

Allenamenti di piloti militari all'estero durante il periodo 1993-2000

**Rapporto finale della Delegazione delle Commissioni
della gestione delle Camere federali**

del 15 settembre 2000

Rapporto

1 Situazione iniziale

Nell'attualità politica il tema degli allenamenti di piloti militari svizzeri all'estero ricorre regolarmente sotto diverse forme.

Nel 1993, la Delegazione delle Commissioni della gestione (di seguito: la Delegazione) aveva pubblicato un rapporto dettagliato sullo scambio di piloti professionisti tra la Svizzera e il Sudafrica. Questi scambi avevano avuto luogo tra il 1983 e il 1988, in un momento in cui il Sudafrica era boicottato dalla comunità internazionale. In tale rapporto, la Delegazione criticava il fatto che questi scambi fossero stati organizzati dal comandante dell'aviazione militare e i servizi informazioni all'insaputa dei capi del Dipartimento militare federale (DMF; ora Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, DDPS). Nelle sue conclusioni, la Delegazione raccomandava al Consiglio federale di meglio controllare le attività dei militari di stanza all'estero, invitandolo altresì ad adottare misure adeguate intese ad assicurare la priorità degli interessi politici sugli obiettivi militari.

Nella primavera 2000, la Delegazione ha deciso di riesaminare la questione degli impieghi dei piloti militari svizzeri all'estero. Lo scopo era di appurare se era stato dato seguito alle sue raccomandazioni pubblicate nel rapporto del 1993 e di accertare che, in materia militare, il nostro Paese non collaborasse con Stati che potrebbero porre problemi sul piano del diritto e della politica di neutralità.

Il presente rapporto dimostra la volontà della Delegazione di garantire il controllo dell'Amministrazione mediante la trasparenza, al fine di rendere più serena la discussione pubblica e di rafforzare la fiducia nelle istituzioni.

2 Lavori della Delegazione

La Delegazione ha avviato i suoi lavori il 13 aprile 2000 con uno scambio di vedute con il presidente della Confederazione e capo del DDPS Adolf Ogi, a cui ha chiesto in seguito di allestire un elenco completo degli scambi di piloti tra la Svizzera e l'estero avvenuti nel periodo compreso tra il 1993 e il 2000. Il 12 maggio 2000, nell'ambito dell'esame del Rapporto della gestione 1999 del Consiglio federale, il DDPS ha informato i membri della Delegazione in merito alle attività d'istruzione delle truppe all'estero e sugli esercizi comuni con le truppe straniere. Hanno presenziato a questo incontro il capo del DDPS, il capo dello Stato Maggiore Generale, il comandante di corpo Hans-Ulrich Scherrer, il divisionario Heinz Aschmann, il sottocapo Stato Maggiore della condotta dell'istruzione, il divisionario Christophe Keckeis, supplente del capo delle Forze aeree, e il brigadiere Jean-Jacques Duc, comandante della brigata blindata 1. Il 29 giugno 2000, la Delegazione ha infine sentito il comandante delle Forze aeree, il comandante di corpo Hansruedi Fehrlin, nonché il suo supplente, il divisionario Keckeis.

La Delegazione ha elaborato il presente rapporto in occasione delle sue sedute del 16 agosto e del 15 settembre 2000. Conformemente alla legge sui rapporti fra i Consigli (art. 47^{quinqües} cpv. 7 LRC, RS 171.11), la Delegazione ha sottoposto il suo rapporto al Consiglio federale affinché possa far valere il suo diritto di essere sentito. Il Consiglio federale ha aderito alle constatazioni e all'apprezzamento della Delegazione. Non ha trovato nel rapporto alcun elemento che debba essere mantenuto segreto.

Il rapporto finale è stato presentato alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati il 27 ottobre 2000 e alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale il 6 novembre 2000. Le Commissioni ne hanno preso atto e hanno deciso di pubblicare il presente rapporto e di informarne sia le Camere federali sia l'opinione pubblica.

3 Constatazioni della Delegazione

3.1 Allenamenti effettuati tra il 1993 e il 2000

Tra il 1993 e la fine di giugno 2000, le Forze aeree svizzere hanno partecipato a 43 impieghi d'allenamento all'estero nei dieci Paesi seguenti: Austria, Francia, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Spagna e Stati Uniti. Tutti questi scambi si basavano su decisioni prese a livello di autorità politiche (Consiglio federale, capo del DDPS) che si sono concretizzate in accordi bilaterali, memorandum d'accordo (MOU: memorandum of understanding) o autorizzazioni speciali da parte del capo del DDPS.

Tutti gli allenamenti di piloti svizzeri all'estero o con truppe estere sono conciliabili con il diritto della neutralità. Il diritto internazionale della neutralità (Convenzione dell'Aia del 18 ottobre 1907, diritto internazionale consuetudinario) vieta infatti alla Svizzera di partecipare direttamente a conflitti armati che oppongono Stati terzi o di assistere i belligeranti mettendo loro a disposizione truppe, armi o il proprio territorio. In tempo di pace, il diritto della neutralità non limita in alcun modo la partecipazione della Svizzera a impieghi all'estero o impieghi con truppe straniere. Tale cooperazione a scopo d'istruzione non presuppone un'adesione a un'alleanza militare. Questo genere di impieghi non espone pertanto la Svizzera al rischio di essere coinvolta in un conflitto armato.

3.2 Accordi di cooperazione vigenti con l'estero

Attualmente le Forze aeree partecipano a quindici accordi bilaterali con dieci forze aeree di eserciti stranieri, di cui nove sono europei (cfr. tabella qui appresso). Ne fanno parte tutti i Paesi limitrofi della Svizzera, eccetto l'Italia.

Sul piano formale, gli accordi sono stati conclusi tra il Consiglio federale svizzero o il DDPS da una parte, e i Governi o i Ministri della difesa dei Paesi interessati dall'altra parte. Di fatto, nella maggioranza dei casi il Consiglio federale approva gli accordi e abilita generalmente il comandante delle Forze aeree a sottoscriverli.

In generale, gli accordi sono conclusi per una durata illimitata e possono essere modificati di comune accordo scritto tra le due parti contraenti. Possono inoltre essere disdetti da ambo le parti o da una di esse previa comunicazione scritta.

Il contenuto e l'oggetto degli accordi variano di caso in caso. Concernono soprattutto l'istruzione tecnica, l'allenamento, la partecipazione ad esercizi comuni o lo scambio di informazioni e disciplinano segnatamente lo scambio di personale nonché i dettagli delle attività d'allenamento. Gli allenamenti possono assumere la forma di addestramento alla ricerca e al salvataggio, di allenamenti aerei comuni o di allenamenti delle Forze aeree svizzere nello spazio aereo del Paese in questione.

A questo proposito occorre rilevare che la legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM, RS 510.10) non prevede disposizioni esplicite che consentano al Consiglio federale di concludere convenzioni di questo tipo. Secondo una prassi costituzionale corrente, sancita recentemente nell'articolo 47^{bis}b capoverso 3 LRC, il Consiglio federale può concludere soltanto trattati internazionali di portata limitata. Sono considerati tali i trattati che non comportano, per la Svizzera, nuovi obblighi (lett. a) e quelli che disciplinano questioni tecnico-amministrative (lett. d). La LRC dispone inoltre che il Consiglio federale può delegare a un dipartimento la competenza di concludere trattati internazionali. La competenza di concludere trattati di portata limitata può essere delegata anche a un gruppo o a un ufficio federale.

A parte qualche eccezione, tutti gli accordi di cooperazione conclusi tra le Forze aeree svizzere e l'estero sono pubblici e saranno presto accessibili anche su Internet (progetto ELIAS 2 della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri). D'altro canto, il nuovo articolo 47^{bis}b capoverso 5 LRC, in vigore dal 1° gennaio 2000, prescrive che il Consiglio federale presenti ogni anno all'Assemblea federale un rapporto sui trattati da esso conclusi e su quelli la cui conclusione è stata delegata a dipartimenti, gruppi o uffici.

Occorre inoltre menzionare che la cooperazione con la Polonia si inserisce nel quadro multilaterale del Partenariato per la pace (PPP) al quale la Svizzera partecipa dal 1996. La cooperazione è attuata dallo Stato Maggiore ed è stata oggetto di uno scambio di lettere tra il capo del DDPS e il Ministero della difesa polacco.

Accordi bilaterali tra le Forze aeree svizzere e l'estero (stato: giugno 2000)

Paese	Oggetto della collaborazione	Entrata in vigore
Austria	Cooperazione in materia di aviazione militare	1998
Belgio	Programmi di scambio e attività comuni d'allenamento	1999
Finlandia	Scambio di informazioni	1993
Francia	Accordo su allenamenti e scambi	1997
Francia	Esercizio di rifornimento di carburante in volo	2000
Germania	Cooperazione in materia di esercizi e istruzione	2000
Gran Bretagna	Istruzione degli esploratori paracadutisti	1993
Gran Bretagna	Allenamento al combattimento aereo tattico nel mare del Nord	1995

Paese	Oggetto della collaborazione	Entrata in vigore
Norvegia	Cooperazione in materia di istruzione	1997
Paesi Bassi	Cooperazione in materia di allenamento al combattimento aereo tattico sopra il mare del Nord	1997
Paesi Bassi	Partecipazione ad esercizi di allenamento	1998
Spagna	Scambio d'informazioni in materia di equipaggiamento d'aerei	1998
Stati Uniti	Accordo di cooperazione sulla sicurezza di volo degli aerei da combattimento F/A-18 Hornet	1994
Stati Uniti (US Navy)	Scambio di personale militare	1995
Stati Uniti (US Air Force in Europe)	Possibilità di allenamenti	1999

Oltre alle attività stabilite negli accordi bilaterali o in collaborazione con il PPP, le Forze aeree partecipano anche all'EURAC (*European Air Chiefs' Conference*) che riunisce 17 capi dell'aviazione militare dell'Europa occidentale. L'EURAC è un forum di discussione sull'aviazione militare il cui scopo è di contribuire alla sicurezza e di rafforzare le possibilità di cooperazione tra le forze aeree.

3.3 Scopo degli impieghi di allenamento all'estero

L'istruzione delle Forze aeree all'estero e la loro partecipazione ad esercizi comuni con le forze aeree di altri Paesi perseguono diversi obiettivi.

Ciò permette in primo luogo di avere accesso a spazi per l'istruzione e le esercitazioni di tiro che presentano caratteristiche ed estensioni che non hanno equivalenti in Svizzera. Infatti, l'esiguità del nostro spazio aereo e la crescente evoluzione del traffico aereo civile impongono restrizioni che impediscono di sfruttare talune potenzialità degli aerei delle forze aeree. All'esiguità spaziale si aggiungono in Svizzera importanti restrizioni concernenti i voli notturni, i voli supersonici e i voli a bassa e media quota. A titolo di esempio, in Norvegia è possibile allenarsi al combattimento aereo in volo supersonico durante la notte, operazioni che in Svizzera sono proibite sia per motivi legati all'ambiente che per motivi di sicurezza.

La partecipazione ad esercizi comuni con le forze aeree straniere permette altresì di allenarsi, durante il combattimento aereo, contro diversi tipi di aerei e armamenti. Gli equipaggi svizzeri hanno pertanto l'opportunità di confrontarsi con altri piloti e di approfondire le loro conoscenze pratiche sulle possibilità di altre forze aeree. Per esempio, i nostri piloti hanno già avuto l'occasione di allenarsi in questo modo con i Tornado della *Royal Air Force* britannica, con i Mirages 2000 francesi, gli F-15 dell'US Air Force Europe e gli F-16 delle Forze aeree norvegesi, olandesi e belghe. Grazie ai sistemi elettronici di guida e allo sfruttamento di guida e d'esercizio di cui dispone la Gran Bretagna nel mare del Nord, è possibile misurare le prestazioni dei piloti in un modo molto più vicino alla realtà.

Gli scambi sono necessari anche per individuare i punti deboli dell'istruzione dei piloti, scoprire le lacune nella preparazione materiale e testare il valore delle procedure, dato che l'obiettivo è quello di migliorare l'efficacia operativa delle unità esercitate.

Infine, grazie agli esercizi con le forze aeree straniere è possibile valutare l'interoperatività della guida, dell'istruzione, dell'equipaggiamento, delle strutture e delle procedure delle Forze aeree svizzere. Tale capacità di collaborare con altri eserciti è essenziale, segnatamente in caso di impieghi congiunti. Questo è quanto è stato dimostrato con la partecipazione delle Forze aeree svizzere nel quadro delle azioni di aiuto umanitario in Albania (operazione ALBA). Secondo il parere del comandante delle Forze aeree, l'interoperatività della nostra aviazione è ancora insufficiente in materia di frequenze radio e di procedure.

In contropartita agli impieghi all'estero, la Svizzera offre ai suoi partner possibilità d'istruzione nell'ambito del trasporto aereo mediante elicottero o di voli nello spazio alpino. Le Forze aeree svizzere mettono altresì a disposizione i loro simulatori di volo. Grazie a questo principio di reciprocità, è possibile ridurre i costi degli scambi d'allenamento.

4 Apprezzamento

In base alle disposizioni di cui dispone, la Delegazione presenta il seguente apprezzamento:

- La Delegazione non formula obiezioni a proposito degli allenamenti all'estero delle Forze aeree svizzeri durante il periodo 1993-2000. Questi allenamenti rispondono a un chiaro bisogno d'istruzione e si basano su decisioni prese da autorità politiche (Consiglio federale, capo del DDPS). Limitati all'istruzione in tempo di pace, questi impieghi non costituiscono in alcun modo un sostegno o un'assistenza militare a uno Stato straniero né tanto meno un primo passo verso un'adesione a un'alleanza militare. Pertanto non pongono alcun problema dal punto di vista del diritto della neutralità. Al contrario, questi scambi sono dettati dall'obbligo della Svizzera, in quanto Stato neutrale, di difendersi con i propri mezzi in caso di conflitto. Questi scambi consentono inoltre di dimostrare all'estero che, in caso di necessità, i piloti della nostra aviazione militare sono in grado di difendere il territorio nazionale, conferendo credibilità alla nostra neutralità armata sul piano internazionale. La Delegazione ritiene peraltro che questi scambi corrispondano appieno ai principi di politica estera del Consiglio federale e del Parlamento. Infatti, le Forze aeree svizzere cooperano soltanto con Stati democratici che rispettano i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali.
- La Delegazione rileva che la competenza del Consiglio federale di concludere convenzioni internazionali con altri Stati in materia d'istruzione militare non è sancita nella legge sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM). Tale competenza poggia ancora su una prassi riconosciuta dal diritto costituzionale e recentemente sancita nella legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) che autorizza il Consiglio federale a concludere trattati di portata limitata

(*Bagatellverträge*). Con l'aumento di tali forme di cooperazione, il Consiglio federale ha proposto al Parlamento, nel messaggio del 27 ottobre 1999, d'introdurre esplicitamente questa competenza nella LM. Questa parte del disegno di legge è già stata adottata dall'Assemblea federale il 6 ottobre 2000.

- La Delegazione ha avuto modo di accertare che la Svizzera non procede più, dal 1993, a scambi di piloti militari con il Sudafrica o con Israele. Per contro, il DDPS non contesta che tali scambi abbiano avuto luogo prima del 1993, ma fanno ormai parte del passato.
- La Delegazione è del parere che il DDPS abbia tratto le debite conseguenze dalle critiche formulate nel suo rapporto del 28 settembre 1993. Le procedure d'autorizzazione per gli scambi di militari con l'estero sono state rese più difficili. Le istruzioni del capo del DMF del 27 novembre 1987 sul servizio comandato all'estero (*Weisungen des Vorsetehers EMD über Abkommandierungen ins Ausland*) sono state abrogate e sostituite da nuove, molto più severe, e applicabili anche agli impieghi di piloti all'estero (istruzioni del capo del DMF del 24 febbraio 1995). Gli scambi con l'estero sono generalmente oggetto di resoconti dettagliati trasmessi al segretariato generale del DDPS che dispone in tal modo delle necessarie informazioni. Inoltre il Dipartimento ha rafforzato la sua attività di controllo politico sull'esercito potenziando le strutture e i mezzi del segretariato generale. D'altronde oggi sarebbe difficilmente immaginabile, contrariamente a quanto avveniva negli anni Ottanta, che un capo delle forze aeree possa organizzare scambi di piloti con l'estero all'insaputa del capo del DDPS. Per quanto riguarda i servizi informazioni che avevano svolto un ruolo importante nel quadro degli scambi con il Sudafrica, non sono più implicati nell'organizzazione degli allenamenti all'estero.
- La Delegazione è del parere che l'evoluzione positiva descritta in precedenza possa spiegarsi anche tramite considerazioni di carattere militare. Durante gli anni della Guerra fredda, le Forze aeree dovevano essere pronte per poter affrontare gli aerei del Patto di Varsavia. Occorreva offrire ai piloti svizzeri una preparazione nella prospettiva di una possibile guerra. L'interesse di poter scambiare informazioni con le forze aeree che disponevano, come il Sudafrica e Israele, di materiali identici ai nostri (*Mirages III*) e di esperienze nell'ambito dei combattimenti contro aerei del blocco dell'Est (*Mig*) era evidente. Dopo la svolta degli anni 1989/1990 in Europa, lo scenario politico e strategico è mutato e richiede un nuovo orientamento. In particolare i piloti devono avere un'istruzione incentrata sulle necessità e minacce attuali, così come sono descritte nel rapporto del 7 giugno 1999 del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (*RAPOLSIC 2000*). Data l'evoluzione della struttura di sicurezza europea, la Delegazione ritiene che la partecipazione delle Forze aeree svizzere a scambi d'istruzione con l'estero sia giustificata.

15 settembre 2000

In nome della Delegazione delle Commissioni
della gestione:

Il presidente, Franz Wicki, consigliere agli Stati
Il segretario, Philippe Schwab

Le Commissioni della gestione hanno preso atto del presente rapporto e ne hanno approvato la pubblicazione.

27 ottobre 2000

In nome delle Commissioni della gestione:

La presidente della Commissione del Consiglio degli Stati,
Helen Leumann, consigliera agli Stati

6 novembre 2000

Il presidente della Commissione del Consiglio nazionale,
Rudolf Imhof, consigliere nazionale

2480