



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante



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

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 6 ottobre 2015

Rapporto

1 Introduzione

Nel gennaio 2013 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione delle cooperazioni militari internazionali.

La ragione di questo incarico è da attribuire al fatto che la Svizzera ha concluso numerosi accordi di cooperazione internazionale nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento e che alcuni di questi sono stati criticati. Negli ultimi anni sono state oggetto di dibattito nei media in particolare la cooperazione con la Svezia per l'acquisto di aerei da combattimento Gripen e la convenzione con la Russia concernente l'istruzione impartita a soldati russi nelle montagne svizzere. Alcuni esperti hanno inoltre deplorato l'assenza di chiare direttive strategiche sulle cooperazioni¹. Di principio è tuttavia incontestabile che tali accordi di cooperazione siano in linea con la strategia «Sicurezza attraverso la cooperazione» adottata dal Consiglio federale nell'ambito del Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 (RAPOLSIC 2000)². In virtù di questa strategia il Consiglio federale e l'esercito sono tenuti a cercare attivamente possibilità di cooperare con altre forze armate e a cogliere queste opportunità, per esempio per valutare le capacità dell'esercito, acquisire nuove conoscenze o effettuare esercitazioni e test che non possono essere svolti in Svizzera.

Nel giugno 2013 la sottocommissione competente DFAE/DDPS della CdG del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso che, nel quadro della sua valutazione, il CPA esaminerà le cooperazioni nell'ambito sia dell'istruzione militare sia dell'armamento. L'obiettivo della valutazione consisteva nel determinare se le prescrizioni legali e i criteri strategici per la cooperazione erano chiari, se erano rispettati e se le cooperazioni nei due settori erano collegate adeguatamente sia tra di loro sia con altri interessi di politica estera. Il CPA ha pertanto analizzato tutti gli accordi di cooperazione in vigore conclusi dalla Svizzera con altri Stati nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento (trattati internazionali). Non sono stati presi in considerazione, invece, accordi di cooperazione nell'ambito di organizzazioni internazionali, segnatamente nel quadro della NATO, contratti di diritto privato (per es. contratti di acquisizione o di acquisto di materiali d'armamento) e accordi segreti³.

Il CPA ha terminato il suo rapporto l'11 marzo 2015. Successivamente esso è stato trattato e approvato dalla CdG-S. Nel presente rapporto la Commissione presenta

¹ Möckli, Daniel (2012), Sicherheitskooperationen neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz. CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 126 (disponibile soltanto in ted., franc. e ingl.)

² Sicurezza attraverso la cooperazione. Rapporto del Consiglio federale del 7 giu. 1999 all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000; FF 1999 6597)

³ Taluni accordi internazionali sono classificati segreti. Questi sono portati a conoscenza della DelCG.

2.1 Carenza di trasparenza sugli accordi e sulle convenzioni esistenti, in particolare nel settore dell'armamento

Né la Raccolta sistematica del diritto federale (RS) né il rapporto annuale sui trattati internazionali conclusi dal Consiglio federale o la banca dati dei trattati internazionali del DFAE consentono di ottenere una panoramica completa degli accordi quadro bilaterali e degli accordi d'esecuzione nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento.

Gli *accordi quadro* nel settore dell'istruzione sono quasi tutti pubblicati nella RS, a eccezione di alcuni che sono in vigore da molto tempo. Nel settore dell'armamento gli accordi quadro non vengono pubblicati, fatto che armasuisse ha motivato con la loro «portata limitata»⁶. Siccome gli accordi quadro si riferiscono spesso all'industria dell'armamento e riguardano pertanto in una certa misura anche soggetti di diritto privato, la CdG-S ritiene la motivazione non convincente o insufficiente⁷. Secondo la Commissione è inoltre lecito chiedersi se gli accordi, viste le loro implicazioni con l'industria dell'armamento e la loro valenza nella politica estera, non debbano essere pubblicati⁸ per motivi di trasparenza analogamente agli accordi nel settore dell'istruzione.

La Commissione ha preso atto del fatto che la situazione in materia di *accordi d'esecuzione* è simile a quella degli accordi quadro: gli accordi conclusi nell'ambito dell'istruzione sono quasi tutti menzionati nei rapporti annuali del Consiglio federale sui trattati internazionali, mentre gli accordi nel settore dell'armamento non sono pubblicati da nessuna parte. La CdG-S critica in particolare il fatto che manifestamente nemmeno armasuisse stessa non è stata in grado di procurare una visione completa degli accordi d'esecuzione conclusi⁹.

La Commissione constata che la questione della portata di un trattato è rilevante unicamente per la decisione relativa alla sua pubblicazione nella RS, ma non per quanto riguarda la sua pubblicazione nel rapporto annuale sui trattati internazionali del Consiglio federale. Secondo l'articolo 48a cpv. 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) il rapporto deve infatti informare su tutti i trattati conclusi dal Consiglio federale, indipendentemente dalla loro portata. Nella stesura dell'articolo la Commissione delle istituzioni politiche è partita dal principio che l'obbligo di rendiconto costringe il Consiglio federale a impiegare in maniera accorta le competenze attribuitegli per la conclusione di trattati internazionali e allo stesso tempo conferisce al Parlamento la possibilità di verificare, e se del

⁶ Giusta l'art. 7a cpv. 3 lett. c e cpv. 4 lett. c della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010) un accordo ha portata limitata se-gnatamente se è diretto alle autorità e disciplina questioni tecnico-amministrative o non ha grandi conseguenze finanziarie.

⁷ Art. 2 lett. a dell'ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512.1): i trattati internazionali di portata limitata devono essere pubblicati se «concernono i diritti e i doveri di singole persone».

⁸ Art. 2 lett. c dell'ordinanza sulle pubblicazioni ufficiali (RS 170.512.1): i trattati internazionali di portata limitata devono essere pubblicati se «la pubblicazione è necessaria per motivi di certezza del diritto o di trasparenza».

⁹ Cfr. n. 6.2 nel rapporto del CPA e n. 5.2.2 nei documenti allegati al rapporto del CPA.

caso rettificare, la prassi in materia di trattati¹⁰. Se però i rapporti del Consiglio federale non sono completi o non elencano tutti i trattati conclusi, il Parlamento non può esercitare adeguatamente la sua funzione di alta vigilanza. La CdG-S insiste dunque sul fatto che il Consiglio federale adempia completamente al suo obbligo di rendiconto e informi il Parlamento sulla totalità dei trattati internazionali che ha concluso.

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.

2.2 Mancanza di consapevolezza del carattere vincolante dei trattati nel settore dell'armamento

Il CPA ha constatato che *armasuisse* non è ancora in chiaro per quanto riguarda il carattere vincolante di accordi e convenzioni. Alcuni dei responsabili e dei collaboratori di *armasuisse* ascoltati dal CPA sostenevano per esempio che gli accordi quadro nel settore dell'armamento non erano vincolanti. Questa opinione trova conferma nel fatto che spesso tali accordi portano il titolo «memorandum d'intesa» o «Memorandum of Understanding (MoU)» formula che, conformemente alla raccomandazione della Direzione del diritto internazionale pubblico, dovrebbe essere utilizzata in linea di massima soltanto per trattati non vincolanti. Il carattere vincolante di un accordo non è tuttavia determinato unicamente dal suo titolo, bensì dipende in gran parte dal suo contenuto o dalla volontà delle Parti di concludere una convenzione giuridicamente vincolante¹¹. Deve essere pertanto chiarito caso per caso se un accordo o una convenzione è vincolante. Se così fosse, esso deve essere precedentemente approvato dal Consiglio federale o da un'autorità autorizzata dallo stesso.

Benché possa succedere che il carattere giuridicamente vincolante sia controverso oppure sia giudicato in maniera differente da autorità diverse, la valutazione errata del carattere vincolante di un trattato e l'assenza di una procedura di approvazione conforme alla legge non incidono in definitiva sul fatto che il trattato in questione sia vincolante per la Svizzera, comportando quindi diritti e doveri. Il CPA ha identi-

¹⁰ FF 1999 4199

¹¹ Per ulteriori informazioni cfr. cpv. I lett. D del «Praxisleitfaden von Völkerrechtliche Veträge» (disponibile in ted., franc. e ingl.) del DFAE (Direzione del diritto internazionale pubblico).

ficato due casi di questo tipo: nel primo, un accordo quadro nel settore dell'armamento (accordo quadro per l'acquisto del Gripen con la Svezia)¹² era stato dapprima erroneamente valutato dall'autorità competente come non vincolante e pertanto, contrariamente a quanto previsto dalla legge, non era stato sottoposto all'approvazione del Consiglio federale; nel secondo, uno degli accordi d'esecuzione esaminati dal CPA¹³ non era stato sottoposto alla procedura di approvazione conforme alla legge.

Secondo la CdG-S è dunque essenziale che i servizi responsabili di armasuisse sappiano esaminare approfonditamente e valutare il carattere vincolante di un trattato. Soltanto in questo modo è possibile garantire che in futuro tutti i trattati vincolanti siano approvati dal Consiglio federale. Dalla corretta valutazione del carattere vincolante dipende inoltre l'obbligo di menzionare un accordo nel rapporto annuale sui trattati internazionali del Consiglio federale o, eventualmente, di pubblicarlo nella RS (cfr. n. 2.1).

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.

2.3 **Lacune nella definizione dei criteri strategici in entrambi i settori e nel loro rispetto nel settore dell'armamento**

Alla domanda su quali siano i documenti importanti in materia di orientamento strategico delle cooperazioni internazionali, molte delle persone del DDPS¹⁴ interpellate dalla CPA non sono state in grado di dare una risposta chiara e nemmeno le ricerche condotte dal CPA sono riuscite a mettere a fuoco la questione fino in fondo. Dai documenti strategici superiori analizzati dal CPA – tra cui il rapporto sulla politica di sicurezza e il rapporto sull'esercito 2010 – emerge che gli obiettivi delle cooperazioni consistono nel sostenere l'esercito nei compiti confidatigli per legge e nel contribuire a migliorare l'efficienza e l'efficacia. Con che cosa le cooperazioni dovrebbero contribuire a raggiungere questi obiettivi resta tuttavia poco chiaro, dato

¹² Cfr. n. 3.2.2 e 6.3 nel rapporto del CPA.

¹³ Accordo quadro sul F/A-18 (gruppo di utilizzatori) con l'Australia, il Canada, la Spagna, gli Stati Uniti, la Finlandia, il Kuwait e la Malaysia; cfr. n. 3.2.2 e 6.3 nel rapporto del CPA.

¹⁴ Nell'ambito della sua valutazione il CPA ha interrogato 18 persone di cui 14 del DDPS (Segreteria generale, Difesa: Stato maggiore dell'esercito, armasuisse).

che essi non sono ripresi o concretizzati in modo coerente nei documenti strategici specifici dei due settori. Anche i principi della neutralità e della reciprocità menzionati nei diversi documenti strategici e nelle discussioni con il CPA non sono stati ulteriormente precisati.

La CdG-S constata tuttavia anche che nei documenti strategici del settore dell'armamento sono state perlomeno definite a grandi linee le priorità tematiche (settori nei quali le cooperazioni sono particolarmente auspiccate, per es. la manutenzione), mentre nel settore dell'istruzione militare vi sono priorità geografiche chiare (e procedure di approvazione). Essa approva inoltre il fatto che, nel settore dell'istruzione, viene esaminata nel quadro di procedure di approvazione chiaramente definite la conformità di ogni attività alle priorità geografiche, garantendone il rispetto.

La Commissione lamenta che la questione concernente il rispetto dei criteri e delle priorità tematiche nel settore dell'armamento non abbia avuto risposta, poiché le relative prescrizioni sono troppo poco chiare e armasuisse non repertoria nemmeno le singole attività di cooperazione in maniera centralizzata (cfr. anche il n. 2.4).

Nel complesso la CdG-S biasima l'assenza di chiari criteri strategici e la mancata concretizzazione di obiettivi definiti in maniera molto generica. I criteri hanno una portata tanto ampia che vi rientrano quasi tutte le attività dell'esercito. Secondo la Commissione sussiste infine il rischio che siano conclusi anche accordi o eseguite attività per le quali non è chiaro se siano effettivamente conformi ai compiti conferiti per legge all'esercito o se contribuiscano al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia. Tale rischio è particolarmente elevato nel settore dell'armamento dato che le singole attività non sono repertorate e pertanto non è assolutamente possibile verificare che queste siano conformi a criteri strategici già poco precisi di per sé.

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

2.4 Gestione insufficiente delle cooperazioni nel settore dell'armamento

Nel suo rapporto il CPA giunge alla conclusione che le cooperazioni internazionali nel settore dell'armamento non sono gestite in quanto non esistono chiari criteri strategici relativi alle cooperazioni (cfr. n. 2.3). Nella prassi i criteri esistenti non hanno avuto verosimilmente molta influenza perché al momento della valutazione erano obsoleti non essendo stati aggiornati a tempo debito da armasuisse. Secondo il CPA l'assenza di gestione è dovuta anche al fatto che armasuisse non dispone, a livello di attuazione, di una visione d'insieme e di un servizio incaricato della gestione. Infatti, né il servizio delle relazioni internazionali né un altro servizio hanno una panoramica completa degli accordi d'esecuzione e delle attività di cooperazione e non esistono neanche procedure chiare in materia di pianificazione e di approvazione. La situazione nel settore dell'armamento è dunque ben diversa rispetto a quella nel settore dell'istruzione in cui i criteri strategici sono nel complesso anche poco chiari, ma questa mancanza è attenuata dal fatto che, da un lato, sono state definite priorità geografiche nonché chiare procedure per la pianificazione e l'approvazione e, dall'altro, ogni attività internazionale è repertoriata in maniera centralizzata ed è verificata la sua conformità a tali priorità¹⁵.

La CdG-S ritiene gravi le mancanze descritte dal CPA relative alla gestione delle cooperazioni nel settore dell'armamento e reputa che occorra rimediarsi rapidamente. Essa accoglie favorevolmente l'annuncio fatto da armasuisse al CPA di voler elaborare una «strategia funzionale in materia di relazioni internazionali» completa di criteri strategici più chiari e di verificare regolarmente la loro attuazione. Resta tuttavia poco chiaro se in questo modo si potrà sopperire all'assenza di gestione. La Commissione invita dunque il Consiglio federale a esprimere il proprio parere riguardo a questa strategia nella sua risposta alla raccomandazione 4 della CdG-S.

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

¹⁵ Cfr. n. 6.4 nel rapporto del CPA.

2.5 **Insufficiente attenzione alle opportunità di cooperare nel settore dell'armamento a livello di politica estera**

La CdG-S è lieta di constatare che, secondo la valutazione del CPA, i servizi responsabili nel settore dell'istruzione militare sono consapevoli che le loro attività internazionali sono importanti a livello di politica estera. A dimostrazione di questo atteggiamento il CPA adduce anche il fatto che l'esercito abbia sospeso parzialmente le attività di istruzione previste con la Russia a seguito del conflitto in Ucraina e che i servizi competenti collaborino in maniera ottimale con il DDPS e la Direzione del diritto internazionale pubblico.

La CdG-S esprime un giudizio più critico sulla situazione nel settore dell'armamento, poiché la conclusione di accordi quadro in quest'ambito è fortemente influenzata da singoli progetti di acquisto e la Direzione del diritto internazionale pubblico¹⁶ spesso non è coinvolta adeguatamente. In risposta a una precedente raccomandazione della CdG-N¹⁷, il Consiglio federale ha recentemente formulato nuovi criteri che consentiranno una migliore verifica della compatibilità degli acquisti con gli obiettivi di politica estera e una migliore collaborazione con il DFAE. Tuttavia, finché la gestione nel settore dell'armamento – come illustrato in precedenza – sarà lacunosa, non è certo che questi criteri saranno rispettati.

La Commissione constata inoltre che la conclusione di accordi quadro può avere una valenza simbolica significativa e che talvolta tali accordi sono conclusi in modo mirato per migliorare le relazioni con determinati Stati. Tuttavia, siccome per questi stessi motivi tali accordi non possono praticamente più essere denunciati, la CdG-S ritiene che essi debbano essere approvati dal Consiglio federale unicamente sulla base di un esame approfondito eseguito in collaborazione con il DFAE.

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

¹⁶ Cfr. n. 5.2 e 6.6 nel rapporto del CPA.

¹⁷ Parere del Consiglio federale del 6 nov. 2013, non pubblicato, nell'ambito del secondo controllo supplementare relativo al rapporto della CdG-N del 23 nov. 2007 sul DDPS e l'acquisto di armamenti (FF 2008 3027)

3 Conclusioni

Secondo la CdG-S, nel complesso la valutazione del CPA evidenzia il fatto che esistono diverse lacune in materia di cooperazioni internazionali nell'ambito dell'istruzione militare e dell'armamento. La situazione è particolarmente allarmante nel settore dell'armamento in cui, oltre a chiari criteri strategici come avviene anche nell'ambito dell'istruzione, mancano la gestione delle cooperazioni, la trasparenza e in parte persino una valutazione adeguata del carattere giuridicamente vincolante di accordi e convenzioni.

La CdG ritiene che a essere particolarmente problematica è la combinazione, o meglio, il cumulo di queste deficienze. Quando a criteri strategici troppo vaghi, una mancanza di gestione e una certa ignoranza relativa al carattere vincolante degli accordi, si aggiunge una mancanza di trasparenza in materia di accordi quadro, non si può escludere che si dia vita a cooperazioni che non sono conformi ai compiti conferiti per legge all'esercito e/o che sono dubbie o persino dannose per la politica estera. Attualmente, secondo la CdG-S, nel settore dell'armamento militare questi rischi non sono riconosciuti né considerati in maniera adeguata.

Riguardo alle raccomandazioni precedentemente formulate, la Commissione invita il Consiglio federale a prendere misure per ridurre al minimo i rischi. Inoltre esso dovrebbe elaborare criteri strategici più precisi per le cooperazioni nei due settori. Nel settore dell'armamento dovrà altresì provvedere a una migliore gestione delle cooperazioni internazionali, alla chiarezza relativa al carattere vincolante degli accordi e al rispetto delle procedure di approvazione previste dalla legge. Secondo la CdG-S, questo è l'unico modo per garantire in futuro che sia l'utilità delle cooperazioni per l'esercito svizzero sia la loro opportunità sotto il profilo della politica estera siano verificate in maniera più rigorosa.

La Commissione invita il Consiglio federale a esprimere, al più tardi entro il 15 gennaio 2016, il proprio parere in merito alle considerazioni e alle raccomandazioni sopraccitate della CdG-S nonché alle constatazioni del CPA su cui esse sono fondate. Lo invita inoltre a precisare con quali misure e quale tempistica intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

6 ottobre 2015

In nome della Commissione della gestione del
Consiglio degli Stati:

Il presidente, Hans Hess
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Elenco delle abbreviazioni

art.	Articolo
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	Capoverso
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
FF	Foglio federale
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; RS 510.10)
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
MoU	Memorandum of Understanding
RAPOLSIC 2000	Sicurezza attraverso la cooperazione. Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera
RS	Raccolta sistematica

