



20.091

Messaggio

concernente l'approvazione della Convenzione quadro tra la Svizzera e la Francia relativa alla cooperazione bilaterale in materia di utilizzo del sistema satellitare «Composante Spatiale Optique» e il corrispondente credito d'impegno

del 25 novembre 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice che approva la Convenzione quadro tra il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport della Confederazione Svizzera e il Ministro della Difesa della Repubblica Francese relativa alla cooperazione bilaterale in materia di utilizzo del sistema satellitare «Composante Spatiale Optique» e il corrispondente credito d'impegno.

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

25 novembre 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con la presente Convenzione quadro, la Svizzera e la Francia istituiscono una cooperazione bilaterale in materia di utilizzo del sistema satellitare «Composante Spatiale Optique» (CSO). Per finanziare la partecipazione svizzera al sistema CSO viene chiesto un credito d'impegno di 82 milioni di franchi.

Situazione

L'utilizzo civile o militare dello spazio diventa sempre più importante. Ciò vale anche per l'acquisizione di informazioni mediante satelliti. Questa tecnica consente un'elaborazione di immagini (Imagery Intelligence, IMINT) ad alta risoluzione, senza che a tale scopo si debba penetrare nel territorio di uno Stato estero od ottenere l'autorizzazione di quest'ultimo. Ecco perché numerosi Stati investono risorse significative nell'acquisizione e nell'interpretazione di immagini satellitari a scopi di intelligence.

In ragione del mutare della situazione mondiale, anche per la Svizzera l'acquisizione di informazioni mediante immagini satellitari è diventata sempre più importante. Dal 2010 il nostro esercito dispone di un apposito centro d'interpretazione di immagini, che lavora sia per il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), sia per il Servizio informazioni militare (SIM). Attualmente singole immagini vengono acquisite presso operatori commerciali. Tale offerta è tuttavia limitata e dipende essenzialmente dalle capacità effettive degli operatori di fornire le immagini richieste dal nostro Paese.

In aggiunta ad altre fonti d'informazione e altri sensori, le immagini satellitari si prestano bene per determinare circostanze o per confermare oppure confutare affermazioni. Le immagini diventano viepiù importanti per la Svizzera ai fini di un'analisi autonoma della situazione e di una valutazione sotto il profilo della politica di sicurezza. Ciò vale nell'ottica degli interessi svizzeri diretti, ma anche della cooperazione con organizzazioni internazionali o con altri Stati. In svariati contesti l'interpretazione di immagini satellitari da parte di uno Stato neutrale può essere rilevante: in situazioni di conflitto poco chiare (p. es. Kosovo, Ucraina), nell'ambito del controllo degli armamenti o della verifica di regimi di sanzioni (incl. la proliferazione), in missioni di pace internazionali o nel caso di catastrofi.

Con il sistema «Composante Spatiale Optique» (CSO), la Francia sta per stazionare nello spazio un modernissimo sistema con tre satelliti per l'elaborazione di immagini, che può essere utilizzato sia con tecnologia elettro-ottica, sia nello spettro dell'infrarosso. La tecnologia consente inoltre una risoluzione spaziale molto elevata nel raffronto internazionale. La Francia ha proposto al nostro e a pochi altri Stati l'utilizzo del sistema CSO. Finora hanno confermato la propria partecipazione Belgio, Germania, Italia e Svezia.

Contenuto

Nel settembre del 2019 il Consiglio federale ha approvato un mandato per avviare negoziati con la Francia sulla cooperazione nell'utilizzo del sistema CSO. L'esito di

questi negoziati consta di quattro elementi: primo, il nostro Paese riceve una quota del 2 per cento sui diritti di programmazione del sistema CSO. In tal modo può esercitare la propria influenza sul programma per l'acquisizione di immagini dei satelliti CSO, rielaborato quotidianamente, notificando i propri mandati e le proprie esigenze. La Svizzera può altresì accedere al 2 per cento dei dati di immagini ottenuti giornalmente, il che corrisponde a un numero in doppia cifra. È incluso l'accesso all'archivio di immagini del sistema CSO gestito dalla Francia, così che le serie temporali e i confronti possono essere predisposti facilmente. Secondo, il nostro Paese riceve a titolo di proprietà una stazione ricevente, per potere comunicare e lavorare con il sistema CSO. Terzo, viene costituito un gruppo di lavoro franco-svizzero nel quale vanno esplorate e promosse le possibilità di collaborazione approfondita nel settore della ricerca e della tecnologia – anche alla luce delle competenze industriali presenti in Svizzera. Quarto, vengono disciplinati la manutenzione e l'esercizio della stazione ricevente e del sistema CSO.

I costi per i diritti di programmazione, l'accesso all'archivio e la stazione ricevente ammontano a 77 milioni di euro al massimo. Tale importo è parte della Convenzione quadro, al quale si aggiunge l'imposta sul valore aggiunto (IVA) di circa 480 000 franchi dovuta per la stazione ricevente. Per il finanziamento dei costi d'investimento, al Parlamento è chiesto un credito d'impegno di 82 milioni di franchi. I costi d'esercizio e di manutenzione sono stimati in poco meno di 2,5 milioni di franchi l'anno. Tutti gli importi riguardanti la cooperazione bilaterale saranno sottoposti al Parlamento nell'ambito dei preventivi annui del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Aggruppamento Difesa) e saranno computati nel limite di spesa dell'esercito.

Nel dicembre del 2018 la Francia ha iniziato lo stazionamento nello spazio del primo dei tre satelliti necessari al sistema CSO, sistema che con ogni probabilità sarà pienamente operativo a partire dall'estate del 2022. La sua durata d'utilizzo è aperta; nella prospettiva attuale si presume un arco temporale di almeno dieci anni.

Poiché il sistema CSO è operato dal Ministero della Difesa francese, questa collaborazione bilaterale rappresenta a tutti gli effetti una cooperazione militare. Affinché sia compatibile con la neutralità, da un lato, la partecipazione svizzera all'intero sistema CSO non può essere determinante. Dall'altro, mediante una clausola di sospensione il nostro Paese deve avere il diritto di interrompere la cooperazione in ogni momento, immediatamente e senza condizioni o di porvi termine in virtù di una clausola di denuncia.

Inoltre uno scadenzario dei pagamenti sull'arco di diversi anni è volto a garantire che, nel caso di una partecipazione della Francia (o di un altro Stato partecipante al CSO) a un conflitto armato internazionale, la Svizzera possa sospendere i pagamenti previsti. È così escluso che il nostro Paese sostenga uno Stato belligerante.

La Francia ha accettato tutte queste condizioni. In tal modo è assicurato che siano rispettati i pertinenti obblighi giuridici della Svizzera e che anche nell'ambito della cooperazione bilaterale in materia di utilizzo del sistema CSO siano garantite la credibilità e l'efficacia della neutralità svizzera.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Con il mutare della situazione mondiale e il progresso tecnico, anche per la Svizzera è diventato sempre più importante acquisire informazioni mediante l'interpretazione di immagini satellitari. Assieme ad altre fonti d'informazione e altri sensori, esse si prestano particolarmente bene per determinare circostanze. Dal 2010 il nostro esercito dispone di un centro d'interpretazione di immagini che lavora sia per il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), sia per il Servizio informazioni militare (SIM).

Assume crescente rilevanza per i servizi di intelligence l'elaborazione di immagini (Imagery Intelligence, IMINT) con i satelliti: in tal modo è possibile acquisire informazioni rapidamente e in tutto il mondo, senza che a tale scopo si debba penetrare nel territorio di uno Stato estero od ottenere l'autorizzazione di quest'ultimo. Numerosi Stati investono perciò ingenti risorse nell'acquisizione e nell'interpretazione di immagini satellitari a scopi di intelligence.

Le immagini satellitari interpretate a scopi di intelligence sono un contributo importante ai fini di un'analisi autonoma della situazione. Ciò vale sia per gli interessi nazionali diretti della Svizzera, sia per la cooperazione con altri Stati od organizzazioni internazionali. Sulla base di immagini satellitari si possono, da un lato, confermare oppure confutare affermazioni e, dall'altro, determinare le intenzioni e le capacità dei vari attori. In tal senso, la qualità delle analisi dipende in modo sostanziale dalla tecnologia a sensori, dalla disponibilità temporale e locale dei satelliti e dalla risoluzione spaziale. Soltanto con risoluzioni spaziali molto elevate è possibile identificare con certezza i dettagli riguardanti, ad esempio, apparecchi, sistemi d'arma o installazioni al suolo.

In caso di situazioni in rapido mutamento, la ricognizione mediante immagini satellitari può essere significativa, ad esempio per valutare la costituzione e la prontezza di potenziale militare. Le immagini satellitari vengono utilizzate anche per verificare l'osservanza di accordi e convenzioni, ad esempio nel settore del controllo degli armamenti e in quello del disarmo, in caso di regimi di sanzioni, nel contesto di provvedimenti miranti a rafforzare la fiducia e la sicurezza o a sostegno della politica di non proliferazione del nostro Paese. L'elaborazione di immagini è altresì utile per le esigenze inerenti a missioni di pace internazionali, nell'assistenza umanitaria o nel caso di catastrofi in Svizzera e all'estero.

Oltre che per le proprie conclusioni, le informazioni risultanti dalle immagini valutate dal nostro Paese possono anche essere messe a disposizione di terzi, sempreché ciò sia nell'interesse della Svizzera. In passato, ad esempio, ciò ha favorito gli sforzi diplomatici profusi dal nostro Paese nell'ambito dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) nel conflitto in Ucraina, in quanto è stato possibile ottenere autonomamente risultanze in merito a una linea del fronte controversa. Nel contesto dell'impiego dell'Esercito svizzero in Kosovo, la missione di

pace internazionale *Kosovo Force* (KFOR) è stata coadiuvata nella valutazione della prontezza di postazioni di difesa contraerea lungo la frontiera del Kosovo. Nella gestione di catastrofi naturali o provocate dall'uomo le immagini satellitari interpretate forniscono basi decisionali e analisi disponibili rapidamente riguardo all'entità dei danni, allo stato delle strutture e alle vie di evacuazione.

Attualmente la Svizzera acquisisce le immagini satellitari di cui necessita presso operatori commerciali. La risoluzione di siffatte immagini non raggiunge la qualità delle immagini satellitari a scopi di intelligence. Inoltre, il nostro Paese dipende dall'efficienza e dalla disponibilità dei suddetti operatori. A ciò si aggiunge che con questo *modus operandi* i servizi di intelligence svizzeri sono obbligati a rivelare a questi ultimi i propri ambiti di interesse e le proprie priorità e a utilizzare canali di comunicazione vulnerabili.

1.2 Cooperazione con la Francia

La Francia è leader nella tecnologia satellitare in Europa e dal 1995 opera un proprio sistema di esplorazione delle comunicazioni via satellite, che ora viene sostituito dal modernissimo sistema «Composante Spatiale Optique» (CSO). Alcuni Stati selezionati sono stati invitati dalla Francia a partecipare all'utilizzo del sistema CSO. Belgio, Germania, Italia e Svezia hanno già confermato la propria partecipazione. Quest'ultima costruisce addirittura un'antenna di ricezione nell'estremo Nord del proprio territorio per captare i dati ottenuti dai satelliti CSO.

Il sistema CSO consta di tre satelliti che circolano nello spazio in orbite ad altitudini tra 480 e 800 chilometri, sono utilizzabili sia con tecnologia elettro-ottica, sia nello spettro dell'infrarosso, e possono fornire immagini stereoscopiche. I dati così ottenuti vengono captati da antenne terrestri in Francia e in Svezia e convogliati alla centrale in Francia, dove sono elaborati e memorizzati. I pacchetti di dati vengono in seguito trasmessi alle stazioni riceventi dei singoli Stati partecipanti al sistema.

La programmazione delle immagini riprese quotidianamente dai satelliti ha luogo a partire dalla centrale in Francia. La centrale riceve le ordinazioni di tutti gli Stati partecipanti, le riunisce e impartisce gli ordini concreti ai tre satelliti affinché acquisiscano i relativi dati di immagini. Se le ordinazioni non sono realizzabili appieno, la centrale di comando in Francia elabora opzioni e le propone agli Stati partecipanti. Nell'archivio sono presenti tutti i dati di immagini captati, dai quali si possono ottenere sempre prodotti di immagini, comunemente detti «immagini satellitari». La cooperazione tra la Francia e gli altri Stati partecipanti si svolge sempre bilateralmente così che, essendo a capo del sistema, essa ha la disponibilità esclusiva della totalità dei dati.

La Francia ha stazionato nello spazio il primo satellite CSO nel dicembre del 2018 e potrà utilizzare pienamente il sistema CSO probabilmente dall'estate del 2022. La tecnologia utilizzata in questo sistema consente una risoluzione spaziale molto elevata (inferiore a 30 cm), che al momento coincide con la massima classe di prestazione su scala mondiale. Non è per contro possibile un'identificazione di singoli individui.

Nei negoziati con la Francia è stato concordato un pacchetto con quattro elementi costitutivi per la cooperazione bilaterale in materia di utilizzo del sistema CSO: primo, la Svizzera riceve una quota del 2 per cento sui diritti di programmazione del sistema CSO. In tal modo può esercitare la propria influenza sul programma, rielaborato quotidianamente, per l'acquisizione di immagini dei satelliti CSO, immettendo le proprie ordinazioni. Il nostro Paese può altresì accedere al 2 per cento dei dati di immagini ottenuti giornalmente, ciò che corrisponde a un numero a due cifre. Inoltre, è incluso l'accesso all'archivio di immagini del sistema CSO gestito dalla Francia, così che è possibile elaborare facilmente le serie temporali e i confronti. Secondo, la Svizzera riceve a titolo di possesso e proprietà una stazione ricevente per poter comunicare e lavorare con il sistema CSO. Terzo, si costituisce un gruppo di lavoro franco-svizzero nel quale vanno esplorate e promosse le possibilità di collaborazione approfondita nel settore della ricerca e della tecnologia. Con tale gruppo di lavoro si crea una piattaforma intesa a facilitare lo scambio e i contatti tra gli attori statali e quelli industriali all'interno del settore, fra l'altro anche per quanto riguarda possibili sviluppi ulteriori per il periodo successivo al CSO. Quarto, si disciplinano la manutenzione e l'esercizio della stazione ricevente e del sistema CSO.

1.3 Utilità della cooperazione

Se paragonato alla prassi di acquisizione di immagini satellitari seguita finora, l'utilizzo del sistema CSO porterà vantaggi importanti ai servizi di intelligence svizzeri. Da un lato, si migliorano in misura significativa le loro capacità, specialmente mediante la risoluzione spaziale elevata dei dati di immagini, grazie alla possibilità di esercitare un'influenza diretta sulla programmazione dei satelliti e alla rapida disponibilità di immagini aggiornate. Poiché con il sistema CSO sono note anche la fonte delle immagini e le modalità di trasmissione, è possibile valutare l'integrità dei dati ricevuti e dunque controllare meglio il rischio di manipolazioni.

Dall'altro, i settori di interesse e le priorità dei servizi di intelligence svizzeri non devono più essere rivelati a operatori commerciali di immagini satellitari attraverso collegamenti non classificati. Riservatezza, integrità e disponibilità dei dati sono molto importanti per il lavoro di intelligence e non possono essere garantiti in tale misura da suddetti operatori. Per finire, la partecipazione al CSO migliora la possibilità di ordinare l'acquisizione di dati di immagini in modo mirato secondo le proprie esigenze, mentre l'accesso all'archivio offre la possibilità di condurre analisi comparative sul lungo periodo. Entrambi questi aspetti significano un enorme passo avanti per i servizi di intelligence svizzeri nell'acquisizione di informazioni che a loro volta sono il presupposto affinché conducano proprie analisi e acquisiscano proprie risultanze.

Il centro d'interpretazione di immagini dell'esercito è l'unico preposto alle analisi dei dati così ottenuti. In tal modo è escluso che le analisi riaffluiscano nel sistema CSO e possano essere utilizzate dalla Francia o da altri Stati: mentre i dati grezzi sono memorizzati nel sistema CSO, le interpretazioni e le analisi rimangono nel sistema svizzero separato.

1.4 Rapporto con la neutralità

In quanto Stato neutrale in permanenza, il nostro Paese deve rispettare gli obblighi derivanti dal *diritto in materia di neutralità*: in particolare, in un conflitto armato internazionale la Svizzera non può fornire aiuti militari ad alcuno Stato belligerante. In tempi di pace, essa deve inoltre fare in modo di non finire in una situazione tale da renderle impossibile il rispetto degli obblighi giuridici di uno Stato neutrale in un eventuale futuro conflitto armato internazionale.

Con la sua *politica in materia di neutralità*, il nostro Paese adotta, in aggiunta agli obblighi giuridici concreti, ulteriori provvedimenti a garanzia dell'efficacia e della credibilità della sua neutralità; la natura di tali ulteriori obblighi è soggetta alla propria discrezionalità politica. Le cooperazioni militari con Paesi partner sono possibili dal punto di vista della neutralità; la Svizzera le esercita in vari settori (p. es. formazione, beni d'armamento, impieghi di promovimento della pace in ambito internazionale). Siffatte cooperazioni devono tuttavia soddisfare talune condizioni: nei casi afferenti alla neutralità, specialmente in caso di partecipazione di un partner di cooperazione a un conflitto armato internazionale al di fuori dello Statuto dell'ONU, in qualsiasi momento e in piena autonomia politica e militare il nostro Paese deve avere la possibilità di ritirarsi da una cooperazione o di sospenderla.

La cooperazione tra la Svizzera e la Francia nell'ambito dell'utilizzo del sistema CSO è da ritenere una cooperazione militare: il sistema CSO, il cui utilizzo è previsto a scopi militari e di intelligence, è operato dal Ministero della difesa francese.

L'effettiva acquisizione di dati di immagini attraverso il sistema CSO da parte del nostro Paese non suscita preoccupazioni quanto al diritto in materia di neutralità e alla politica in materia di neutralità: grazie a un'acquisizione volontaria senza contropartita diretta (p. es. fornitura di informazioni di intelligence o simile), la Svizzera non presterà alcun sostegno militare alla Francia. Ciò non ha effetti negativi nemmeno sulla credibilità del nostro Paese e sulla sua neutralità. Per contro, potrebbe diventare problematica sotto il profilo della politica in materia di neutralità e del diritto in materia di neutralità la partecipazione finanziaria a un sistema militare della Francia, qualora quest'ultima (o un altro Stato partecipante al sistema CSO) prendesse parte a un conflitto internazionale senza mandato dell'ONU.

Affinché la cooperazione bilaterale in materia di utilizzo del sistema CSO sia compatibile con la neutralità, devono essere soddisfatte talune condizioni. Innanzitutto la quota della partecipazione svizzera ai costi complessivi del sistema CSO non può essere determinante. Nel presente caso ciò è garantito, poiché la quota svizzera all'utilizzo è di appena il 2 per cento. Rispetto al volume complessivo di 1,9 miliardi di euro indicato dalla Francia, con un massimo di 77 milioni di euro anche la partecipazione dovuta dal nostro Paese per i diritti di programmazione e la stazione ricevente sono in pratica minimi.

In secondo luogo, una clausola di sospensione deve assicurare che la Svizzera possa in ogni momento interrompere la propria partecipazione al sistema CSO, sempre che ciò le sembri indicato per motivi rilevanti per la neutralità. L'interruzione deve poter aver avvenire subito e senza condizioni. Dev'essere altresì garantito che il nostro Paese possa poi partecipare di nuovo a pieno titolo al sistema CSO, sempreché lo

desideri. La Svizzera è comunque disposta a sostenere gli eventuali costi dovuti al ritorno nel sistema CSO. Da parte svizzera, è il Consiglio federale a decidere in merito a una sospensione e alla sua revoca. La Francia ha approvato la clausola di sospensione.

Per ragioni inerenti alla politica in materia di neutralità, dev'essere inoltre negoziato uno scadenzario dei pagamenti che ripartisca sull'arco di vari anni il versamento dei contributi svizzeri. Associata alla possibilità di sospensione, questa suddivisione dei pagamenti garantisce che il nostro Paese, nel caso di una partecipazione della Francia (o di un altro Stato partecipante al CSO) a un conflitto armato internazionale, non sostenga alcuno Stato belligerante. Dopo la revoca della sospensione, anche in tal caso verrebbero effettuati i pagamenti dovuti durante quest'ultima. La Francia ha approvato uno scadenzario così strutturato.

1.5 Alternative esaminate

Le possibilità di cooperazione tra Stati nell'utilizzo di immagini satellitari per scopi di intelligence sono assai limitate. Solitamente vengono concluse su un piano bilaterale o nell'ambito di alleanze militari di ampia portata. Perciò per la Svizzera finora non è stato possibile avviare una cooperazione più stretta in questo settore. L'offerta fatta dalla Francia per una cooperazione bilaterale nell'utilizzo del sistema CSO è dunque unica nel suo genere; la Svizzera non dispone di alcun'offerta alternativa paragonabile da parte di altri Stati.

Quale alternativa è stato esaminato il programma «Copernicus» dell'Unione europea (UE). Dal risultato dell'esame si evince che, nella sua qualità di programma multinazionale, al momento attuale «Copernicus» non è in grado di soddisfare (o lo soddisfa in misura insufficiente) i requisiti specifici in settori cruciali, da porre imperativamente a un sistema a fini di intelligence; riguardo all'acquisizione di dati, all'integrità dei dati e alla riservatezza, ma soprattutto allo scambio di dati, il sistema CSO applica altri parametri rispetto al programma civile «Copernicus», che in via primaria persegue altri scopi, più precisamente l'osservazione dell'atmosfera e dell'ambiente marino, l'acquisizione di informazioni sulla copertura del suolo della superficie terrestre e sui suoi cambiamenti nonché l'acquisizione di informazioni sui cambiamenti climatici e nel caso di catastrofi e di crisi. Nell'ambito della sicurezza, «Copernicus» è impiegato nei settori della sorveglianza delle frontiere e della navigazione marittima nonché a sostegno della politica estera dell'UE.

1.6 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale

Il disegno non è menzionato né nel messaggio sul programma di legislatura 2019–2023 del 29 gennaio 2020¹ né nel decreto federale del 21 settembre 2020² sul pro-

¹ FF 2020 1565

gramma di legislatura 2019–2023. La Convenzione quadro relativa alla cooperazione bilaterale in materia di utilizzo del sistema CSO corrisponde tuttavia all'indirizzo politico 3 del messaggio e del decreto federale sul programma di legislatura 2019–2023, in virtù del quale il nostro Paese si adopera per la sicurezza e agisce come partner affidabile nel contesto mondiale e, nello specifico, corrisponde agli obiettivi 14 («La Svizzera previene la violenza, la criminalità e il terrorismo e li combatte efficacemente») e 15 («La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace»), che figurano in suddetto indirizzo³.

1.7 Svolgimento ed esito dei negoziati

Il 4 settembre 2019 il nostro Consiglio ha approvato un mandato che consentiva di avviare negoziati con la Francia e stabiliva svariate direttive; da menzionare specialmente la clausola di sospensione, lo scadenzario dei pagamenti, il fatto di evitare qualsiasi trasmissione di dati verso la Francia al di fuori dell'ordinazione di immagini e quello di impedire atti d'ufficio di Stati esteri su territorio svizzero. Il risultato dei negoziati considera debitamente tutte le direttive.

Da parte svizzera, i negoziati sono stati condotti sotto la direzione dello Stato maggiore dell'esercito (Relazioni internazionali Difesa) con il coinvolgimento del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), della Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), vari servizi dell'Aggruppamento Difesa e dell'Ufficio federale dell'armamento (armasuisse). Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) sono stati coinvolti in modo mirato.

I negoziati formali si sono svolti tra il dicembre del 2019 e l'agosto del 2020. Lo scoppio della pandemia da COVID-19 li ha resi più difficili, poiché in particolare gli accordi tecnici sono classificati e i relativi colloqui e dati hanno dovuto essere condotti e scambiati in modo sicuro. Le buone relazioni di lunga data tra la Francia e la Svizzera hanno tuttavia permesso di affrontare queste sfide con un approccio costruttivo.

2 Rinuncia alla procedura di consultazione

La presente Convenzione quadro non prevede alcuna adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali e non comprende disposizioni che stabiliscono norme di diritto e per attuare le quali è necessario emanare leggi federali. Fondandosi sull'articolo 140 capoverso 1 lettera b e sull'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)⁴ in combinato disposto con gli

² FF 2020 7365

³ FF 2020 7371

⁴ RS 101

articoli 3 e 3a della legge del 18 marzo 2005⁵ sulla consultazione abbiamo perciò rinunciato alla procedura di consultazione.

3 Le grandi linee della Convenzione quadro

La cooperazione bilaterale con la Francia in materia di utilizzo del sistema CSO è disciplinata in una convenzione quadro, strutturata quale trattato internazionale. La convenzione non indica una scadenza temporale concreta. La Francia prevede di utilizzare il sistema CSO durante almeno dieci anni. L'attuazione tecnica e la parametrizzazione figurano in tre accordi tecnici classificati subordinati alla Convenzione.

La Convenzione quadro è incentrata sulla cooperazione. Sebbene la Francia sia a capo del sistema e perciò si trovi di per sé in una posizione più forte, formalmente tutte le questioni inerenti all'utilizzo, alla gestione dei problemi e all'ulteriore sviluppo si decidono in organismi franco-svizzeri composti su base paritetica. Nessuna Parte può essere messa in minoranza. Riguardo ai contenuti delle prestazioni, si stabilisce che la Svizzera benefici di un trattamento equivalente da parte della Francia quanto all'utilizzo, alla disponibilità e alla qualità del sistema.

Per attuare la cooperazione ci si fonda sul principio di sussidiarietà: per ogni accordo tecnico è istituito uno specifico gruppo di esperti che deve trattare le questioni tecniche. A ognuno di essi è preposto un comitato direttivo bilaterale, la composizione e le competenze del quale sono disciplinate nella Convenzione quadro (art. 3). A questo comitato direttivo sono sovraordinati i rispettivi servizi ufficiali responsabili in entrambi gli Stati: da parte francese, la Direction générale de l'Armement (DGA) e, da parte svizzera, il DDPS. Qualora non fosse possibile risolvere eventuali difficoltà entro questo livello, spetta al Ministro della Difesa della Repubblica Francese e al capo del DDPS trovare una soluzione sul piano politico.

4 Commento ai singoli articoli della Convenzione quadro

Sia la Convenzione quadro, sia gli accordi tecnici subordinati sono giuridicamente vincolanti. Tutti i testi sono stati redatti in francese; è determinante soltanto la versione originale francese.

Art. 1 Definizioni e abbreviazioni

La natura tecnica della cooperazione esige varie definizioni. Occorre in particolare evidenziare che, quale Parte contraente, la Francia non fornisce direttamente tutte le prestazioni, ma alcune di esse le acquisisce presso l'industria specializzata (p. es. satelliti, stazione ricevente).

⁵ RS 172.061

Art. 2 Scopo e ambito

Nell'articolo 2 sono definiti i parametri di base della cooperazione. Su richiesta della Francia, la quota svizzera ai diritti di programmazione non è stabilita nella Convenzione quadro, bensì in un accordo tecnico. La quota è del 2 per cento ed è giuridicamente vincolante e modificabile soltanto di comune accordo.

Nel capoverso 3, entrambe le Parti si impegnano a concludere un accordo tecnico specifico per la programmazione, uno per la stazione ricevente in Svizzera e uno per gli aspetti inerenti all'esercizio e alla manutenzione. Nei tre accordi vengono definiti dettagli tecnici e si procede alla parametrizzazione, motivo per cui su richiesta della Francia sono classificati. Gli accordi tecnici sono stati concordati; è previsto di porli in vigore contemporaneamente alla presente Convenzione quadro.

Il capoverso 4 stabilisce che la Convenzione quadro non si applica alla pianificazione, la preparazione e l'esecuzione di operazioni di combattimento e di altre operazioni militari. In tal modo è esclusa una cooperazione diretta e indiretta in questo settore. La Convenzione quadro non si applica neppure ai risultati di analisi fatte a partire dai prodotti di immagini. Essa non costituisce dunque il presupposto per una corrispondente collaborazione bilaterale.

Poiché la Francia è a capo del sistema, il capoverso 5 stabilisce che essa informa il nostro Paese una volta l'anno sugli aspetti tecnici pertinenti riguardanti il sistema CSO. Ciò vale soprattutto per lo stato dei satelliti e dunque per la continuazione della cooperazione.

Art. 3 Governance

La governance avviene a due livelli: le «autorità direttive» – la DGA francese e il DDPS – applicano la Convenzione quadro e istituiscono altresì congiuntamente un comitato direttivo responsabile dell'assetto della cooperazione e dell'applicazione pratica sia della Convenzione, sia degli accordi tecnici. Inoltre per ogni accordo tecnico si istituisce un gruppo di esperti il cui compito è applicare il rispettivo documento (cpv. 12).

Il comitato direttivo, che prende le proprie decisioni all'unanimità, è composto da sei membri e ciascuna Parte ne nomina tre. Il capoverso 8 contiene un catalogo dei compiti dettagliato in cui figura segnatamente l'istituzione di un gruppo di lavoro per la ricerca e la promozione di assi di collaborazione nei settori della tecnologia e dei programmi spaziali tra le Parti, prendendo in considerazione le competenze dell'industria (cpv. 8 lett. k). Si tiene così conto anche delle competenze industriali presenti in Svizzera.

Il capoverso 9 specifica l'obiettivo generale per la cooperazione: il comitato direttivo punta alla migliore disponibilità possibile del sistema CSO e alla fornitura delle immagini satellitari in base alle necessità della Svizzera nel limite della quota concordata.

Il comitato direttivo si riunisce quando necessario, tuttavia almeno una volta l'anno, alternativamente in Francia o in Svizzera.

Art. 4 Accordi tecnici

L'articolo 4 assegna alle Parti la competenza di concludere gli accordi tecnici necessari ad attuare la cooperazione. Tali accordi devono rispettare le disposizioni della Convenzione quadro.

Art. 5 Comunicazione e utilizzazione delle informazioni

Nell'articolo 5 si stabilisce che le informazioni che una Parte ottiene dall'altra possono essere utilizzate al fine esclusivo dell'applicazione della Convenzione quadro e, dunque, di attuare la cooperazione. In tal modo si garantisce in particolare che i mandati e le priorità della Svizzera non siano resi noti ad alcun altro Stato o attore.

Poiché è a capo del sistema, la Francia definisce le modalità dello scambio di informazioni necessario ad applicare la Convenzione quadro e gli accordi tecnici. La Svizzera ha però voce in capitolo in quanto lo scambio di informazioni ha luogo così come deciso dal comitato direttivo (cpv. 2).

La comunicazione di informazioni a terzi è possibile soltanto con la previa autorizzazione scritta dell'altra Parte (cpv. 3). I dettagli riguardanti l'utilizzazione dei prodotti di immagini e dei loro derivati è definita in un accordo tecnico (cpv. 4).

Art. 6 Disposizioni finanziarie

Il nostro Paese partecipa alla cooperazione con contributi finanziari per i settori della programmazione, della stazione ricevente in Svizzera, del mantenimento delle condizioni operative di tale stazione in Svizzera e del sistema CSO (cpv. 1).

Il contributo svizzero ai diritti di programmazione del sistema CSO e alla stazione ricevente è fissato in al massimo 77 milioni di euro. Lo scadenziario dei pagamenti è definito in un accordo tecnico (cpv. 3). Lo stesso vale per il contributo che il nostro Paese deve versare per mantenere le condizioni operative della stazione ricevente in Svizzera e del sistema CSO (cpv. 4).

Art. 7 Sospensione

La Svizzera ha il diritto di sospendere in qualsiasi momento la Convenzione quadro se reputa che tale provvedimento sia necessario a mantenere la sua neutralità. Con la sospensione cessano subito le prestazioni derivanti dalla Convenzione quadro e dagli accordi tecnici. In tal modo la Svizzera può assicurare che nei casi afferenti alla neutralità non effettuerà alcun pagamento alla Francia. La sospensione diventa effettiva immediatamente con la sua notifica alla Francia (cpv. 1). Contrariamente a quanto avviene con una denuncia, con la sospensione il nostro Paese può ritornare alla completa acquisizione di dati se lo ritiene opportuno.

La Svizzera può inoltre in ogni momento decidere di revocare la sospensione. Affinché il sistema CSO possa essere utilizzato di nuovo, devono essere attuati gli eventuali provvedimenti di ordine tecnico (p. es. aggiornamenti) e disciplinati gli aspetti finanziari. Dopo la decisione di revocare la sospensione, il nostro Paese assume i

costi risultanti dalla riconnessione al termine della sospensione stessa. Esso regola inoltre i pagamenti dovuti durante quest'ultima (cpv. 2).

Nel caso in cui la Francia dovesse denunciare la Convenzione quadro durante una sospensione da parte della Svizzera, decadono immediatamente tutti gli obblighi prestazionali di entrambe le Parti. Se in quel momento dovessero ancora esserci pagamenti pendenti del nostro Paese alla Francia, decadrebbero anch'essi (cpv. 3). Questo capoverso va considerato un caso speciale, prevalente rispetto alle altre disposizioni finali.

Art. 8 Imposte, dazi doganali e oneri affini

Nella misura consentita dalle rispettive leggi e dai rispettivi regolamenti vigenti, entrambe le Parti si adoperano per fare in modo che tutte le imposte, tutti i dazi doganali e tutti gli oneri affini non siano riscossi nell'ambito della cooperazione (cpv. 1). Se ciò non è possibile, le imposte, i dazi e gli oneri affini sono a carico della Parte che li riscuote (cpv. 2). Per la Svizzera ciò significa che la messa a disposizione della stazione ricevente è assoggettata all'IVA ed è essa stessa a doverla pagare.

Art. 9 Responsabilità e garanzia

Poiché la Francia non fornisce direttamente varie prestazioni nel sistema CSO, bensì incarica terzi in tal senso, dal punto di vista svizzero si tratta di una rappresentanza indiretta. Perciò la garanzia deve essere impostata in modo tale che spetti alla Francia adottare nei confronti del nostro Paese tutti i provvedimenti necessari per il buon funzionamento del sistema CSO e assicurare la buona fornitura delle prestazioni. Per quanto riguarda la responsabilità e la garanzia, la Francia provvede affinché la Svizzera benefici da parte dei terzi di un trattamento uguale alla Francia, o quanto meno paragonabile (cpv. 1, 2 e 6).

I capoversi 3 a 5 disciplinano l'esclusione della responsabilità e la gestione delle richieste di risarcimento tra le due Parti al di fuori delle componenti del sistema CSO. Questa esclusione della responsabilità è conforme allo standard internazionale nel caso di convenzioni di cooperazione.

Art. 10 Sicurezza

L'articolo 10 sancisce che il vigente accordo fra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Francese sullo scambio e la reciproca protezione delle informazioni classificate concluso il 16 agosto 2006⁶ è applicabile anche alla Convenzione quadro e agli accordi tecnici. Tale disposizione è stata inserita nel testo su richiesta della Francia. Le disposizioni esecutive saranno emanate in disposizioni di sicurezza speciali sottoposte all'approvazione del comitato direttivo.

⁶ RS 0.514.134.91

Art. 11 Risoluzione delle controversie

Le controversie quanto all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione quadro e degli accordi tecnici sono disciplinate mediante consultazioni o negoziati tra le Parti. Una siffatta clausola è standard nelle convenzioni di cooperazione.

Art. 12 Disposizioni finali

La Convenzione quadro entra in vigore alla data dell'ultima firma e termina 180 giorni dopo la data effettiva di fine di vita operativa del sistema CSO.

Un ritiro anticipato è sempre possibile con un termine di denuncia di 180 giorni. In questo caso il comitato direttivo analizza le conseguenze e decide il modo di procedere più appropriato al fine di porre termine alla cooperazione nel modo più equo ed economico possibile. Fino alla data effettiva del ritiro ciascuna Parte deve rispettare i propri impegni; la Parte che si ritira fa del suo meglio affinché le necessità dell'altra Parte, così come descritte nella Convenzione quadro, continuino a essere soddisfatte fino a quel momento.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La cooperazione con la Francia in materia di utilizzo del sistema CSO è composta dai seguenti elementi:

- per i diritti di programmazione, compreso il diritto di accesso all'archivio, e la stazione ricevente in Svizzera è stato convenuto con la Francia un tetto massimo di 77 milioni di euro; i pagamenti avvengono sull'arco di cinque anni. Se dopo la completa messa in esercizio del sistema CSO i costi dovessero risultare inferiori, se ne terrebbe conto nell'ultima rata dei pagamenti, che verrebbe ridotta di conseguenza. Se invece dovessero risultare superiori, il contributo svizzero rimarrebbe comunque limitato al tetto massimo di 77 milioni di euro;
- per rendere minimo il rischio legato al corso dei cambi, una volta ottenuta l'approvazione della Convenzione quadro da parte dell'Assemblea federale la Confederazione assicura l'importo di 77 milioni di euro presso la Tesoreria federale. Poiché la messa a disposizione della stazione ricevente è assoggettata all'IVA da parte svizzera, occorre aggiungere un ammontare d'imposta di circa 480 000 franchi;
- per i costi d'esercizio e di manutenzione della stazione ricevente in Svizzera e quale contributo quota del nostro Paese all'intero sistema CSO sono messi a preventivo circa 2,5 milioni di franchi l'anno. Tali costi maturano soltanto con la messa in esercizio della stazione ricevente in Svizzera;
- l'installazione della stazione ricevente in Svizzera necessita di alcuni adeguamenti a infrastrutture esistenti (sistema di aerazione, alimentazione di corrente elettrica, sicurezza). Questa spesa unica, stimata a un massimo di 2 milioni di franchi, sarà finanziata dal DDPS (armasuisse Immobili) nel-

l'ambito del processo di preventivazione ordinario e imputata ai crediti d'impegno per i programmi immobiliari del DDPS;

- per l'utilizzo del sistema CSO l'effettivo del personale del centro d'interpretazione di immagini dell'esercito sarà aumentato di un posto. Questo aumento e l'aumento del numero di addetti all'interpretazione eventualmente necessario in un secondo tempo saranno assorbiti all'interno del DDPS.

Il progetto sarà iscritto nel preventivo globale spese di funzionamento dell'Aggruppamento Difesa. A tale scopo chiediamo al Parlamento un credito d'impegno di 82 milioni di franchi che si compone come segue:

- 80,9 milioni di franchi per l'acquisto dei diritti di programmazione, compreso il diritto di accesso all'archivio, e per la stazione ricevente in Svizzera (tetto massimo di 77 milioni di euro al corso di cambio euro/franco di 1,05) più una differenza di arrotondamento; e
- 0,48 milioni di franchi a titolo di IVA (7,7 %) per la fornitura della stazione ricevente.

Se i corsi di cambio dovessero aumentare, occorrerebbe chiedere in un secondo momento crediti aggiuntivi dovuti alle fluttuazioni valutarie.

Tutti gli importi riguardanti la cooperazione bilaterale con la Francia in materia di utilizzo del sistema CSO saranno computati nel limite di spesa dell'esercito (preventivi dell'Aggruppamento Difesa e di armasuisse Immobili).

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La presente Convenzione quadro è un trattato internazionale tra la Francia e la Svizzera.

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost., gli affari esteri sono di competenza della Confederazione, che è responsabile della conclusione di trattati con Stati esteri. In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale è responsabile dell'approvazione dei trattati internazionali, sempreché per la loro conclusione non sia competente il Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002⁷ sul Parlamento (LParl); art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., sono sottoposti a referendum facoltativo i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti

⁷ RS 171.10

⁸ RS 172.010

che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emana-
zione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, sono da intendersi
come contenenti norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolan-
te e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o deter-
minano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni da emanare sotto
forma di legge federale in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost.

La Convenzione quadro non contiene alcuna norma di diritto importante; la sua
applicazione non richiede alcuna modifica di leggi. Essa disciplina la collaborazione
bilaterale con la Francia nell'ottica dell'utilizzo del sistema CSO ed è di natura
tecnica.

Il decreto federale che approva la Convenzione quadro non va perciò sottoposto al
referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'articolo 2 del decreto
federale richiede il consenso della maggioranza dei membri di entrambe le Camere
dato che comporta spese uniche di oltre 20 milioni di franchi.