



Cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento; rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015

Parere del Consiglio federale

dell'11 dicembre 2015

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 ottobre 2015 concernente le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento.

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

11 dicembre 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il 6 ottobre 2015 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha presentato al Consiglio federale un rapporto concernente le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento. La valutazione intendeva determinare se in questi due settori esistono criteri strategici sufficientemente chiari, se sono rispettati nella prassi e se queste attività concordano con gli interessi in materia di politica estera della Svizzera. A tale scopo sono stati esaminati gli accordi e le convenzioni bilaterali in vigore nei settori dell'istruzione militare e dell'armamento.

La CdG-S ha riscontrato diverse lacune riguardo alla chiarezza dei criteri strategici, alla gestione e alla trasparenza, in particolare nel settore dell'armamento. Per eliminare tali lacune la CdG-S ha formulato cinque raccomandazioni corredate di misure e ha invitato il Consiglio federale a esprimere il proprio parere.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale condivide la richiesta della CdG-S secondo cui la trasparenza deve regnare anche in materia di cooperazioni internazionali nei settori dell'istruzione militare e dell'armamento e che tali attività vanno armonizzate con gli interessi in materia di politica estera. Il Consiglio federale concorda pertanto con l'indirizzo del rapporto della CdG-S e con la maggioranza delle richieste in esso contenute. In merito alle singole raccomandazioni si esprime come esposto qui di seguito.

Raccomandazione 1: Aumentare la trasparenza

La CdG-S invita il Consiglio federale a migliorare la trasparenza in materia di accordi di cooperazione conclusi con altri Stati nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento. L'invita in particolare a verificare l'opportunità di pubblicare nella RS gli accordi quadro nel settore dell'armamento come già avviene per gli accordi nel settore dell'istruzione militare. Il Consiglio federale dovrà inoltre provvedere affinché tutti gli accordi e le convenzioni, indipendentemente dalla loro portata, siano elencati nel suo rapporto annuale sui trattati internazionali.

In considerazione delle basi legali relative alle pubblicazioni ufficiali, il Consiglio federale è parzialmente d'accordo con la raccomandazione.

Esso appoggia la richiesta della CdG-S volta a garantire la massima trasparenza. La pertinente legislazione, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2016 (legge del 18 giugno

2004¹ sulle pubblicazioni ufficiali; ordinanza del 17 novembre 2004² sulle pubblicazioni ufficiali), prevede un obbligo di pubblicazione di trattati e risoluzioni internazionali che contengono norme di diritto o che autorizzano ad emanarne, ossia di trattati e risoluzioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Di conseguenza, i trattati internazionali che non contengono norme di diritto non sono di regola pubblicati. Sono considerati tali gli accordi d'esecuzione relativi ad accordi internazionali ai sensi dell'articolo 48a capoverso 1 della legge militare del 3 febbraio 1995 (LM)³ concernenti l'istruzione all'estero o con truppe straniere e gli accordi internazionali ai sensi dell'articolo 109b LM concernenti le cooperazioni in materia di armamenti.

Il Consiglio federale accoglie la richiesta di elencare in futuro tutti gli accordi quadro e le convenzioni nel suo rapporto annuale sui trattati internazionali secondo l'articolo 48a capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

Raccomandazione 2: Chiarire il carattere vincolante e la procedura di approvazione a esso correlata

La CdG-S invita il Consiglio federale a provvedere affinché in avvenire i servizi responsabili nel settore dell'armamento chiariscano accuratamente e in modo approfondito il carattere giuridicamente vincolante di accordi e convenzioni. Il Consiglio federale valuterà inoltre se sono necessarie ulteriori misure al fine di assicurare che in futuro tutti gli accordi e le convenzioni vincolanti siano soggetti alla sua approvazione.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Anche il Consiglio federale è interessato a sottoporre tutti gli accordi quadro e le convenzioni a una verifica accurata riguardo al loro carattere vincolante e a garantire una corretta procedura di autorizzazione. A tale riguardo, il DDPS ha già adottato misure per approfondire l'esame materiale di accordi quadro e convenzioni nel settore dell'armamento. Tali misure prevedono anche che, nell'ambito dell'esame, l'Ufficio federale di giustizia e la Direzione del diritto internazionale pubblico siano consultati tempestivamente. Gli accordi vincolanti devono essere di principio approvati dal Consiglio federale.

1 RS 170.512, RU 2015 3977
 2 RS 170.512.1, RU 2015 3989
 3 RS 510.10
 4 RS 172.010

Raccomandazione 3: Concretizzare i criteri strategici e migliorare la verifica del loro rispetto

La CdG-S invita il Consiglio federale a provvedere affinché in futuro si verifichi in modo più accurato se una cooperazione può effettivamente contribuire all'attuazione dei compiti attribuiti per legge all'esercito. Esso prenderà le misure necessarie per assicurare che

- a. siano concretizzati i criteri strategici e gli obiettivi per le cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione e dell'armamento e che
- b. si verifichi ogni volta, prima di approvarle, che le singole attività di cooperazione rispettino tali criteri (cfr. anche raccomandazione 4).

Il Consiglio federale non è d'accordo con la raccomandazione.

Non condivide il parere della CdG-S secondo cui i criteri per l'istruzione militare e l'armamento non sarebbero sufficienti e che, di conseguenza, andrebbero ulteriormente concretizzati. Ritiene che con i mandati e i compiti legali, i documenti di base in materia di politica di sicurezza (quali il Rapporto sulla politica di sicurezza e il Rapporto sull'esercito) e altri criteri politici e legali sovraordinati, in particolare in materia di politica di neutralità e diritto della neutralità, esistano sufficienti linee direttrici per le attività di cooperazione; tali criteri non necessitano un'ulteriore concretizzazione. Secondo il Consiglio federale si tratta piuttosto, nel quadro di tali parametri e linee direttrici, di sfruttare le possibilità di cooperazione per migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'ambito dell'adempimento dei compiti legali. In questo contesto va considerato che in realtà tali cooperazioni risultano da richieste e necessità concrete, emerse «dal basso verso l'alto» e non «dall'alto verso il basso». Per il Consiglio federale è decisivo il fatto che le richieste in materia di cooperazione siano valutate caso per caso in base ai loro benefici concreti e al rispetto delle condizioni quadro politiche e legali determinanti. Questo compito incombe al Consiglio federale, che ritiene tale approccio più efficace della formulazione di criteri dettagliati e astratti in base ai quali stabilire le cooperazioni a cui occorre mirare. Il Consiglio federale intende conservare la sua libertà decisionale e operativa nel singolo caso concreto e non vuole delegarla ai livelli inferiori corredandola di prescrizioni.

Raccomandazione 4: Migliorare la gestione nel settore dell'armamento

La CdG-S invita il Consiglio federale a provvedere a migliorare la gestione delle cooperazioni nel settore dell'armamento. Esso prenderà le misure necessarie per assicurare che armasuisse

- a. provveda a precisare i criteri strategici nel settore dell'armamento,
- b. designi un servizio che abbia una visione d'insieme delle cooperazioni e delle attività e
- c. definisca chiare procedure di approvazione per l'esecuzione di attività di cooperazione (cfr. anche raccomandazione 3).

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Al riguardo il DDPS ha già individuato le necessità d'intervento nel settore dell'armamento e ha avviato presso armasuisse l'elaborazione di criteri interni per le cooperazioni nel settore dell'armamento e il disciplinamento dei processi e delle responsabilità rilevanti per quanto riguarda la cooperazione internazionale in tale ambito.

Raccomandazione 5: Prestare maggiore attenzione alle conseguenze delle cooperazioni sulla politica estera e collaborare più strettamente con il DFAE nel settore dell'armamento

La CdG-S invita il Consiglio federale ad adottare le misure necessarie affinché i servizi competenti di armasuisse

- a. prestino maggiore attenzione, quando concludono accordi quadro o convenzioni e avviano attività congiunte, all'opportunità di tali azioni nell'ottica della politica estera e
- b. collaborino in maniera adeguata con il DFAE.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Per il Consiglio federale è ovvio che nell'ambito delle cooperazioni internazionali occorra sempre, in linea di principio, includere considerazioni di politica estera. Ciò vale anche per i settori dell'istruzione militare e dell'armamento. Il Consiglio federale fa notare che il coordinamento e le consultazioni tra il DDPS e il DFAE sono buoni, in particolare per quanto concerne la cooperazione nel settore dell'istruzione militare. Nel settore dell'armamento si verificano sistematicamente, in stretta collaborazione con il DFAE, l'opportunità nell'ottica della politica estera e la compatibilità con la neutralità di accordi quadro e convenzioni.

