



19.039

Messaggio concernente la decisione programmatica sull'acquisto di nuovi aerei da combattimento

del 26 giugno 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una decisione programmatica conformemente all'articolo 28 capoversi 1^{bis} lettera c e 3 della legge sul Parlamento.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2017 M 17.3604 Forze aeree. La decisione di principio spetta al popolo!
(N 05.06.18, Gruppo PBD; S 06.12.18)

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

26 giugno 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Per proteggere e difendere lo spazio aereo e per appoggiare le truppe di terra l'esercito necessita di aerei da combattimento e di sistemi di difesa terra-aria. Gli aerei da combattimento attualmente in uso dovranno essere messi fuori servizio attorno al 2030. Il Consiglio federale propone al Parlamento di prendere una decisione programmatica concernente l'acquisto di nuovi aerei da combattimento con un volume finanziario massimo di 6 miliardi di franchi.

L'esercito protegge e difende la Svizzera, la sua popolazione e le infrastrutture necessarie per il funzionamento dello Stato, dell'economia e della società.

In situazione normale le Forze aeree impiegano gli aerei da combattimento per il servizio di polizia aerea e per imporre il rispetto di limitazioni dell'utilizzazione dello spazio aereo. In periodi di gravi tensioni gli aerei da combattimento servono per impedire utilizzazioni illecite e violazioni dello spazio aereo svizzero. In caso di conflitti armati diventano invece necessari per difendere lo spazio aereo e, di conseguenza, la popolazione, le infrastrutture critiche, le truppe e le opere militari in Svizzera, per eseguire voli di ricognizione e per combattere obiettivi dell'avversario al suolo.

Attualmente le Forze aeree dispongono di 30 aerei da combattimento F/A-18 C/D Hornet (in esercizio da oltre una ventina di anni, impiegabili sino al 2030 nel quadro del prolungamento della durata di utilizzazione) e 26 F-5 E/F Tiger (in esercizio da una quarantina di anni e impiegabili soltanto ancora per compiti particolari).

Anche la difesa terra-aria deve essere rinnovata. Attualmente le Forze aeree dispongono unicamente di sistemi a corta gittata: cannoni di difesa contraerea da 35 mm, missili STINGER (impiegabili almeno fino al 2025) e missili Rapier (che dovranno essere messi fuori servizio nei prossimi anni). Le Forze aeree non dispongono invece di un sistema a lunga gittata dal 1999; l'eliminazione di questa lacuna è prioritaria rispetto alla modernizzazione dei mezzi a corta gittata. Il rinnovo della difesa terra-aria dovrà essere realizzato parallelamente all'acquisto di nuovi aerei da combattimento e dovrà essere coordinato con quest'ultimo sotto il profilo temporale e tecnico. Contrariamente all'acquisto di aerei da combattimento dovrà però essere realizzato nel quadro della procedura ordinaria per gli acquisti di armamenti; non rientra pertanto nella presente decisione programmatica.

Il tempo stringe: la procedura per l'acquisto di aerei da combattimento - fino alla sua conclusione con la messa in servizio dei nuovi aerei - richiederà, una decina di anni. Le basi programmatiche per l'acquisto sono già a disposizione.

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento è una decisione di ampia portata. Senza aerei da combattimento l'esercito non è in grado di adempiere il compito di proteggere e difendere la Svizzera, la sua popolazione e le infrastrutture critiche. Gli ultimi due progetti di acquisto di aerei da combattimento sono stati oggetto di una votazione popolare. A ciò si aggiunge che, fino alla sua conclusione, il progetto si estenderà sull'arco di oltre dieci anni e richiederà la massima sicurezza pianificatoria possibile. Per tali ragioni il Consiglio federale intende coinvolgere le Camere

federali sin dalle fasi iniziali. A tal fine sottopone al Parlamento un disegno di decisione programmatica (in virtù dell'art. 28 cpv. 1^{bis} lett. c e 3 della legge sul Parlamento) con il contenuto indicato qui di seguito:

- il Consiglio federale è incaricato di rinnovare i mezzi per la protezione dello spazio aereo attraverso l'acquisto di nuovi aerei da combattimento. La loro introduzione dovrà essere conclusa entro la fine del 2030.*
- Il volume finanziario massimo è di 6 miliardi di franchi (stato: Indice nazionale dei prezzi al consumo. Gennaio 2018).*
- Le imprese estere che ricevono commesse nel quadro dell'acquisto sono tenute a compensare il 60 per cento del valore contrattuale mediante l'assegnazione di mandati in Svizzera (affari offset), il 20 per cento mediante affari offset diretti e il 40 per cento mediante affari offset indiretti nel settore della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza.*
- L'acquisto sarà proposto alle Camere federali nel quadro di un programma d'armamento.*
- L'acquisto di nuovi aerei da combattimento sarà coordinato sotto il profilo temporale e tecnico con l'acquisto parallelo di un sistema per la difesa terra-aria a lunga gittata.*
- La decisione programmatica sottostà a referendum facoltativo.*

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento e l'acquisto parallelo di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata non devono comportare una sospensione degli investimenti per le altre parti dell'esercito. Nel medesimo decennio durante il quale dovranno essere spesi mediamente fino a 0,8 miliardi di franchi l'anno per l'acquisto di nuovi aerei da combattimento e di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, saranno necessari in media circa 0,7 miliardi di franchi l'anno per acquisti per altre parti dell'esercito. Nei prossimi anni il Consiglio federale intende pertanto aumentare costantemente il limite di spesa dell'esercito concedendo a quest'ultimo un tasso di crescita pari all'1,4 per cento annuo in termini reali. Dal suo canto l'esercito dovrà definire delle priorità e intraprendere degli sforzi per stabilizzare i costi d'esercizio.

Provvedere alla sicurezza della popolazione è uno dei compiti fondamentali dello Stato. L'acquisto di nuovi aerei da combattimento è un investimento necessario per garantire la sicurezza della Svizzera dopo il 2030.

Indice

| | |
|---|-------------|
| Compendio | 4230 |
| 1 Situazione iniziale | 4234 |
| 1.1 Compiti dell'esercito e delle Forze aeree | 4234 |
| 1.2 Necessità di rinnovare gli aerei da combattimento e la difesa terra-aria | 4235 |
| 1.3 Situazione in materia di politica di sicurezza: necessità di proteggere e difendere lo spazio aereo | 4236 |
| 1.4 Basi concettuali | 4238 |
| 1.5 Definizione delle priorità | 4239 |
| 1.6 Considerazioni su una decisione programmatica di ampia portata | 4240 |
| 1.7 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale | 4241 |
| 1.8 Interventi parlamentari | 4242 |
| 2 Procedura di consultazione | 4242 |
| 2.1 Avamprogetto posto in consultazione | 4242 |
| 2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione | 4243 |
| 2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione | 4244 |
| 3 Decisione programmatica | 4245 |
| 3.1 La decisione programmatica e il suo contesto | 4245 |
| 3.2 Un progetto di ampia portata | 4245 |
| 3.3 Il progetto: acquisto di nuovi aerei da combattimento | 4246 |
| 3.3.1 Fabbisogno | 4246 |
| 3.3.2 Esistono alternative agli aerei da combattimento? | 4246 |
| 3.3.3 Aerei da valutare | 4248 |
| 3.3.4 Requisiti tecnici | 4249 |
| 3.3.5 Quantità e volume finanziario massimo | 4249 |
| 3.3.6 Stazionamento | 4251 |
| 3.3.7 Autonomia e indipendenza | 4251 |
| 3.4 Pianificazione degli acquisti per le altre parti dell'esercito | 4251 |
| 3.5 Valutazione, scelta del modello e acquisto | 4252 |
| 3.5.1 Valutazione | 4253 |
| 3.5.2 Scelta del modello | 4253 |
| 3.5.3 Prezzi | 4254 |
| 3.5.4 Pianificazione dei pagamenti | 4255 |
| 3.5.5 Affari di compensazione (offset) | 4255 |
| 3.5.6 Contratti d'acquisto con i Governi o direttamente con le imprese produttrici? | 4257 |
| 3.5.7 Scadenziario per la valutazione e l'acquisto | 4258 |

| | | |
|---|-------------------------------------|-----------------|
| 4 | Ripercussioni | 4258 |
| 4.1 | Ripercussioni per la Confederazione | 4258 |
| 4.1.1 | Aspetti di politica di sicurezza | 4258 |
| 4.1.2 | Aspetti di politica estera | 4259 |
| 4.1.3 | Aspetti finanziari | 4259 |
| 4.2 | Ripercussioni per l'economia | 4260 |
| 5 | Aspetti giuridici | 4260 |
| Decreto federale concernente l'acquisto di nuovi aerei da combattimento (<i>Disegno</i>) | | 4263 |

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Compiti dell'esercito e delle Forze aeree

I compiti dell'esercito sono definiti nell'articolo 58 della Costituzione federale¹ e nell'articolo 1 della legge militare del 3 febbraio 1995². A partire da tali basi legali sono definiti anche i compiti assunti dalle Forze aeree, in quanto componente dell'esercito, nell'ambito dell'impiego di aerei da combattimento e della difesa terra-aria.

In situazione normale la priorità è data alla salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo e al servizio di polizia aerea: le Forze aeree sorvegliano in permanenza lo spazio aereo svizzero e intervengono in caso di grave violazione delle norme sul traffico aereo. Dal 1° gennaio 2019 le Forze aeree sono in grado di intervenire ogni giorno dalle 6 alle 22 con due aerei da combattimento armati pronti a decollare entro 15 minuti dall'allarme. Dal 1° gennaio 2021 questo servizio potrà essere assicurato 24 ore su 24. In caso di limitazione dell'utilizzazione dello spazio aereo svizzero, ad esempio in occasione degli incontri annuali del World Economic Forum a Davos, le Forze aeree impongono l'osservanza delle limitazioni.

In periodi di gravi tensioni le Forze aeree devono essere in grado di imporre la sovranità sullo spazio aereo durante settimane o mesi, per impedire l'utilizzazione illecita dello spazio aereo svizzero. La realizzazione di questo compito da parte delle Forze aeree consente inoltre alla Svizzera di tener fede ai suoi obblighi in materia di neutralità. Un'aviazione militare ben equipaggiata condiziona le valutazioni delle parti belligeranti e di potenziali aggressori: una difesa credibile dello spazio aereo può impedire che, in presenza di conflitti armati nelle vicinanze della Svizzera, il Paese venga coinvolto in un conflitto in seguito alla violazione del suo spazio aereo.

In caso di attacco armato, le Forze aeree proteggono e difendono la popolazione e le infrastrutture necessarie per il funzionamento del Paese mediante aerei da combattimento e la difesa terra-aria, e impediscono agli avversari di mettere in pericolo in maniera duratura con mezzi aerei le formazioni militari svizzere, rendendo così possibile l'impiego di truppe al suolo. Infine, le Forze aeree appoggiano le truppe di terra mediante voli di ricognizione e impieghi contro obiettivi al suolo.

Forze aeree ben istruite e dotate di un equipaggiamento moderno costituiscono uno dei presupposti che consentono all'Esercito svizzero di fornire le prestazioni auspiccate per la sicurezza del Paese, della sua popolazione e delle sue infrastrutture. Esse contribuiscono inoltre a rendere la Svizzera un sito apprezzato, sia dalle imprese sia dalle organizzazioni internazionali, molte delle quali hanno la loro sede nel nostro Paese (in particolare a Ginevra).

¹ RS 101

² RS 510.10

1.2 **Necessità di rinnovare gli aerei da combattimento e la difesa terra-aria**

Gli aerei da combattimento e i mezzi di difesa terra-aria attualmente impiegati arriveranno al limite della loro durata d'utilizzazione entro i prossimi dieci anni circa.

Aerei da combattimento

Nel quadro del Programma d'armamento 2017 è stato deciso di prolungare la durata di utilizzazione dei 30 F/A-18 C/D di 1000 ore di volo, passando dalle attuali 5000 a 6000 ore di volo per velivolo. Grazie a questo prolungamento gli F/A-18 C/D potranno essere impiegati sino al 2030 circa. Un ulteriore prolungamento della durata di utilizzazione sarebbe oneroso e molto rischioso sul piano tecnico e finanziario.

La sollecitazione degli F/A-18 C/D in Svizzera è superiore rispetto ad altre forze armate, ad esempio rispetto a quelle statunitensi. In Svizzera gli F/A-18 C/D sono impiegati esclusivamente per il servizio di polizia aerea e, eventualmente, per la difesa aerea. Negli Stati Uniti, per contro, gli F/A-18 C/D sono impiegati primariamente per il combattimento di obiettivi al suolo, con minori sollecitazioni per gli aerei. A ciò si aggiunge che in Svizzera la percentuale di volo tranquillo per ogni ora di volo con caratteristiche medie risulta inferiore a causa delle brevi distanze tra gli aerodromi e i settori di allenamento. Senza rafforzamenti preventivi delle strutture durante la produzione e ripetute misure di risanamento preventivo durante l'utilizzazione (ispezioni, modifiche e sostituzione di componenti strutturali danneggiate), gli F/A-18 C/D delle Forze aeree svizzere dovrebbero essere messi fuori servizio già dopo circa 4000 ore di volo per velivolo, vale a dire già all'inizio degli anni 2020.

Un ulteriore motivo per cui è necessario sostituire gli F/A-18 C/D entro il 2030 è che tutti gli altri Paesi che impiegano questo tipo di aereo intendono mettere fuori servizio i loro F/A-18 A/B e C/D per quella data. Se le Forze aeree svizzere non facessero altrettanto, la Svizzera si ritroverebbe a essere l'unico Paese al mondo a mantenere ancora in esercizio questo tipo di aereo, con conseguenti rischi tecnici e ingenti oneri sul piano della manutenzione e della gestione dei pezzi di ricambio.

Gli F-5 Tiger risultano già oggi irrilevanti per gli impieghi delle Forze aeree poiché non avrebbero alcuna possibilità di imporsi nel combattimento aereo contro velivoli moderni. 26 F-5 sono ancora regolarmente in volo nel ruolo di bersagli, di aggressori nel quadro dell'allenamento al combattimento aereo, per l'istruzione nel campo della guerra elettronica, per impieghi di sorveglianza della radioattività, per voli di prova, per la Patrouille Suisse e, in misura ridotta, per il servizio di polizia aerea di giorno e in condizioni di buona visibilità.

Difesa terra-aria

Per la protezione a corta distanza di singoli oggetti l'esercito impiega cannoni di difesa contraerea da 35 mm introdotti nel 1963. Attualmente sono disponibili soltanto ancora 24 unità di fuoco, la cui durata di utilizzazione sarà prolungata almeno sino al 2025 mediante misure di mantenimento del valore degli apparecchi di condotta del tiro e dei pezzi d'artiglieria.

Per proteggere lo spazio aereo inferiore le Forze aeree dispongono inoltre di missili di difesa contraerea mobile RAPIER con una distanza d'impiego di circa 7 km e di missili leggeri di difesa contraerea STINGER con una gittata di circa 4 km. I missili RAPIER (introdotti nel 1984) raggiungeranno il limite previsto della loro durata d'utilizzazione nella prima metà degli anni 2020, i missili STINGER (introdotti nel 1993) verso il 2025.

Il prolungamento della durata di utilizzazione dei cannoni di difesa contraerea da 35 mm e dei missili STINGER oltre il 2025 sarebbe tecnicamente possibile, non senza un certo onere finanziario. Tali armi sono tuttavia destinate a perdere progressivamente la loro efficacia contro le minacce moderne.

La difesa terra-aria sarà rinnovata nel quadro della procedura ordinaria per gli acquisti di armamenti (*i.e.* non nel quadro di una decisione programmatica). Tuttavia il suo rinnovo sarà coordinato sotto il profilo temporale e tecnico con l'acquisto di nuovi aerei da combattimento.

In un primo momento sarà acquistato, con le medesime tempistiche dell'acquisto degli aerei da combattimento, un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, per colmare le lacune esistenti in questo ambito dal 1999. Successivamente saranno sostituiti gli attuali sistemi a corta gittata.

1.3 Situazione in materia di politica di sicurezza: necessità di proteggere e difendere lo spazio aereo

La situazione in materia di politica di sicurezza in Europa e nel contesto del continente europeo è molto tesa. Segnatamente le relazioni tra gli Stati occidentali e le loro organizzazioni (in primo luogo la NATO, ma anche l'UE), da un lato, e la Federazione russa, dall'altro, sono ai minimi storici.

La Russia considera la NATO un'alleanza militare aggressiva ed espansionista, percepisce il progressivo avvicinamento della NATO alle sue frontiere come una provocazione e ritiene che l'Alleanza atlantica non prenda in considerazione gli interessi russi. Il Cremlino intende conservare le sue attuali zone d'influenza, che considera legittime, e ristabilire quelle perse. A tal fine ricorre in maniera coordinata a una vasta gamma di mezzi, compreso l'impiego manifesto o dissimulato delle proprie forze armate. Gli esiti dell'impegno militare in Siria potrebbero indurre in futuro la Russia a ritenere l'impiego di mezzi militari un'opzione interessante anche in altre aree geografiche. A fine febbraio 2018 il presidente russo ha annunciato il raggiungimento, presunto, di diverse pietre miliari nell'ambito dello sviluppo della tecnologia delle armi, dopo numerosi anni di modernizzazione delle forze armate russe. L'ostentazione della propria potenza militare è diventata una componente importante e permanente della strategia di comunicazione verso l'interno e l'esterno.

In un conflitto armato convenzionale la NATO si troverebbe probabilmente ancora in una situazione di superiorità militare rispetto alla Russia. Tuttavia il carattere ibrido delle operazioni di guerra russe fa sorgere dubbi sulla reale importanza dei rapporti di forza a livello di mezzi convenzionali. La NATO è meno coesa che in passato. Gli Stati Uniti sono riusciti a ottenere che gli alleati europei aumentino le

spese per la difesa. Non è tuttavia sicuro che tutti i membri dell'Alleanza applicheranno, al più tardi dal 2024, la direttiva che prescrive di destinare il due per cento del prodotto interno lordo alle spese per la difesa. I membri europei della NATO considerano meno importanti gli impieghi in regioni remote e danno maggior peso alla difesa dei propri Paesi da avversari ibridi e da ciberattacchi.

Molti Paesi dell'Europa occidentale stanno rinnovando i propri mezzi di protezione dello spazio aereo, procedendo soprattutto all'acquisto di nuovi aerei da combattimento. Tra questi vi sono anche Stati di dimensioni analoghe alla Svizzera, quali la Finlandia, la Svezia, la Norvegia, la Danimarca, i Paesi Bassi e il Belgio. Anche la Gran Bretagna, l'Italia e la Germania stanno introducendo nuovi aerei da combattimento o stanno valutando come potenziare le rispettive flotte di aerei moderni di recente acquisizione.

Il netto aumento del numero di esercitazioni militari della NATO e della Russia negli ultimi anni e l'aggressività con cui le esercitazioni sono talvolta svolte aumentano i rischi di valutazioni erranee e di incidenti con conseguenze imprevedibili. Collisioni tra aerei sono state evitate all'ultimo momento e altre manovre provocatorie sono rimaste senza conseguenze unicamente grazie a circostanze fortuite.

Gli attuali accordi concernenti il controllo degli armamenti e la creazione di trasparenza sono messi a dura prova. Alcuni accordi concernenti tale ambito sono già stati disdetti. Questa situazione vale tanto per gli accordi multilaterali a livello europeo quanto per gli accordi bilaterali sulle armi nucleari conclusi tra gli Stati Uniti e la Russia. Il trattato INF tra gli Stati Uniti e la Russia (divieto di missili balistici terra-aria e missili da crociera con gittata compresa tra i 500 e i 5500 km) è stato disdetto da ambedue le parti contraenti. Gli Stati Uniti hanno disdetto anche l'accordo nucleare stipulato con l'Iran nel 2015.

La modernizzazione dei mezzi di protezione dello spazio aereo deve tener conto degli sviluppi incerti a livello di politica di sicurezza sul lungo termine. I nuovi aerei da combattimento dovranno essere completamente forniti e operativi verso il 2030 e, con una prevedibile durata di utilizzazione di 30–40 anni, potranno essere impiegati sino agli anni 2060 se non addirittura oltre. Su come il contesto della Svizzera potrebbe evolvere sino ad allora a livello di politica di sicurezza non è possibile formulare pronostici affidabili.

Nel quadro della politica di sicurezza è pertanto assolutamente necessario avviare la sostituzione degli F-5 e degli F/A-18 (in esercizio rispettivamente da circa 40 e 20 anni). Il quantitativo conciliabile con il volume finanziario massimo non corrisponde a un armamento ingente, ma a un adeguamento misurato all'evoluzione del contesto. La cooperazione internazionale entro i limiti sanciti dallo statuto di neutralità non rappresenta un'alternativa: in tutta l'Europa la protezione dello spazio aereo è considerata un compito centrale dello Stato e quasi tutti i Paesi – anche in seno alla NATO – adempiono questo compito con mezzi nazionali, nell'esercizio della sovranità statale.

Il notevole aumento dell'intensità di altre minacce, in primo luogo del terrorismo e dei ciberattacchi, non può essere considerato un argomento contro il rinnovo dei mezzi di protezione dello spazio aereo. Le «nuove» minacce non si sono sostituite a quelle «vecchie», che sussistono tuttora. Gli aerei da combattimento, inoltre, contri-

buiscono alla protezione da attacchi terroristici nello e dallo spazio aereo. Le misure di protezione dello spazio aereo e del ciberspazio non sono alternative, bensì complementari.

1.4 Basi concettuali

Per la protezione e la difesa dello spazio aereo sono state elaborate negli scorsi anni esaustive basi concettuali, tra cui:

- il concetto del 27 agosto 2014 per garantire a lungo termine la sicurezza dello spazio aereo (rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Galladé 12.4130 del 12 dicembre 2012. «Konzept zur langfristigen Sicherung des Luftraumes», *non pubblicato in italiano*),
- il rapporto del 30 maggio 2017 del gruppo di esperti interno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) sul nuovo aereo da combattimento («Luftverteidigung der Zukunft – Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung», *non pubblicato in italiano*),
- le raccomandazioni del gruppo di accompagnamento per la valutazione e l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento, del 30 maggio 2017,
- il secondo parere sul rapporto del gruppo di esperti, la verifica dell'analisi della minaccia e una valutazione indipendente sull'efficacia e sull'opportunità degli affari offset (aprile 2019).

Le basi concettuali sopraelencate, relative in maniera specifica alle Forze aeree, si inseriscono nel contesto di rapporti tematicamente più ampi, concernenti l'intero esercito o addirittura tutto il settore della politica di sicurezza. Tra questi figurano il messaggio del 3 settembre 2014³ concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito e il rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016⁴ sulla politica di sicurezza della Svizzera.

Tutti i concetti e rapporti menzionati evidenziano l'immutata necessità della protezione e della difesa dello spazio aereo e che per questi due ambiti sono necessari aerei da combattimento.

La determinazione dei mezzi necessari non deve limitarsi a prendere in considerazione i bisogni per la sorveglianza dello spazio aereo e la polizia aerea in situazione normale. Le Forze aeree devono essere in grado di proteggere la Svizzera e la sua popolazione anche in una situazione di minaccia acuta e concreta. Per contro, non sarebbe realistico determinare il fabbisogno di risorse prevedendo mezzi per una difesa aerea completamente autonoma sull'arco di più mesi, contro un avversario potente che concentrerebbe i suoi attacchi sulla Svizzera.

Per la determinazione dei mezzi sono pertanto determinanti le necessità corrispondenti a una situazione di tensioni elevate, suscettibile di protrarsi per alcune settime-

³ FF 2014 5939

⁴ FF 2016 6979

ne durante le quali un attacco potrebbe verificarsi in qualsiasi momento. In una simile situazione le Forze aeree devono poter sorvegliare in permanenza lo spazio aereo e intervenire senza indugio con aerei da combattimento in caso di violazione dello spazio aereo.

1.5 Definizione delle priorità

Benché tutti gli attuali mezzi per la protezione dello spazio aereo – aerei da combattimento e difesa terra-aria – siano già obsoleti o prossimi all’obsolescenza e nonostante l’attuale mancanza di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, è necessario definire delle priorità per il loro rinnovo. L’assoluta priorità va data alla sostituzione di tutti gli aerei da combattimento (F-5 E/F e F/A-18 C/D) con un nuovo modello di aereo da combattimento e all’eliminazione di una lacuna esistente già da numerosi anni nell’ambito della difesa terra-aria a *lunga gittata*. Il rinnovo della difesa terra-aria a *corta gittata* non potrà essere realizzato contemporaneamente, per mancanza di risorse. Le priorità nell’ambito della difesa terra-aria sono state definite in base alle considerazioni seguenti:

- i sistemi a corta gittata saranno presto obsoleti; in questo ambito non vi sono però lacune essenziali (come invece a livello di sistemi a lunga gittata). Dal punto di vista tecnico dovrebbe essere possibile prolungare l’esercizio dei cannoni DCA da 35 mm e dei missili Stinger di qualche anno oltre il 2025, anno previsto per il termine della durata di utilizzazione, anche se l’efficacia militare di tali sistemi è destinata a diminuire.
- Con una difesa terra-aria a lunga gittata è possibile coprire in maniera più efficiente ampie aree. Con poche postazioni si può proteggere la maggior parte del territorio della Svizzera densamente popolato. Il sistema deve coprire almeno 15 000 km².
- L’impiego della difesa terra-aria a lunga gittata sgrava gli aerei da combattimento e consente una protezione permanente. Gli aerei da combattimento possono essere disponibili in stato di prontezza elevata al suolo ed essere impiegati soltanto in caso di necessità.
- L’effetto dissuasivo di un sistema a lunga gittata è notevolmente maggiore rispetto a quello di un sistema a corta gittata. Le possibilità d’azione degli avversari sono fortemente limitate e aumentano gli oneri e i rischi di un attacco o anche soltanto di una violazione dello spazio aereo.
- Le tecnologie per la difesa terra-aria a corta gittata sono in rapida evoluzione. È molto probabile che tra 10–15 anni gli obiettivi potranno essere combattuti più efficacemente grazie alle nuove applicazioni dei più recenti sviluppi tecnologici. Per il rinnovo dei mezzi in tale ambito è opportuno aspettare gli esiti del previsto balzo tecnologico.

1.6 Considerazioni su una decisione programmatica di ampia portata

Gli acquisti di armamenti sono preparati dal DDPS e sono sottoposti dal Consiglio federale alle Camere federali nel quadro dei messaggi sull'esercito (di cui i «programmi d'armamento» sono una componente). Il Parlamento, attraverso le Commissioni della politica di sicurezza, studia questi messaggi e decide in via definitiva sugli acquisti proposti. Non sussiste la possibilità di indire referendum.

Per numerose ragioni, nel quadro del previsto acquisto di aerei da combattimento è opportuno adeguare il processo appena descritto dando al Parlamento e (in caso di referendum) agli elettori la possibilità di esprimersi già in una fase preliminare sul *principio* stesso dell'acquisto di nuovi aerei da combattimento:

- L'acquisto di aerei da combattimento costituisce un progetto di ampia portata. Si tratta di far sì che la Svizzera e la sua popolazione siano protette da attacchi aerei anche dopo il 2030. Senza nuovi aerei da combattimento l'esercito non sarebbe più in grado di adempiere i compiti affidatigli dalla Costituzione federale e dalla legge militare.
- Sugli ultimi due progetti di acquisto di aerei da combattimento sono state indette delle votazioni: nel 1993 a seguito dell'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento»; nel 2014 a seguito del referendum contro la legge sul Fondo Gripen. Ciò non determina alcun obbligo giuridico a sottoporre alla decisione del Popolo futuri acquisti di aerei da combattimento, tuttavia suscita rilevanti aspettative sul piano politico.
- L'acquisto di aerei da combattimento si protrarrà, complessivamente, per circa un decennio. I tempi lunghi e il notevole impegno finanziario richiedono sicurezza pianificatoria; quest'ultima sarà maggiore in presenza di una decisione di principio del Parlamento (ed eventualmente dei cittadini).

La mozione 17.3604 «Forze aeree. La decisione di principio spetta al popolo!», adottata dal Parlamento nel dicembre 2018, chiede al nostro Collegio di sottoporre il più presto possibile al voto popolare una questione di principio relativa all'acquisto di nuovi aerei da combattimento, indipendentemente dalla scelta del modello. Con l'adozione della mozione è stato deciso di sottoporre l'acquisto di nuovi aerei da combattimento a referendum facoltativo.

Il nostro Collegio intende dar seguito alla mozione 17.3604 con una decisione programmatica del Parlamento. L'articolo 28 della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) offre alle Camere federali la possibilità di adottare una decisione di principio, anni prima della proposta concreta del Consiglio federale nel quadro di un messaggio sull'esercito: l'Assemblea federale può cooperare a decisioni di principio e a pianificazioni prendendo essa stessa decisioni di principio o programmatiche. Se si tratta di decisioni di vasta portata può essere emanato un decreto federale sottostante a referendum facoltativo. Una decisione programmatica per l'acquisto di nuovi aerei da combattimento emanata in virtù dell'articolo 28 capoversi 1^{bis} lettera c e 3 LParl consente per l'appunto una decisione di principio sottostante a referen-

⁵ RS 171.10

dum. I diritti del Parlamento sono salvaguardati: esso mantiene la sua competenza di decidere successivamente in via definitiva in merito all'acquisto concreto sottoposto mediante un messaggio sull'esercito.

Alternative

Di per sé la *procedura ordinaria per acquisti d'armamenti senza possibilità di referendum* avrebbe potuto essere adottata anche per l'acquisto di aerei da combattimento. Ciò avrebbe segnalato chiaramente che a livello federale non sono previsti referendum in materia di armamenti e finanziari e che non si intende introdurre referendum di tal genere. Tuttavia sarebbero state disattese aspettative riguardo alla possibilità di indire un referendum su un progetto di acquisto di aerei da combattimento. Tale variante non è più in discussione dopo l'approvazione della summenzionata mozione, che auspica una decisione di principio da parte del Popolo.

Un'ulteriore alternativa consisterebbe in una decisione programmatica concernente l'acquisto di nuovi aerei da combattimento e di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata sotto forma di un pacchetto unico. Tale variante è stata posta in consultazione dal nostro Collegio nel 2018 (cfr. n. 2). Dopo l'analisi dei risultati della consultazione – segnatamente dei pareri pervenuti dai partiti politici – il nostro Collegio è giunto alla conclusione che non occorre sottoporre a referendum facoltativo anche il sistema di difesa terra-aria, considerato che tale progetto non è così controverso come l'acquisto di nuovi aerei da combattimento. L'acquisto di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata dovrà però essere realizzato parallelamente e in maniera coordinata con l'acquisto di nuovi aerei da combattimento affinché le due componenti siano armonizzate in modo ottimale tra di loro.

Un'eventuale *revisione della legge militare* per l'introduzione di una disposizione concernente le Forze aeree e il loro equipaggiamento consentirebbe il ricorso al referendum. Ma l'acquisto di nuovi aerei da combattimento consiste in una decisione circostanziale e non in una regolamentazione di carattere generale e astratto con carattere normativo. A ciò si aggiunge il fatto che una disposizione legale per l'equipaggiamento delle Forze aeree potrebbe comportare regolamentazioni analoghe anche per le altre componenti dell'esercito.

1.7 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

La decisione programmatica proposta non si riferisce alla legislatura in corso, bensì a legislature successive per le quali non vi è ancora alcuna pianificazione. La scelta del modello, il progetto di messaggio sull'esercito con il programma d'armamento, l'avvio dell'ordinazione e le prime scadenze di pagamento si concretizzeranno nella legislatura 2019–2023.

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento corrisponde al concetto del 27 agosto 2014 per garantire a lungo termine la sicurezza dello spazio aereo (rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Galladé 12.4130 del 12 dicembre

2012) e al rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016⁶ sulla politica di sicurezza della Svizzera.

1.8 Interventi parlamentari

Il Gruppo PBD chiedeva con la mozione 17.3604 «Forze aeree. La decisione di principio spetta al popolo!», che il Consiglio federale sottoponesse il più presto possibile al voto popolare la questione di principio relativa all'acquisto di nuovi aerei da combattimento:

«Il Consiglio federale è invitato a sottoporre il più presto possibile al voto popolare la questione di principio relativa all'acquisto di nuovi aerei da combattimento. L'acquisto deve poter essere deciso indipendentemente dalla scelta del modello e avvenire nel quadro del budget dell'esercito».

La mozione è stata accolta. Nell'ambito del quadro legale attuale può tuttavia essere adempiuta soltanto nella misura in cui (con la presente decisione programmatica proposta) venga creata una possibilità di referendum. Il passaggio nel testo della mozione secondo cui l'acquisto «deve poter essere deciso indipendentemente dalla scelta del modello», implica che un'eventuale votazione referendaria dovrebbe aver luogo prima della scelta del modello.

2 Procedura di consultazione

2.1 Avamprogetto posto in consultazione

L'avamprogetto di decreto contenente la decisione programmatica si riferiva a un pacchetto – nuovi aerei da combattimento e un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata – ed era formulato come segue:

Art. 1

Lo spazio aereo della Svizzera è protetto con aerei da combattimento e con sistemi di difesa terra-aria.

Art. 2

Il Consiglio federale è incaricato di pianificare il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo mediante l'acquisto di nuovi aerei da combattimento e di un nuovo sistema di difesa terra-aria a lunga gittata in maniera tale che il rinnovo sia concluso entro la fine del 2030.

⁶ FF 2016 6979

Art. 3

Il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo dovrà essere realizzato nel rispetto dei seguenti parametri fondamentali:

- a. è definito un volume finanziario massimo di 8 miliardi di franchi (Stato: Indice nazionale dei prezzi al consumo. Gennaio 2018);
- b. le ditte estere che ricevono commesse per il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo sono tenute a compensare il 100 per cento del valore contrattuale mediante l'assegnazione di mandati in Svizzera (affari off-set);
- c. gli acquisti saranno proposti alle Camere federali nel quadro in uno o più programmi d'armamento.

Art. 4

Il presente decreto sottostà a referendum facoltativo.

2.2 **Riassunto dei risultati della procedura di consultazione**

Sono pervenuti i pareri di 25 Governi cantonali, della Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, di 7 partiti politici (PBD, PPD, PLR, i Verdi, i Verdi liberali, UDC, PS), di 28 associazioni e di 3 cittadini.⁷

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione – tra cui tutti i 25 Governi cantonali succitati e la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, 5 su 7 partiti e 24 su 28 associazioni – è favorevole all'*acquisto* come *previsto* di nuovi aerei da combattimento e di un nuovo sistema di difesa terraria a lunga gittata. 2 partiti (i Verdi, PS) nonché il Gruppo per una Svizzera senza esercito e l'Unione sindacale svizzera sono contrari.

La *procedura* che abbiamo proposto nell'avamprogetto, bastata su una decisione programmatica del Parlamento sottostante a referendum, è stata sostenuta da tutti i Governi cantonali che si sono espressi su questo aspetto (24), dalla Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri e da 4 partiti (PBD, i Verdi liberali, UDC, PS). Il PLR si è espresso a favore della procedura d'acquisto ordinaria senza possibilità di referendum, il PPD ha proposto di verificare la possibilità di modificare la legge militare, come alternativa al ricorso a una decisione programmatica, mentre i Verdi hanno richiesto una legge (sottostante a referendum) concernente un fondo come per il progetto Gripen. Per quanto riguarda le associazioni, 11 erano favorevoli alla decisione programmatica proposta, 4 a una decisione programmatica non sottostante a referendum e 5 a una procedura d'acquisto ordinaria.

⁷ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2018 > DDPS

L'avamprogetto prevedeva il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo mediante l'acquisto di nuovi aerei da combattimento e di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata *in un unico pacchetto*: 24 Governi cantonali, la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, 4 partiti (PBD, i Verdi liberali, UDC, PS) e 15 associazioni hanno appoggiato questo approccio. 3 partiti (PLR, PPD, i Verdi) e 2 associazioni (il Gruppo per una Svizzera senza esercito e la Società svizzera Tecnica ed Esercito) si sono espressi a favore di progetti separati.

L'avamprogetto prevedeva *un volume finanziario massimo* di 8 miliardi di franchi per l'acquisto di nuovi aerei da combattimento e di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, senza specificarne la ripartizione. 24 Governi cantonali, la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, 3 partiti (PBD, PLR, i Verdi liberali) e 13 associazioni si sono espressi a favore di questo volume finanziario. L'UDC e 7 associazioni hanno richiesto un volume finanziario più elevato, la maggioranza di essi di 9 miliardi di franchi, altri fino a 18 miliardi di franchi. 2 partiti (i Verdi, PS) e il Gruppo per una Svizzera senza esercito hanno richiesto un volume finanziario minore.

Nell'avamprogetto era previsto che le imprese estere che avrebbero ricevuto mandati per il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo, fossero tenute a compensare il 100 per cento del valore contrattuale mediante l'*assegnazione di mandati in Svizzera (affari offset)*. La scelta di principio di attenersi alla prassi degli affari offset è stata appoggiata da 24 Governi cantonali, dalla Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri, da 3 partiti (PBD, PPD, UDC) e da 18 associazioni. 2 partiti (i Verdi, PS) e il Gruppo per una Svizzera senza esercito si sono opposti.

2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Dopo un'attenta ponderazione di tutti i pareri e in considerazione della mozione 17.3604 «Forze aeree. La decisione di principio spetta al popolo!», il nostro Collegio intende attenersi a una procedura mediante decisione programmatica, limitandola però all'acquisto di nuovi aerei da combattimento. Il rinnovo della difesa terra-aria, meno controverso a livello politico, può avvenire secondo la procedura ordinaria, senza decisione di principio del Parlamento (ed eventualmente del Popolo in una votazione referendaria).

3 Decisione programmatica

3.1 La decisione programmatica e il suo contesto

Il Consiglio federale sottopone alle Camere federali un disegno di decisione programmatica (in virtù dell'art. 28 cpv. 1^{bis} lett. c e 3 LParl) dal tenore seguente:

Art. 1

¹ Il Consiglio federale è incaricato di rinnovare i mezzi per la protezione dello spazio aereo mediante l'acquisto di nuovi aerei da combattimento.

² L'introduzione dei nuovi aerei da combattimento dovrà essere conclusa entro la fine del 2030.

Art. 2

L'acquisto dei nuovi aerei da combattimento dovrà essere realizzato nel rispetto dei seguenti parametri fondamentali:

- a. il volume finanziario massimo è di 6 miliardi di franchi (stato: Indice nazionale dei prezzi al consumo. Gennaio 2018);
- b. le imprese estere che ricevono commesse nel quadro dell'acquisto devono compensare il 60 per cento del valore contrattuale mediante l'assegnazione di mandati in Svizzera (affari offset), di cui il 20 per cento mediante affari offset diretti e il 40 per cento mediante affari offset indiretti nel settore della base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza;
- c. l'acquisto è proposto all'Assemblea federale nel quadro di un programma d'armamento.

Art. 3

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento è coordinato sotto il profilo temporale e tecnico con l'acquisto parallelo di un sistema per la difesa terra-aria a lunga gittata.

Art. 4

Il presente decreto sottostà a referendum facoltativo.

3.2 Un progetto di ampia portata

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento rientra tra i progetti di ampia portata secondo l'articolo 28 capoverso 3 LParl. Gli aerei da combattimento attualmente disponibili sono prossimi al limite della loro durata d'utilizzazione. Se non dovesse essere sostituiti per tempo, dopo il 2030 la Svizzera non sarebbe più in grado di proteggere, e ancor meno di difendere, il proprio spazio aereo, e di conseguenza l'esercito non sarebbe più in grado di adempiere i propri compiti secondo la Costituzione federale e la legge militare. La protezione da attacchi nello e dallo spazio

aereo – da parte di forze armate così come di gruppi terroristici – è essenziale per la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione, e provvedere alla sicurezza della popolazione è uno dei compiti fondamentali dello Stato.

La portata politica dell'acquisto è evidenziata dal fatto che gli ultimi due progetti relativi all'acquisto di aerei da combattimento sono stati sottoposti al voto popolare: nel 1993 in seguito a un'iniziativa popolare e nel 2014 in seguito a un referendum. Da tali votazioni popolari non risulta alcun diritto a una decisione popolare per via referendaria. Ne consegue tuttavia un'aspettativa che va considerata a livello politico.

3.3 Il progetto: acquisto di nuovi aerei da combattimento

3.3.1 Fabbisogno

Le Forze aeree hanno bisogno di aerei da combattimento:

- in situazione normale, per svolgere il servizio di polizia aerea. Dal 1° gennaio 2019 ogni giorno dalle ore 6 alle ore 22 due velivoli sono costantemente pronti al decollo entro 15 minuti dall'allarme e dal 1° gennaio 2021 questa prontezza sarà ampliata sull'arco delle ventiquattro ore;
- in situazione di tensioni elevate, con un impiego potenziato (se necessario, con pattuglie aeree permanenti) per salvaguardare la sovranità sullo spazio aereo, per impedire l'utilizzazione illecita e le violazioni dello spazio aereo svizzero e per contribuire a far sì che la Svizzera non sia coinvolta in conflitti armati;
- in caso di conflitto armato, per difendere lo spazio aereo svizzero e, di conseguenza, per proteggere da attacchi la popolazione, le infrastrutture necessarie per il funzionamento del Paese e le truppe di terra affinché possano essere impiegate con successo;
- per eseguire voli di ricognizione prima o durante un conflitto armato;
- e in caso di conflitto armato, per combattere obiettivi dell'avversario al suolo (per es. postazioni d'artiglieria, postazioni missilistiche, elicotteri da combattimento al suolo), appoggiando in tal modo le proprie truppe di terra.

3.3.2 Esistono alternative agli aerei da combattimento?

Per coprire la gamma di compiti summenzionata sono necessari aerei da combattimento.

La *difesa terra-aria* fornisce un contributo importante alla difesa aerea. La difesa terra-aria consente una protezione permanente, mentre la componente dinamica rappresentata dagli aerei da combattimento consente di definire le priorità in maniera flessibile e rapida. La difesa terra-aria può essere impiegata soltanto per abbattere aeromobili, ma non per identificare aeromobili in loco, per lanciare avvertimenti, per allontanarli o costringerli ad atterrare. Non è un'alternativa al servizio di polizia

aerea quotidiano, e anche in una situazione di tensioni elevate è opportuno poter allontanare gli aerei penetrati nello spazio aereo svizzero con gli aerei da combattimento anziché abatterli con la difesa terra-aria.

I *droni* sono molto utili per la ricognizione aerea poiché possono rimanere in volo per molto tempo. Non sono però adatti per la polizia aerea né la difesa da aerei da combattimento estranei. In particolare, per il servizio di polizia aerea è importante che sia presente un pilota che prenda decisioni adeguate alla situazione. A ciò si aggiunge che di solito i droni sono meno veloci e non possono volare a quote così elevate come gli aerei passeggeri civili, per non parlare degli aerei da combattimento.

Gli *elicotteri da combattimento* possono appoggiare le truppe di terra. Non sono però impiegabili per il servizio di polizia aerea né per la difesa aerea essendo troppo lenti, non potendo essere impiegati a quote sufficientemente elevate e non essendo dotati di radar aria-aria per l'identificazione di altri aeromobili. Infine, sono molto vulnerabili al tiro diretto da terra.

I *velivoli da addestramento armati* presentano velocità e quote d'impiego insufficienti e non possono quindi essere presi in considerazione. Lo stesso dicasi per gli *aerei da combattimento leggeri* che nella maggior parte dei casi non sono altro che velivoli d'addestramento più sviluppati.

Il ricorso a *velivoli usati* (di seconda mano) non è un'alternativa ragionevole. Attualmente sul mercato non vi sono F/A-18 C/D di questo genere, ma anche se esistesse un'offerta in tal senso, i velivoli dovrebbero probabilmente essere resi di nuovo operativi con oneri elevati. A seconda delle ore di volo ancora disponibili, si tratterebbe di una soluzione molto inefficiente. A ciò si aggiunge che dal punto di vista tecnico gli F/A-18 C/D saranno obsoleti a partire dal 2030 circa.

Il *rifornimento in volo*, per realizzare la medesima permanenza in loco con un numero inferiore di velivoli, non sarebbe un'opzione valida in Svizzera, a causa delle brevi distanze dalle basi dei velivoli e perché gli aerei cisterna dovrebbero a loro volta essere efficacemente protetti, con un conseguente fabbisogno supplementare di aerei da combattimento.

Anche la *cooperazione internazionale* è presentata talvolta come alternativa (parziale) all'acquisto di nuovi aerei da combattimento, con l'argomento che consentirebbe di ridurre le dimensioni della flotta di aerei da combattimento. In realtà la cooperazione internazionale ha luogo già oggi. Gli accordi concernenti la cooperazione in materia di sicurezza dello spazio aereo in caso di minacce non militari, conclusi con quattro Stati limitrofi, facilitano il servizio di polizia aerea e consentono generalmente, ad eccezione della Germania, di superare i confini senza autorizzazione preliminare, ma non l'uso della forza negli spazi aerei di altri Paesi. In seguito alla rinuncia alla gestione di appositi sistemi nazionali da parte degli Stati limitrofi, l'accordo con la Germania e la NATO concernente la partecipazione della Svizzera all'Air Situation Data Exchange⁸ consente alla Svizzera di continuare ad allestire un'immagine appropriata della situazione aerea. Nel quadro dell'istruzione dei piloti è necessario poter svolgere esercitazioni all'estero per l'allenamento di voli a bassa

quota, voli notturni e voli a velocità supersonica. Tuttavia, all'utilizzazione di aerei da combattimento svizzeri negli spazi aerei di altri Paesi e di aerei da combattimento di forze armate straniere nello spazio aereo svizzero si oppongono, nella situazione normale, esigenze in materia di sovranità e, in caso di tensioni o di conflitti, gli obblighi della neutralità. Inoltre, la logistica, la manutenzione e gli allenamenti congiunti nonché lo scambio di piloti e la cooperazione nel quadro della polizia aerea sono compatibili con il diritto in materia di neutralità soltanto finché lo Stato partner non è coinvolto in un conflitto armato internazionale. Tale limitazione è accettabile nel quadro di attività e settori che traggono vantaggio da una cooperazione, ma non subiscono conseguenze di rilievo in caso di interruzione (per es. l'allenamento). Per contro, le attività essenziali per l'esercizio delle Forze aeree (logistica, manutenzione) devono poter essere svolte, perlomeno per un determinato periodo, con le risorse nazionali. Infine, va osservato che la cooperazione internazionale non è un'alternativa a sforzi propri, bensì si fonda sul presupposto che tutti i partner forniscono prestazioni.

3.3.3 Aerei da valutare

Gli aerei da combattimento sottoposti alla procedura di valutazione sono i seguenti:⁹

- | | |
|-----------------------|--|
| – Eurofighter | Airbus, Germania-Gran Bretagna-Spagna-Italia |
| – F/A-18 Super Hornet | Boeing, USA |
| – F-35A | Lockheed-Martin, USA |
| – Rafale | Dassault, Francia |

Tale valutazione ha lo scopo di identificare quale aereo da combattimento, in combinazione con la difesa terra-aria, abbia il migliore rapporto costi-benefici per la Svizzera.

Procedura mediante invito: armasuisse ha invitato i Governi dei Paesi produttori a inviare un'offerta sulla base di requisiti prestabiliti (ad. es. compresi i missili). In alcuni casi il Governo interpellato ha deciso che l'offerta alla Svizzera avrebbe dovuto essere sottoposta direttamente dall'azienda produttrice. Queste offerte sono trattate come le offerte inoltrate dai Governi.

Non sono presi in considerazione aerei cinesi o russi. La Svizzera non ha mai acquistato sistemi d'arma di questi Paesi. L'integrazione di aerei o di sistemi per la difesa terra-aria di produzione russa o cinese in un ambiente tecnico dominato da sistemi «occidentali» sarebbe oneroso e rischioso. A ciò si aggiunge che nell'attuale clima di tensione internazionale una deviazione dalla prassi adottata sinora avrebbe sollevato numerosi interrogativi a cui si sarebbe dovuto rispondere.

A rigore di logica, visto il numero di nuovi aerei da combattimento che realisticamente ci si attende sarà acquistato, la flotta sarà composta da un unico modello. Questo aumenta il rischio di dover mantenere tutti gli aerei temporaneamente a terra

⁹ È stato preso in esame anche l'aereo da combattimento Gripen E di Saab (Svezia); il costruttore si è però ritirato dalla procedura prima dei test in volo e al suolo organizzati nel corso del mese di giugno 2019.

in caso di difetti. In contropartita le spese per la manutenzione, le riparazioni e l'istruzione sono minori. Attualmente non si è a conoscenza di Stati che per una flotta delle dimensioni di quella futura della Svizzera abbiano deciso di acquistare due tipi di aerei.

3.3.4 Requisiti tecnici

Al fine di proteggere e difendere lo spazio aereo in ogni situazione, dal servizio di polizia aerea fino alla difesa da un attacco armato, le Forze aeree necessitano di aerei da combattimento con un'elevata velocità ascensionale in grado di raggiungere velocità supersoniche nonché di rimanere per almeno un'ora nel settore d'impiego. Devono inoltre essere dotati di sensori e armi impiegabili in qualsiasi condizione meteorologica, radar performanti, sensori passivi, missili aria-aria a lunga gittata, sistemi di autoprotezione efficaci contro le minacce moderne e un'identificazione amico-nemico affidabile.

Per quanto riguarda la ricognizione aerea, per una parte della flotta sono necessari pod da ricognizione nei quali è possibile trasportare i sensori elettro-ottici. Gli aerei da combattimento che saranno valutati potranno tutti essere impiegati per la ricognizione con un onere tecnico minimo.

Nei moderni aerei da combattimento polivalenti sono già integrati anche i requisiti tecnici per combattere in modo preciso obiettivi al suolo. Sono progettati in modo tale da poter impiegare oltre ai missili aria-aria anche armi aria-terra. Poiché in primo luogo si tratta di ripristinare il know-how in materia di impieghi aria-terra, per cominciare saranno acquistate principalmente munizioni d'esercizio. In aggiunta sarà acquistato un esiguo quantitativo di munizioni di guerra.

Sia per quanto riguarda la ricognizione aerea che per il combattimento di obiettivi al suolo dall'aria, si tratta di ripristinare le capacità presenti in passato e a cui si è rinunciato temporaneamente: fino alla fine del 1994, ovvero quando gli aerei da combattimento Hunter sono stati messi fuori servizio, le Forze aeree avevano la capacità di combattere obiettivi al suolo. Fino alla fine del 2003, quando i Mirage III RS sono stati messi fuori servizio, disponevano anche della capacità di ricognizione con aerei da combattimento. In entrambi i casi è stato comunicato pubblicamente che entrambe le capacità sarebbero state ripristinate in futuro.

3.3.5 Quantità e volume finanziario massimo

Il numero esatto di aerei da combattimento da acquistare non è ancora stato definito. Gli aerei valutati si distinguono per costi e prestazioni, fattori che influiscono direttamente sul numero di aerei necessari dal punto di vista militare e acquistabili entro il volume finanziario massimo.

Un fattore determinante per le dimensioni della flotta è la prestazione necessaria in caso di tensioni durature.

Il servizio di polizia aerea quotidiano non può essere il parametro di riferimento poiché non offre una protezione sufficiente alla Svizzera in caso di tensioni e conflitti armati. Il compito principale delle Forze aeree non è il servizio di polizia aerea, ma la protezione e la difesa da attacchi nello e dallo spazio aereo.

Nel contempo, anche la capacità di difesa autonoma da un attacco aereo massiccio da parte di un avversario potente, per un periodo di diversi mesi, non può essere un parametro di riferimento. Ciò va oltre le possibilità di uno Stato neutrale relativamente piccolo come la Svizzera.

Non è possibile definire in anticipo i dettagli in merito all'impiego da parte della Svizzera delle Forze aeree in caso di tensioni pericolose e durature nel proprio contesto, al fine di impedire l'utilizzazione illecita dello spazio aereo svizzero e non essere coinvolti in un conflitto armato. Per il calcolo del dimensionamento della flotta è stato definito che l'intera flotta deve poter essere presente in modo permanente nello spazio aereo con quattro aerei per almeno quattro settimane. Ciò permette di confrontare tra di loro gli aerei da combattimento sottoposti a valutazione che dispongono di requisiti di manutenzione e capacità prestazionali diverse (ad es. tempo di permanenza nel settore d'impiego più o meno lungo). È però importante essere consapevoli che si tratta di un mero modello di calcolo: le Forze aeree saranno presenti nello spazio aereo soltanto nel momento, con il numero di aerei e per il tempo assolutamente necessari in funzione della situazione, allo scopo di ridurre al minimo le ore di volo e quindi garantire una più lunga capacità di resistenza.

Quando quattro aerei da combattimento sono in volo nel settore d'impiego, altri quattro velivoli sono pronti per il turno successivo e i quattro aerei utilizzati nell'impiego precedente vengono preparati per l'impiego successivo. Per un esercizio permanente di due doppie pattuglie sono quindi direttamente necessari 12 aerei da combattimento. Negli aerodromi devono essere pronti altri quattro aerei come riserva. Per questo tipo di impiego costante sono quindi necessari complessivamente 16 aerei da combattimento.

A intervalli predefiniti gli aerei da combattimento devono essere sottoposti a manutenzioni che richiedono un onere di lavoro e una durata variabili; nel caso di un impiego intenso tali manutenzioni sono più frequenti. In qualsiasi momento, tra il 25 e il 50 per cento dell'intera flotta è sottoposto a lavori di manutenzione e riparazione presso le Forze aeree o nell'industria. Queste cifre corrispondono anche agli standard internazionali. Sulla base dell'impiego descritto in precedenza, ciò significherebbe altri 5–16 aerei da combattimento.

Occorre inoltre considerare che per l'istruzione e l'allenamento sono necessari ulteriori aerei oltre a quelli utilizzati in un impiego o sottoposti a manutenzione.

Le considerazioni fatte portano a una dimensione minima della flotta di una trentina di aerei da combattimento. Nel caso di un'ipotesi realistica di un prezzo di sistema che ammonti fino a 200 milioni di franchi per aereo sarebbe necessario un volume finanziario pari a 6 miliardi di franchi. Quindi nel quadro del finanziamento previsto per il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo per il periodo 2023–2032 rimangono a disposizione 2 miliardi di franchi per l'acquisto di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, che equivalgono al fabbisogno finanziario prevedibile per questa componente.

3.3.6 Stazionamento

La fornitura di nuovi aerei da combattimento dovrà cominciare nel 2025 e terminare nel 2030. Sarebbe prematuro presentare un concetto dettagliato relativo agli stazionamenti. È tuttavia già possibile affermare che i nuovi aerei da combattimento saranno stazionati nelle basi delle Forze aeree già esistenti. Dopo il 2030 il numero complessivo di aerei da combattimento sarà verosimilmente minore rispetto al numero attuale (30 F/A-18 e 26 F-5). Affinché le Forze aeree non debbano gestire temporaneamente tre tipi di aerei, gli F-5 saranno messi fuori servizio prima dell'inizio della fornitura dei nuovi aerei da combattimento.

Durante la valutazione dei nuovi aerei da combattimento saranno eseguite misurazioni delle emissioni foniche e se ne terrà conto per la scelta del modello.

3.3.7 Autonomia e indipendenza

L'esercizio di sistemi tecnologicamente avanzati acquistati all'estero comporta una certa dipendenza (ad es. rifornimento di pezzi di ricambio e aggiornamenti elettronici). In mancanza di supporto da parte del produttore, con il passare del tempo singoli sistemi degli aerei da combattimento non funzionerebbero più o solo in misura limitata. I timori che gli aerei da combattimento acquistati all'estero possano essere bloccati al decollo, disturbati in volo o persino controllati a distanza sono invece infondati. Non vi sono altresì indicazioni che il funzionamento dei missili possa essere compromesso a distanza.

Tale dipendenza può essere ridotta, sebbene con elevati costi, mediante la costituzione di un'importante scorta di pezzi di ricambio e l'abilitazione dell'industria locale a svolgere i lavori di manutenzione e riparazione. Una condizione per il dimensionamento del pacchetto logistico del nuovo aereo da combattimento è la capacità di garantire per circa sei mesi la tutela della sovranità sullo spazio aereo e le attività d'istruzione e di allenamento in caso di frontiere chiuse e di approvvigionamento non garantito di pezzi di ricambio da e per l'estero. Dopo l'introduzione, l'esercizio di volo dovrà essere garantito con personale d'esercizio proprio.

La dipendenza dagli Stati e dalle imprese produttrici è inevitabile. È possibile scegliere tra diversi produttori che tuttavia impiegano in parte i medesimi sottosistemi. Sviluppi propri in ambiti critici (ad es. sistemi di comunicazione) non sono possibili per la Svizzera per motivi tecnici e finanziari.

3.4 Pianificazione degli acquisti per le altre parti dell'esercito

Negli anni 2020, oltre ai nuovi aerei da combattimento e un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, sono previsti altri importanti acquisti di armamenti. Diversi sistemi principali dell'esercito giungeranno al termine della loro durata di utilizzazione: l'artiglieria, i carri armati da combattimento Leopard, tutti i veicoli speciali

del genio e dell'artiglieria basati sul carro armato granatieri M 113, i veicoli d'esplorazione 93 e l'intera flotta di carri armati granatieri ruotati Piranha. La necessità di disporre delle capacità attualmente garantite da questi sistemi sussisterà verosimilmente anche in futuro. Saranno in parte disponibili nuove tecnologie e sistemi moderni che, avranno un'efficacia identica se non addirittura più elevata, con un numero di unità ridotto ma a un costo unitario maggiore.

Come è già accaduto in passato, negli anni 2020 occorrerà inoltre sostituire autocarri, autovetture e veicoli speciali nonché effettuare investimenti per i sistemi di condotta e di comunicazione quali, ad esempio, la Rete di condotta Svizzera e i centri di calcolo del DDPS e della Confederazione.

Il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo è prioritario. Non deve tuttavia comportare una sospensione degli acquisti e degli investimenti per altre parti dell'esercito. Secondo la pianificazione attuale, nello stesso periodo di 10 anni in cui i mezzi per la protezione dello spazio aereo saranno rinnovati per un importo medio fino a 0,8 miliardi di franchi l'anno (2023–2032), saranno necessari in media circa 0,7 miliardi di franchi l'anno per acquisti in altri settori (stato: Indice nazionale dei prezzi al consumo. Gennaio 2018), ovvero in media 1,5 miliardi di franchi ogni anno. Una sostituzione 1:1 di tutti i sistemi attualmente impiegati costerebbe ancora di più, tuttavia non è sempre necessaria. L'esercito definirà delle priorità e dovrà intraprendere considerevoli sforzi per stabilizzare i costi d'esercizio, al fine di poter realizzare gli imminenti rinnovi nel settore delle forze terrestri.

Il fatto che questi investimenti siano tutti previsti nello stesso decennio è riconducibile in particolare a due motivi:

- dal 1990 e nei due decenni successivi le risorse a disposizione dell'esercito sono state drasticamente ridotte. Programmi di sgravio e di risparmio disposti a breve termine hanno inoltre ridotto la sicurezza pianificatoria. Per quanto riguarda i costi d'esercizio, il potenziale di risparmio era esiguo poiché dovevano essere svolti l'istruzione e gli impieghi. Per questo motivo i risparmi sono stati attuati in particolare nell'ambito degli acquisti, delle scorte, dei pezzi di ricambio e degli immobili. Si è così creato un ritardo per quanto riguarda gli investimenti che ora dovrà essere colmato.
- Nel 2014 è stato bocciato un grande progetto, ovvero l'acquisto di 22 aerei da combattimento Gripen E quale sostituzione parziale degli F-5 Tiger. Di conseguenza ora è necessaria la sostituzione di tutti gli aerei da combattimento.

3.5 Valutazione, scelta del modello e acquisto

Conformemente ai principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento, l'acquisto e la manutenzione avvengono secondo i principi di libera concorrenza ed economicità. Per l'acquisto dei nuovi aerei da combattimento (come anche per l'acquisto, in parallelo, del sistema di difesa terra-aria a lunga gittata) è applicata la procedura mediante invito.

Durante la valutazione sono raccolti tutti i dati importanti per la valutazione. Se opportuno sulla base di valori empirici, tali dati sono sottoposti a una verifica mediante test interni. Tra questi rientrano i dati sulle prestazioni, ma anche i costi – non soltanto quelli relativi all’acquisto, ma tutti i costi prevedibili per l’intero ciclo di vita, compresi la manutenzione, le riparazioni e il ripristino (senza i costi per i programmi di mantenimento del valore, poiché non è possibile quantificarli in maniera affidabile, nonché senza i costi legati alla messa fuori servizio).

3.5.1 Valutazione

Dal novembre 2017 si sono svolti colloqui con i costruttori di aerei, dapprima con i ministeri della difesa e successivamente con team misti ministeri della difesa e imprese produttrici. Nel luglio 2018 i produttori hanno ricevuto un primo invito a presentare un’offerta (request for proposal). Il 25 gennaio 2019 i produttori hanno inoltrato offerte per 30 e per 40 aerei da combattimento (compresi i missili e un pacchetto logistico definito) nonché un calcolo del numero di aerei che sarebbero necessari per mantenere permanentemente in volo quattro aerei per quattro settimane.

Da aprile a giugno 2019 gli aerei da combattimento sono stati testati in Svizzera. Rispetto alla valutazione svolta nel 2008 e sulla base delle esperienze fatte allora (che forniscono indicazioni su quali dati debbano essere esaminati) il programma di test è stato ottimizzato, il che ha consentito di ridurre i tempi e l’onere necessari. Gli aerei erano basati a Payerne, ma sono decollati e atterrati anche a Meiringen, per consentire misurazioni delle emissioni foniche in entrambe le località.

Verso la fine del 2019 seguirà un secondo invito a presentare un’offerta a cui si dovrà dare una risposta entro l’estate 2020. Dopo l’analisi di queste seconde offerte, sarà redatto il rapporto di valutazione che si riferirà anche al sistema di difesa terraria a lunga gittata e servirà al Consiglio federale quale base decisionale per la scelta del modello.

3.5.2 Scelta del modello

I candidati sono confrontati tra loro con l’ausilio di un’analisi costi-benefici.

Costi

Sono considerati tanto i costi d’acquisto dei sistemi quanto i relativi costi d’esercizio durante un periodo di utilizzazione di trent’anni. Non vengono per contro considerati i costi di eventuali programmi di aumento dell’efficienza o di mantenimento del valore nonché i costi della messa fuori servizio, poiché le previsioni al riguardo sono estremamente incerte.

Benefici

Per la valutazione dei benefici si tiene conto dei seguenti criteri:

- efficacia (efficacia operativa, autonomia d'impiego), con una ponderazione pari al 55 per cento;
- supporto ai prodotti (facilità di manutenzione, autonomia a livello di supporto), con una ponderazione pari al 25 per cento;
- cooperazione (cooperazione nel campo dell'istruzione militare, ad es. utilizzazione dello spazio aereo, di piazze d'aviazione e di tiro, di infrastrutture per la simulazione nonché cooperazione con i fornitori e/o il Governo dello Stato produttore durante l'utilizzazione, ad es. nei settori della manutenzione, della gestione dei pezzi di ricambio, dello sviluppo ulteriore), con una ponderazione pari al 10 per cento;
- partecipazione industriale diretta (entità e qualità degli offset diretti quale parte degli affari di compensazione), con una ponderazione pari al 10 per cento.

Le informazioni sulle prestazioni e sui costi, raccolte nella valutazione, non saranno pubblicate; la loro segretezza risponde a legittimi interessi militari o commerciali.

Nell'ambito delle prove in volo il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (EMPA) effettua misurazioni delle emissioni foniche presso le ubicazioni di Payerne e Meiringen. Con l'ausilio di modelli, sulla base di queste misurazioni è in grado di calcolare anche l'inquinamento fonico per altre ubicazioni come, ad esempio, Emmen. I risultati delle misurazioni delle emissioni foniche saranno pubblicati e saranno integrati nella valutazione dei candidati.

Le Forze aeree consumano circa il due per cento del cherosene consumato complessivamente in Svizzera. La loro percentuale di emissioni di CO₂ tra tutti i carburanti e i combustibili utilizzati in Svizzera a scopo energetico ammonta a circa lo 0,3 per cento. Le emissioni di CO₂ saranno tenute in considerazione nella valutazione dei candidati. Poiché negli ultimi anni è stata comprovata la fattibilità tecnica per l'impiego di biocarburanti anche nell'aviazione militare, si monitorano gli sviluppi in questo settore. Per quanto riguarda la produzione di biocarburanti, in Svizzera si applica tuttavia il principio che le piante sono utilizzate dapprima come generi alimentari, poi come alimenti per animali e soltanto da ultimo come carburante.

3.5.3 Prezzi

I prezzi d'acquisto degli aerei da combattimento devono essere considerati in modo differenziato per molteplici motivi:

- Vi è una grande differenza tra il prezzo di un semplice aereo senza materiale supplementare (prezzo fly away) e il prezzo del sistema. Quest'ultimo comprende la totalità dell'armamento e della logistica, l'equipaggiamento specifico all'impiego (ad es. sensori, sistemi di autoprotezione, serbatoi supplementari), i sistemi di analisi degli impieghi, i sistemi per l'addestramento

(ad es. simulatori) e l'integrazione nei sistemi di condotta esistenti. Il prezzo del sistema può ammontare al doppio del prezzo fly away.

- I prezzi sono mantenuti segreti per motivi commerciali; lo stesso succede - ma per motivi di natura militare - ai dati sulle prestazioni. I produttori dispongono di conseguenza di un margine di manovra durante le trattative sui contratti e sui prezzi.
- La situazione di libera concorrenza, lo stato di ammortizzazione dei costi di sviluppo e l'andamento dei costi di produzione possono influire sul prezzo, per cui diversi clienti pagano prezzi differenti in momenti differenti.

I confronti internazionali, eseguiti occasionalmente basandosi su dati pubblicati, sono pertanto inaffidabili.

Per un quadro completo devono essere considerati i costi dell'intera durata di utilizzazione, non soltanto i costi d'acquisto. Le uscite d'esercizio sono un fattore importante che nella valutazione sarà esaminato con la massima cura e considerato nella scelta del modello.

Se gli aerei da combattimento restano in servizio per circa 30 anni, in base all'esperienza dovranno essere eseguiti diversi programmi di mantenimento del valore (*update*) o di aumento dell'efficienza bellica (*upgrade*), i cui costi però non possono essere pronosticati in maniera affidabile.

Nel suo rapporto «Luftverteidigung der Zukunft – Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung» (*non pubblicato in italiano*) il gruppo di esperti interno al DDPS ha ipotizzato un prezzo medio del sistema pari a 200 milioni di franchi per aereo. Si tratta di una stima approssimativa e non di un'indicazione concreta del prezzo dei diversi produttori. Il volume finanziario massimo di 6 miliardi di franchi (stato: Indice nazionale dei prezzi al consumo. Gennaio 2018) per l'acquisto dei nuovi aerei da combattimento costituisce il limite finanziario, indipendentemente dal prezzo del sistema dei singoli aerei.

3.5.4 Pianificazione dei pagamenti

Non è ancora nota l'entità dei pagamenti e in quali anni saranno esigibili; la questione sarà negoziata con il fornitore scelto. Un acquisto a tappe – nel senso che verrebbe dapprima ordinata soltanto una piccola quantità, il resto più tardi in una seconda fase – non presenterebbe alcun vantaggio sull'arco temporale di una decina di anni. L'organizzazione del ritmo delle consegne oppure l'adeguamento della cadenza dei pagamenti alle risorse disponibili può essere definito nelle trattative con l'offerente. Un acquisto a tappe creerebbe incertezza da ambo le parti senza fruttare alcun beneficio. Sarebbe inoltre connesso a costi più elevati.

3.5.5 Affari di compensazione (offset)

Nel caso di acquisti d'armamento dall'estero è consentito richiedere alle imprese produttrici di conferire mandati a imprese del Paese cliente per l'intero valore con-

trattuale o per una parte di esso. Tali affari di compensazione, o offset, corrispondono a una prassi pluriennale e diffusa a livello internazionale.

Gli offset *diretti* sono affari direttamente connessi al bene d'armamento da acquistare: le prestazioni fornite dalle imprese svizzere sono parte integrante del bene d'armamento da acquistare, sotto forma di fabbricazione su licenza totale o parziale, rapporti di subappalto, joint ventures e altre forme di cooperazione. Gli offset *indiretti* non si riferiscono direttamente al bene d'armamento da acquistare, ma sono originati dal rispettivo acquisto di armamenti. Questo tipo di offset si riferisce in primo luogo alle commesse industriali, al trasferimento di tecnologie, agli investimenti nonché al supporto marketing e commerciale.

Gli offset si giustificano principalmente con argomenti di politica di sicurezza. L'obiettivo è di rafforzare la base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza e in tal modo promuovere la libertà d'azione della Svizzera in materia di politica di sicurezza. Mediante offset diretti le imprese svizzere possono accedere a tecnologie di punta e sviluppare nuove capacità. Queste contribuiscono all'autonomia nella manutenzione e nel mantenimento del valore dei sistemi nonché alle competenze fondamentali dell'industria attiva nel campo della sicurezza e degli armamenti. Gli offset permettono inoltre di accedere a nuovi mercati che potranno essere mantenuti anche dopo la conclusione degli obblighi offset. Anche gli offset indiretti contribuiscono a rafforzare la base tecnologica e industriale rilevante in materia di sicurezza. Le imprese interessate dagli affari di compensazione beneficiano di mandati supplementari, che possono tradursi in entrate fiscali aggiuntive. Le ripercussioni economiche globali rimangono poco chiare, poiché occorre anche prevedere ripercussioni negative (prezzi d'acquisto più elevati e isolamento dalla concorrenza internazionale). Decisivi per gli affari offset sono tuttavia i motivi di politica di sicurezza.

Gli offset generano però anche costi, che si esprimono in prezzi leggermente più elevati. L'entità della differenza è controversa e dipende, tra l'altro, dalla competitività delle imprese che ricevono i mandati offset.

Di principio il produttore straniero è libero di scegliere i suoi partner commerciali in Svizzera; la Svizzera non può imporre determinate imprese. Se il produttore straniero ha una filiale nel nostro Paese, può assegnare commesse anche a quest'ultima. Per la Svizzera l'importanza a livello di politica di sicurezza e a livello economico non risultano pregiudicate. L'Ufficio offset di Berna garantisce, in collaborazione con armasuisse, che gli affari soddisfino tutte le condizioni per poter essere considerati come affari di compensazione. L'Ufficio offset di Berna sottostà all'*Association for Swiss Industry Participation in Security and Defence Procurement Programs* (ASIPRO). ASIPRO è sostenuta da Swissmem e dal Groupe romand pour le matériel de défense et de sécurité e può accogliere come membri altre associazioni industriali. ASIPRO è una persona giuridica autonoma, indipendente da armasuisse.

Quando il valore generato da affari offset è generalmente più elevato delle mere spese finanziarie (per es. in occasione di mandati con un importante trasferimento di tecnologia), possono essere utilizzati moltiplicatori per tenere conto del valore effettivo di un affare offset. L'importo di un affare offset viene moltiplicato per un certo fattore e quindi adeguato al valore effettivo (affari con istituti di ricerca: fattore

1–2, affari di grande importanza per la Svizzera in materia di politica di sicurezza e d'armamento: fattore 1–3).

Per promuovere una collaborazione sostenibile, gli affari effettuati in tempi ravvicinati, ma prima del periodo definito nell'accordo offset, possono essere computati (banking). La decisione in merito viene presa da armasuisse in relazione ad ogni singolo caso. Il computo di banking è limitato al 20 per cento al massimo del nuovo impegno offset.

È importante che nella realizzazione degli affari di compensazione si punti alla massima trasparenza. In un elenco accessibile al pubblico figureranno tutte le imprese beneficiarie di commesse offset.

L'azienda produttrice che si è aggiudicata la fornitura dei nuovi aerei da combattimento deve compensare al 60 per cento il valore contrattuale mediante l'assegnazione di mandati in Svizzera: il 20 per cento di offset diretti e il 40 per cento di offset indiretti a imprese nell'ambito della base tecnologica e industriale svizzera rilevante in materia di sicurezza. Non vengono quindi richiesti offset del 100 per cento poiché, da un lato, tendono a rincarare l'acquisto e, dall'altro, il volume contrattuale è molto elevato. Con un volume così elevato sarebbe difficile realizzare l'ultimo 40 per cento degli affari di compensazione senza compromettere il commercio normale. Gli affari di compensazione devono avvenire in aggiunta al commercio normale e non devono sostituirlo.

Esistono anche valori indicativi per la ripartizione regionale degli offset: il 65 per cento dell'impegno complessivo nella Svizzera tedesca, il 30 per cento nella Svizzera francese e il 5 per cento nella Svizzera italiana.

3.5.6 Contratti d'acquisto con i Governi o direttamente con le imprese produttrici?

I beni d'armamento possono essere acquistati direttamente dalle imprese produttrici o in alternativa tramite il Governo dello Stato produttore (concretamente: Ministero della difesa o forze armate). Gli acquisti dagli Stati Uniti si svolgono di principio tramite il programma Foreign Military Sales del Dipartimento della difesa; gli F-5, gli F/A-18 e i missili per questi aerei sono stati acquistati seguendo questa procedura. In Europa sono usuali gli acquisti effettuati direttamente presso il produttore.

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento può di principio avvenire in entrambi i modi, senza discriminazione o preferenza alcuna.

Nel caso di un acquisto direttamente presso un'azienda, si cercherà di concludere parallelamente con il ministero della difesa o con le forze armate del Paese produttore uno o più accordi concernenti la cooperazione in materia d'istruzione e se possibile anche di esercizio e manutenzione.

Per quanto riguarda l'adempimento degli impegni offset sono responsabili unicamente le imprese produttrici.

3.5.7 Scadenario per la valutazione e l'acquisto

| Fase | Aerei da combattimento | Difesa terra-aria |
|--|------------------------|---------------------------|
| Primo invito a presentare un'offerta | Luglio 2018 | Settembre 2018 |
| Ricevimento della prima offerta | Gennaio 2019 | Marzo 2019 |
| Prove in Svizzera | Aprile–giugno 2019 | Agosto– settembre 2019 |
| Secondo invito a presentare un'offerta | Fine 2019 | |
| Ricevimento della seconda offerta | Estate 2020 | |
| Redazione del rapporto di valutazione | 2° semestre del 2020 | |
| Scelta del modello | Fine 2020, inizio 2021 | |
| Programma d'armamento | 2022 | |
| Firma del contratto | Fine 2022, inizio 2023 | |
| Inizio della fornitura | 2025 | |
| Conclusione dell'introduzione | Fine 2030 | |

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Aspetti di politica di sicurezza

La decisione programmatica significa che nei prossimi decenni l'esercito – fatti salvi l'esito di questa pianificazione e l'approvazione da parte del Parlamento degli acquisti che si intende proporre – sarà in grado di continuare a svolgere i propri compiti che richiedono aerei da combattimento. Sarà quindi in grado di proteggere e difendere gli abitanti della Svizzera e le infrastrutture critiche necessarie al funzionamento dello Stato, dell'economia e della società da minacce aeree nonché di appoggiare le truppe di terra nell'impiego.

Vi sono altre parti dell'esercito il cui equipaggiamento dovrà presto essere rinnovato; anche nel quadro della protezione dello spazio aereo occorrerà modernizzare la difesa terra-aria, in parte parallelamente (sistemi a lunga gittata) e in parte successivamente (sistemi a corta gittata). L'acquisto di nuovi aerei da combattimento ha però la massima priorità e rappresenta il presupposto affinché l'esercito possa funzionare come sistema globale.

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento è un segnale importante a livello di politica di sicurezza. La Svizzera mostra così che in situazioni di tensione e di conflitto è intenzionata e capace di impedire l'utilizzo del proprio spazio aereo alle parti in conflitto. Questo rafforza la credibilità della sua neutralità e riduce il rischio che una delle parti in conflitto cerchi di ottenere vantaggi militari violando lo spazio aereo svizzero. In un contesto caratterizzato da crescenti tensioni, con la decisione

programmatica la Svizzera lancia anche il segnale che la sicurezza rappresenta un bene importante e che è disposta a investire le risorse necessarie per preservarla.

4.1.2 Aspetti di politica estera

L'acquisto di nuovi aerei da combattimento costituisce un affare con un importante volume finanziario. Ci si può attendere che i Governi di tutti i Paesi produttori siano interessati a che i produttori dei loro Paesi si aggiudichino il bando.

Di principio i requisiti (capacità prestazionale, idoneità per la Svizzera, costi, offerte di cooperazione militare e industriale) devono essere soddisfatti e i criteri oggettivi devono essere preponderanti. Sulle decisioni in materia di acquisti non devono prevalere riflessioni di altra natura a scapito dell'entità dei benefici per l'esercito. Il nostro Collegio è però libero nella scelta del modello. In caso di offerte equivalenti gli aspetti di politica estera possono avere un influsso.

Finora la Svizzera ha acquistato tutti i sistemi d'arma da Paesi occidentali. Anche per quanto riguarda l'acquisto di nuovi aerei da combattimento ha invitato a presentare offerte unicamente Paesi occidentali. Né il diritto in materia di neutralità né la politica di neutralità impongono criteri specifici per quanto riguarda la scelta dei produttori; la Svizzera è libera di scegliere i propri offerenti nella misura in cui l'acquisto non favorisca Stati belligeranti in conflitti internazionali. In particolare, nell'ambito di acquisti non vi è l'obbligo, in quanto Stato neutrale, di prendere in considerazione diverse alleanze o gruppi politici.

4.1.3 Aspetti finanziari

Per l'acquisto di nuovi aerei da combattimento sarà investito un volume finanziario massimo di 6 miliardi di franchi (stato: Indice nazionale dei prezzi al consumo. Gennaio 2018). Tale importo risulta dalle dimensioni minime della flotta e da un prezzo di sistema realistico per velivolo.

Nello stesso lasso di tempo in cui saranno rinnovati i mezzi per la protezione dello spazio aereo (incluso l'acquisto di un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata) per un importo massimo di 8 miliardi di franchi, occorrerà prevedere 7 miliardi di franchi per acquisti (tramite programmi d'armamento) destinati ad altre parti dell'esercito¹⁰. Questo è il fabbisogno minimo; per rinnovare completamente i sistemi al suolo e di condotta che in questo periodo giungeranno al termine della durata di utilizzazione sarebbero necessari investimenti dell'ordine di circa 10 miliardi di franchi.

Con un budget per l'esercito di 5 miliardi di franchi, ogni anno vi è circa un miliardo a disposizione per pagare gli acquisti effettuati con i programmi d'armamento. Circa 3 miliardi sono necessari per l'esercizio dell'esercito, circa un miliardo per gli immobili, l'acquisto di munizioni, il completamento e il rinnovo dell'equipaggia-

¹⁰ Cfr. n. 3.4

mento (per es. il vestiario personale dei militari o il primo acquisto di materiale dell'esercito di importanza finanziaria secondaria) nonché per la progettazione, il collaudo e la preparazione dell'acquisto.

Sull'arco di 10 anni (2023–2032) vi sarebbero quindi 10 miliardi di franchi di risorse finanziarie a disposizione rispetto a un fabbisogno di 15 miliardi di franchi (8 per il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo, 7 per altre parti dell'esercito). Nel novembre 2017 il nostro Collegio federale ha pertanto deciso di concedere al limite di spesa dell'esercito per i prossimi anni un tasso di crescita dell'ordine dell'1,4 per cento annuo in termini reali. Nel contempo l'esercito dovrà stabilizzare le uscite per l'esercizio affinché tale aumento sia a disposizione in prevalenza per gli investimenti per l'armamento. Un simile incremento del limite di spesa implica che per il periodo 2023–2032 saranno disponibili i circa 15 miliardi di franchi necessari per il finanziamento dei programmi d'armamento.

4.2 Ripercussioni per l'economia

Dal punto di vista economico è importante che le risorse finanziarie utilizzate per l'acquisto di un nuovo aereo da combattimento vadano a vantaggio dell'economia in Svizzera. Ciò è possibile attraverso gli affari di compensazione (offset): nell'ambito dell'acquisto di nuovi aerei da combattimento, l'impresa produttrice aggiudicataria deve compensare al 60 per cento il valore contrattuale mediante l'assegnazione di mandati in Svizzera. Si tratta di una scelta principalmente dovuta a motivi di politica di sicurezza, volta segnatamente a rafforzare la base industriale e tecnologica svizzera rilevante per la sicurezza. Le imprese che beneficeranno degli affari offset, otterranno mandati supplementari e, in determinate circostanze, tali affari permetteranno di salvaguardare dei posti di lavoro. Vi è inoltre la possibilità di un incremento del gettito fiscale. Una stima delle ripercussioni economiche globali non è tuttavia possibile poiché con gli affari offset determinati meccanismi di mercato vengono indeboliti e quindi sono probabili anche ripercussioni negative (prezzi d'acquisto più elevati e isolamento dalla concorrenza internazionale).

5 Aspetti giuridici

Secondo l'articolo 28 LParl l'Assemblea federale coopera alle pianificazioni importanti delle attività dello Stato prendendo, tra l'altro, decisioni programmatiche. Le decisioni programmatiche sono decisioni preliminari che indicano come determinati obiettivi debbano essere perseguiti, determinati principi e criteri osservati o determinate misure pianificate. Le decisioni programmatiche sono di principio emanate sotto forma di decreto federale semplice. Per le decisioni programmatiche di ampia portata può essere scelta la forma del decreto federale.

La presente decisione programmatica, se accettata, costituisce di principio una decisione preliminare vincolante in merito al fatto che nei prossimi anni si intendono acquistare nuovi aerei da combattimento. Tuttavia le Camere mantengono la loro libertà decisionale in merito alla proposta d'acquisto concreta che sarà loro sottopo-

sta nel quadro di un programma d'armamento. Qualora il nostro Collegio volesse poi discostarsi dalla decisione programmatica per ragioni valide, dovrà indicarne i motivi secondo l'articolo 28 capoverso 4 LParl. Nel caso in cui la decisione programmatica fosse adottata in votazione popolare, il nostro Collegio prenderebbe in considerazione uno scostamento dalla decisione unicamente sulla base di un mutamento incontestato delle circostanze oggettive.

Nel presente caso si tratta di una decisione di principio in merito a una questione di ampia portata. Non si tratta di introdurre indirettamente la possibilità di un referendum finanziario. Tre motivi giustificano l'ampia portata (come illustrato nei n. 1.6 e 3.2) di questa decisione:

- si pone la questione della protezione della Svizzera e della sua popolazione contro attacchi nello e dallo spazio aereo anche dopo il 2030. Senza nuovi aerei da combattimento l'esercito non sarebbe più in grado di adempiere i propri compiti;
- gli ultimi due progetti di acquisto di nuovi aerei da combattimento sono stati sottoposti a votazione popolare: nel 1993 in seguito all'iniziativa popolare «Per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento», nel 2014 in seguito a un referendum contro la legge sul Fondo Gripen;
- i tempi lunghi e il considerevole impegno finanziario correlati all'acquisto di nuovi aerei da combattimento richiedono una sicurezza pianificatoria; una decisione di principio del Parlamento (e semmai dell'elettorato) la aumenta.

È quindi logico che la decisione programmatica sia presentata alle Camere federali – e nel caso di un referendum anche al Popolo – prima di elaborare concretamente una domanda di acquisto sulla base della valutazione, della scelta del modello e delle trattative con i produttori. Nel caso in cui la decisione programmatica fosse respinta occorrerebbe esaminare se è respinto di principio l'acquisto di nuovi aerei da combattimento o se lo sono unicamente i relativi parametri fondamentali contenuti nel decreto federale. A seconda dell'esito occorrerà decidere sull'ulteriore modo di procedere.

