

06.073

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«Contro il rumore dei velivoli da combattimento
nelle regioni turistiche»**

del 13 settembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro il rumore dei velivoli da combattimento nelle regioni turistiche», invitandovi a sottoporla al voto di Popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

13 settembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa popolare «Contro il rumore dei velivoli da combattimento nelle regioni turistiche» trae origine dalle discussioni sollevate dall'inquinamento fonico provocato dai velivoli nella regione dell'aerodromo militare di Meiringen. Essa chiede di proteggere i luoghi di riposo turistici della Svizzera dal rumore dei velivoli vietando, in tempo di pace, gli esercizi militari con velivoli da combattimento.

Il campo d'applicazione dell'iniziativa non può essere determinato con precisione. La delimitazione geografica dei luoghi di riposo turistici rientra, in quanto parte della pianificazione del territorio, essenzialmente nella sfera di competenza dei Cantoni. Le delimitazioni attualmente stabilite nei piani direttori e nei piani di utilizzazione hanno sicuramente valore indicativo per quanto riguarda le possibili conseguenze dell'iniziativa, ma non sono sufficienti per la sua attuazione. Neppure i criteri precisi su cui basarsi per stabilire quando si può parlare di utilizzazione turistica possono essere dedotti per via d'interpretazione.

Per poter attuare l'iniziativa qualora fosse accolta, occorrerebbe innanzitutto definirne l'esatto campo d'applicazione con una legislazione esecutiva.

Con i propri velivoli da combattimento l'esercito assolve la missione costituzionale di salvaguardare la sovranità della Svizzera sul suo spazio aereo. In tempo di pace, tale missione comprende in particolare il servizio di polizia aerea, il quale garantisce la sicurezza nello spazio aereo anche a favore dell'aviazione civile; in caso di conflitto armato, essa include anche la difesa aerea. Gli esercizi con velivoli da combattimento servono a realizzare e mantenere la prontezza d'impiego operativa necessaria per adempiere tali compiti.

Attualmente i settori di addestramento per i velivoli militari si trovano sopra le Alpi, vale a dire sopra tipiche regioni turistiche della Svizzera. Qualora l'iniziativa fosse accolta, i settori di addestramento sarebbero drasticamente ridimensionati, tanto da impedire l'esecuzione di veri e propri esercizi con velivoli da combattimento sopra il territorio svizzero. A causa dei corridoi di traffico dell'aviazione civile, gli esercizi non possono, di fatto, essere trasferiti altrove. Del resto, il trasferimento completo dei voli d'esercitazione all'estero rappresenterebbe un'alternativa insufficiente e impraticabile. Se si optasse per questa soluzione, l'esercito non potrebbe più garantire l'istruzione e l'addestramento del personale che partecipa all'impiego dei velivoli da combattimento.

L'accettazione dell'iniziativa comprometterebbe seriamente la prontezza d'impiego operativa dei velivoli da combattimento. Di conseguenza la Svizzera non potrebbe più salvaguardare in modo credibile la sovranità sul proprio spazio aereo né, pertanto, il suo statuto di Stato sovrano e neutrale.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Contro il rumore dei velivoli da combattimento nelle regioni turistiche» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è modificata come segue:

Art. 74a Inquinamento fonico (*nuovo*)

In tempo di pace, nei luoghi di riposo turistici sono vietati gli esercizi militari con velivoli da combattimento.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

La Cancelleria federale ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa popolare «Contro il rumore dei velivoli da combattimento nelle regioni turistiche» il 20 aprile 2004¹. L'iniziativa, corredata delle firme necessarie, è stata depositata il 3 novembre 2005.

Con decisione del 17 novembre 2005² la Cancelleria federale ha constatato che, avendo raccolto 113 049 firme valide, l'iniziativa è formalmente riuscita.

L'iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto e pertanto, secondo l'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 settembre 2002³ sul Parlamento, è tenuto a presentare un disegno di decreto e un messaggio entro il 3 novembre 2006. In virtù dell'articolo 100 della medesima legge, l'Assemblea federale deve deliberare in merito all'iniziativa entro il 3 maggio 2008.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale⁴:

- a. essa è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;

¹ FF **2004** 1941

² FF **2005** 6161

³ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

⁴ Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS **101**).

- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto essa soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

L'unico ostacolo materiale tacito alla revisione della Costituzione è rappresentato dalla manifesta inattuabilità concreta di un'iniziativa. L'iniziativa popolare «Contro il rumore dei velivoli da combattimento nelle regioni turistiche» non è né giuridicamente impossibile da realizzare né concretamente inattuabile.

Pertanto, deve essere dichiarata valida.

2 Contesto e genesi dell'iniziativa

2.1 Missione e mezzi dell'esercito

Nell'ambito della missione costituzionale⁵, l'esercito garantisce, con i propri aviogetti da combattimento, la sovranità della Svizzera sul suo spazio aereo e di conseguenza la sovranità e neutralità del nostro Paese in tutte le situazioni. In tempo di pace tale compito include segnatamente il servizio di polizia aerea e, in situazioni straordinarie, anche la difesa aerea. Oggi, in conseguenza di un graduale smantellamento, degli oltre 400 aviogetti operativi nei primi anni ottanta, l'esercito dispone ancora, per adempiere tale compito, di 33 aviogetti da combattimento F/A-18 (Hornet) e di 54 aviogetti da combattimento F-5 (Tiger).

Il Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito del 1° giugno 2005⁶, che compendia la pianificazione d'insediamento impostata sull'orizzonte temporale 2010 ed elaborata nell'ambito della riforma Esercito XXI, prevede dall'inizio del 2006 una concentrazione dell'impiego degli aviogetti da combattimento sui tre aerodromi principali di Meiringen, Payerne e Sion, mentre Emmen funge da aerodromo alternativo. Dopo aver già rinunciato, nel corso degli ultimi 15 anni, al servizio di volo con aviogetti su una dozzina di aerodromi, alla fine del 2005 il servizio di volo con aviogetti da combattimento è stato sospeso anche sull'aerodromo militare di Dübendorf e la squadriglia d'aviazione ivi stazionata è stata trasferita sull'aerodromo di Meiringen. Gli aerodromi militari soggiacciono alle prescrizioni in materia di protezione dal rumore della legge sulla protezione dell'ambiente⁷ e dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico⁸. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sporto (DDPS) deve mettere in atto le opportune procedure di risanamento e in passato ha già adottato ampie misure per ridurre l'inquinamento fonico (per es. ottimizzazione delle procedure di decollo e atterraggio, adozione di orari di servizio restrittivi).

Per l'istruzione di base e per gli esercizi con gli aviogetti da combattimento, l'esercito ha a disposizione due settori di addestramento principali nella regione delle Alpi e un settore di addestramento transfrontaliero in comune con la Francia. Il

⁵ Art. 58 cpv. 2 Cost., art. 1 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM; RS **510.10**).

⁶ Testo disponibile sul sito dello Stato maggiore generale: www.vbs-ddps.ch/internet/groupgst/it/home/generalstab/streitkr/stationierungskonzept.html

⁷ Legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS **814.01**).

⁸ Ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico (OIF; RS **814.41**).

rimanente spazio aereo svizzero è sostanzialmente riservato all'aviazione civile e non viene utilizzato dall'esercito per esercizi con aviogetti da combattimento. Nello spazio aereo, l'inquinamento fonico non sottostà in pratica ad alcuna regolamentazione, ma l'esercito si è imposto determinati vincoli a favore della lotta contro il rumore (quote minime di volo, rinuncia ai voli supersonici al di sotto dei 10 000 m s.l.m.).

2.2 Origine dell'iniziativa

In genere, gli esercizi con aviogetti da combattimento nei settori di addestramento sopra le Alpi si svolgono a una quota che si aggira attorno ai 4000 metri sopra il livello del mare e sinora hanno dato adito soltanto a qualche sporadica reazione. L'inquinamento fonico nei dintorni degli aerodromi militari, invece, è da tempo materia di discussioni, come testimoniano le numerose opposizioni presentate nelle procedure di risanamento in corso nonché la costituzione di alcuni gruppi d'interesse contro l'inquinamento fonico causato dai velivoli.

Negli ultimi tempi, si discute soprattutto dell'esercizio di volo con aviogetti da combattimento del tipo F/A-18 sugli aerodromi militari di Meiringen e Sion. Il nostro Collegio si è già occupato della questione in relazione a diversi interventi parlamentari⁹ e ha ribadito che saranno adottati tutti i provvedimenti possibili contro l'inquinamento fonico, ma che non si potrà rinunciare all'impiego di aviogetti da combattimento del tipo F/A-18 da Meiringen e Sion. Agli inizi del 2004, ambienti vicini ai promotori dell'iniziativa hanno organizzato una campagna consistente nell'invio al Consiglio federale di cartoline postali che, allo scopo di proteggere il Grandhotel Giessbach sopra Brienz, invitavano a rinunciare all'impiego degli F/A-18 da Meiringen.

Benché per il suo tenore l'iniziativa miri a proteggere dall'inquinamento fonico tutti i luoghi di riposo turistici della Svizzera, durante la conferenza stampa tenuta in occasione del deposito dell'iniziativa i promotori hanno dichiarato di ambire al divieto dei voli di aviogetti primariamente nella regione di Meiringen e secondariamente anche nella regione di Sion. Questo il vero movente e anche il primo obiettivo dei promotori.

3 Scopo e contenuto dell'iniziativa

3.1 Scopo dell'iniziativa

L'iniziativa mira a proteggere i luoghi di riposo turistici dal rumore provocato dagli esercizi effettuati con velivoli da combattimento. Essa intende in tal modo mantenere o addirittura incrementare il valore turistico di questi luoghi. Ammettendo comunque gli impieghi, essa vuole consentire all'esercito di continuare ad adempiere i propri compiti.

⁹ Postulato Goll (03.3666), interpellanze Rey (05.3273), Freysinger (05.3307) e Germanier (05.3908).

3.2 Contenuto della normativa proposta

Introducendo il divieto assoluto di effettuare esercizi militari con velivoli da combattimento, l'iniziativa mira a proteggere determinate aree dal rumore causato dai velivoli. Per delimitare tali aree si serve, senza ulteriori precisazioni, della nozione giuridica indeterminata di «luoghi di riposo turistici». Il divieto non sarà applicabile a tutti i voli militari, ma soltanto agli «esercizi militari con velivoli da combattimento», e unicamente in «tempo di pace». Anche il campo d'applicazione dell'iniziativa è definito ricorrendo a nozioni giuridiche indeterminate.

3.3 Commento del testo dell'iniziativa

3.3.1 Osservazione preliminare

Il tenore dell'iniziativa è tale per cui, di principio, essa è immediatamente attuabile. Di conseguenza non contiene alcun mandato al legislatore per il disciplinamento di dettagli, né termini transitori.

L'applicabilità immediata di un'iniziativa presuppone che il suo tenore sia inequivocabile o che sia possibile stabilirne con sufficiente precisione il significato e il campo d'applicazione per via di interpretazione.

3.3.2 Regole applicabili all'interpretazione di un'iniziativa

Di principio, per interpretare il testo di un'iniziativa popolare occorre fondarsi sul suo tenore e non sulla volontà soggettiva dei promotori. Se del caso, è possibile tenere conto di un'eventuale motivazione della richiesta popolare e delle opinioni espresse dai promotori. Anche le circostanze che hanno dato adito all'iniziativa possono rivestire una certa importanza ai fini della sua interpretazione. L'interpretazione del testo stesso soggiace alle regole interpretative riconosciute.

3.3.3 Campo d'applicazione geografico

3.3.3.1 La nozione di «luoghi di riposo»

Il campo d'applicazione geografico dell'iniziativa è definito facendo ricorso alla nozione giuridica indeterminata di «luoghi di riposo turistici».

Per «luogo» s'intende una «porzione, più o meno ampia, di un territorio o di una regione¹⁰». I luoghi di riposo ai sensi dell'iniziativa devono avere una certa estensione. Ciò è insito nello scopo stesso dell'iniziativa, vale a dire la protezione dal rumore dei velivoli, il quale si diffonde a grande distanza. Inoltre, affinché il divieto di sorvolo possa essere attuato, i luoghi in questione devono essere chiaramente delimitati dal punto di vista geografico.

La nozione di «riposo» può assumere i seguenti significati: per la medicina umana si tratta del recupero delle forze fisiche, intellettuali o psichiche di un essere umano

¹⁰ Salvatore Battaglia, Grande dizionario della lingua italiana, Vol. IX, Torino 1975.

dopo uno stress generale, un lavoro o una malattia; per l'ecologia umana, la nozione include anche l'organizzazione del tempo libero in senso lato, per quanto abbia un effetto benefico per la salute. Di conseguenza, secondo un'interpretazione letterale, la nozione di «riposo» ingloba tutta la gamma delle attività che spaziano dal ritempersi nel senso di effettuare un soggiorno di cura alle pratiche sportive nel tempo libero. Considerando lo scopo dell'iniziativa, si possono tutt'al più escludere dal campo d'applicazione talune attività ricreative connesse a loro volta con immissioni foniche considerevoli o indifferenti al rumore.

I luoghi di riposo sono pertanto porzioni di territorio di ampie dimensioni, chiaramente delimitati dal punto di vista geografico, che servono al riposo in senso lato. Dal punto di vista della pianificazione del territorio, può trattarsi sia di luoghi utilizzati principalmente per il riposo, sia di luoghi che servono al riposo soltanto accessoriamente e il cui scopo principale è d'altro genere (per es. bosco, zone agricole).

3.3.3.2 L'aggettivo «turistici»

Il diritto vigente non definisce il termine «turismo». A livello federale, è utilizzato conformemente alla definizione dell'Organizzazione mondiale del turismo delle Nazioni Unite¹¹. In base a tale definizione, il turismo comprende le attività delle persone che si recano in luoghi diversi dal loro ambiente abituale e vi soggiornano senza interruzione per un periodo non superiore a un anno per svolgere attività del tempo libero, sbrigare affari o dedicarsi ad altri scopi determinati. Il termine ingloba dunque in particolare anche il turismo di giornata, senza pernottamento.

Il testo dell'iniziativa è silente quanto all'intensità richiesta affinché si possa parlare di utilizzazione turistica di un luogo ai sensi dell'iniziativa. Per misurare l'intensità dell'utilizzazione turistica si ricorre di regola a dati statistici, in particolare al numero di pernottamenti. Tali dati possono essere presi in considerazione ai fini dell'interpretazione. Tuttavia, non vi sono indicazioni quanto al numero minimo di pernottamenti che l'utilizzazione turistica ai sensi dell'iniziativa presuppone, né se tale utilizzazione copre l'intero anno turistico o soltanto l'alta stagione. Inoltre, basandosi sui dati statistici relativi ai pernottamenti non può essere rilevato quantitativamente il turismo di giornata. La definizione dei criteri influisce considerevolmente sul campo d'applicazione geografico e temporale dell'iniziativa. In funzione della definizione adottata, il divieto degli esercizi con velivoli da combattimento può ad esempio essere limitato all'alta stagione. Non si può escludere che occorra far dipendere i criteri dal tipo di utilizzazione turistica del singolo luogo di riposo.

L'iniziativa lascia un margine di manovra talmente ampio riguardo all'utilizzazione turistica che essa non può essere definita per via di interpretazione. Qualora l'iniziativa fosse accolta, i criteri, in funzione della delimitazione geografica dei luoghi di riposo, dovrebbero perciò essere definiti mediante una legislazione esecutiva.

¹¹ United Nations World Tourism Organization (UNWTO).

3.3.3.3

Designazione dei luoghi di riposo

La designazione dei territori destinati a essere utilizzati a fini di riposo e di turismo ha un influsso sull'utilizzazione del suolo; è quindi una questione di pianificazione del territorio e pertanto di competenza cantonale¹². I Cantoni devono designare, nei loro piani direttori, i territori particolarmente importanti ai fini della ricreazione¹³. Per questo compito, la Confederazione non ha imposto, nell'ambito della propria competenza legislativa di principio in materia di pianificazione del territorio, alcun vincolo ai Cantoni. Pertanto, i Cantoni godono in proposito di un ampio margine discrezionale, del quale hanno fatto uso in vario modo in occasione della definizione dei loro piani direttori. Infatti, troviamo territori delimitati geograficamente con relativa precisione, come ad esempio le regioni turistiche definite nei piani direttori del Cantone dei Grigioni e del Cantone del Giura o le aree sciistiche previste nelle basi del piano direttore del Cantone del Vallese, mentre il piano direttore del Cantone di San Gallo, ad esempio, si limita a designare i centri turistici, senza darne una chiara delimitazione geografica.

Le basi per i piani direttori cantonali e le zone definite in tali piani non consentono, allo stato attuale, di definire con precisione il campo d'applicazione geografico dell'iniziativa. Tali zone non sono sempre chiaramente delimitate, spesso non costituiscono territori contigui di ampie dimensioni e non necessariamente coprono, a causa di un'impostazione fondata unilateralmente sugli impianti di trasporto e sulle zone sciistiche, la gamma delle nozioni di «riposo» e «utilizzazione turistica» previsti dall'iniziativa (cfr. n. 3.3.3.1 e seg.). Le regioni di Meiringen e Sion che, tenuto conto della genesi dell'iniziativa (n. 2.2), devono verosimilmente essere considerate come luoghi di riposo turistici, nei piani direttori non figurano o figurano soltanto in parte in quanto tali. Di conseguenza, per poter attuare l'iniziativa sarebbe ancora necessario elaborare una legislazione esecutiva.

Le delimitazioni geografiche al suolo hanno, a causa del divieto di esercizi con velivoli da combattimento previsto dall'iniziativa, ripercussioni dirette sui voli militari. Il settore militare e l'aviazione sono entrambi esclusivamente di competenza della Confederazione¹⁴. Il testo dell'iniziativa non dice fino a quale altezza dal suolo varrebbe il divieto. Dallo scopo dell'iniziativa risulta ovvio che essa intende evitare che le immissioni foniche degli aviogetti da combattimento raggiungano il suolo sottostante. La quota di volo corrispondente non può essere desunta mediante interpretazione, poiché può dipendere anche dal grado di sensibilità al rumore risultante dalla concreta utilizzazione del suolo nel singolo luogo di riposo e dall'inquinamento fonico preesistente. La quota minima di volo dovrebbe essere stabilita contemporaneamente alla delimitazione geografica dei vari luoghi di riposo turistici, nell'ambito di una legislazione esecutiva.

3.3.3.4

Campo d'applicazione geografico: conclusioni

Il campo d'applicazione geografico dell'iniziativa non può essere stabilito unicamente mediante interpretazione della nozione di «luoghi di riposo turistici». Occor-

¹² Art. 75 Cost.

¹³ Art. 6 cpv 2 lett. b della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700).

¹⁴ Art. 60 cpv. 1 e art. 87 Cost.

rerebbe definire i pertinenti criteri. La Confederazione potrebbe farlo, fondandosi sulla propria competenza di principio in materia di pianificazione del territorio¹⁵, nel quadro di una legislazione esecutiva che tenga conto della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, ripartizione che non è assolutamente modificata dall'iniziativa. La definizione geografica dei luoghi interessati sarebbe invece di competenza cantonale.

Di conseguenza, allo stato attuale si può soltanto affermare che le disposizioni attualmente contemplate dai piani direttori cantionali riguardo alle regioni turistiche rientrano senz'altro nel campo d'applicazione dell'iniziativa e che di principio occorrerebbe tenerne conto nell'ambito della legislazione esecutiva.

3.3.4 La nozione di «tempo di pace»

La strategia della Svizzera in materia di politica di sicurezza distingue, nel classificare le minacce e i pericoli, tre situazioni: la situazione normale (situazione odierna caratterizzata da singoli eventi quali il World Economic Forum o da catastrofi naturali di entità limitata), la situazione particolare (caratterizzata da crisi e conflitti) e la situazione straordinaria (caratterizzata da conflitti che si aggravano fino all'aggressione militare)¹⁶. Per «tempo di pace» si intende di principio la situazione normale e quindi la situazione attuale. In situazione normale, l'esercito svolge, con gli aviogetti da combattimento in dotazione, impieghi per il servizio di polizia aerea e impieghi sussidiari di sicurezza come ad esempio in occasione del World Economic Forum.

La situazione particolare e la situazione straordinaria non rientrano invece nel campo d'applicazione dell'iniziativa.

3.3.5 La nozione di «esercizi militari»

Utilizzando la nozione di «esercizi militari», il testo dell'iniziativa esclude dal campo d'applicazione una parte dei voli dei velivoli militari. Ciò significa riconoscere che determinati voli non sono effettuati a scopo d'esercitazione bensì per esigenze d'impiego, e pertanto sarebbero ancora ammessi in avvenire. Il campo d'applicazione può essere determinato di principio ricorrendo alla suddivisione, consueta nelle Forze aeree, dei voli di aviogetti in voli d'esercitazione, voli d'istruzione, voli d'impiego e voli di collaudo/verifica.

3.3.5.1 Voli inclusi nel campo d'applicazione dell'iniziativa

Il campo d'applicazione dell'iniziativa ingloba innanzitutto i voli d'istruzione effettuati con velivoli da combattimento. Si tratta di voli che servono all'istruzione di base dei piloti di aviogetti, e che vengono effettuati nel quadro della conversione tecnica dei piloti di velivoli a elica al pilotaggio di aviogetti di combattimento. I voli d'istruzione rappresentano quindi una fase preliminare ai voli d'esercitazione.

¹⁵ Art. 75 cpv 1 Cost.

¹⁶ del Cfr. il nostro rapporto del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000; FF 1999 6561) n. 82.

Nel campo d'applicazione dell'iniziativa rientrano anche tutti i voli d'esercitazione che servono al raggiungimento e al mantenimento della prontezza d'impiego operativa di tutti i partecipanti e di tutti i sistemi, e che di conseguenza perseguono uno scopo addestrativo connesso all'impiego. Da un lato, questi voli consentono al pilota di assolvere esercizi di combattimento aereo e di effettuare esercizi nel quadro del servizio di polizia aerea (identificazione e scorta di velivoli), dall'altro, servono anche a esercitare la collaborazione tra piloti, personale di terra, organi di comando e organi della sicurezza aerea e a verificare la prontezza d'impiego permanente dei vari sistemi tecnici.

3.3.5.2 Voli esclusi dal campo d'applicazione dell'iniziativa

Non rientrano nel campo d'applicazione dell'iniziativa i voli d'impiego. Per voli d'impiego si intendono, in tempo di pace (n. 3.3.4), i puri voli di sorveglianza effettuati nell'ambito del servizio di polizia aerea, come ad esempio quelli effettuati durante il World Economic Forum. Durante questi voli, il velivolo effettua un pattugliamento in uno spazio aereo definito e si trova, come una pattuglia della polizia stradale, in stato di prontezza d'impiego. Sono inoltre esclusi dal campo d'applicazione i voli d'impiego, effettuati nel quadro del servizio di polizia aerea, durante i quali il pilota intercetta un velivolo, lo identifica e se necessario lo scorta.

L'iniziativa non riguarda nemmeno i voli di collaudo e di verifica, ossia i voli tecnici di prova che devono essere effettuati per motivi di sicurezza dopo una modifica dei sistemi o dopo importanti lavori di manutenzione sui velivoli da combattimento. Questi voli sono effettuati in parte da piloti collaudatori civili.

3.3.5.3 Problemi di distinzione

Oggi i voli di sorveglianza effettuati nel quadro del servizio di polizia aerea sono spesso combinati con voli d'esercitazione. Attualmente vengono effettuati in forma autonoma sostanzialmente soltanto durante il World Economic Forum. Ciò significa, dal punto di vista del servizio di polizia aerea, che durante il volo il pilota si trova in permanenza in stato di prontezza d'impiego operativa. Tuttavia, invece di limitarsi a pattugliare, assolve contemporaneamente, ad esempio, un esercizio di combattimento aereo. Può però ricevere in qualsiasi momento l'ordine di passare direttamente dall'esercizio all'impiego effettivo; in tal caso, il volo di sorveglianza combinato con il volo d'esercitazione si trasforma in puro volo d'impiego. Pertanto, gli odierni voli d'esercitazione combinano un volo d'esercitazione vero e proprio con un volo di sorveglianza che può sfociare in un impiego. I voli di questo tipo rappresentano più dei due terzi di tutti i voli effettuati con aviogetti da combattimento.

Interpretare questi voli combinati come voli d'impiego soltanto perché il pilota si trova in permanenza in stato di prontezza d'impiego operativa per eventuali missioni di polizia aerea non sarebbe giuridicamente sostenibile. Significherebbe che quasi tutti i voli d'esercitazione che si effettuano oggi sarebbero ancora ammessi, e l'iniziativa, di fatto, non avrebbe praticamente alcun effetto. Gli odierni voli d'esercitazione combinati con voli di sorveglianza nell'ambito del servizio di polizia aerea rientrano pertanto anch'essi nel campo d'applicazione dell'iniziativa.

Se non comprendono alcun elemento di esercitazione, questi voli rappresentano, in quanto meri voli di sorveglianza effettuati nell'ambito del servizio di polizia aerea, voli d'impiego che non rientrano nel campo d'applicazione dell'iniziativa.

3.3.6 La nozione di «velivoli da combattimento»

I velivoli da combattimento sono aeroplani destinati a missioni di combattimento. Nel contesto svizzero attuale, questo termine comprende esclusivamente gli aeroplani equipaggiati con almeno un reattore – interpretazione confortata anche dal testo tedesco e francese dell'iniziativa –, che servono ai fini dell'impiego militare armato. Oggi l'esercito impiega ancora due tipi di velivoli per questo scopo: l'F/A-18 (Hornet) e l'F-5 (Tiger).

3.3.7 Campo d'applicazione dell'iniziativa: conclusioni

Il campo d'applicazione geografico dell'iniziativa non può essere determinato per via di interpretazione. I luoghi di riposo turistici dovrebbero essere definiti nell'ambito di una legislazione esecutiva che tenga conto della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni prevista dalla Costituzione federale. Tuttavia, basandosi sullo stato attuale dei piani direttori e di utilizzazione e sui principali settori di addestramento dell'esercito, e considerata la genesi dell'iniziativa, occorre presumere che gran parte delle regioni alpine situate entro i settori di addestramento degli aviogetti militari rientrerebbe nel campo d'applicazione dell'iniziativa.

Qualora l'iniziativa fosse accolta, in situazione normale, come quella in cui ci troviamo oggi, tutti i voli d'istruzione e tutti i voli d'esercitazione con aviogetti da combattimento F/A-18 e F-5 sopra queste regioni sarebbero vietati.

4 Apprezzamento dell'iniziativa

4.1 Finalità dell'iniziativa

La protezione dalle immissioni foniche prodotte dal traffico aereo militare è una finalità degna di considerazione. Nelle adiacenze degli aerodromi militari, dove si concentra l'inquinamento fonico causato dai velivoli militari, la questione è oggetto di dibattito sin dagli anni ottanta. Il legislatore ha riconosciuto la necessità di intervenire e per gli aerodromi militari ha emanato, sia nella legge sulla protezione dell'ambiente sia nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, un'ampia serie di prescrizioni la cui esecuzione incombe alla Confederazione¹⁷. Il DDPS, in quanto autorità responsabile, sottopone gli aerodromi militari alle opportune procedure di risanamento. Gli interessati possono partecipare a tali procedure interponendo opposizione. Essi hanno inoltre il diritto di ricorrere fino al Tribunale federale contro la decisione di risanamento emanata dal DDPS.

¹⁷ Art. 126 LM in combinato disposto con l'art. 41 cpv. 2 LPAmb.

Per quanto riguarda la protezione dall'inquinamento fonico provocato dall'aviazione militare nello spazio aereo, vale a dire al di fuori del settore degli aerodromi militari, l'iniziativa tocca una tematica che in pratica non è disciplinata dalla legislazione vigente. Nello spazio aereo, il rumore dei velivoli militari è meno concentrato e di norma gli esercizi effettivi con aviogetti da combattimento sono eseguiti soltanto al di sopra di una quota di circa 4000 metri sul livello del mare. Inoltre, per minimizzare i maggiori disturbi potenziali provocati dai voli d'esercitazione nello spazio aereo, l'esercito si è imposto quote minime di volo e un divieto dei voli supersonici al di sotto dei 10 000 metri di quota. L'esperienza ha sinora dimostrato che le discussioni relative al rumore dei velivoli militari si limitano, nella stragrande maggioranza dei casi, agli aerodromi militari.

Nell'ambito della protezione del paesaggio il nostro Collegio ha già recepito alcuni aspetti parziali delle finalità dell'iniziativa. Nella Concezione Paesaggio svizzero, ad esempio, abbiamo tra l'altro previsto di stabilire, in particolare per l'aviazione civile, restrizioni ai decolli, agli atterraggi e ai sorvoli in regioni scelte oppure obiettivi di protezione specifici all'aviazione¹⁸. Attualmente si stanno elaborando, con il concorso del DDPS, le basi in vista dell'attuazione di tali obiettivi¹⁹.

Dal profilo del principio della parità di trattamento, le finalità dell'iniziativa sollevano interrogativi. Le regioni turistiche dovrebbero essere privilegiate quanto a misure di protezione dal rumore causato dai velivoli militari, il che costituisce una disparità di trattamento oggettivamente ingiustificata, in particolare rispetto alle aree residenziali densamente abitate dell'Altipiano, tanto più che l'iniziativa permetterebbe il trasferimento dei voli d'esercitazione vietati dalle regioni turistiche a queste aree residenziali, o addirittura costituirebbe il pretesto per un simile trasferimento.

Infine, l'intenzione di tener conto dell'importanza dell'esercito, consentendo ancora gli impieghi nell'ambito dell'adempimento della missione costituzionale, è certo degna di considerazione. Tuttavia, tenuto conto delle possibili conseguenze dell'iniziativa, tale intenzione sarebbe destinata a rimanere lettera morta (n. 4.2.1).

4.2 Conseguenze in caso di accettazione dell'iniziativa

4.2.1 Adempimento della missione dell'esercito

4.2.1.1 Missione dell'esercito e importanza degli esercizi militari

Gli aviogetti da combattimento dell'esercito rappresentano lo strumento precipuo e imprescindibile con cui la Svizzera garantisce la sua sovranità sullo spazio aereo e con essa la sua sovranità e neutralità in tutte le situazioni. In tal modo, l'esercito contribuisce in maniera determinante all'adempimento di un compito costituzionale²⁰ e all'assolvimento degli obblighi internazionali connessi alla neutralità²¹.

In tempo di pace l'esercito garantisce, con il servizio di polizia aerea, non solo la sovranità sullo spazio aereo ma anche la sicurezza nello spazio aereo a vantaggio di

¹⁸ Obiettivi 6A a 6D della Concezione Paesaggio svizzero del 19 dicembre 1997.

¹⁹ Misure 6.01, 6.02 e 7.21 della Concezione Paesaggio svizzero.

²⁰ Art. 58 cpv. 2 Cost., art. 1 LM.

²¹ Art. 5 della convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (RS 0.515.21).

tutto il traffico aereo. Esso consente alla Svizzera di far valere i propri diritti di fronte ai velivoli che penetrano senza autorizzazione nel settore sottoposto alla sua sovranità o che non si attengono alle vigenti prescrizioni, e di costringerli nel caso estremo all'atterraggio sotto la minaccia delle armi²². Inoltre, provvede sia a imporre il rispetto del divieto di volo al di sopra di determinate zone stabilite temporaneamente per ragioni di sicurezza in occasione di grandi manifestazioni (per es. il World Economic Forum)²³, sia alla credibilità, alla sorveglianza e all'imposizione di divieti o restrizioni di sorvolo dichiarati nei confronti di singoli Stati (per es. durante la guerra del Golfo). In caso di guerra, gli aviogetti da combattimento rappresentano il principale strumento di difesa aerea contro un aggressore militare.

L'esercito può adempiere le suddette missioni soltanto se la prontezza d'impiego operativa di tutto il personale e di tutti i sistemi interessati può essere garantita in ogni momento. Ciò implica che i piloti padroneggino i loro velivoli da combattimento in tutta la gamma degli impieghi, dall'intercettazione di velivoli civili fino al combattimento aereo contro velivoli da combattimenti avversari. A tal fine devono potersi allenare alle necessarie manovre con voli d'esercitazione in numero sufficiente e in condizioni realistiche, vale a dire nelle condizioni meteorologiche e topografiche che si riscontrano nel paesaggio montagnoso della Svizzera. Ma la prontezza d'impiego operativa implica anche che il personale di terra padroneggi le procedure da attuare nella preparazione degli aviogetti da combattimento, che la condotta e la direzione degli impieghi mediante i sistemi di condotta militare siano garantite, e che la collaborazione con gli organi civili della sicurezza aerea funzioni. I voli d'esercitazione servono anche all'addestramento di questi elementi, singolarmente e nel loro complessivo interagire. I sistemi di simulazione consentono di coprire soltanto una parte dell'anzidetta gamma e perciò non possono sostituire i voli d'esercitazione.

4.2.1.2 Esercizi militari sopra la Svizzera

In seguito allo sviluppo dell'aviazione civile che ha caratterizzato gli ultimi decenni, gli spazi disponibili per l'addestramento militare hanno subito una continua contrazione (tra il 1994 e il 2005 sono stati ridotti di 4300 km²). Nella maggior parte dei settori di addestramento, ad esempio, le quote minime di volo sono passate dai 3000 metri sul livello del mare vigenti nel 1965 agli attuali 3965 metri di altitudine. Per gli esercizi con aviogetti da combattimento l'esercito ha a disposizione due settori di addestramento principali sopra le Alpi e un settore transfrontaliero in comune con la Francia. Le dimensioni dei due principali settori di addestramento sono ormai ridotte al minimo indispensabile per poter garantire un addestramento al combattimento aereo credibile. Il settore di addestramento sopra il Giura può essere utilizzato convenientemente soltanto unitamente allo spazio aereo confinante sotto sovranità francese.

I luoghi di riposo turistici ai sensi dell'iniziativa devono essere definiti per mezzo di una legislazione esecutiva (n. 3.3.3.4). Tuttavia, sulla base delle disposizioni attualmente contenute nei piani direttori cantionali, segnatamente nei piani direttori del

²² Art. 3^{bis} lett. b della convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale (RS **0.748.0**).

²³ Art. 9 della convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale.

Cantone dei Grigioni, del Cantone del Giura, del Cantone di San Gallo e del Vallese, è possibile prevedere che l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe una considerevole limitazione dei due principali settori di addestramento sopra le Alpi. Inoltre, si aggiungerebbero altre prevedibili restrizioni, in particolare sopra il territorio del Cantone di Berna. Il settore di addestramento nel nord del Giura sparirebbe quasi per intero. A causa di tali restrizioni gli odierni settori di addestramento sarebbero ben lungi dall'avere l'estensione necessaria per esercizi con aviogetti da combattimento.

L'unica alternativa all'interno dello spazio aereo svizzero consisterebbe nel trasferimento dei settori di addestramento nei cieli dell'Altipiano e del Giura. Tuttavia, in Svizzera le esigenze di spazio richieste dall'addestramento al volo con aviogetti possono essere soddisfatte soltanto utilizzando una parte dello spazio aereo sopra le Alpi. Inoltre, anche nei Cantoni dell'Altipiano e nel Giura vi sono luoghi di riposo turistici (di prossimità) ai sensi dell'iniziativa.

A causa delle interdipendenze con il traffico aereo civile, e in particolare della posizione e dell'estensione delle rotte aeree internazionali, la Svizzera non può spostare autonomamente i propri settori di addestramento militare. Un tale provvedimento è possibile soltanto di concerto con gli altri Stati firmatari degli accordi internazionali e con le organizzazioni internazionali dell'aviazione civile. La loro disponibilità a procedere a eventuali spostamenti è tutt'altro che scontata, a causa delle notevoli ripercussioni sulle rotte aeree internazionali che attraversano la Svizzera tanto sull'asse est-ovest quanto sull'asse nord-sud. Inoltre, il processo di negoziazione e di attuazione durerebbe anni. Uno spostamento dei settori di addestramento militari comporterebbe anche serie interferenze nelle aree dei terminali degli aeroporti nazionali di Ginevra e Zurigo-Kloten, con pesanti ripercussioni sulla gestione degli aeroporti nazionali. Sarebbe poi in contraddizione con la nostra politica aeronautica, intesa a garantire un collegamento ottimale del traffico aereo svizzero con i centri europei ed extraeuropei²⁴.

Secondo quanto è oggi possibile prevedere, l'iniziativa precluderebbe quindi in pratica ogni possibilità di effettuare voli d'esercitazione credibili con aviogetti da combattimento in Svizzera. La prontezza d'impiego operativa ne risulterebbe compromessa, e con essa anche l'adempimento della missione costituzionale dell'esercito. Privati della possibilità di esercitarsi nei cieli sopra la Svizzera, i piloti non potrebbero più acquisire una sufficiente padronanza delle condizioni topografiche e meteorologiche specifiche dello spazio aereo sopra le Alpi e degli aerodromi svizzeri. Inoltre, tutti gli elementi stazionari che partecipano all'impiego degli aviogetti da combattimento, come ad esempio gli organi della sicurezza aerea o il personale di servizio degli aerodromi, perderebbero anch'essi, in pratica, ogni possibilità di esercitarsi realisticamente in Svizzera.

4.2.1.3 Soluzioni alternative per i voli d'esercitazione sopra la Svizzera

La prontezza d'impiego operativa completa presuppone anche il possesso delle necessarie capacità nel volo notturno e nel volo a bassa quota. Per esercitarsi a queste forme di volo l'esercito svolge campagne di addestramento all'estero, non da

²⁴ Cfr. il nostro rapporto del 10 dicembre 2004 sulla politica aeronautica della Svizzera 2004 (FF 2005 1599).

ultimo per ragioni legate alla protezione dall'inquinamento fonico. In quest'ambito dell'istruzione la Svizzera ha sottoscritto diverse convenzioni bilaterali²⁵. Trasferire all'estero tutti gli esercizi significherebbe non dover più svolgere all'estero soltanto campagne di addestramento saltuarie, bensì dover creare all'estero un servizio di volo permanente a fini di esercizio.

Non si tratta di un'alternativa realistica. Gli impieghi nell'ambito del servizio di polizia aerea sopra la Svizzera dovrebbero comunque essere garantiti come sinora. A tal fine occorrerebbe mantenere in permanenza anche in Svizzera il personale, le infrastrutture, i sistemi di condotta e di trasmissione necessari. Un'attività d'esercitazione duratura all'estero richiederebbe lo stesso personale specializzato e gli stessi sistemi di condotta e di trasmissione. Queste risorse non sarebbero disponibili in doppio per i due ambiti di attività. Considerati i costi prevedibili, è poco probabile che tali risorse possano essere messe a disposizione.

Un trasferimento all'estero dell'attività d'allenamento con aviogetti da combattimento presupporrebbe oltretutto la disponibilità dei Paesi partner ad accollarsi un inquinamento fonico che la Svizzera non vuole imporre alla sua popolazione. Le vigenti convenzioni concluse con Stati stranieri in materia d'istruzione poggiano sistematicamente sul principio di reciprocità. Conseguentemente, le forze aeree straniere svolgono a loro volta di tanto in tanto voli di allenamento nello spazio aereo svizzero insieme alle Forze aeree svizzere. Poiché anche questi voli rappresentano indubbiamente esercizi militari ai sensi dell'iniziativa, non sarebbe più possibile fornire le controprestazioni richieste dalla reciprocità. Prima di poter pensare a un trasferimento completo dei voli d'esercitazione all'estero, bisognerebbe chiedersi se i Paesi partner della Svizzera sarebbero ancora disposti a permettere anche in avvenire le attuali attività d'esercitazione senza beneficiare in contropartita di diritti corrispondenti. Occorrerebbe perlomeno fornire altre controprestazioni.

Per questi motivi, non sarebbe realistico immaginare di trasferire integralmente all'estero gli esercizi che attualmente si svolgono nello spazio aereo svizzero.

4.2.1.4 Ripercussioni sull'adempimento della missione dell'esercito

Dal punto di vista odierno, in caso di accettazione dell'iniziativa l'esercito verrebbe privato della possibilità di esercitarsi in modo credibile nello spazio aereo svizzero per l'insieme delle sue missioni. Di conseguenza, la prontezza d'impiego operativa degli elementi partecipanti all'impiego degli aviogetti da combattimento non sarebbe più garantita. Essa non potrebbe essere mantenuta unicamente con i voli di sorveglianza effettuati nell'ambito del servizio di polizia aerea né grazie ad alternative quali gli allenamenti sui simulatori o un'intensificazione degli esercizi all'estero.

La Svizzera non sarebbe pertanto più in grado di difendere integralmente la sovranità sul proprio spazio aereo. Quindi non potrebbe più garantire la propria sovranità come richiesto dalla Costituzione e non potrebbe nemmeno adempiere integralmente gli obblighi internazionali assunti in quanto Stato neutrale (n. 4.2.1.1). Inoltre,

²⁵ Cfr. i relativi trattati e accordi con la Germania (RS **0.512.113.62**), l'Austria (RS **0.512.116.3**), la Francia (RS **0.512.134.91**), la Gran Bretagna (RS **0.512.136.71**), l'Italia (RS **0.512.145.41**), la Norvegia (RS **0.512.159.81**) e i Paesi Bassi (RS **0.512.163.61**).

perderebbe la possibilità di imporre il rispetto dei diritti che le sono garantiti dall'ordinamento internazionale per la sicurezza dello spazio aereo, in quanto non potrebbe più costringere all'atterraggio, sotto la minaccia delle armi, eventuali aeromobili che penetrassero senza autorizzazione nel territorio di sua sovranità. Come estrema conseguenza, mancando la prontezza operativa, il nostro Paese perderebbe anche la capacità di proteggere le zone di divieto temporaneo di sorvolo in occasione di grandi manifestazioni quali il World Economic Forum o di sorvegliare e imporre eventuali divieti o limitazioni di sorvolo decretati nei confronti di belligeranti.

Nella migliore delle ipotesi, la possibilità per l'esercito di coprire ancora singoli ambiti parziali del suo attuale compito di salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo dipenderebbe da quanto stabilito nella legislazione d'applicazione (n. 3.3.7).

4.2.2 Ripercussioni sull'ordinamento delle competenze previsto dalla Costituzione

In caso di accettazione dell'iniziativa, occorrerebbe rispettare il principio dell'equivalenza delle disposizioni costituzionali: ciò significa che il vigente diritto costituzionale costituisce un'unità totale e che tutte le disposizioni dovrebbero essere interpretate tenendo conto della loro equivalenza, poiché la Costituzione non prevede una gerarchia tra le disposizioni. Dal punto di vista della sistematica, il nuovo articolo costituzionale troverebbe posto tra la disposizione sulla protezione dell'ambiente e quella sulla pianificazione del territorio. Tale inserimento e la rubrica «Protezione fonica» indicano che la nuova disposizione dovrebbe essere intesa come una *lex specialis* rispetto all'articolo 74 Cost. e pertanto rientrerebbe nella competenza della Confederazione in materia di protezione dell'ambiente.

Quanto alla pianificazione del territorio, l'iniziativa tocca sotto questo aspetto un compito assegnato ai Cantoni e riguardo al quale la Confederazione è competente soltanto per la legislazione di principio²⁶. Dal punto di vista militare e dell'aviazione, l'iniziativa tocca altre competenze federali²⁷. Per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, l'iniziativa non comporterebbe alcun cambiamento. Secondo l'odierna regolamentazione applicabile alle sovrapposizioni tra settore militare e pianificazione del territorio, quanto stabilito dai Cantoni nell'ambito della pianificazione del territorio è vincolante per la Confederazione soltanto nella misura in cui non limita in modo sproporzionato l'adempimento dei compiti della difesa nazionale²⁸. In tal modo si evita che i Cantoni possano impedire alla Confederazione, con opportuni provvedimenti, di esercitare le proprie competenze nel settore militare. Se l'iniziativa fosse accolta, la Confederazione potrebbe, fondandosi sulla propria competenza in materia di protezione dell'ambiente e sulla propria competenza di principio in materia di pianificazione del territorio, influenzare l'attuazione della nuova disposizione costituzionale. Tuttavia, la definizione geografica dei luoghi di riposo turistici, benché basata sulle direttive emanate dalla Confederazione, rimarrebbe di competenza dei Cantoni. Quanto da essi stabilito in materia di pianificazione del territorio avrebbe dunque, in caso di

²⁶ Art. 75 cpv. 1 Cost.

²⁷ Art. 60 cpv. 1 e art. 87 Cost.

²⁸ Art. 126 cpv. 3 LM.

accettazione dell'iniziativa, ripercussioni dirette su settori di competenza della Confederazione.

4.2.3 Ripercussioni sull'economia

4.2.3.1 Infrastrutture e sistemi militari

Le ripercussioni dell'iniziativa sulle infrastrutture e sui sistemi militari dipendono dal suo campo d'applicazione definitivo e dalle possibilità che rimarrebbero all'esercito di adempiere la sua missione (n. 4.2.1.4), così che non possono essere formulate previsioni affidabili a tale riguardo.

Basandosi sul campo d'applicazione generale (n. 3.3.7), dal punto di vista odierno occorre prevedere che la flotta di aviogetti da combattimento dovrebbe essere almeno in parte smantellata. Ciò comporterebbe inevitabilmente anche un'ulteriore riduzione del numero di aerodromi militari e, considerata la genesi dell'iniziativa (n. 2.2), innanzi tutto di quelli di Meiringen e Sion. Un simile smantellamento di sistemi e infrastrutture sarebbe connesso alla perdita di diverse centinaia di posti di lavoro e di tirocinio, e nelle regioni interessate verrebbero a mancare investimenti annui dell'ordine di diversi milioni di franchi per la realizzazione di misure edili.

4.2.3.2 Turismo

In caso di accettazione dell'iniziativa, nei luoghi di riposo turistici non verrebbero più effettuati voli d'esercitazione con aviogetti da combattimento ma si potrebbero ancora effettuare voli d'impiego. Le regioni interessate non verrebbero quindi automaticamente preservate dal rumore degli aviogetti da combattimento. Il numero di voli effettuati dipenderebbe dall'eventuale capacità residua dell'esercito di coprire ancora singole parti delle sue missioni attuali (n. 4.2.1.4).

La competitività del settore turistico dipende da differenti condizioni quadro²⁹. In relazione con tali condizioni quadro, il rumore degli aviogetti militari può esercitare realmente un influsso determinante sullo sviluppo del turismo in un determinato territorio soltanto in situazioni del tutto particolari. Tuttavia, nella maggior parte delle regioni turistiche gli aviogetti da combattimento non volano al di sotto dei 4000 metri di altitudine sul livello del mare e i voli avvengono soltanto in forme poco concentrate, perché nei settori di addestramento i piloti possono scegliere liberamente la rotta di volo, purché in sintonia con la loro missione. La totale rinuncia ai voli d'esercitazione e la sparizione del rumore a essi connesso non avrebbero praticamente alcun influsso duraturo sullo sviluppo del turismo nelle regioni sottostanti, in particolare per il fatto che l'iniziativa non prevede un divieto assoluto dei voli.

Il rumore degli aviogetti da combattimento può influire sul turismo soltanto laddove è presente in forma concentrata. Una simile concentrazione si ritroverebbe eventualmente nelle regioni di Meiringen e Sion. Tuttavia i due aerodromi servono da

²⁹ Cfr. le regole di interpretazione previste nel messaggio del 20 settembre 2002 concernente il miglioramento delle strutture e della qualità dell'offerta nel turismo svizzero (FF 2002 6379).

decenni come aerodromi di aviogetti, anche se rispetto agli anni ottanta i decolli e gli atterraggi si sono ridotti quasi della metà. L'esercito dialoga da sempre con le organizzazioni turistiche regionali e nella pianificazione del servizio di volo tiene conto per quanto possibile dell'alta stagione turistica. Sinora non sono emersi indizi secondo cui l'attuale servizio di volo militare avrebbe avuto un influsso negativo importante per lo sviluppo turistico di queste regioni. È perciò lecito dubitare che l'eliminazione del rumore degli aviogetti da combattimento militari in tali regioni possa avere effetti notevoli sul loro sviluppo turistico.

4.2.4 Diritto internazionale: ripercussioni

In caso di accettazione dell'iniziativa, la Svizzera non potrebbe più adempiere compiutamente i propri obblighi internazionali né imporre il rispetto dei diritti corrispondenti (n. 4.2.1.1 e 4.2.1.4). Rinunciando almeno in parte alla capacità di salvaguardare la propria sovranità e neutralità e alla garanzia della sicurezza nel proprio spazio aereo, la Svizzera darebbe inoltre un segnale in contraddizione con l'importanza della sicurezza nel contesto internazionale. In considerazione delle odierne esigenze di sicurezza connesse con le grandi manifestazioni internazionali, la perdita della capacità di proteggere il proprio spazio aereo comprometterebbe le possibilità della Svizzera di ospitare grandi manifestazioni sportive o conferenze internazionali.

La cooperazione transfrontaliera nel settore della sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari riveste anch'essa una grande importanza³⁰. A causa della sua posizione geografica, la Svizzera è un partner importante a livello internazionale. Il vertice G8 tenutosi a Evian verso la metà del 2003 e le Olimpiadi di Torino svoltesi all'inizio del 2006 hanno consentito al nostro Paese di acquisire esperienze nel settore della cooperazione transfrontaliera bilaterale; inoltre esso ha pure concluso pertinenti accordi con alcuni Stati confinanti³¹. La rinuncia alla capacità di provvedere in Svizzera all'istruzione dei piloti di aviogetti militari e di esercitarsi nel proprio Paese alla protezione dello spazio aereo svizzero con aviogetti da combattimento avrebbe pesanti ripercussioni sulla credibilità e affidabilità della Svizzera. Essa dipenderebbe in questi settori dalla buona volontà di Stati stranieri e in avvenire potrebbe eventualmente essere costretta a cedere a forze straniere la salvaguardia della sicurezza nello spazio aereo transfrontaliero.

4.3 Posizione del Consiglio federale

La capacità di garantire la sovranità sullo spazio aereo è una capacità fondamentale dell'esercito, grazie alla quale la Svizzera è in grado di salvaguardare la propria sovranità e la propria neutralità e di imporne il rispetto in tutte le situazioni. In

³⁰ Cfr. messaggio del 31 agosto 2005 relativo all'accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari (FF **2005** 4837).

³¹ Accordo del 26 novembre 2004 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari (RS **0.513.234.91**), accordo del 31 gennaio 2006 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari (RS **0.513.245.41**).

tempo di pace, la capacità di garantire la sicurezza nel proprio spazio aereo riveste un'importanza primordiale, se si considerano l'elevatissima densità del traffico aereo civile nei cieli sopra la Svizzera, le sfide lanciate dal terrorismo internazionale e quindi le accresciute esigenze di sicurezza connesse con le grandi manifestazioni, come ad esempio i Campionati europei di calcio che la Svizzera organizzerà nel 2008 insieme all'Austria. In caso di conflitto, come ben noto, una protezione efficace del territorio non può prescindere dalla capacità di difendere lo spazio aereo. A nostro giudizio è pertanto indispensabile che l'esercito possa continuare ad adempiere la propria missione di salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo e possa beneficiare a tal fine delle necessarie condizioni quadro.

Nel confronto internazionale, i piloti svizzeri di F/A-18 assolvono un numero di voli nettamente inferiore rispetto ai colleghi stranieri. I voli attualmente assolti coprono appena il fabbisogno minimo indispensabile per il raggiungimento e il mantenimento della prontezza d'impiego. L'iniziativa vuole vietare una parte consistente di tali voli d'esercitazione. Benché si debba riconoscere che intende ancora consentire all'esercito di assolvere i voli occorrenti nell'ambito degli impieghi e di svolgere esercizi con aviogetti da combattimento al di fuori delle regioni turistiche, in pratica tuttavia l'esercito non potrebbe più effettuare voli d'esercitazione con velivoli da combattimento nello spazio aereo svizzero e di conseguenza perderebbe la propria capacità di garantire integralmente la sovranità sullo spazio aereo (n. 4.2.1.4). Il Consiglio federale respinge perciò l'iniziativa.

Il Consiglio federale comprende l'intenzione, perseguita dall'iniziativa, di proteggere le regioni turistiche dal rumore dei velivoli militari. Tuttavia, ritiene che la legislazione attuale, segnatamente la normativa contemplata dalla legge sulla protezione dell'ambiente, dalla legge sulla protezione della natura e del paesaggio³² e dall'ordinanza contro l'inquinamento fonico, fornisca le prescrizioni e gli strumenti necessari a garantire una protezione adeguata dall'inquinamento fonico provocato dai velivoli militari. In passato l'esercito ha adottato numerosi provvedimenti per ridurre l'inquinamento fonico. Si possono citare ad esempio l'assolvimento all'estero di voli d'esercitazione particolarmente rumorosi, l'impiego – per quanto possibile – di simulatori, l'introduzione di quote minime di volo e di limiti di velocità, la limitazione dei voli supersonici al di sopra dei 10 000 metri di altitudine sul livello del mare, la chiara regolamentazione degli orari di volo ordinari, molto restrittiva rispetto a quella prevista per l'aviazione civile (nei giorni feriali dalle ore 8.00 alle ore 12.00 e dalle ore 13.30 alle ore 17.00, il lunedì soltanto a partire dalle ore 10.00), l'ottimizzazione delle geometrie di volo per ciascun aerodromo e l'adozione di procedure di decollo e atterraggio ottimizzate. Inoltre, l'esercito cura il dialogo sia con le autorità sia con le organizzazioni turistiche locali e tiene conto per quanto possibile delle loro esigenze. Ad esempio, i lavori di manutenzione delle piste vengono pianificati di regola durante l'alta stagione turistica e i corsi delle Forze aeree vengono svolti per quanto possibile al di fuori dell'alta stagione, così che durante i periodi importanti per il turismo si cerca di limitare al massimo il rumore proveniente dagli aerodromi.

Siamo consapevoli che nonostante tutti gli sforzi non è sempre possibile tener conto dei molteplici interessi esistenti ad esempio nelle aree in prossimità degli aerodromi militari. L'odierna legislazione consente di ponderare gli interessi in tali circostanze

³² Legge federale del 1° luglio 1966 sulla protezione della natura e del paesaggio (LPN; RS 451).

e di conseguenza permette all'esercito di continuare a svolgere la sua missione. La vigente regolamentazione è applicabile alla singola fattispecie in modo oggettivamente corretto ed è preferibile al divieto assoluto preconizzato dall'iniziativa.

Infine, l'iniziativa deve essere respinta anche a causa delle sue conseguenze per l'economia. Comporterebbe una riduzione dei posti di lavoro dell'esercito soprattutto nelle regioni degli aerodromi e contemporaneamente priverebbe ogni anno queste regioni di importanti investimenti.

5 Conclusioni

Vista la situazione attuale, il nostro Collegio giunge alla seguente conclusione:

- la Svizzera non potrebbe più garantire integralmente la propria sovranità sullo spazio aereo e quindi neppure il proprio statuto di Stato sovrano e neutrale, in quanto l'iniziativa comprometterebbe gravemente la prontezza d'impiego dell'esercito;
- la prontezza d'impiego dell'esercito sarebbe gravemente compromessa, perché l'iniziativa non consentirebbe più di svolgere esercizi credibili con aviogetti da combattimento; in Svizzera non sarebbero più disponibili settori di addestramento sufficienti e lo spostamento all'estero non costituirebbe un'alternativa realistica;
- la vigente legislazione e le misure adottate realizzano già in misura sufficiente le finalità dell'iniziativa.

Proponiamo dunque alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa «Contro il rumore dei velivoli da combattimento nelle regioni turistiche».