

09.065

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Contro nuovi aviogetti
da combattimento»**

del 26 agosto 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Contro nuovi aviogetti da combattimento» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

26 agosto 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'8 giugno 2009 il «Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge», sotto la guida del Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE), ha depositato un'iniziativa popolare denominata «Contro nuovi aviogetti da combattimento», accompagnata da 107 787 firme valide. L'iniziativa chiede che tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2019 la Confederazione si astenga dall'acquistare nuovi aviogetti da combattimento. I suoi promotori esigono che su un progetto d'armamento di tale entità l'ultima parola spetti ai cittadini. L'iniziativa persegue inoltre alcuni obiettivi secondari: secondo i promotori, costituisce una misura per dissuadere la Svizzera dal partecipare al riarmo mondiale, dal lanciare un segnale sbagliato dal profilo della politica di pace, dal definire priorità finanziarie errate, dall'incrementare il carico ambientale e dal realizzare un progetto insensato dal profilo della politica di sicurezza.

Il Consiglio federale è del parere che l'iniziativa presenti un aspetto positivo: quello di promuovere il pubblico dibattito su una questione importante per la Svizzera e la sua sicurezza. In sostanza, tuttavia, il Consiglio federale è contrario all'iniziativa. La sua accettazione non avrebbe gli effetti auspicati dai promotori, poiché essi si fondano su presupposti errati. L'accettazione dell'iniziativa avrebbe invece gravi conseguenze per la Svizzera e la sua sicurezza. A giudizio del Consiglio federale, due sono i motivi principali per respingere l'iniziativa.

Innanzitutto, l'accettazione dell'iniziativa significherebbe privare la Svizzera, almeno per i prossimi dieci anni, della propria libertà d'azione in materia di politica di sicurezza e sul piano militare. La Svizzera si autoimporrebbe così un divieto aprioristico. Il divieto di acquistare aviogetti da combattimento sarebbe in effetti assoluto e si applicherebbe a prescindere dall'evoluzione che seguirà nel corso dei prossimi anni il contesto in cui si inserisce la Svizzera. In caso di netto deterioramento della situazione dal profilo della sicurezza, il nostro Paese non sarebbe in condizione di reagire con misure di rafforzamento della protezione dello spazio aereo.

In secondo luogo, l'iniziativa misconosce la polivalenza che caratterizza l'impiego degli aviogetti da combattimento e le molteplici funzioni che essi svolgono quotidianamente per la sicurezza del nostro Paese. Gli aviogetti da combattimento non sono solo uno strumento di difesa contro minacce militari: essi svolgono, nell'ambito del servizio di polizia aerea, una serie di altri compiti importanti per la sicurezza quotidiana della Svizzera. Il controllo, la protezione e la difesa efficienti del proprio spazio aereo fanno parte dei compiti fondamentali di uno Stato sovrano, in particolare di uno Stato neutrale. Qualora l'iniziativa fosse accettata, dopo l'imminente messa fuori servizio degli apparecchi ormai vetusti, la flotta di aviogetti sarebbe ridotta fino al 2020 a 33 apparecchi. In tale ipotesi le Forze aeree vedrebbero seriamente compromessa la loro capacità operativa e non sarebbero più in condizione di garantire il necessario grado di controllo, protezione e difesa dello spazio aereo svizzero.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro nuovi aviogetti da combattimento» ha il tenore seguente:

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)

Disposizione transitoria relativa all'articolo 60 (Organizzazione, istruzione e equipaggiamento dell'esercito)

¹ Fino al 31 dicembre 2019 la Confederazione si astiene dall'acquistare nuovi aviogetti da combattimento.

² Per nuovi aviogetti da combattimento s'intendono quelli acquistati tra il 1° gennaio 2010 e il 31 dicembre 2019.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Contro nuovi aviogetti da combattimento» è stata sottoposta all'esame preliminare della Cancelleria federale il 27 maggio 2008¹ ed è stata depositata l'8 giugno 2009, corredata delle firme necessarie.

Con decisione del 23 giugno 2009 la Cancelleria federale ha accertato la riuscita formale dell'iniziativa, che ha raccolto 107 787 firme valide.²

L'iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non le oppone alcun controprogetto. Conformemente all'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge federale del 13 dicembre 2002³ sull'Assemblea federale (LParl), il Consiglio federale è tenuto a presentare all'Assemblea federale un disegno di decreto federale con relativo messaggio entro l'8 giugno 2010. Conformemente all'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale ha tempo fino all'8 dicembre 2012 per decidere in merito all'iniziativa.

1 FF **2008** 4359

2 FF **2009** 4417

3 RS **171.10**

1.3

Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale⁴:

- a. è formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa esiste un nesso materiale e pertanto essa soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale pubblico e pertanto soddisfa le esigenze di compatibilità con tale diritto.

L'iniziativa deve pertanto essere dichiarata valida.

2

Contesto del lancio dell'iniziativa

L'intenzione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) di rinnovare la flotta di aviogetti dell'esercito è nota da tempo: gli aviogetti del tipo F-5E/F («Tiger»), acquistati negli anni Settanta e all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, raggiungeranno ben presto il limite della durata di utilizzazione e non soddisfano più le esigenze in materia di combattimento aereo. Concepito negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, il sistema si basa su una tecnologia ormai obsoleta e non soddisfa più nemmeno le esigenze minime del servizio di polizia aerea: non può essere impiegato con qualsiasi tempo né di notte (non dispone di missili a guida radar); inoltre il radar di cui il Tiger è equipaggiato non è in grado di rilevare oggetti volanti a bassa quota, ciò che è però indispensabile nelle regioni montuose. Oltre a queste insufficienze tecniche, connesse alla tecnologia obsoleta impiegata, i velivoli, utilizzati da ormai quasi 30 anni, presentano vieppiù danni strutturali (crepe, corrosione) e quindi gli oneri per la manutenzione e le riparazioni aumentano continuamente. I 54 velivoli del tipo F-5E/F ancora disponibili sui 110 acquistati a suo tempo, dovranno essere messi fuori servizio nei prossimi anni. Per consentire alle Forze aeree di continuare ad adempiere il loro compito e quindi garantire l'ordine e la protezione dello spazio aereo svizzero, i Tiger dovranno essere sostituiti da un minor numero di apparecchi di un modello nuovo e più efficiente.

Nel corso della sessione invernale 2007 il Parlamento ha stanziato un credito di progettazione di 8 milioni di franchi autorizzando così l'inizio della valutazione di un nuovo velivolo. In seguito, il 30 marzo 2008, il Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE) ha deciso di lanciare un'iniziativa intesa a far iscrivere nella Costituzione una moratoria di dieci anni per l'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento. A sostegno del lancio dell'iniziativa, il GSsE ha addotto che non vi era altra via per sottoporre la questione al voto del Popolo, non essendo previsto il referendum per i progetti d'armamento. Il 10 giugno 2008 il «Bündnis gegen neue Kampfflugzeuge», cui hanno aderito diversi altri movimenti pacifisti, ha iniziato la raccolta delle firme sotto la guida del GSsE.

⁴ RS 101

3 Obiettivi e richieste dell'iniziativa

3.1 Obiettivo dell'iniziativa

L'iniziativa persegue un unico obiettivo diretto, di cui postula l'iscrizione nella Costituzione federale: l'imposizione di una moratoria all'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento per il periodo che si estende dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2019. L'iniziativa esclude anche l'acquisto di velivoli d'occasione, poiché definisce «nuovi» *tutti* gli aviogetti da combattimento acquistati nel periodo in questione.

3.2 Altre richieste dell'iniziativa

Come si può dedurre dall'argomentario del comitato promotore dell'iniziativa, essa persegue *indirettamente* una serie di altri obiettivi secondari. L'iniziativa intende:

- lanciare un monito *contro il riarmo mondiale*: il GSsE sostiene che acquistando nuovi aviogetti da combattimento la Svizzera parteciperebbe al riarmo globale contribuendo in tal modo a far prosperare l'«industria degli armamenti»;
- impedire alla Svizzera di compiere un «*deleterio passo falso dal profilo della politica di pace*»: il GSsE teme che con l'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento l'esercito proceda a un ulteriore avvicinamento, consapevole ma dissimulato, all'«alleanza offensiva», la NATO, e che per l'esercito si tratti anche di poter partecipare a impieghi «di guerra» all'estero;
- evitare che si stabiliscano *priorità sbagliate a livello di politica finanziaria*: il GSsE vuole che il denaro risparmiato rinunciando all'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento sia impiegato per far fronte alle «vere» minacce e problematiche, ad esempio per la lotta alla povertà, il potenziamento dell'aiuto allo sviluppo e la promozione civile della pace, oppure per la formazione e la sicurezza sociale in Svizzera;
- impedire un ulteriore aumento dell'*inquinamento fonico e ambientale*: il GSsE avverte che l'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento comporterebbe un ulteriore aumento dell'inquinamento fonico nell'arco alpino, essendo gli aviogetti più moderni ancora più rumorosi rispetto ai modelli meno recenti; gli aviogetti da combattimento sarebbero inoltre antiecológicos, poiché produrrebbero una quantità sproporzionata di CO₂;
- prevenire il rischio di *corruzione*: il GSsE considera che in affari di tale portata il limite della corruzione sia inevitabilmente vago; i costruttori di aviogetti svolgono intense attività di *lobbying* e tentano di imporsi investendo milioni in campagne pubblicitarie;
- dissuadere la Svizzera dal realizzare un progetto *insensato dal profilo della politica di sicurezza*: per il GSsE è assurdo credere che per difendersi da minacce aeree siano necessari aviogetti da combattimento. Neppure gli Stati Uniti, maggiore potenza aerea mondiale, sono stati in grado di difendere in modo efficace il proprio spazio aereo. Inoltre la Svizzera disporrebbe già oggi di un numero esagerato di aviogetti da combattimento rispetto alla superficie ridotta del proprio territorio.

L'acquisto di un aviogetto da combattimento rappresenta un progetto d'armamento di particolare importanza, sia dal profilo finanziario, poiché va oltre l'ordine di grandezza degli abituali acquisti di armamenti, sia dal profilo temporale, poiché un simile progetto viene realizzato soltanto ogni 15–20 anni e richiede un lungo periodo di preparazione e introduzione. Inoltre, si tratta di sistemi che vengono acquistati in vista di una durata di utilizzazione di oltre 30 anni. Tali circostanze rendono evidente la necessità di legittimare democraticamente simili acquisti, anche se di per sé non chiariscono ancora come mai per l'acquisto di aviogetti da combattimento non debba bastare la normale procedura definita dalla legge, secondo la quale le Camere federali decidono in via definitiva.

Il testo dell'iniziativa persegue un unico obiettivo e pertanto è chiaro e di facile comprensione: chiede una moratoria di dieci anni per l'acquisto di un nuovo aviogetto da combattimento. L'iniziativa pone dunque la questione di principio se la Svizzera debba rinunciare o meno alla possibilità di acquistare un nuovo velivolo da combattimento nei prossimi dieci anni, ossia se essa intenda mantenere tale libertà d'azione o privarsene. La situazione di partenza è chiara: si tratterà di evidenziare quale sia la miglior soluzione per l'avvenire della Svizzera e per la sicurezza della sua popolazione. In questo contesto, all'iniziativa può essere riconosciuto il merito di promuovere il pubblico dibattito su una questione importante per la Svizzera e la sua politica di sicurezza.

Non si può dire altrettanto, invece, degli *obiettivi secondari* dell'iniziativa, deducibili dall'argomentario del comitato promotore e descritti nel numero 3.2: le rivendicazioni in esso formulate poggiano per la maggior parte su ipotesi errate oppure non hanno alcun legame oggettivo diretto con l'acquisto di un nuovo aviogetto da combattimento. Le rivendicazioni dei promotori dell'iniziativa sono, almeno in parte, oggettivamente fondate per quanto riguarda un unico punto: quello del *carico ambientale*. I nuovi aviogetti da combattimento producono effettivamente emissioni foniche e gas di scarico e i velivoli moderni tendono anche a essere più rumorosi rispetto ai modelli precedenti. Gli aviogetti da combattimento rappresentano perciò sostanzialmente un fattore inquinante. Occorre tuttavia considerare che l'acquisto di un nuovo aviogetto consentirebbe di ridurre il numero di velivoli della flotta e che inoltre vi sarebbe la possibilità di effettuare esercitazioni in spazi aerei esteri, sopra regioni meno popolate. Questo permetterebbe perlomeno di ridurre l'inquinamento fonico in Svizzera. In fin dei conti, quindi, l'acquisto di un velivolo non comporterebbe necessariamente un aumento del carico ambientale.

Riguardo agli altri *obiettivi indiretti* perseguiti dall'iniziativa, occorre invece puntualizzare che l'acquisto di un nuovo aviogetto da combattimento:

- *non rappresenterebbe un contributo al riarmo mondiale*: la Svizzera ha intenzione di sostituire velivoli obsoleti, che non soddisfano più le odierne esigenze, e non di aumentare la propria flotta; i nuovi velivoli essendo più efficienti dei precedenti, questi ultimi non verrebbero sostituiti con un ugual numero di apparecchi: il nostro Paese acquisterebbe un numero di apparecchi inferiori al numero di apparecchi messi fuori servizio. Di conseguenza,

l'entità della flotta di aviogetti da combattimento nel complesso diminuirebbe nettamente;

- *non implicherebbe un avvicinamento a un'alleanza militare*: la Svizzera ha bisogno dei propri aviogetti per controllare, proteggere e difendere il proprio spazio aereo com'è assolutamente necessario per ogni Stato neutrale e come da esso si esige. La Svizzera non impiega i propri aviogetti da combattimento all'estero (tranne che per scopi di istruzione), né per operazioni militari offensive né nell'ambito della promozione internazionale della pace. Per la Svizzera simili impieghi non entrano neppure in discussione, né tantomeno vi è da temere un «insidioso avvicinamento» a un'alleanza militare come la NATO. A suscitare interrogativi quanto all'opportunità di avvicinarsi o di aderire a un'alleanza militare contribuirebbe piuttosto un indebolimento della capacità del nostro Paese di controllare e difendere il proprio spazio aereo;
- *non sarebbe il risultato di una definizione errata delle priorità finanziarie*: l'acquisto di un nuovo velivolo rientrerebbe nel quadro del budget ordinario della difesa nazionale, un budget che rispetto agli anni Novanta si è ridotto di un buon 40 per cento. Pertanto, l'acquisto di nuovi aviogetti non comporterebbe la necessità di stanziare risorse finanziarie supplementari rispetto a quanto già previsto nei piani finanziari;
- *non darebbe adito a sospetti di corruzione*: è incontestabile che gli affari di quest'ordine di grandezza implicino di per sé, a prescindere dal loro oggetto, un rischio di corruzione. Ma sospetti e accuse generici e infondati di corruzione, espressi per così dire «a priori», sono inammissibili in uno Stato di diritto come la Svizzera, nel quale, nell'ambito di questo genere di acquisti, si presta grande attenzione a questo tema e conseguentemente si applicano prescrizioni e standard severi. La Svizzera figura peraltro tra i Paesi meno corrotti al mondo, come attestano anche organismi indipendenti;
- *non costituirebbe un progetto insensato dal profilo della politica di sicurezza*: l'argomento in virtù del quale neppure la maggiore potenza aerea mondiale è riuscita a difendere il proprio spazio aereo dagli attacchi terroristici, e che ciò debba a *maggior ragione* valere per la Svizzera, è gratuito e non può fungere da metro di giudizio per la definizione di una politica di sicurezza responsabile. Ovviamente, un numero sufficiente di aviogetti non è ancora una garanzia che simili attacchi possano essere evitati in tutti i casi. Disporre di una flotta di aviogetti è però un presupposto fondamentale per avere qualche possibilità di reagire in tale eventualità. In caso di minaccia aerea, un aviogetto da combattimento con equipaggio è l'unico mezzo in grado di coprire l'intera gamma di opzioni operative, tra cui anche l'identificazione, il controllo o l'accompagnamento di oggetti volanti non identificati. Il fatto che nessun sistema possa garantire una protezione assoluta in qualunque circostanza non basta a giustificare una totale rinuncia a qualsiasi misura di protezione.

4.2 Riperussioni e carenze dell'iniziativa

4.2.1 Riperussioni immediate in caso di accettazione

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe per la Svizzera l'impossibilità, fino al 31 dicembre 2019, di acquistare aviogetti da combattimento nuovi o d'occasione, poiché l'iniziativa si fonda sul solo criterio della data d'acquisto per definire se un aviogetto debba essere considerato come «nuovo».

In altri termini, nei prossimi anni il numero di aviogetti da combattimento in dotazione alle Forze aeree si ridurrebbe probabilmente a 33 apparecchi, poiché la flotta dei Tiger deve essere messa fuori servizio, per ragioni di età e per i conseguenti limiti operativi. Le Forze aeree si vedrebbero quindi costrette ad adempiere gli stessi compiti, e in primo luogo il controllo, la protezione e la difesa dello spazio aereo svizzero, con un numero di velivoli di gran lunga inferiore. Ciò è però impossibile e di conseguenza si dovrebbe inevitabilmente accettare una riduzione delle prestazioni e del grado di adempimento dei compiti.

Data l'esiguità dello spazio aereo svizzero, per il controllo e l'imposizione dei divieti di sorvolo i velivoli rimangono in volo in settori di attesa, poiché di norma il tempo non sarebbe sufficiente per un intervento dal suolo, neppure mantenendo i velivoli in stato d'allerta pronti al decollo. Per tali compiti occorrono almeno due apparecchi. Con 33 aviogetti F/A-18 un simile impiego 24 ore su 24 potrebbe essere effettuato soltanto per sette settimane al massimo. A titolo illustrativo, le operazioni effettuate dalla NATO nel 1999 in Kosovo nei confronti della Serbia sono durate circa tre mesi, l'operazione condotta dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iraq durante la prima guerra del Golfo del 1991 circa quattro mesi. L'eventualità che le Forze aeree debbano essere impiegate durante settimane o mesi per il controllo dello spazio aereo e per l'imposizione di divieti di sorvolo è senz'altro realistica.

Quando è richiesto un grado di sicurezza massimo, ad esempio per proteggere una conferenza internazionale, occorre garantire una sorveglianza senza lacune dello spazio aereo e poter intervenire immediatamente nei confronti di oggetti volanti non identificati o non cooperativi. In tal caso è necessario mantenere in volo almeno due pattuglie di due velivoli, vale a dire almeno quattro apparecchi: se una pattuglia dovesse essere impiegata per un intervento, l'altra continuerebbe a sorvegliare lo spazio aereo. Avendo a disposizione soltanto 33 aviogetti F/A-18, e dovendo impiegare quattro aviogetti 24 ore su 24, tale impiego potrebbe essere garantito per circa due settimane. In seguito, le Forze aeree non avrebbero più a disposizione un numero sufficiente di aviogetti pronti all'impiego.

4.2.2 Ulteriori carenze dell'iniziativa

4.2.2.1 Perdita della libertà d'azione

Il principale difetto dell'iniziativa consiste nel voler sancire nella Costituzione federale un divieto «a priori». Accettare l'iniziativa significherebbe privare la Svizzera, almeno per i prossimi dieci anni, di ogni libertà d'azione politica e militare per quanto concerne la protezione e la difesa del proprio spazio aereo: la richiesta di una moratoria per l'acquisto di aviogetti da combattimento è assoluta e non concede alcun margine di manovra. Ciò significa che il divieto di acquistare aviogetti da combattimento varrebbe a prescindere da come evolverà per la Svizzera il contesto

in materia di sicurezza nel prossimo decennio. Tuttavia, non è possibile formulare previsioni attendibili per dieci anni e più sul modo in cui evolverà la situazione dal profilo della sicurezza per il nostro Paese.

Negli ultimi dieci anni siamo stati testimoni di numerosi eventi e sviluppi decisivi nell'ambito della politica di sicurezza: dagli attacchi terroristici su New York e Washington dell'11 settembre 2001 agli attentati di Bali, Istanbul, Madrid, Londra e Mumbai, fino agli interventi militari delle grandi potenze in Afghanistan, Iraq e Georgia. Non vi è motivo di credere che il periodo compreso tra il 2010 e il 2019 sarà più prevedibile e tranquillo dal profilo della politica di sicurezza. Il terrorismo è tuttora una minaccia attualissima ed è senz'altro possibile che tenti di nuovo di colpire dai cieli potenziali obiettivi offerti dall'Occidente, Svizzera compresa. La proliferazione delle armi di distruzione di massa prosegue, generando tensioni nei rapporti internazionali. La crisi finanziaria ed economica, pur non essendo in sé un fattore scatenante di conflitti armati, può però esasperare le tensioni tra Stati.

Autoimponendosi un divieto di durata decennale per l'acquisto di aviogetti, di fronte a un deterioramento del contesto in materia di sicurezza la Svizzera non sarebbe più in grado di reagire con misure di rafforzamento della protezione dello spazio aereo. L'iniziativa è pertanto contraria agli interessi fondamentali del Paese e in contraddizione con i doveri primari di ogni governo, in particolare agire con previdenza e salvaguardare la propria libertà d'azione.

4.2.2.2 Misconoscimento della polivalenza delle Forze aeree

L'iniziativa non tiene conto della polivalenza degli aviogetti da combattimento, né della funzione che essi svolgono per la sicurezza della Svizzera: essi non sono semplicemente uno strumento di difesa da minacce militari di carattere immediato, ma adempiono una serie di altri compiti importanti per la sicurezza quotidiana della Svizzera. Concretamente, le Forze aeree devono adempiere *quattro compiti* o, in altri termini, effettuare quattro tipi di impieghi aerei per individuare e contrastare le minacce.

Il *servizio di polizia aerea* consiste nell'assistere aeromobili civili in caso di difficoltà di navigazione e di guasti agli impianti di radiocomunicazione, nel controllare gli aeromobili di altri Stati, nell'intervenire in caso di violazioni dello spazio aereo, voli non autorizzati o scostamenti inspiegabili dal piano di volo e nell'imporre limitazioni dell'utilizzazione dello spazio aereo come nel caso del WEF o durante l'Euro 08. Per le Forze aeree si tratta di un compito quotidiano a favore della sicurezza: annualmente esse svolgono da 300 a 400 impieghi di questo tipo, in genere per verificare se le indicazioni fornite per l'ottenimento delle autorizzazioni di sorvolo corrispondono. Gli impieghi critici, in caso di guasti radio o di gravi violazioni delle norme applicabili al traffico aereo, sono una ventina l'anno.

Quando si parla di *difesa aerea* ci si riferisce al pericolo che la Svizzera possa subire un attacco aereo: in caso di minaccia acuta le Forze aeree mantengono costantemente quattro o più apparecchi in volo per impedire la penetrazione di oggetti volanti nemici nello spazio aereo svizzero. Date le distanze esigue tra confine nazionale e potenziali obiettivi, se dovessero ancora decollare in molti casi gli aerei giungerebbero troppo tardi per poter intercettare oggetti che volano ad alta velocità. In questo contesto le esigue dimensioni del territorio svizzero rappresentano solo uno svantaggio. Per questo motivo, un confronto internazionale inteso a dimostrare che rispetto

alla propria superficie la Svizzera possiede un numero relativamente elevato di aviogetti, è fuorviante.

Con i propri aviogetti da combattimento le Forze aeree hanno inoltre il compito di provvedere alla *ricognizione aerea*. Da quando, nel 2004, furono messi fuori servizio i Mirage III RS, sotto questo aspetto sussiste però una lacuna che potrebbe essere colmata con l'acquisto di un nuovo aviogetto, ripristinando e garantendo una capacità poco significativa in termini quantitativi ma qualitativamente importante. La ricognizione, che persegue esclusivamente fini militari, è però meno prioritaria rispetto al servizio di polizia aerea e alla difesa aerea. Del resto, le Forze aeree si avvalgono anche di droni da ricognizione, i quali tuttavia non possono sostituire gli aviogetti da combattimento nei compiti di esplorazione: si tratta infatti di mezzi molto più lenti, con una autonomia inferiore, che non sono in grado di volare ad alta quota e sono privi di sensori per eseguire ricognizioni volando al di sopra della coltre delle nubi.

Infine, le Forze aeree hanno anche il compito, in caso di attacco militare armato, di appoggiare l'esercito nel *combattimento di obiettivi al suolo*. Con la messa fuori servizio degli Hunter nel 1994, questa capacità è venuta meno, ma si intende ripristinarla. Con questo presupposto, in seguito la capacità potrebbe all'occorrenza venir potenziata, ma anche in questo caso sarebbe necessario attendere almeno cinque anni prima di vederne gli effetti. Il ripristino della capacità di combattere obiettivi al suolo, tuttavia, è meno prioritario rispetto al servizio di polizia aerea e alla difesa aerea.

4.2.2.3 Occultamento dell'attuale minaccia

Ma per quale ragione oggi, e anche in avvenire, è importante per la Svizzera poter difendere efficacemente il proprio spazio aereo? Lo spunto per rispondere è dato dal giudizio, ampiamente condiviso nel mondo occidentale, secondo cui la principale minaccia, se si considerano impatto e probabilità di concretizzazione, sia attualmente rappresentata dal *terrorismo*. Che i terroristi possano attaccare anche dal cielo è un fatto noto per lo meno dall'11 settembre 2001. Per compiere attacchi aerei i terroristi non hanno bisogno di aerei da combattimento: dirottano piuttosto aerei civili o utilizzano piccoli aerei, elicotteri o droni come ordigni teleguidati improvvisati dotati di un grande potenziale distruttivo. Nulla indica che la Svizzera rappresenti attualmente un obiettivo di primo piano per i gruppi terroristici. Tuttavia, è considerata parte del mondo occidentale e come tale è anch'essa in pericolo e possiede molti potenziali obiettivi e opere vulnerabili. Le Forze aeree svolgono un compito importante nella difesa dagli attacchi terroristici: sorvegliano lo spazio aereo (con aerei da combattimento possono sorvegliare anche parti del territorio che non possono essere sorvegliate dalle stazioni radar al suolo), intercettano oggetti volanti sospetti, procedono alle verifiche, possono imporre loro un cambiamento di rotta, costringerli all'atterraggio e, in casi estremi, abatterli.

La *minaccia militare* da parte di altri Stati, un tempo diffusa anche in Europa, è oggi irrilevante. In un'ottica a lungo termine sussiste tuttavia un rischio residuo, semplicemente perché è impossibile prevedere il futuro remoto. Per questo motivo l'esercito deve continuare a occuparsi della difesa da una possibile aggressione militare. Mantenere costantemente la prontezza e la capacità di difendersi da qualsiasi attacco militare, anche solo ipotetico, è inutile dal profilo della politica di sicu-

rezza e insostenibile dal punto di vista finanziario. L'esercito deve tuttavia conservare e sviluppare il know-how necessario per la difesa da un attacco militare, allo scopo di procedere al potenziamento qualora dovesse delinearsi una minaccia militare. Le Forze aeree devono sorvegliare e difendere lo spazio aereo nonché ripristinare, e se necessario mantenere, il know-how indispensabile in materia di ricognizione aerea e di impieghi aria-terra.

Un atto di violenza limitato allo spazio aereo (ad esempio per imporre a velivoli l'attraversamento dello spazio aereo svizzero contro la volontà della Svizzera), avrebbe un effetto più limitato rispetto a un attacco esteso anche al suolo, ma rimarrebbe comunque un evento grave. Solo le Forze aeree sono in grado di opporsi a simili eventi, e gli aviogetti da combattimento in tale caso sarebbero il loro principale strumento.

Gli aviogetti da combattimento non sono una soluzione miracolosa contro tutte le minacce e i pericoli che possono incombere sulla sicurezza della Svizzera e della sua popolazione. Tuttavia, sono un essenziale e irrinunciabile strumento di difesa contro parecchie gravi minacce. Considerate le minacce attuali e prevedibili, l'accettazione dell'iniziativa impedirebbe a una componente particolarmente importante dell'esercito di mantenersi al passo con i tempi, sia quantitativamente sia qualitativamente. Per circa dieci anni la Svizzera si troverebbe con le mani legate. Questo comprometterebbe non solo la difesa nel poco probabile caso di un attacco militare, bensì anche un potenziamento del controllo, della protezione e della difesa dello spazio aereo in caso di minacce da parte di gruppi non statali con strumenti e metodi non convenzionali. Anche se non fosse in procinto di realizzare un concreto progetto d'acquisto, volendo perseguire una politica responsabile in materia di sicurezza il Consiglio federale sarebbe costretto a opporsi a una simile limitazione della propria libertà d'azione.

4.2.2.4 Mancanza di valide alternative agli aviogetti da combattimento

Attualmente, del resto, *non esistono alternative valide* agli aviogetti da combattimento che consentano di garantire il controllo, la protezione e la difesa dello spazio aereo. Si potrebbero impiegare missili terra-aria per abbattere oggetti volanti, ma non per identificarli sul posto, dare loro segnali di avvertimento, costringerli a modificare la rotta o imporre loro l'atterraggio. Abbattere un oggetto volante non cooperante senza verifica sul posto non sarebbe una soluzione accettabile, eccetto in tempo di guerra. I velivoli senza equipaggio non hanno la stessa polivalenza dei velivoli con equipaggio e, specialmente nel servizio di polizia aerea, la presenza di un pilota sul posto è importante per poter adottare decisioni adeguate alle circostanze. Elicotteri armati e velivoli leggeri armati sarebbero troppo lenti; non potrebbero seguire aviogetti civili adibiti al trasporto di passeggeri. Non potrebbero neppure volare abbastanza in alto, in particolare poiché non dispongono di cabine pressurizzate, e infine non sono equipaggiati di sensori (per es. radar). Teoricamente un'alternativa consisterebbe nel cercare una cooperazione con forze aeree straniere nei casi in cui il nostro Paese non dovesse disporre di mezzi sufficienti. Questa alternativa non entra però in linea di conto per diverse ragioni, in particolare perché il servizio di polizia aerea e la difesa aerea servono a esercitare e salvaguardare la sovranità dello Stato. Si tratta di compiti sovrani che uno Stato, e a maggior ragione

uno Stato neutrale, deve svolgere autonomamente (anche in seno a un'alleanza, in condizioni normali gli Stati membri mantengono la competenza di combattere velivoli nel proprio spazio aereo e delegano agli alleati soltanto compiti di sorveglianza oppure si basano su un reciproco scambio di informazioni sulla situazione aerea). Per di più, se fosse richiesto l'appoggio di terzi, anche altre forze aeree si troverebbero in una situazione di forte sollecitazione.

4.3 Rapporti con altri affari in materia di sicurezza e di difesa

L'iniziativa popolare «Contro nuovi aviogetti da combattimento», il progetto denominato «Sostituzione parziale della flotta di Tiger» e l'elaborazione di un nuovo rapporto sulla politica di sicurezza sono strettamente legati l'uno con l'altro. Il Consiglio federale intende sottoporre alle Camere federali l'acquisto degli aviogetti per la sostituzione parziale della flotta di Tiger soltanto con il messaggio sul programma d'armamento 2011. La votazione popolare sull'iniziativa oggetto del presente messaggio dovrebbe quindi avvenire prima di tale data. Il rapporto sulla politica di sicurezza dovrebbe essere disponibile in precedenza, precisamente già all'inizio del 2010, ossia prima della decisione in merito alla scelta dell'aviogetto di cui proporre l'acquisto alle Camere federali.

A giudizio del Consiglio federale, il Parlamento potrebbe già iniziare a trattare l'iniziativa prima della presentazione del rapporto sulla politica di sicurezza.

Innanzitutto si tratta della questione di principio se si intende conservare la libertà d'azione in un ambito importante o rinunciarvi spontaneamente. È inimmaginabile che nel rapporto sulla politica di sicurezza il Consiglio federale possa considerare auspicabile una tale limitazione della libertà d'azione. La libertà d'azione in materia di sicurezza è una massima politica di validità permanente.

Secondariamente si può già prevedere che l'analisi delle minacce e dei pericoli accentui ulteriormente l'importanza del controllo, della protezione e della difesa dello spazio aereo, non solo nell'eventualità di attacchi perpetrati con mezzi non convenzionali, ma a lungo termine anche per mantenere le capacità fondamentali per il caso poco probabile, ma non ancora definitivamente escluso, di un attacco militare.

Qualora il presente messaggio fosse trasmesso soltanto all'inizio del 2010, anche in caso di trattazione sollecitata da parte del Parlamento l'iniziativa potrebbe essere sottoposta a votazione popolare al più presto nel marzo 2011. In tal caso non sarebbe più possibile procedere all'acquisto con il programma d'armamento 2011 e, rispetto allo scadenziario inizialmente previsto, si accumulerebbe pertanto un ritardo pluriennale oggettivamente ingiustificato.

In virtù delle considerazioni che precedono, il Consiglio federale trasmette al Parlamento il presente messaggio pur non disponendo ancora di un nuovo rapporto sulla politica di sicurezza e con l'auspicio che l'affare sia trattato rapidamente.

Per i motivi suesposti, il Consiglio federale giunge alle seguenti conclusioni:

- l'accettazione dell'iniziativa limiterebbe fortemente e durevolmente la libertà d'azione della Svizzera nell'ambito della sicurezza e degli affari militari: di fronte a un netto deterioramento della situazione in materia di sicurezza che richiedesse una protezione rafforzata dello spazio aereo, il nostro Paese non sarebbe in grado di reagire con un potenziamento del servizio di polizia aerea e della difesa aerea;
- l'accettazione dell'iniziativa comprometterebbe seriamente l'efficienza delle Forze aeree e la loro capacità di adempiere i propri compiti, poiché la flotta di aviogetti da combattimento si ridurrebbe a 33 apparecchi. In tali condizioni le Forze aeree si troverebbero sprovviste dei mezzi atti a garantire il necessario grado di controllo, protezione e difesa dello spazio aereo e di conseguenza aumenterebbero le pressioni affinché la Svizzera rafforzi la cooperazione con altri Stati per salvaguardare la sovranità sul proprio spazio aereo.

Il Consiglio federale chiede pertanto alle Camere federali di proporre al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Contro nuovi aviogetti da combattimento».

