisi un insieme di dati rettificato concernente i contatti con l'estero. I dati rettificati relativi al periodo 2010–2013 hanno funto da base anche per le analisi condotte dal CPA. Ne è emerso che, nel quadriennio esaminato, si sono svolte 3 290 attività internazionali di cooperazione nel settore dell'istruzione, il 23 per cento delle quali in Svizzera e il 77 per cento all'estero.

¹⁷ Cfr. anche il n. 3.2.2. Tutti e quattro i Paesi menzionati partecipano all'accordo quadro F/A-18; il Canada, inoltre, partecipa anche al programma di carri armati da combattimento Leopard-2.

Figura 3

Attività d'istruzione a seconda del tipo (2010–2013)

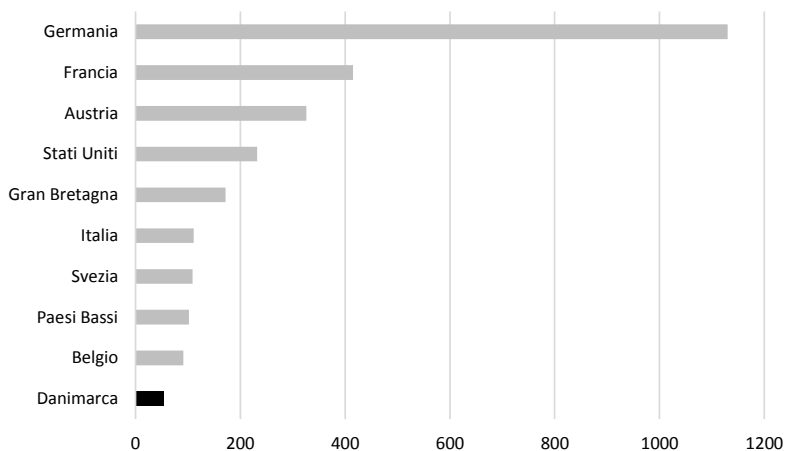
Fonte: openIBV, calcolo del CPA

Il CPA ha attribuito due terzi delle attività alla cooperazione nel settore dell'istruzione in senso stretto (CI i.s.s.). Queste attività servono direttamente ad acquisire attitudini: si tratta di progetti finalizzati al trasferimento di conoscenze o di esercitazioni il cui numero è limitato, che però richiedono una notevole organizzazione (cfr. fig. 3). Per un altro terzo si tratta di attività anch'esse facenti parte della cooperazione nel settore dell'istruzione, ma in senso lato (CI i.s.l.): incontri per pianificare attività internazionali e scambi tecnici – analisi comparative (benchmarking) incluse – attività finalizzate alla cura dei contatti che preparano il terreno ad altre, più concrete e che comprendono anche lo scambio di esperienze istituzionalizzato, nonché i progetti nell'ambito dello sport militare, anch'essi menzionati negli accordi quadro.

Un buon terzo delle attività si è svolto in Germania, di gran lunga il partner più importante della Svizzera (cfr. fig. 4). Un altro terzo in Francia, Austria, negli Stati Uniti e in Gran Bretagna. Con Italia, Svezia, Paesi Bassi e Belgio hanno avuto luogo nel quadriennio in esame circa 100 attività, mentre in Danimarca, il solo Paese rappresentato con cui la Svizzera non ha concluso alcun accordo quadro, se ne sono svolte una cinquantina. Le attività rimanenti, che rappresentano il 17 per cento, sono ripartite su 70 Stati, 53 dei quali ne registrano meno di dieci e 22 un'unica attività in tutto il periodo esaminato (per es. una conferenza, una manifestazione sportiva militare o una visita). L'88 per cento delle 3 290 attività si è svolto con Stati con cui la Svizzera ha concluso un accordo quadro.

Figura 4

Istruzione: i dieci principali Paesi partner della Svizzera in base al numero di attività (2010–2013)

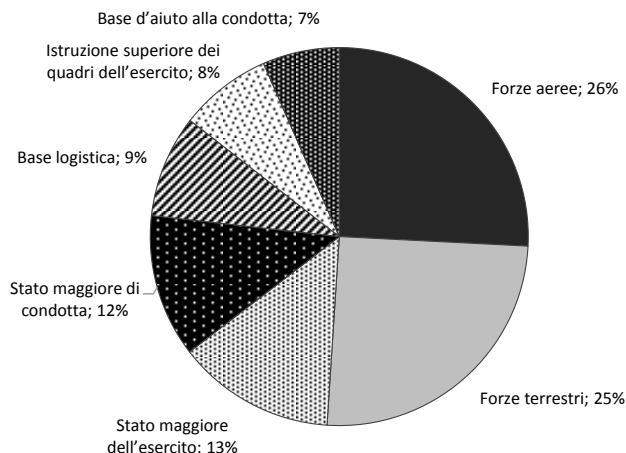


Legenda: in grigio: con accordo quadro; in nero: senza accordo quadro.

Fonte: openIBV, calcolo del CPA

Le Forze aeree e le Forze terrestri hanno svolto ognuna un quarto delle attività d'istruzione. Un altro quarto rientra nei compiti dello Stato maggiore dell'esercito e dello Stato maggiore di condotta dell'esercito, mentre l'ultimo quarto è suddiviso tra le tre rimanenti unità organizzative dell'esercito (cfr. fig. 5).

Figura 5

Attività d'istruzione per unità organizzativa dell'esercito (2010–2013)

Fonte: openIBV, calcolo del CPA

Le attività con certi Paesi concernono unicamente singole unità organizzative: con gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, per esempio, cooperano soprattutto le Forze aeree, mentre nel caso di Francia e Belgio sono le Forze terrestri a fare la parte del leone.

I dati relativi ai costi che figurano nella banca dati possono essere considerati soltanto indicatori di massima poiché si tratta di stime nell'ambito della pianificazione e non di costi effettivi. I dati non sono inoltre verificati sistematicamente¹⁸. Secondo le informazioni disponibili, sono stati messi a preventivo ogni anno per attività all'estero poco meno di 4 milioni di franchi e per ricevere i partner esteri in Svizzera appena mezzo milione di franchi. Quasi due terzi dei costi a preventivo previsti per attività internazionali interessano le Forze aeree, mentre le rimanenti unità organizzative rappresentano una parte del preventivo compresa tra il 5 e il 7 per cento.

Rispetto alle attività delle forze armate estere in Svizzera, quelle dell'esercito svizzero all'estero sono tendenzialmente più brevi e prevedono la partecipazione di meno persone. Le spese per il personale dell'esercito svizzero impegnato in attività all'estero risultano quindi inferiori. La maggior parte delle attività d'istruzione è svolta dal personale professionista dell'esercito; soltanto nel 9 per cento dei casi si trattava di militari di milizia. Gli alti ufficiali superiori vi hanno preso parte nel

¹⁸ L'esercito ha esaminato la possibilità di collegare la banca dati con dati concernenti conteggi prodotti dalla contabilità, ma l'ha respinta per motivi tecnici e a causa dei costi elevati.

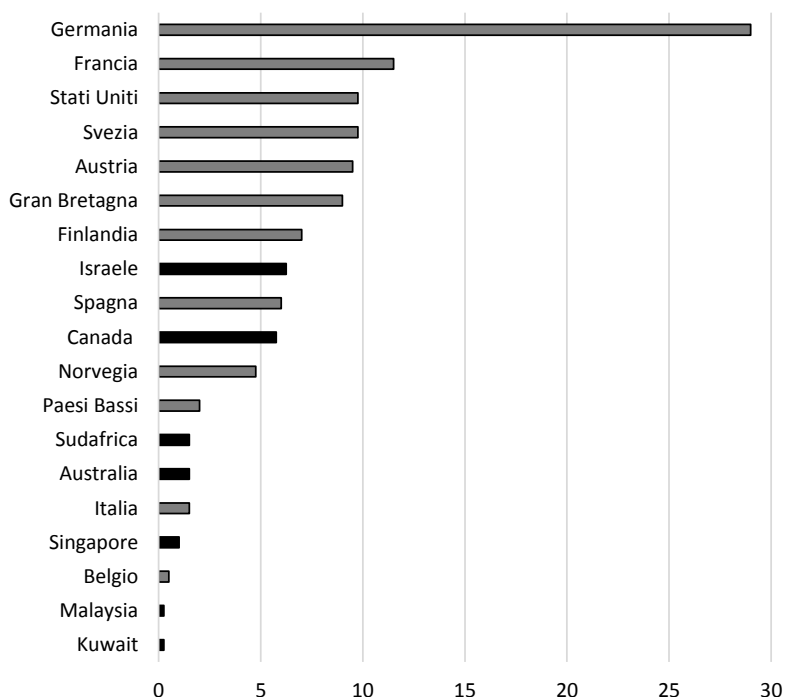
13 per cento dei casi prevalentemente nell'ambito di attività di pianificazione e scambio di conoscenze tecniche e di cura delle relazioni.

2.2.2 Attività nel settore dell'armamento

L'analisi delle attività di cooperazione nel settore dell'armamento si fonda su elenchi redatti annualmente allo scopo di pianificare gli incontri dei capi dell'armamento e su cui figurano i temi e i progetti raggruppati per Paesi. I dati, rispetto a quelli concernenti le attività d'istruzione, sono molto più imprecisi e disomogenei. Le attività non sono rilevate singolarmente. Gli elenchi forniscono dunque soltanto una panoramica approssimativa delle attività di cooperazione nel settore dell'armamento.

Tra il 2011 e il 2014 sono elencate attività nel settore dell'armamento svolte con 19 Stati (cfr. fig. 6). Tra di essi si trovano 12 dei 15 Stati con i quali la Svizzera ha concluso un accordo quadro. L'86 per cento dei progetti elencati è stato svolto con questi 12 Paesi. Con Danimarca, Irlanda e Repubblica Ceca non ha avuto invece luogo alcuna cooperazione nell'ambito dell'armamento nel periodo in esame, nonostante la presenza di un accordo quadro. Viceversa, la Svizzera coopera con sette Paesi con i quali non ha concluso alcun accordo quadro; a eccezione del Canada e di Israele, tuttavia, le attività si sono svolte soltanto in determinati anni e non continuamente.

Figura 6

Armamento: Paesi partner secondo il numero di progetti (media 2011–2014)

Legenda: in grigio: con accordo quadro; in nero: senza accordo quadro.

Fonte: elenchi dei temi e progetti, calcolo del CPA

Con una media di circa 30 progetti in corso, la Germania è di gran lunga il partner più importante. Seguono Francia, Stati Uniti, Svezia, Austria e Gran Bretagna con circa 10 progetti e poi un gruppo di Paesi con sei-sette progetti paralleli (Finlandia, Israele, Spagna, Canada)¹⁹.

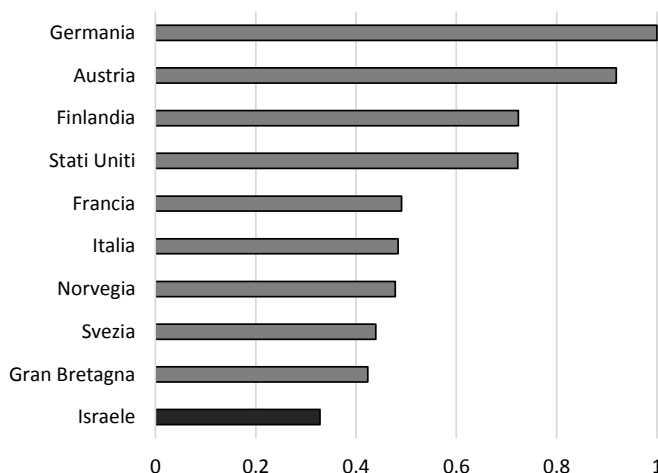
Se si considerano i temi della cooperazione (cfr. fig. 7), riecco la Germania al primo posto seguita dall'Austria, fattore che si spiega con la stretta cooperazione di questi due Paesi con la Svizzera nell'ambito dei colloqui D-A-CH. Al terzo e quarto posto seguono Finlandia e Stati Uniti e poi gli Stati limitrofi Francia e Italia. Se si conside-

¹⁹ Le priorità geografiche sono simili se negli elenchi si considerano i dati relativi ai volumi d'armamento che, tuttavia, sono meno sistematici. La Germania rimane di gran lunga il partner principale. Stati Uniti, Austria, Francia e Spagna seguono a distanza con un volume pari a circa la metà.

rano i temi della cooperazione, quindi, la Francia risulta un po' meno importante, mentre Italia e Austria contano di più.

Figura 7

Armamento: i dieci partner più importanti in base ai temi della cooperazione²⁰



Legenda: in grigio: con accordo quadro; in nero: senza accordo quadro.

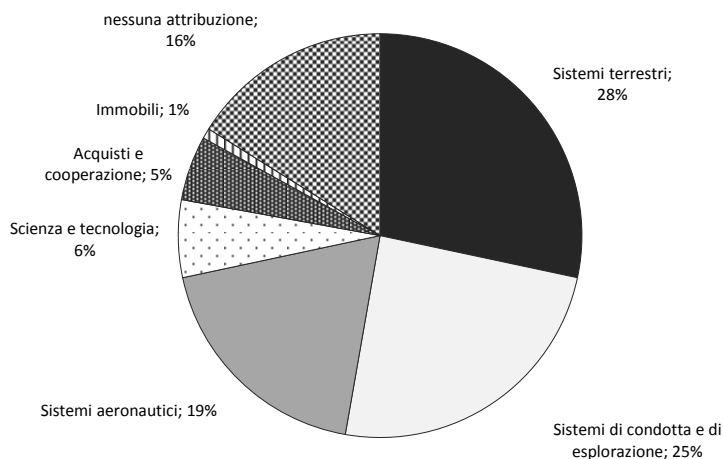
Fonte: elenchi dei temi e progetti, calcolo del CPA

Come risulta dalla figura 8, dei 117 progetti presenti in media sugli elenchi di armatisse, il 30 per cento circa rientra nel settore di competenza Sistemi terrestri, il 25 per cento nel settore Sistemi di condotta e di esplorazione e il 20 per cento nel settore Sistemi aeronautici. I settori di competenza Scienza e tecnologia, Acquisti e cooperazione e soprattutto Immobili sono invece molto meno attivi a livello internazionale. Per il 15 per cento dei progetti manca sugli elenchi una chiara ripartizione. I settori di competenza collaborano con diversi Paesi. Per quanto riguarda la Germania la priorità va ai Sistemi terrestri, sebbene anche negli altri settori di competenza figurino progetti. Stati Uniti, Finlandia, Singapore, Malaysia e Kuwait collaborano innanzitutto nell'ambito dei Sistemi aeronautici, mentre in Francia e Israele la cooperazione verte essenzialmente sui Sistemi di condotta e di esplorazione.

²⁰ È stato sottoposto a valutazione il numero medio di parole per Paese e anno nella colonna relativa ai temi della cooperazione. Il numero è stato infine indicizzato fissando il massimo a 1.

Figura 8

Armamento: progetti per settore di competenza di armasuisse



Fonte: elenchi di temi e progetti, calcolo del CPA

3 Prescrizioni legali e loro attuazione

Il presente capitolo esamina il quadro legale alla base delle cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione e dell'armamento e la sua attuazione. Da un lato il diritto può prevedere prescrizioni che definiscono i contenuti delle cooperazioni internazionali, mentre dall'altro disciplina le competenze e la procedura che portano a concludere trattati internazionali. La risposta alla domanda se le prescrizioni legali siano chiare e se siano rispettate è fornita in relazione a questi due aspetti: contenuto delle cooperazioni e conclusione dei trattati.

3.1 Chiarezza del quadro legale

Riassumendo, le prescrizioni legali concernenti le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione e dell'armamento sono chiare? La risposta a questa domanda è piuttosto negativa per entrambi i settori. Sul piano legale esistono soltanto prescrizioni di massima concernenti il contenuto delle cooperazioni e la conclusione di convenzioni che riguardano le cooperazioni nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento.

3.1.1 Contenuto delle cooperazioni

Riassumendo, i contenuti delle cooperazioni internazionali sono definiti soltanto a grandi linee sul piano legale. Il punto di riferimento principale è rappresentato dai compiti conferiti per legge all'esercito.

Per principio i trattati internazionali devono essere approvati dal Parlamento, ma nel caso dell'istruzione militare e dell'armamento il Consiglio federale dispone della competenza legale di concludere trattati internazionali sotto la propria responsabilità. Per quanto riguarda la *cooperazione nel settore dell'istruzione militare* questa competenza è iscritta nell'articolo 48a LM:

- 1 Il Consiglio federale può, nell'ambito della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera, concludere accordi internazionali concernenti:
 - a. l'istruzione di truppe svizzere all'estero;
 - b. l'istruzione di truppe straniere in Svizzera;
 - c. l'istruzione di truppe straniere all'estero;
 - d. le esercitazioni in comune con truppe straniere.
- 2 Il Consiglio federale può mettere a disposizione installazioni e materiale dell'esercito per scopi d'istruzione in ambito internazionale.

L'articolo 48a capoverso 1 LM stabilisce soltanto possibili forme di cooperazione e il capoverso 2 consente l'utilizzo di installazioni e materiale. Dal profilo del contenuto non esistono prescrizioni legali. Anche le indicazioni fornite nelle istruzioni²¹ sono piuttosto generiche: stabiliscono infatti soltanto che la Svizzera conclude con i singoli Paesi accordi quadro applicabili a componenti delle Forze armate e che disciplinano la partecipazione a istruzioni ed esercitazioni con truppe, l'utilizzo di installazioni e lo sport militare.

Nell'articolo 46 capoverso 1 LM si chiede inoltre espressamente che l'istruzione sia organizzata in funzione della missione dell'esercito: anche la cooperazione internazionale nel settore dell'istruzione deve perciò servire a questo scopo. La missione dell'esercito comprende la difesa, il sostegno delle autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie (in particolare l'aiuto in caso di catastrofe) nonché il promovimento della pace in ambito internazionale²². Nel corso della concretizzazione della missione dell'esercito a livello regolamentare, ossia a partire dalla Costituzione e dalla legge fino all'ordinanza, ha assunto un'importanza sempre maggiore il compito sussidiario di sostegno alle autorità civili. Nel messaggio concernente l'ulteriore sviluppo dell'esercito il Consiglio federale propone perciò di ampliare in tal senso il catalogo dei compiti sussidiari nella LM²³.

²¹ Weisungen des Vorstehers des VBS vom 1. Dezember 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA-Weisungen), pag. 5 (disponibili soltanto in ted.). Nel presente testo «istruzioni MilAZA».

²² Art. 58 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), art. 1 LM

²³ Messaggio del 3 set. 2014 concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (FF 2014 5939, qui 5988)

Nell'ambito della *cooperazione in materia di armamenti* l'articolo 109b LM disciplina la competenza del Consiglio federale per quanto concerne la conclusione di trattati internazionali:

- 1 Nell'ambito della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera, il Consiglio federale può concludere accordi internazionali di cooperazione in materia di armamenti.
- 2 Tali accordi possono in particolare concernere:
 - a. l'acquisto di armamenti;
 - b. la ricerca e lo sviluppo, la garanzia della qualità e la manutenzione nel campo della tecnica militare;
 - c. lo scambio di informazioni e di dati;
 - d. le condizioni della cooperazione, relativa a progetti specifici, con l'industria nel campo dell'armamento;
 - e. la determinazione di progetti comuni in tale campo.

L'articolo 109b capoverso 2 LM elenca i possibili contenuti della cooperazione in materia di armamenti avvalendosi di parole chiave, ma non è esaustivo. Nella LM manca un rimando esplicito secondo cui l'armamento debba essere adattato ai compiti dell'esercito. Si può tuttavia partire da questo presupposto in quanto l'armamento è uno strumento dell'esercito.

3.1.2 Conclusione di accordi internazionali

Riassumendo, il diritto internazionale disciplina in primo luogo la conclusione di trattati internazionali. Il diritto nazionale contiene soltanto poche disposizioni supplementari. Non è precisato in quali casi una convenzione sia necessaria per fungere da base legale a un'attività. Il valore giuridico di una convenzione non si evince inoltre direttamente dalla sua definizione, ma è determinato in funzione del suo contenuto. Mentre gli elementi principali dell'approvazione, dell'autorizzazione e della pubblicazione di trattati sono chiaramente prescritti, per le altre fasi della conclusione di un trattato esistono tutt'al più prescrizioni non vincolanti. Mancano segnatamente prescrizioni vincolanti che indichino quando per le trattative bilaterali è necessario un mandato negoziale del Consiglio federale. Per quanto riguarda le competenze esistono prescrizioni interne al DDPS che erano contraddittorie e superate per il periodo in esame (2010–2013), ma che nel frattempo sono state in gran parte adeguate.

La conclusione di trattati internazionali è disciplinata in primo luogo dal diritto internazionale²⁴. Il diritto nazionale aggiunge soltanto poche prescrizioni supplementari. Dato che la conclusione di un accordo internazionale dipende dal Paese partner, prescrizioni di diritto nazionale troppo precise possono essere d'intralcio. Il CPA giunge tuttavia alla conclusione che le prescrizioni legali per la conclusione di accordi internazionali nel settore militare sono troppo generali. La Direzione del

²⁴ Convenzione di Vienna del 23 mag. 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111)

diritto internazionale pubblico ha riassunto in una guida²⁵ le disposizioni vigenti fornendone una chiara panoramica e le ha completate con prescrizioni pratiche non vincolanti dal profilo giuridico.

Non tutti i contatti internazionali nel settore militare necessitano di una convenzione internazionale come base legale (per es.: partecipazione a una conferenza in civile). Mancano però prescrizioni per capire a partire da quando, nel settore dell'istruzione militare o dell'armamento, sia necessario o auspicabile un disciplinamento sotto forma di accordo quadro o quando una determinata attività andrebbe disciplinata mediante un accordo d'esecuzione. Questa decisione è lasciata al libero apprezzamento dei servizi interessati.

A differenza di altri Paesi, in Svizzera il valore giuridico di una convenzione internazionale non si evince dal titolo, ma soltanto dal contenuto. Per definire e formulare testi legali vincolanti o non vincolanti esistono unicamente prescrizioni pratiche non vincolanti fornite dalla Direzione del diritto internazionale pubblico. L'Amministrazione ritiene che ciò abbia il vantaggio di poter andare incontro ai desideri dei Paesi partner. Le discussioni sull'accordo quadro per l'acquisto dei Gripen del 2012 hanno tuttavia mostrato che il carattere vincolante di un testo può essere valutato in modi molto diversi.

Per analizzare sistematicamente le prescrizioni legali esistenti per la conclusione di accordi nei settori dell'istruzione militare e dell'armamento, il CPA ha suddiviso in fasi il processo di conclusione di un trattato, come illustrato nella figura 9.

Figura 9

Fasi della conclusione di un trattato



Secondo l'articolo 184 capoverso 1 Cost. la conduzione della politica estera compete al Consiglio federale. In quest'ambito l'Esecutivo è anche responsabile, nella fase esplorativa, di contattare Stati esteri per accertare se hanno interesse a concludere un trattato, conferire un mandato negoziale e condurre i negoziati. Per quanto riguarda la fase esplorativa, esistono soltanto prescrizioni legali molto rudimentali. A livello di ordinanza²⁶ è stabilito che i contatti militari internazionali sottostanno a previa autorizzazione da parte del Protocollo militare, fatta eccezione per alcuni servizi come l'organo dell'Aggruppamento Difesa competente per le relazioni internazionali o armasuisse.

²⁵ Direzione del diritto internazionale pubblico, 2010: Guide de la pratique en matière de traités internationaux. La Direzione del diritto internazionale pubblico annuncia una nuova edizione per il 2015 (disponibile in franc., ted. e ingl.).

²⁶ Ordinanza del 24 giu. 2009 sui contatti militari internazionali (OCMI; RS 510.215)

Le fasi del conferimento del mandato e della conduzione dei negoziati sono state disciplinate mediante direttive vincolanti nel caso dei negoziati multilaterali. Per gli accordi bilaterali, invece, esistono soltanto prescrizioni pratiche. Non è stato infatti finora chiarito in modo vincolante quando un mandato negoziale del Consiglio federale è necessario.

In base ai succitati articoli di legge (art. 48a e 109b LM), approvare accordi internazionali nei settori dell'istruzione militare e dell'armamento compete al Consiglio federale. Sia gli accordi quadro sia gli accordi d'esecuzione devono quindi essere previamente approvati dal Consiglio federale in corpore. Il Consiglio federale può tuttavia delegare questa competenza a un dipartimento o a un'unità amministrativa secondo l'articolo 48a capoverso 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)²⁷, ma questo dev'essere deciso espressamente. È consuetudine che il Consiglio federale, in occasione dell'approvazione di un accordo quadro, deleghi la competenza di concludere accordi d'esecuzione al dipartimento, all'esercito o ad armasuisse che, quindi, possono concludere autonomamente gli accordi d'esecuzione, ma soltanto se la Svizzera dispone di un accordo quadro con tutti gli Stati parte all'attività interessata.

Un accordo internazionale diventa vincolante per una parte contraente soltanto se questa esprime la sua approvazione di fronte agli altri Stati partner. Nel caso degli accordi in materia d'istruzione militare e di armamenti, l'approvazione è espressa per lo più mediante la firma, raramente mediante ratifica. Secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost., sia per la firma sia per la ratifica è competente il Consiglio federale che abilita una persona a farlo. In virtù del diritto internazionale, tuttavia, un trattato firmato da una persona priva di pieni poteri dovrà malgrado tutto essere onorato dalla Svizzera se l'altra parte aveva ragione di credere che detta persona agiva in nome della Svizzera²⁸.

In base all'articolo 3 della legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPubl)²⁹ i trattati internazionali sono pubblicati nella Raccolta ufficiale (RU). Sono esclusi dall'obbligo di pubblicazione i trattati di portata limitata secondo l'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Secondo la lettera d della suddetta disposizione sono considerati di portata limitata segnatamente i trattati che «sono soprattutto diretti alle autorità, disciplinano questioni tecnico-amministrative o non implicano importanti dispendi finanziari»³⁰. A titolo eccezionale sono inoltre pubblicati anche trattati di portata limitata segnatamente se «concernono i diritti e i doveri di singole persone» o se «la pubblicazione è necessaria per motivi di certezza del diritto o di trasparenza» (art. 2

²⁷ LOGA del 21 mar. 1997 (RS **172.010**)

²⁸ Art. 7 par. 1 e art. 46 della Convenzione di Vienna del 23 mag. 1969 sul diritto dei trattati (RS **0.111**)

²⁹ Legge federale del 18 giu. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Legge sulle pubblicazioni ufficiali; RS **170.512**)

³⁰ Durante la valutazione l'articolo 7a LOGA è stato sottoposto a revisione e precisato. Ora sono considerati di portata limitata segnatamente i trattati internazionali che «sono diretti alle autorità e disciplinano questioni tecnico-amministrative» e al massimo «comportano spese uniche di oltre cinque milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi all'anno» (art. 7a cpv. 3 lett. c e cpv. 4 lett. c [nuovo] LOGA).

lett. a e c OPubl³¹). Tutti i trattati, indipendentemente dalla loro portata, devono inoltre figurare ogni anno in un rapporto del Consiglio federale a destinazione del Parlamento, affinché quest'ultimo sia debitamente informato sui trattati adottati di propria competenza dal Consiglio federale (art. 48a cpv. 2 LOGA). Il DFAE gestisce inoltre una banca dati contenente tutti i trattati internazionali la quale, tuttavia, non ha alcun valore giuridico.

Nel periodo della valutazione (2010–2013) le prescrizioni interne al DDPS concernenti le competenze in materia di conclusione di accordi internazionali erano contraddittorie: la competenza in materia di trattati internazionali era stata attribuita a diversi servizi le cui denominazioni per di più cambiavano senza che le istruzioni venissero adeguate di conseguenza. Già alla fine del 2012 il CDF raccomandava, nella sua valutazione dei processi³², di aggiornare le istruzioni. Alcune di esse³³, come annunciato al CDF, sono state rielaborate entro la fine del 2013, mentre le istruzioni più importanti in relazione alla conclusione di accordi internazionali³⁴ sono state sottoposte a revisione a livello dipartimentale con qualche ritardo. Per quanto riguarda invece le prescrizioni specifiche del settore concernenti le competenze per la preparazione e la negoziazione di accordi, continuano a sussistere dubbi minori.

3.2 Rispetto delle prescrizioni legali

Riassumendo, le prescrizioni legali sono rispettate? Nel settore dell'istruzione in linea di massima si può dire di sì, mentre in quello dell'armamento il rispetto si può definire soltanto sufficiente a causa di diverse lacune constatate.

3.2.1 Contenuto delle cooperazioni

Riassumendo, gli accordi di cooperazione nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento soddisfano le prescrizioni legali che sono piuttosto flessibili. In entrambi i settori gli accordi di cooperazione si concentrano sulla missione di difesa, mentre i compiti sussidiari intesi a sostenere le autorità civili sono nettamente in secondo piano.

Le prescrizioni legali flessibili dal profilo del contenuto concernenti le *cooperazioni nel settore dell'istruzione* di cui all'articolo 48a LM (cfr. n. 3.1.1) sono attuate: di regola, gli accordi quadro sono formulati in modo tale che tutte le forme di collaborazione nel settore dell'istruzione (istruzione di truppe svizzere e straniere all'estero e di truppe straniere in Svizzera, esercitazioni in comune) risultano possibili. In

³¹ Ordinanza del 17 nov. 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali, OPubl; RS 170.512.1)

³² Rapporto di verifica del CDF del 13 dic. 2012, pag. 13

³³ Weisungen vom 1. Jan. 2014 über die internationalen Kontakte der Armee (istruzioni INTAKTA; disponibili soltanto in ted.)

³⁴ Weisungen vom 24. Nov. 2014 über das Rechtswesen im VBS (disponibili soltanto in ted.)

pratica, negli accordi d'esecuzione si ritrovano tutte queste forme e ognuna di esse è contemplata dal relativo accordo quadro. Gli accordi d'esecuzione conclusi più di frequente sono quelli che riguardano le esercitazioni all'estero, combinati eventualmente con una parte concernente l'istruzione. Soltanto una minoranza degli accordi quadro prevede esplicitamente la messa a disposizione di materiale e installazioni.

Quando si tratta di sapere in che misura gli accordi servono alla missione dell'esercito, l'accento della cooperazione internazionale nel settore dell'istruzione è posto sulla difesa. Due terzi degli accordi quadro prevedono il promovimento della pace, ma in quest'ambito esistono pochi accordi d'esecuzione: il DDPS ritiene che ciò sia dovuto al fatto che il promovimento della pace rappresenta soltanto una piccola parte dei compiti dell'esercito. Compiti sussidiari intesi a sostenere le autorità civili sono previsti in una minoranza degli accordi quadro e in meno del 10 per cento degli accordi d'esecuzione. Gli accordi sulla cooperazione internazionale nel settore dell'istruzione non riflettono quindi l'evoluzione delle priorità verso le missioni sussidiarie dell'esercito. Ciò potrebbe dipendere almeno in parte dal fatto che altre forze armate devono svolgere meno compiti nel settore della sicurezza interna di quanto faccia l'esercito svizzero e che perciò una cooperazione in questi settori è possibile soltanto in misura limitata³⁵. Le attività previste negli accordi d'esecuzione hanno di regola un rapporto con le missioni dell'esercito menzionate nei relativi accordi quadro.

Gli accordi quadro per le *cooperazioni in materia di armamenti* concernono gli oggetti previsti nell'articolo 109b capoverso 2 LM. La cooperazione con l'industria nel settore dell'armamento (art. 109b cpv. 2 lett. d LM) non è menzionata espressamente soltanto in tre accordi quadro. Gli accordi d'esecuzione riguardano tutti gli oggetti, cooperazione tra le industrie compresa, anche nel caso di Paesi dove non è menzionata nell'accordo quadro.

Per quanto riguarda i compiti dell'esercito, gli accordi quadro internazionali nel settore dell'armamento e gli accordi d'esecuzione sono incentrati esclusivamente sulla difesa. Soltanto le due dichiarazioni d'intenti non vincolanti concluse con la Svezia e con Israele prevedono un quadro d'attività più ampio e comprendono anche i settori dell'aiuto in caso di catastrofe e del promovimento della pace.

3.2.2 Conclusione di accordi internazionali

Riassumendo, nel periodo in esame le competenze effettive necessarie per concludere accordi internazionali non soddisfacevano in entrambi i settori le prescrizioni interne del DDPS, che tuttavia nel frattempo sono state adeguate. Per il rimanente, le prescrizioni legali in materia di conclusione di trattati nel settore dell'istruzione sono ampiamente rispettate, eccetto qualche piccola lacuna in relazione alla pubblicazione. Nel settore dell'armamento queste lacune sono più marcate e la legalità degli accordi d'esecuzione rispetto a determinati gruppi di utenti dà adito a dubbi.

³⁵ Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco (2010): *Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich*. Center for Security Studies, PF Zurigo, pag. 64–66 (disponibile soltanto in ted.)

Secondo le prescrizioni interne del DDPS valevoli nel periodo della valutazione (2010–2013), il servizio giuridico della Segreteria generale del DDPS sarebbe stato responsabile per i negoziati internazionali politicamente delicati, mentre il servizio giuridico centrale del relativo settore dipartimentale (Difesa o armasuisse) sarebbe stato responsabile per le altre convenzioni. In realtà, nel settore dell'istruzione dirigono le operazioni le Relazioni internazionali Difesa (RID) e nel settore dell'armamento lo stato maggiore Relazione esterne di armasuisse. Pur non soddisfacendo le prescrizioni legali – stando a quanto dichiarato dagli interessati nelle interviste – queste competenze erano chiare. Con la revisione delle istruzioni, nel frattempo conclusa (cfr. anche n. 3.1.2), le competenze formali sono state ampiamente adeguate a quelle effettive.

Nel settore dell'*istruzione* le poche prescrizioni legali esistenti e i consigli pratici contenuti nella guida della Direzione del diritto internazionale pubblico sulla conclusione di trattati internazionali sono ampiamente attuati. È particolarmente positivo il fatto che in alcune convenzioni il carattere vincolante sia iscritto espressamente nel testo. Il comportamento dell'esercito è inoltre esemplare in materia di approvazione formale: esso presenta infatti al Consiglio federale tutte le sue attività sotto forma di un programma annuale di esercitazioni a cui partecipano gli Stati con cui la Svizzera non ha concluso un accordo quadro. Gli accordi d'esecuzione menzionati nel capitolo 2.1.2 conclusi con gli 11 Paesi con i quali la Svizzera non dispone di un accordo quadro sono stati quindi tutti autorizzati dal Consiglio federale. In mancanza di una disposizione che disciplina la delega, le cose si fanno più complicate: il Consiglio federale deve delegare la competenza di concludere accordi d'esecuzione ai servizi amministrativi subordinati separatamente per ogni accordo quadro, con la conseguenza che le regole di tale delega variano da un accordo all'altro³⁶.

Nel settore dell'istruzione si possono criticare alcuni punti di minore importanza, per esempio il fatto che singoli accordi d'esecuzione siano stati firmati soltanto al termine dell'attività, quando invece erano stati conclusi per disciplinarla. Con la motivazione che contengono norme di diritto, gli accordi quadro vengono inoltre pubblicati nella RS conformemente all'articolo 3 LPubl. La raccolta tuttavia non è completa in quanto mancano quattro accordi quadro relativamente datati (cfr. fig. 10). Il servizio competente non ne era veramente consapevole e ha rinviato a più riprese il CPA alla RS quand'esso gli ha chiesto un elenco degli accordi quadro³⁷. La banca dati contenente tutti i trattati internazionali e il rapporto del Consiglio federale sui trattati internazionali conclusi sono invece quasi completi per quanto riguarda sia gli accordi quadro sia gli accordi d'esecuzione. Dal 2010 una versione autentica degli accordi internazionali pubblicati deve essere disponibile in almeno una delle lingue naziona-

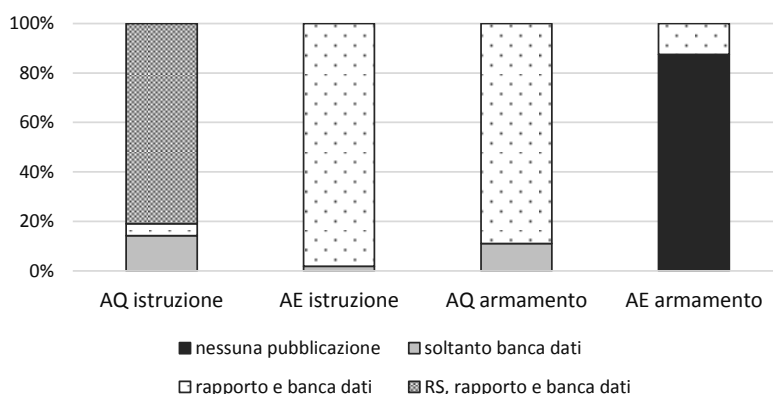
³⁶ Soltanto dalla revisione dell'art. 48a LM, entrato in vigore il 1° gen. 2011, il Consiglio federale può delegare la conclusione di accordi d'esecuzione direttamente all'esercito, ragione per cui nel caso di determinati accordi era stato autorizzato ancora il DDPS. Soltanto in una parte dei decreti del Consiglio federale, inoltre, era stato stabilito espressamente che, quando si trattava di accordi d'esecuzione, occorreva consultare la Direzione del diritto internazionale pubblico.

³⁷ Nel suo parere sulla bozza di rapporto, il DDPS ha giustificato le lacune presenti nella RS con i cambiamenti subentrati nelle disposizioni legali relative all'obbligo di pubblicazione senza tuttavia fornire ulteriori precisazioni in proposito. Una spiegazione definitiva richiederebbe chiarimenti più approfonditi.

li o per lo meno ci si deve sforzare di raggiungere questo scopo³⁸. Di tutti gli accordi quadro nel settore dell'istruzione pubblicati a partire dal 2010 esiste quindi una versione originale in una delle lingue nazionali, mentre i rimanenti accordi quadro apparsi nella RS sono quanto meno tradotti. Soltanto un quarto degli accordi d'esecuzione, invece, è disponibile in una delle lingue nazionali nella versione originale.

Figura 10

Pubblicazione dei diversi tipi di accordi



Legenda: AQ: accordi quadro; AE: accordi d'esecuzione; RS: Raccolta sistematica; rapporto: rapporto annuale del Consiglio federale; banca dati: banca dati del DFAE sui trattati internazionali.

Nel settore dell'*armamento* le prescrizioni legali sono state decisamente meno rispettate che nel settore dell'*istruzione*: gli accordi quadro nel settore dell'*armamento* sono qualificati come «memorandum d'intesa» (Memorandum of Understanding, MoU), definizione che, conformemente alla raccomandazione della Direzione del diritto internazionale pubblico, dovrebbe essere utilizzata possibilmente soltanto per convenzioni non vincolanti. I MoU, però, sono giuridicamente vincolanti, cosa di cui alcuni collaboratori di armasuisse non erano consapevoli, come ha potuto constatare il CPA. Nel caso dell'accordo quadro concernente i Gripen, il carattere vincolante era stato anche discusso pubblicamente dopo che il DDPS non aveva sottoposto l'accordo al Consiglio federale per approvazione avendolo in un primo tempo considerato non vincolante. Gli altri accordi quadro sono invece stati approvati correttamente dal profilo formale prima della firma del Consiglio federale. Il CPA ha invece constatato che la Svizzera non dispone di un accordo quadro bilaterale con determinati Stati extraeuropei membri di gruppi di utenti (accordo

³⁸ Art. 13 della legge del 5 ott. 2007 sulle lingue (RS **441.1**) e art. 5 cpv. 2 dell'ordinanza del 4 giu. 2010 sulle lingue (RS **441.11**)

quadro F/A-18 e programma di carri armati da combattimento Leopard-2; cfr. n. 2.1.2). Questa constatazione mette in dubbio l'affermazione di armasuisse secondo cui gli accordi quadro rappresentano un presupposto giuridico per entrare a far parte dei gruppi di utenti. Il CPA ha inoltre rilevato che l'accordo d'esecuzione relativo all'accordo quadro sugli F/A-18 concluso durante il periodo della valutazione non era stato autorizzato dal Consiglio federale, come avrebbe invece dovuto essere conformemente alle prescrizioni legali in vigore.

Gli accordi quadro sulla cooperazione in materia di armamenti sono inoltre considerati trattati di portata limitata che non rientrano sotto una disposizione derogatoria e, di conseguenza, non sono pubblicati nella RS (cfr. fig. 10). Gli accordi quadro sono di solito redatti in lingua inglese senza che vi sia una versione originale o una traduzione in una delle lingue nazionali. Che la loro portata sia limitata è discutibile; essi concernono infatti l'industria dell'armamento in cui anche imprese private dovrebbero avere un interesse. Mentre la maggior parte degli accordi quadro in materia di armamenti figura nella banca dati sui trattati internazionali e nel rapporto del Consiglio federale sui trattati internazionali, sette su otto accordi d'esecuzione non sono stati pubblicati da nessuna parte. È inoltre rimasto discutibile fino alla fine della valutazione se armasuisse abbia fatto pervenire al CPA tutti gli accordi d'esecuzione. Armasuisse non registra infatti tutti gli accordi in modo centralizzato a causa della loro «volatilità», come è stato affermato in alcune interviste. Gli accordi d'esecuzione trasmessi da armasuisse al CPA sono stati tuttavia conclusi a lungo termine: a eccezione di un accordo di durata quinquennale, gli altri hanno una durata illimitata o decennale, ma rinnovabile.

4 Criteri strategici e loro attuazione

Come esposto nel capitolo precedente, le prescrizioni legali in materia di cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento sono rudimentali. Il presente capitolo illustra in quale misura esistono a livello strategico e come vengono attuati criteri chiari per le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento.

4.1 Chiarezza dei criteri strategici

Riassumendo, i criteri strategici in materia di cooperazioni internazionali sono chiari? Nel settore dell'armamento la risposta a questa domanda è negativa. Anche per quanto concerne l'istruzione militare i criteri rimangono complessivamente nebulosi, ma almeno sono state definite chiare priorità nella scelta dei Paesi partner e stabilite le procedure di autorizzazione.

Gli interlocutori non sono riusciti a indicare con certezza quali siano i documenti strategici importanti per l'orientamento delle cooperazioni internazionali e anche le ricerche del CPA non hanno dato miglior risultato. Il CPA ha infine analizzato, quali basi strategiche superiori approvate dal Consiglio federale in corpore, il rapporto sulla politica di sicurezza 2010, il rapporto sull'esercito 2010 e il messaggio

sull'ulteriore sviluppo dell'esercito 2014. Nel *settore dell'istruzione* sono state esaminate le istruzioni del capodipartimento e capo dell'esercito, le sue Direzioni di marcia strategiche Esercito svizzero pubblicate nel 2014 e i promemoria del comando dell'esercito sull'orientamento bilaterale della cooperazione in materia di difesa dal 2010 al 2014 (Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung, BKV). Nel *settore dell'armamento* il CPA ha sottoposto ad analisi approfondita i principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento, la sua strategia in materia di acquisti e partecipazioni industriali del DDPS, la sua strategia basata sul rapporto di proprietà della RUAG e la strategia aziendale di armasuisse³⁹.

Il CPA ha esaminato i documenti alla ricerca di quattro categorie di criteri strategici: obiettivi e linee guida delle cooperazioni internazionali, priorità tematiche e geografiche. Alla fine ha valutato la chiarezza dei criteri strategici.

4.1.1 Obiettivi

Riassumendo, l'obiettivo fondamentale delle cooperazioni internazionali è quello di migliorare l'efficienza e l'efficacia, ma non viene ripreso o concretizzato in modo coerente né nel settore dell'istruzione né in quello dell'armamento.

Gli obiettivi strategici stabiliscono quali effetti si desiderano conseguire con le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento.

Secondo gli obiettivi strategici fondamentali la cooperazione internazionale deve permettere alla Svizzera di affrontare in modo più efficiente ed efficace le minacce alla sicurezza e i pericoli. Nel *settore dell'istruzione* questi obiettivi non sono stati ripresi in modo esplicito. Nel *settore dell'armamento* l'efficienza è stata definita obiettivo fondamentale con il termine di «economicità», ma risulta essere in conflitto con altri obiettivi stabiliti (sicurezza dell'approvvigionamento, rafforzamento della base industriale importante per la sicurezza e l'armamento), mentre l'efficacia non è tematizzata.

A un livello superiore l'interoperabilità, ossia la capacità di cooperare con altre forze armate internazionali, viene inoltre menzionata come obiettivo strategico delle cooperazioni internazionali; la sua importanza, tuttavia, rimane incerta perché già nel rapporto sulla politica di sicurezza 2010 non era chiaro in che misura, in caso di un attacco alla Svizzera, una cooperazione internazionale a fini difensivi rappresenterebbe un'opzione.

I documenti strategici non precisano infatti in che misura le cooperazioni internazionali debbano contribuire ai differenti compiti dell'esercito.

³⁹ I documenti strategici menzionati in questo capoverso e sottoposti dal CPA ad analisi approfondita figurano nell'elenco dei documenti sotto un titolo distinto.

4.1.2 Linee guida

Riassumendo, neutralità e reciprocità sono le linee guida essenziali che occorre osservare quando si tratta di cooperazioni internazionali, ma nei documenti non vengono precisate. Nel caso dell'istruzione esistono quanto meno linee guida organizzative chiare riguardanti le attività internazionali (procedura di approvazione).

Le linee guida stabiliscono quali condizioni quadro finanziarie, organizzative o politiche occorre osservare quando si tratta di cooperazioni internazionali.

Secondo i documenti di livello superiore, la linea guida più importante da rispettare nel contesto delle cooperazioni internazionali è la neutralità. Subito dopo vi è la reciprocità, ossia il fatto che le cooperazioni internazionali rappresentano un dare e avere reciproco tra Stati. Entrambi questi principi non sono menzionati in modo coerente e neppure precisati né nel *settore dell'istruzione* né in quello dell'*armamento*. Nel corso dei colloqui, tuttavia, nel *settore dell'istruzione* è stata evocata attivamente la neutralità quale linea guida, mentre nel *settore dell'armamento* non è stata menzionata.

Nel *settore dell'istruzione* esistono inoltre linee guida organizzative chiare sotto forma di una procedura di autorizzazione articolata in due fasi (autorizzazione di pianificazione e autorizzazione d'esecuzione) per le attività internazionali: il capo dell'unità organizzativa (sottoposto direttamente al capo dell'esercito) deve innanzitutto dichiararsi d'accordo con l'attività internazionale. Le RI D esaminano poi in particolare se le basi legali sono sufficienti, se sono rispettati i criteri politici e i criteri del BKV e se il fabbisogno indicato e l'utilità auspicata sono plausibili. L'autorizzazione finale è quindi rilasciata dal capo delle RI D o, se partecipano alti ufficiali superiori, dal capo dello Stato maggiore dell'esercito. Nel *settore dell'armamento* simili criteri organizzativi per eseguire attività internazionali mancano.

4.1.3 Priorità tematiche

Riassumendo, le priorità tematiche a livello superiore e nel settore dell'armamento sono chiare, anche se definite soltanto a grandi linee, mentre rimangono nebulose nel settore dell'istruzione ed esistono chiare prescrizioni soltanto per gli accordi quadro.

Le priorità tematiche stabiliscono in quali settori la Confederazione auspica in modo particolare una cooperazione internazionale.

Nei documenti strategici di livello superiore figurano corsi ed esercitazioni che non possono essere svolti in Svizzera, nonché l'acquisto di materiale d'armamento. Le priorità tematiche risultano perciò soltanto abbozzate. I corsi e le esercitazioni sono menzionati nei documenti strategici concernenti l'*istruzione* militare, ma ogni documento cita una priorità diversa, cosicché l'orientamento nel suo complesso rimane

poco chiaro. Soltanto gli elementi che l'accordo quadro deve contenere in materia d'istruzione sono stabiliti in modo univoco⁴⁰.

Nel *settore dell'armamento* sono menzionati esplicitamente tre settori di cooperazione (acquisti, partecipazione a progetti di sviluppo, manutenzione). I documenti sono coerenti tra di loro, ma mancano di concretezza, cosicché le prescrizioni offrono soltanto un orientamento parziale quando si tratta di passare alla pratica.

4.1.4 Priorità geografiche

Riassumendo, nel settore dell'istruzione esistono priorità geografiche chiare e coerenti, mentre in quello dell'armamento mancano completamente le prescrizioni.

Le priorità geografiche stabiliscono con quali Stati in particolare la Confederazione deve cercare di cooperare nell'ambito dell'istruzione e dell'armamento.

A livello superiore gli Stati limitrofi sono qualificati come prioritari in modo più o meno esplicito e questa prerogativa è sottolineata anche nel *settore dell'istruzione*. Priorità geografiche coerenti tra di loro sono inoltre formulate in diversi documenti per quanto attiene all'istruzione. Ciò si applica anche a singoli Stati menzionati nelle istruzioni MilAZA e nei documenti concernenti l'orientamento bilaterale della cooperazione in materia di difesa (BKV) che, in ultima analisi, sono determinanti per l'attuazione. Il BKV classifica i Paesi in quattro categorie:

- categoria I: cooperazione molto intensa;
- categoria II: cooperazione intensa;
- categoria III: cooperazione stretta in pochi settori;
- categoria IV: cooperazione sporadica in pochi settori.

Nella categoria I non figura ancora nessun Paese. Nella categoria II ne figurano tre e nella categoria III una decina. Tutti gli altri Paesi sono raggruppati nella categoria IV⁴¹.

Nel *settore dell'armamento* non vi è traccia di priorità geografiche nei documenti strategici né si accorda alcuna priorità agli Stati limitrofi.

4.2 Rispetto dei criteri strategici

Riassumendo, i criteri strategici alla base delle cooperazioni internazionali sono rispettati? Per quanto riguarda il settore dell'istruzione la risposta è affermativa: le priorità tematiche e geografiche sono osservate e i criteri strategici nonché il loro

⁴⁰ Secondo le istruzioni MilAZA del 1° dic. 2003 (Weisungen vom 1. Dez. 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland) gli accordi quadro devono disciplinare lo scambio di informazioni, la partecipazione a istruzioni ed esercitazioni con truppe, la messa a disposizione di installazioni e immobili militari nonché lo sport militare per le differenti parti delle forze armate.

⁴¹ Su richiesta dell'esercito si rinuncia a enumerare i singoli Paesi.

rispetto sono sottoposti a controlli periodici. Nel settore dell'armamento manca invece una verifica della strategia e non è possibile valutare se viene rispettata poiché mancano criteri strategici chiari e dati concernenti le attività.

Il CPA ha esaminato l'osservanza dei criteri strategici illustrati nel capitolo precedente sia quando si concludono accordi internazionali sia quando si effettuano attività internazionali. Ha valutato infine in che misura esistono processi standardizzati mediante i quali sono verificati i criteri strategici e il loro rispetto.

4.2.1 Conclusione di accordi

Riassumendo, i criteri strategici non danno l'impulso per concludere accordi, ma ciononostante fanno parte del processo decisionale. Nel settore dell'istruzione sono ben rispettati e in quello dell'armamento, per quanto è possibile valutare, lo sono a sufficienza.

Dall'analisi dei processi decisionali emerge che la conclusione di accordi quadro non va considerata alla stregua di una semplice attuazione pianificata dei criteri strategici né nel settore dell'istruzione né in quello dell'armamento. Nel settore dell'istruzione pare infatti che tali accordi siano conclusi spesso sulla base di fattori esterni alla sfera d'influenza dell'esercito. Accade per esempio che altri Stati si rivolgano alla Svizzera con l'intento di avviare una cooperazione (es. accordi con la Polonia e la Russia) e che venga concluso un accordo nel settore militare perché ciò corrisponde a interessi di politica estera di ampia portata (es. accordo con la Russia come segnale per approfondire le relazioni e accordo con il Ghana come contributo al promovimento della pace, cfr. anche n. 5.2). Anche l'acquisto di materiale d'armamento da parte di armasuisse può determinare un fabbisogno d'istruzione e, quindi, la conclusione di un accordo (es. la Svezia nell'ambito dell'acquisto di aviogetti da combattimento). Pure certe evoluzioni giuridiche possono far sì che occorra adeguare accordi quadro (es. accordo aggiuntivo con la Germania dopo le modifiche della normativa tedesca in materia di responsabilità civile). Nel settore dell'armamento la conclusione di accordi quadro è strettamente collegata a singole grandi acquisizioni. Secondo certi collaboratori di armasuisse interpellati, inoltre, gli accordi quadro sono necessari per garantire la manutenzione di materiale già acquistato e per permettere contatti bilaterali o la partecipazione a gruppi di utenti multinazionali (cfr. in proposito il n. 3.2.2).

Sebbene non rappresentino l'impulso per concludere accordi, i criteri strategici sono presi sufficientemente in considerazione all'atto di redigere i trattati nel settore dell'armamento e ben rispettati nel settore dell'istruzione. Il contenuto dell'accordo quadro in materia d'istruzione soddisfa per esempio pienamente le priorità tematiche enunciate nelle istruzioni MilAZA. Con tutti i Paesi delle categorie II e III secondo il BKV (cfr. n. 4.1.4) è stato inoltre concluso un accordo quadro. Talvolta, a causa dei fattori esterni summenzionati, è stato tuttavia concluso un accordo quadro anche con Paesi che secondo il BKV non sono prioritari. Nel complesso, comunque, le priorità geografiche formulate nei diversi documenti (Stati limitrofi, Stati parte al Partenariato per la pace [PPP] della NATO, Stati neutrali) sono rispettate a sufficienza. Durante i processi decisionali precedenti la conclusione di accordi quadro,

nel settore dell'armamento sono stati evocati determinati obiettivi strategici (efficienza, promozione dell'industria dell'armamento) e campi di cooperazione prioritari. La Svizzera inoltre – nel rispetto delle priorità geografiche di livello superiore – ha concluso un accordo quadro nel settore dell'armamento con tutti gli Stati limitrofi a eccezione del Liechtenstein che non dispone di un esercito. La linea guida strategica della neutralità non viene invece rispettata sistematicamente nel settore dell'armamento. Rispetto al settore dell'istruzione, la cooperazione con la Direzione del diritto internazionale pubblico è nettamente più debole. Nel settore dell'armamento, inoltre, non sono stati formulati criteri strategici il cui adempimento avrebbe potuto essere verificato.

4.2.2 Esecuzione di attività

Riassumendo, quando si tratta di eseguire attività internazionali nel settore dell'istruzione, le priorità tematiche e geografiche esistenti sono rispettate. Non è invece possibile pronunciarsi per il settore dell'armamento poiché mancano criteri e dati sistematici.

Nel settore dell'istruzione le priorità geografiche sono state osservate sia negli accordi d'esecuzione sia nell'ambito delle attività. Oltre la metà (57 %) delle attività che possono essere attribuite a uno Stato è stata svolta con Paesi che hanno il grado di priorità accordato più elevato (categoria II secondo il BKV, cfr. n. 4.1.4), il 29 per cento con Paesi della categoria III, mentre con tutti gli altri Stati è stato svolto soltanto il 14 per cento delle attività. L'onere finanziario preventivato rispecchia invece poco le priorità geografiche segnatamente perché le Forze aeree, le cui attività sono costose, cooperano spesso con Stati della categoria III incidendo molto sui costi. Per contro, anche le altre priorità geografiche sono state rispettate. Conformemente alle istruzioni MilAZA, il 95 per cento delle attività si è svolto con gli Stati parte al PPP. Anche se la priorità è data agli Stati europei, con i Paesi limitrofi ha luogo uno scambio particolarmente intenso.

Anche le priorità tematiche superiori relative alle esercitazioni e alla frequenza di corsi sono state rispettate. In quasi il 70 per cento dei casi si trattava di attività inerenti al trasferimento di conoscenze, in cui rientrano anche i corsi. Le esercitazioni non sono numerose – nei quattro anni in esame l'esercito ne ha svolte soltanto 64 – ma comportano un notevole onere dal punto di vista del personale e la loro importanza non va quindi sottovalutata. Non è possibile constatare sistematicamente in quale misura siano svolte in modo selettivo soltanto attività che non si possono effettuare in Svizzera. Nell'ambito della procedura di approvazione si esamina il fabbisogno e l'utilità di ogni singola attività (cfr. n. 4.1.2), ma l'impossibilità di svolgerla in Svizzera non rappresenta un criterio la cui osservanza è espressamente richiesta.

Nel settore dell'armamento mancano priorità geografiche specifiche a eccezione dell'accento posto sui Paesi limitrofi previsto nei criteri strategici fondamentali. I pochi accordi d'esecuzione disponibili non permettono di constatare alcuna priorità particolare riferita ai Paesi limitrofi, ma detti accordi sono poco significativi. Per quanto riguarda l'esecuzione di attività, i Paesi limitrofi hanno un ruolo molto im-

portante, almeno in base ai dati disponibili. La Svizzera intrattiene infatti rapporti stretti con la Germania, ma anche con Francia e Austria, mentre l'Italia è un partner meno importante. In mancanza di dati, non è possibile pronunciarsi sull'osservanza dei pochi criteri strategici rimanenti.

4.2.3 Riesame della strategia

Riassumendo, nel settore dell'istruzione i processi interni di riesame dei criteri strategici e del loro rispetto sono in parte esemplari. Nel settore dell'armamento, invece, sono insufficienti.

Per garantire il rispetto dei criteri strategici, questi devono essere aggiornati, ossia occorre sottoporli periodicamente a revisione ed esaminare a intervalli regolari che siano rispettati. A questo proposito, secondo il BKV il settore dell'istruzione è esemplare perché dispone di processi standardizzati: ogni due anni il comando dell'esercito decide, in base a proposte fatte da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti provenienti dai diversi settori organizzativi dell'esercito, quali modifiche apportare ai criteri strategici e prende atto una volta all'anno di un rapporto redatto dalle RID concernente il rispetto dei criteri nell'esecuzione delle attività. I processi previsti sono effettivamente applicati e fungono da base per apportare miglioramenti. I piccoli punti deboli del sistema consistono nel fatto che non si esamina sistematicamente se le attività contribuiscono all'efficienza e all'efficacia dell'esercito nel compimento delle sue missioni, se le attività effettivamente organizzate con i singoli Paesi sono limitate alle categorie previste e se le procedure di approvazione si svolgono come previsto. Complessivamente, tuttavia, i processi di verifica consentono all'esercito di avere una panoramica di tutto il rispetto delle sue attività internazionali. I documenti strategici nel settore dell'istruzione hanno inoltre una validità limitata nel tempo e dovrebbero perciò essere aggiornati regolarmente con l'unica eccezione delle istruzioni MilAZA, valevoli a tempo indeterminato, che necessitano di essere sottoposte a revisione.

Nel settore dell'armamento i processi di riesame delle strategie sono invece insufficienti. La maggior parte dei documenti strategici ha una validità limitata nel tempo e dovrebbe perciò essere periodicamente rielaborata, tuttavia nell'ottobre 2014 il CPA ha richiamato armasuisse facendogli notare che il periodo indicato per attuare due documenti strategici fondamentali (strategia in materia di acquisti e partecipazioni industriali del DDPS) era scaduto nel 2013 e che non era stato predisposto nessun aggiornamento. A eccezione di una verifica annuale concernente la strategia d'impresa, non ha luogo nessun esame regolare che attesti se i criteri strategici sono aggiornati. Nemmeno il loro rispetto in relazione alle attività internazionali è analizzato in modo sistematico: nel settore dell'armamento mancano le premesse, ossia un rilevamento sistematico degli obblighi e delle attività internazionali. Come menzionato nei capitoli 1.3 e 3.2.2, armasuisse non è stato in grado di raccogliere entro il termine dato tutti gli accordi d'esecuzione necessari per la presente valutazione.

5 Adeguatezza delle relazioni

Riassumendo, le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento sono adeguatamente collegate tra di loro e con altri interessi di politica estera? Malgrado alcune incertezze, la risposta a questa questione è tendenzialmente affermativa.

Nel presente capitolo sono valutati innanzitutto i collegamenti tra i due settori dell'istruzione militare e dell'armamento e poi quelli tra i singoli settori e gli interessi di politica estera. Sono state esaminate sia le relazioni tra le prescrizioni legali e i criteri strategici sia la loro attuazione.

5.1 Relazioni tra istruzione e armamento

Riassumendo, l'adeguatezza delle relazioni tra istruzione militare e armamento può essere considerata da sufficiente a buona. Ostacoli di natura giuridica e organizzativa sbarrano la strada ad accordi comuni. Nei criteri strategici del settore dell'armamento mancano riferimenti all'istruzione e ci si interroga se le sinergie potenziali siano sfruttate in modo coerente.

Gli articoli 48a e 109b LM sulla cooperazione nei settori dell'istruzione e dell'armamento rimandano alla politica di sicurezza quale ambito entro cui concludere accordi (cfr. n. 3.1.1), cosa che richiede in modo implicito un coordinamento con altre attività in materia di politica di sicurezza e, di conseguenza, anche tra i due settori menzionati. L'Ufficio federale di giustizia raccomanda tuttavia di concludere accordi quadro separati⁴²: ritiene infatti che il Consiglio federale non abbia una competenza globale di concludere accordi internazionali nel settore della difesa, ma disponga soltanto di competenze settoriali. Secondo l'Ufficio, nel caso dell'istruzione militare e dell'armamento è difficile assicurare che gli accordi comuni non travalichino le competenze dei singoli settori. Occorrerebbe inoltre chiarire la portata giuridica di un accordo comune, tanto più che gli accordi quadro nell'ambito dell'armamento sono stati finora considerati trattati di portata limitata (cfr. in proposito anche il n. 3.2.2). In fin dei conti in entrambi i settori sono competenti per l'attuazione unità organizzative differenti, circostanza che rimette in questione l'utilità di un accordo comune. Alla luce di quanto esposto, che non vi sia un collegamento più stretto sotto forma di accordi comuni può essere considerato appropriato.

Nei documenti strategici sulla cooperazione in materia d'istruzione l'armamento appare quasi sistematicamente come ambito di cooperazione, mentre nei documenti in materia di armamenti mancano riferimenti all'istruzione: la connessione sul piano dei criteri funziona dunque soltanto a senso unico. Contrariamente a quanto dichiarato dalle due parti – vale a dire che esistono di norma pochi interessi comuni nell'ambito delle attività internazionali – analizzando i colloqui il CPA ha trovato una serie di punti di contatto (utilizzo comune della rete da parte degli addetti alla

⁴² Die Vertragsabschlusskompetenz von armasuisse, nota informativa del DFGP ai membri del Consiglio federale del 18 gen. 2013

difesa, considerazione dell'aspetto dell'istruzione nella fase di valutazione dei prodotti nell'ambito del processo d'acquisizione, attività d'istruzione nel Paese d'origine del materiale d'armamento, attività internazionali nel punto d'intersezione tra sviluppo tecnologico e sviluppo delle forze armate). Il 20 per cento di tutte le attività internazionali dell'esercito, incluse quelle che esulano dalla cooperazione nell'ambito dell'istruzione, riguardano l'armamento. Alla luce di questa percentuale non trascurabile e dei punti di contatto esistenti, il CPA si chiede se non esistano potenziali sinergie. In mancanza di indizi concreti, l'opportunità del collegamento nel suo complesso è considerata da sufficiente a buona.

5.2 Relazioni con la politica estera

Riassumendo, l'opportunità dei collegamenti con gli interessi della politica estera è considerata da sufficiente a buona per quanto riguarda l'istruzione militare e sufficiente per quanto riguarda il settore dell'armamento. Dal profilo della politica estera gli accordi quadro assumono un valore simbolico, ragion per cui questa relazione è molto importante.

Negli articoli di legge alla base delle cooperazioni nell'ambito dell'istruzione e dell'armamento (cfr. tenore degli art. 48a e 109b LM nel n. 3.1.1), la connessione con la politica estera è chiaramente richiesta. In alcuni casi, considerazioni di politica estera sono state determinanti sia a favore sia contro la conclusione di un accordo quadro. Dal punto di vista delle relazioni tra la Svizzera e gli Stati interessati, accordi di questo tipo assumono un valore simbolico che va ben al di là del rispettivo settore. Per questa ragione si è per esempio rinunciato diverse volte a denunciare accordi quadro che non erano più di nessuna utilità. Quando si tratta di concludere accordi quadro o accordi d'esecuzione, nel settore dell'istruzione l'esercito cerca la collaborazione con la Direzione del diritto internazionale pubblico, segnatamente per accertare questioni inerenti alla neutralità. Nel settore dell'armamento, invece, la Direzione del diritto internazionale pubblico è coinvolta soltanto in un secondo tempo e in modo meno rigoroso; le questioni di politica estera o inerenti alla neutralità ricevono minor attenzione.

Dai criteri strategici superiori si evince chiaramente che le cooperazioni internazionali devono servire gli interessi di politica estera. Nel settore dell'istruzione questa esigenza si ritrova invece soltanto nelle istruzioni INTAKTA, da poco rivedute, mentre l'esecuzione delle attività richiede d'intrattenere stretti contatti con diversi servizi del DFAE. Nel settore dell'armamento l'appello alla connessione con la politica estera è più marcato nei documenti strategici, ma non trova grande applicazione nella pratica. Nell'ambito di un controllo supplementare ancora in corso dell'ispezione relativa all'acquisto di armamenti basata su una valutazione del CPA, il Consiglio federale ha presentato alla CdG-N ulteriori criteri da applicare per esaminare la compatibilità in termini di politica estera dei programmi di acquisto⁴³. Non è ancora possibile valutare se detti criteri sono applicati in modo coerente e

⁴³ Parere del Consiglio federale del 6 nov. 2013 sulla lettera della CdG-N del 7 set. 2011 concernente il controllo supplementare dell'ispezione relativa al DDPS e all'acquisto di armamenti

unitario. Dato che le attività internazionali di armasuisse non sono registrate in modo centralizzato, l'esame della compatibilità in termini di politica estera dovrà essere condotto dai singoli settori di competenza in maniera decentralizzata. Nel settore dell'armamento sussiste quindi un potenziale che consentirebbe di prendere in maggiore considerazione le questioni di politica estera all'atto di concretizzare le attività.

6 Conclusioni

Riassumendo, il CPA ritiene la cooperazione internazionale nell'ambito dell'istruzione nel complesso legittima e opportuna nonostante alcune carenze, mentre per quanto riguarda la cooperazione nel settore dell'armamento il suo giudizio è piuttosto critico. Ha constatato infatti lacune per quanto concerne la trasparenza e il valore giuridico attribuito agli accordi internazionali nonché la gestione, gli obiettivi e le ripercussioni delle cooperazioni sulla politica estera; queste lacune sono nettamente più marcate nel settore dell'armamento che in quello dell'istruzione.

Un breve confronto dei risultati relativi alle cooperazioni internazionali in entrambi i settori – istruzione militare e armamento – è seguito dalla descrizione delle lacune più importanti.

6.1 L'istruzione militare valutata meglio dell'armamento

Per principio la cooperazione internazionale è indispensabile sia nel caso dell'istruzione militare che dell'armamento: un certo materiale d'armamento è reperibile soltanto all'estero e determinate attitudini non possono essere acquisite del tutto o in maniera soddisfacente in Svizzera. La valutazione non si è dunque focalizzata sull'opportunità di cooperare, ma sulle modalità delle cooperazioni.

Le risposte del CPA alle singole domande sono riassunte brevemente nella tabella 1. Il confronto mostra che le cooperazioni internazionali nel settore dell'istruzione possono essere giudicate nel complesso conformi alla legge e opportune. Pur essendo le prescrizioni legali molto aperte e i criteri strategici solo parzialmente chiari, l'attuazione è buona. Rispetto alla cooperazione nell'ambito dell'istruzione militare, il CPA ha rilevato problemi molto più evidenti nella cooperazione internazionale in materia di armamenti. Gli indicatori stabiliti dalla legge sono sufficientemente rispettati, ma rimangono aperte alcune questioni relative alla legalità. Non essendo i criteri strategici abbastanza chiari, non è stato possibile verificare che fossero rispettati. Dato che inoltre le attività internazionali nel settore dell'armamento non sono registrate sistematicamente, la valutazione aveva dei limiti. A causa delle questioni ancora aperte si rinuncia a esprimere un giudizio complessivo chiaro e definitivo sulla cooperazione in materia di armamenti.

Tabella 1

Panoramica delle risposte alle questioni interessanti per la valutazione

N.	Domanda	Valutazione	
		Istruzione	Armamento
1	Le prescrizioni legali sono chiare?	piuttosto insufficiente	piuttosto insufficiente
2	I criteri strategici sono chiari?	insufficiente – sufficiente	insufficiente
3	Le prescrizioni legali sono rispettate?	buono	sufficiente
3	I criteri strategici sono rispettati?	buono	?
4	I settori dell'istruzione e dell'armamento sono collegati tra di loro in modo appropriato?	sufficiente – buono	
4	I settori dell'istruzione e dell'armamento sono collegati in modo appropriato con la politica estera?	sufficiente – buono	sufficiente

Legenda: ? = nessuna valutazione possibile

Nel capitolo seguente sono illustrate le principali lacune riscontrate dalla valutazione. A eccezione dei capitoli 6.3 e 6.4 riguardano entrambi i settori, ma nel caso della cooperazione in materia d'istruzione sono molto meno marcate che nel caso della cooperazione in materia di armamenti.

6.2 Accordi esistenti poco trasparenti

Gli accordi internazionali possono essere pubblicati in tre luoghi diversi: nella RS, nel rapporto annuale sui trattati internazionali conclusi dal Consiglio federale e nella banca dati del DFAE sui trattati internazionali. Nessuna di queste tre pubblicazioni consente di redigere un elenco completo degli accordi in materia d'istruzione militare o d'armamento conclusi in un determinato arco di tempo.

Nel settore dell'istruzione gli accordi quadro figurano nella RS come trattati contenenti norme di diritto, ma quelli più datati presentano lacune. Nel settore dell'armamento gli accordi quadro non vengono invece pubblicati perché classificati come accordi di portata limitata. Dato che gli accordi quadro fanno per lo più riferimento all'industria dell'armamento e, oltre alle autorità, riguardano fino a un certo punto anche privati, per il CPA la loro classificazione come accordi di portata limitata non è chiara. Ci si chiede infine se non sia comunque opportuno pubblicare tali accordi, anche se di portata limitata, per motivi di trasparenza considerata la loro relazione con l'industria dell'armamento o le loro ripercussioni sulla politica estera (cfr. n. 6.6).

Gli accordi d'esecuzione relativi alla cooperazione in materia d'istruzione figurano quasi senza eccezioni nel rapporto del Consiglio federale sui trattati internazionali all'attenzione del Parlamento: la trasparenza richiesta per legge è quindi garantita. Anche nella banca dati sui trattati internazionali appaiono pressoché tutti, ma ven-

gono cancellati allo scadere della loro durata, il che impedisce di ottenere una panoramica completa dei trattati conclusi. Nel settore dell'armamento, invece, la gran parte degli accordi d'esecuzione non è pubblicata in nessuno dei tre repertori menzionati, e quindi nemmeno nel rapporto del Consiglio federale all'attenzione del Parlamento. Armasuisse non è stata inoltre in grado di redigere una panoramica completa degli accordi d'esecuzione esistenti in quanto non sono registrati in modo centralizzato. Armasuisse ha spiegato la situazione con il fatto che questi accordi possono subire modifiche a breve termine; i trattati sottoposti al CPA erano però stati tutti conclusi a lungo termine. Gli accordi esistenti risultano perciò essere poco trasparenti soprattutto nel settore dell'armamento.

6.3 Valore giuridico poco chiaro degli accordi in materia di armamenti

In primo luogo la valutazione della portata degli accordi quadro in materia di armamenti è problematica (cfr. n. 6.2), in secondo luogo non è chiaro se hanno un carattere giuridicamente vincolante: non esiste un uso della lingua consolidato per definire e formulare accordi vincolanti, ma soltanto raccomandazioni della Direzione del diritto internazionale pubblico. Contrariamente a quanto stabilito da tali raccomandazioni, armasuisse denomina la maggior parte degli accordi quadro memorandum d'intesa (MoU), anche se questa definizione dovrebbe essere utilizzata per convenzioni non vincolanti. Tutti gli interessati non erano affatto consapevoli che gli accordi quadro in materia di armamenti sono giuridicamente vincolanti.

Nel caso dell'accordo quadro sui Gripen, diversi servizi amministrativi ne hanno valutato in modo differente il carattere giuridicamente vincolante, circostanza che dimostra l'esistenza di un ampio margine di apprezzamento. Occorre tuttavia chiarire il carattere vincolante: da esso dipende infatti se un accordo debba essere previamente approvato dal Consiglio federale o da un servizio da esso autorizzato. Nel settore dell'istruzione si fa invece in modo che tutti gli accordi d'esecuzione siano approvati legalmente, sebbene ciò risulti un po' complicato in assenza di una disposizione d'ordinanza che disciplini la delega. Nel settore dell'armamento è invece noto che almeno un accordo d'esecuzione concernente un gruppo di utenti (accordo quadro sugli F/A-18) non è stato approvato dal Consiglio federale, contrariamente a quanto previsto dalle prescrizioni legali. La maggior parte degli accordi d'esecuzione non è stata inoltre notificata nel modo dovuto alla Direzione del diritto internazionale pubblico per essere pubblicata nel rapporto all'attenzione del Parlamento.

6.4 Gestione carente nel settore dell'armamento

Nel settore dell'armamento la gestione delle cooperazioni internazionali è assente. Da un lato mancano le premesse poiché non esistono criteri strategici chiari in proposito: emerge una conflittualità tra gli obiettivi, le priorità tematiche rimangono molto generali e non è stata fissata alcuna priorità geografica. È inoltre rivelatore il fatto che il CPA abbia avvertito armasuisse che due documenti strategici essenziali –

la strategia in materia di acquisti e la strategia delle partecipazioni industriali del DDPS – non fossero stati aggiornati. Dall'altro lato manca anche a livello di attuazione una panoramica e un'istanza che si occupi della gestione: lo stato maggiore per le relazioni esterne di armasuisse ha sì la panoramica sugli accordi quadro e conduce le relative trattative, ma non registra in modo centralizzato gli accordi d'esecuzione e le attività (cfr. anche il n. 6.2). Per quanto riguarda l'esecuzione di attività internazionali, questo servizio si definisce un facilitatore che supporta i singoli settori di competenza, ma non assume finora alcuna funzione di controllo. L'unica panoramica dei contatti internazionali con i diversi Stati è rappresentata dall'elenco, redatto ogni anno, delle tematiche e dei progetti che serve a programmare gli incontri internazionali del capo dell'armamento e che è stato anch'esso oggetto della presente valutazione. L'elenco offre tuttavia una panoramica assai generale da cui non si evincono le singole attività.

L'assenza di gestione nel settore dell'armamento è in netto contrasto con la situazione nel settore dell'istruzione: se anche qui i criteri strategici sono nel complesso poco chiari (esistono soltanto obiettivi globali che non sono stati concretizzati e mancano priorità tematiche univoche), i vertici dell'esercito hanno in compenso definito processi di pianificazione e approvazione precisi focalizzati su determinati Paesi. Il rispetto delle priorità geografiche e le priorità stesse sono inoltre controllati periodicamente. Per quanto riguarda l'attuazione, ogni singola attività internazionale è registrata in modo centralizzato e verificata sia dalla direzione dell'unità organizzativa competente dell'esercito sia dal servizio responsabile delle relazioni internazionali nello stato maggiore dell'esercito. Il processo di controllo presenta alcune lacune minori (cfr. n. 6.5), ma nel complesso la gestione nel settore dell'istruzione può definirsi esemplare.

Armasuisse ha annunciato l'elaborazione di una strategia funzionale per le relazioni esterne con cui eliminare le zone d'ombra in materia di strategia. L'attuazione della strategia funzionale sarà in futuro oggetto di controlli regolari. In che misura questo progetto permetterà di colmare le lacune gestionali constatate rimane attualmente una questione ancora aperta.

6.5 Incertezza sugli obiettivi da perseguire

Il quadro legale delimita soltanto a grandi linee il campo delle cooperazioni internazionali nel settore militare e anche i criteri strategici sono poco precisi. Nel suo parere su un progetto del presente rapporto il DDPS constata che, nella pratica, per quanto riguarda queste attività si tratta piuttosto di un approccio dal basso verso l'alto (bottom-up). Secondo il CPA l'approccio bottom-up non consente di togliere l'incertezza sugli effetti prodotti dalle attività internazionali.

In base ai criteri strategici le cooperazioni internazionali nel settore militare sono un mezzo con cui la Svizzera può contrastare in modo efficiente ed efficace i pericoli e le minacce alla sua sicurezza. Nel settore dell'istruzione è controllato il fabbisogno e l'utilità di ogni singola attività internazionale, cosa che rappresenta una prestazione non indifferente, ma non si applicano chiari criteri di controllo. Non è richiesta in modo esplicito una spiegazione né sulla misura in cui un'attività aumenti l'efficienza

e l'efficacia dell'esercito – ossia contribuisca a raggiungere un obiettivo – né a quali missioni dell'esercito essa contribuisca e in che modo.

Nel settore dell'armamento l'obiettivo di migliorare l'efficienza mediante le cooperazioni internazionali, nel senso di accrescere l'economicità delle acquisizioni, è sancito nelle basi strategiche. Lo scopo vero e proprio, ossia quello di difendersi in modo più efficiente ed efficace dalle minacce alla sicurezza e dai pericoli, tuttavia manca. Il DDPS lo spiega con il fatto che definire il fabbisogno di materiale d'armamento, necessario per difendersi dalle minacce, compete all'esercito e non ad armasuisse. Le attività internazionali nell'ambito della cooperazione in materia di armamenti non vengono così collegate direttamente con gli obiettivi strategici.

6.6 Effetti sulla politica estera non sufficientemente considerati

Nel settore dell'istruzione l'opportunità in termini di politica estera delle attività internazionali è esaminata sistematicamente nell'ambito del processo di approvazione. Il sistema di gestione delle cooperazioni internazionali serve inoltre, secondo i collaboratori interrogati, a verificare e se del caso ad adeguare le attività internazionali in corso con un Paese in funzione delle evoluzioni della politica estera. Le attività con la Russia, per esempio, sono state in parte sospese in seguito al conflitto con l'Ucraina, come reso noto dai media. L'esercito è quindi ben consapevole dell'importanza in termini di politica estera delle sue attività internazionali. Dai colloqui è invece emerso poco l'effetto simbolico di un accordo quadro internazionale sulla politica estera. Nel passato questo effetto è già stato sfruttato in modo mirato per approfondire le relazioni con determinati Paesi. Finché ciò accade in accordo con gli interessi militari, non c'è nulla da obiettare: esiste infatti una corrispondenza con il mandato legale che prevede di considerare il quadro di politica estera e in materia di sicurezza. Il Consiglio federale e le unità amministrative competenti devono tuttavia essere consapevoli che ogni accordo sottintende un vincolo a lungo termine. Proprio in considerazione del loro effetto simbolico, i trattati non possono essere denunciati senza costi in termini di politica estera, anche se un giorno non dovessero essere più di alcuna utilità. Occorre perciò riesaminare con occhio critico gli accordi quadro conclusi non in base a un fabbisogno attuale, ma previsto per il futuro.

Nel settore dell'armamento si constata parimenti che è difficile denunciare o non prolungare accordi esistenti – anche se non se ne ha più bisogno – perché questo potrebbe pregiudicare le relazioni con altri Stati. La conclusione di accordi quadro è inoltre fortemente caratterizzata da singoli progetti d'acquisto. Allo stato maggiore competente per le relazioni esterne di armasuisse mancano criteri strategici chiari grazie ai quali verificare se un accordo quadro è opportuno. La Direzione del diritto internazionale pubblico viene inoltre coinvolta tardi nel processo di conclusione di accordi quadro o non è affatto interpellata nel caso degli accordi d'esecuzione. Finora l'opportunità in termini di politica estera delle singole attività internazionali nel settore dell'armamento non è verificata sistematicamente. Di recente il Consiglio federale ha definito criteri e approcci strategici mediante i quali sarà possibile esa-

minare approfonditamente la compatibilità degli acquisti in termini di politica estera. Considerata l'assenza di una gestione delle cooperazioni internazionali, l'esame dovrà essere condotto in modo decentralizzato dai singoli settori di competenza di armasuisse. Rimane da vedere in che misura ciò avverrà in modo sistematico e unitario.

Elenco delle abbreviazioni

AE	Accordo d'esecuzione
AQ	Accordo quadro
BKV	Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung (orientamento bilaterale della cooperazione in materia di difesa)
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEs	Capo dell'esercito
CI i.s.l.	Cooperazione in materia d'istruzione in senso lato
CI i.s.s.	Cooperazione in materia d'istruzione in senso stretto
Conv. di Vienna	Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111)
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CSS	<i>Center for Security Studies</i> del PF di Zurigo
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
Istruzioni	<i>Weisungen über die internationalen Kontakte der Armee</i> (Istruzioni sui contatti internazionali dell'esercito; soltanto in ted.)
INTAKTA	
Istruzioni	<i>Weisungen für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland</i> (Istruzioni per la cooperazione militare in materia d'istruzione con l'estero; soltanto in ted.)
MilAZA	
LLing	Legge federale del 5 ottobre 2007 sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Legge sulle lingue; RS 441.1)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; RS 510.10)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LPubl	Legge federale del 18 giugno 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Legge sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512)
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> , memorandum d'intesa
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> , Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord

OCMI	Ordinanza del 24 giugno 2009 sui contatti militari internazionali (RS 510.215)
OLing	Ordinanza del 4 giugno 2010 sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (Ordinanza sulle lingue; RS 441.11)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
openIBV	Sistema d'informazione Contatti all'estero
OPubl	Ordinanza del 17 novembre 2004 sulle raccolte del diritto federale e sul Foglio federale (Ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali; RS 170.512.1)
PPP	Partenariato per la pace
RAPOLSIC	Rapporto sulla politica di sicurezza
RI D	Relazioni internazionali Difesa
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UFG	Ufficio federale di giustizia

Bibliografia

Opere e documenti citati

CDF: Situationsanalyse der Prozesse zu den internationalen Aktivitäten der Armee, Teilbericht 2, Armeestab / Internationale Beziehungen Verteidigung und Recht VBS, Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom 13. Dezember 2012

CdG-N: Il DDPS e l'acquisto di armamenti. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 23 novembre 2007 (FF 2008 3027)

CdG-N: lettera della CdG-N al Consiglio federale del 7 settembre 2011 concernente il controllo supplementare dell'ispezione della CdG-N relativa al DDPS e all'acquisto di armamenti: rapporto del Consiglio federale del 18 maggio 2011

Consiglio federale svizzero: parere del Consiglio federale del 18 maggio 2011 sulla lettera del 4 aprile 2011 della CdG-N concernente il controllo supplementare del rapporto sul DDPS e l'acquisto di armamenti

Consiglio federale svizzero: parere del Consiglio federale del 6 novembre 2013 sulla lettera del 7 settembre 2011 della CdG-N concernente il controllo supplementare dell'ispezione relativa al DDPS e all'acquisto di armamenti

Consiglio federale svizzero: Sicurezza attraverso la cooperazione. Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera del 7 giugno 1999 (RAPOLSIC 2000; FF 1999 6561)

CPA: Il DDPS e l'acquisto di armamenti. Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 18 ottobre 2007 (FF 2008 3045)

DDPS: Weisungen vom 24. November 2014 über das Rechtswesen im VBS

DFGP: La competenza di armasuisse di concludere trattati, nota informativa del DFGP ai membri del Consiglio federale del 18 gennaio 2013

Direzione del diritto internazionale pubblico: Guide de la pratique en matière de traités internationaux. Berna, febbraio 2010

GPDel: Allenamenti di piloti militari all'estero durante il periodo 1993–2000: rapporto finale della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 15 settembre 2000 (FF 2001 83)

GPDel: Bericht der Geschäftsprüfungsdelegation vom 28. September 1993 über ihre Abklärungen zum Pilotenaustausch mit Südafrika (FF 1994 I 100 in ted.; FF 1994 I 89 in franc.)

Misteli, Valentin / Möckli, Daniel / Wyss, Marco (2010): Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten: Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich. Center for Security Studies, PF Zurigo, pag. 64–66

Möckli, Daniel (2012): Sicherheitskooperationen neu denken. Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126

Documenti strategici sottoposti a un'analisi approfondita

Direzioni di marcia strategiche Esercito svizzero 2015–2020 del 1° ottobre 2014

Messaggio del 3 settembre 2014 concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (FF 2014 5939)

Nachtrag 3 zur Unternehmensstrategie armasuisse: Strategiecheck 2013 vom 4. Juni 2013

Obiettivi strategici del Consiglio federale per la sua partecipazione alla RUAG Holding SA (strategia basata sul rapporto di proprietà 2011–2014) del 4 maggio 2011

Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del 30 giugno 2010

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 23 giugno 2010 sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2010; FF 2010 4511)

Rapporto sull'esercito 2010, FF 2010 7855

Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2014 vom 27. November 2013

Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2012 vom 16. November 2011

Schwergewichtsbildung in der bilateralen Kooperation der Armee – Wie funktioniert BKV? Bilaterale Kooperationsausrichtung Verteidigung 2010 vom 18. November 2009

Strategia del Consiglio federale in materia di acquisti del DDPS del 31 marzo 2010

Strategia in materia di partecipazioni industriali del Consiglio federale del 31 marzo 2010

Unternehmensstrategie armasuisse del 15 giugno 2009

Vorgaben des CdA vom 12. Juli 2007 zur internationalen Kooperation der Armee (Zeitraum 2008–2015)

Weisungen vom 1. Dezember 2003 für die militärische Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland (MilAZA)

Weisungen vom 1. Januar 2014 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2014)

Weisungen vom 3. April 2003 über die internationalen Kontakte der Armee (INTAKTA 2003)

Elenco degli interlocutori

Cicéron Bühler, Corinne	Caposezione Diritto internazionale pubblico, Direzione del diritto internazionale pubblico, DFAE
Coduri, Michele	Capo Sezione sicurezza internazionale / Capo sostituto Divisione politica di sicurezza, Direzione politica, DFAE
Diethelm, Robert	Capo Trattati multilaterali e relazioni con forze armate straniere / Supplente Relazioni internazionali Difesa, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Dubois, Stéphane	Capo sostituto Relazioni con forze armate straniere, Relazioni internazionali Difesa, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Fraoua, Ridha	Capo Settore Legislazione I, Ufficio federale di giustizia, DFGP
Freudweiler, Michael	Capo Cooperazione militare multilaterale, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Gansner, Patrick	Capo Affari strategici e internazionali, Politica di sicurezza, Segreteria generale, DDPS
Grossenbacher, Nicole	Capo sostituto Relazioni internazionali, armasuisse, DDPS
Guignard, Serge	Capo Relazioni internazionali, armasuisse, DDPS
Lang, Ueli	Capo Cooperazione euro-atlantica in materia di sicurezza, Relazioni internazionali Difesa, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Marchand, Carl	Capo Diritto internazionale bellico, Relazioni internazionali Difesa, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Möckli, Daniel	Center for Security Studies, PF Zurigo
Müller, Andreas	Capo Risorse e supporto, armasuisse, DDPS
Schär, Daniel	Capo Relazioni con forze armate straniere, Relazioni internazionali Difesa, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Sonderegger, Martin	Capo Sistemi terrestri / capo sostituto Armamento, armasuisse
Walser, Hans-Peter	Divisionario, capo Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Wanner, Peter	Brigadiere, capo Relazioni internazionali Difesa, Stato maggiore dell'esercito, DDPS
Weber, Thomas	Capo sostituto Diritto internazionale bellico, Relazioni internazionali Difesa, Stato maggiore dell'esercito, DDPS

*Allegato I***Elenco degli accordi quadro***Tabella A1-1***Accordi quadro sulla cooperazione in materia d'istruzione**

Partner	Titolo dell'accordo (abbreviato)	Anno ¹
Austria	Accordo quadro concernente la cooperazione delle loro forze armate nell'ambito dell'istruzione militare	2004
Belgio	Contrat concernant la réalisation d'activités dans les domaines de l'instruction et de l'entraînement militaires des Forces Terrestres suisses et belge	1999
	Contrat concernant les programmes de visites et d'échanges réciproques ainsi que les activités d'entraînement en commun des Forces aériennes suisses et de la Force aérienne belge	1999
	Contrat concernant les activités d'entraînement en haute montagne (Adventurous Training)	2000
Finlandia	Accordo concernente le esercitazioni, l'addestramento e l'istruzione militari	2005
Francia	Accordo relativo alle attività comuni d'istruzione e d'allenamento delle forze armate francesi e dell'esercito svizzero	2003
Germania	Accordo concernente la reciproca cessione di mezzi didattici visivi e audiovisivi per il settore militare	1993
	Accordo concernente la cooperazione delle forze armate nell'ambito dell'istruzione	2003
	Accordo concernente il soggiorno di membri delle forze armate nel territorio dell'altro Stato per la partecipazione a progetti in materia di esercitazioni e di istruzione nonché per la realizzazione di tali progetti (Accordo Svizzera-Germania concernente i soggiorni di membri delle forze armate)	2010
Ghana	Memorandum d'intesa sulla cooperazione bilaterale in materia d'istruzione nell'invio e nel finanziamento di personale per il Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC)	2012
Gran Bretagna	Accordo concernente l'esecuzione di esercitazioni o addestramenti militari e il supporto da parte dello Stato ricevente	2004
Italia	Accordo sulla effettuazione di attività congiunte di addestramento e formazione militare delle rispettive forze armate	2004
Norvegia	Accordo concernente le esercitazioni, l'addestramento e l'istruzione militari	2005
Paesi Bassi	Accordo concernente le attività comuni delle Forze aeree svizzere e le Forze aeree reali olandesi	2004
	Accordo concernente le esercitazioni, l'addestramento e l'istruzione militari	2007
Polonia	Accordo sulla cooperazione bilaterale nell'ambito dell'istruzione militare	2012

Partner	Titolo dell'accordo (abbreviato)	Anno ¹
Russia	Accordo sulla cooperazione bilaterale nell'ambito dell'istruzione militare	2011
Spagna	Accordo concernente le esercitazioni, l'addestramento e l'istruzione militari	2008
Stati Uniti	Accordo concernente lo scambio di personale militare	2009
Svezia ²	Memorandum of Understanding concerning the Execution of Common Activities regarding Military Training and Education in the Field of Land and Air Forces	2002
Ucraina	Accordo di cooperazione (non meglio specificato)	2002

Fonte: rilevazioni del CPA

¹ È indicato l'anno in cui la Svizzera ha firmato l'accordo.

² L'accordo con la Svezia è stato sostituito da un nuovo accordo nel 2014.

Tabella A1-2

Accordi quadro sulla cooperazione in materia di armamenti

Partner	Titolo dell'accordo (abbreviato)	Anno ¹
Austria	<i>Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung der Republik Österreich und dem Schweizerischen Bundesrat betreffend RÜSTUNGSZUSAMMENARBEIT</i>	2006
Belgio	<i>MoU between the Kingdom of Belgium as represented by the Minister of Defence and the Swiss Confederation as represented by the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION</i>	2007
Danimarca	<i>MoU between the Ministry of Defence of the Kingdom of Denmark and the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sports of the Swiss Confederation in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION</i>	2007
Finlandia	<i>MoU between the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION</i>	2004
Francia	<i>Arrangement entre le Ministre de la défense de la République française et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports de la Suisse concernant la COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE L'ARMEMENT</i>	2012
Germania	<i>Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport betreffend RÜSTUNGSKOOPERATION</i>	2009
Gran Bretagna	<i>MoU between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION</i>	2002
Irlanda	<i>MoU between Switzerland and Ireland in respect of COMMON DEFENCE EQUIPMENT COOPERATION</i>	2008

Partner	Titolo dell'accordo (abbreviato)	Anno ¹
Italia	<i>MoU</i> between the Swiss Federal Council and the Government of the Republic of Italy in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2003
Norvegia	<i>MoU</i> between the Government of the Kingdom of Norway and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
Paesi Bassi	<i>MoU</i> between the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
Repubblica Ceca	<i>MoU</i> zwischen der Schweiz und der Tschechischen Republik auf dem Gebiet der RÜSTUNGSZUSAMMENARBEIT	2008
Spagna	<i>MoU</i> between the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain in the field of DEFENCE MATERIAL COOPERATION	2001
	Addendum No. 1 to the <i>MoU</i> in the field of DEFENCE MATERIAL COOPERATION between the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain	2007
	Addendum No. 2 to the <i>MoU</i> in the field of DEFENCE MATERIAL COOPERATION between the Ministry of Defence of the Kingdom of Spain and the Federal Departement of Defence, Civil Protection and Sports of Switzerland	2013
Stati Uniti	<i>MoU</i> between the Government of the Swiss Confederation and the Government of the United States of America concerning reciprocal DEFENSE PROCUREMENT	2007
Svezia	<i>MoU</i> between the Defence Materiel Administration of the Kingdom of Sweden and the Swiss Federal Council in respect of DEFENCE MATERIEL COOPERATION	2004
	GRIPEN <i>Framework Agreement</i>	2012

Fonte: rilevazioni del CPA

¹ È indicato l'anno in cui la Svizzera ha firmato l'accordo.

Impressum

Realizzazione della valutazione

Dr. Simone Ledermann, CPA (direzione del progetto dal 1° febbraio 2014)

Céline Anderegg, ex CPA (direzione del progetto fino al 31 gennaio 2014)

Andreas Tobler, CPA (collaboratore scientifico)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia le Relazioni internazionali Difesa dell'esercito e lo stato maggiore competente per le Relazioni esterne di armasuisse per avere messo a disposizione documenti e dati e per le spiegazioni fornite. Si ringraziano anche l'Ufficio federale di giustizia e la Direzione del diritto internazionale pubblico per le informazioni di carattere giuridico. Un ringraziamento particolare va inoltre a tutte le persone interpellate che si sono rese disponibili a partecipare ai colloqui e a fornire le informazioni richieste.

Contatto

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

tel. +41 58 322 97 99 fax +41 58 322 96 63

e-mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA

Lingua originale del rapporto: tedesco

