

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «per una Svizzera
senza nuovi aviogetti da combattimento»**

del 28 ottobre 1992

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi proponiamo, col presente messaggio, di sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento» con raccomandazione di respingerla e senza opporle un controprogetto.

Il relativo disegno di decreto federale è allegato al presente messaggio.

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

28 ottobre 1992

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Felber

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin



Compendio

L'iniziativa popolare «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento» (detta qui di seguito iniziativa) è stata depositata, sotto forma di progetto elaborato e corredata di 181 707 firme valide, il 1° giugno 1992 dal «Gruppo per una Svizzera senza esercito».

L'iniziativa soddisfa le esigenze formali e materiali di validità previste dalla giurisprudenza e dalla dottrina, anche se le clausole di retroattività delle iniziative popolari lasciano qualche perplessità sotto il profilo del diritto costituzionale.

L'iniziativa persegue una moratoria in materia di acquisto di aviogetti da combattimento che si estende dal 1° giugno 1992 al 31 dicembre 1999. Con essa non si intende unicamente impedire l'acquisto dei 34 FA-18, bensì soprattutto fare in modo che la Svizzera rinunci a qualsiasi rinnovamento della sua aviazione militare sino alla fine del 1999. La necessità di acquistare nuovi aviogetti da combattimento è stata ampiamente presentata nel Programma d'armamento 1992 e nel Concetto direttivo Esercito 95. Il presente messaggio si limita a ricapitolare a grandi linee gli argomenti principali in favore di un rinnovamento della nostra aviazione militare. Rinunciare a tale rinnovamento significherebbe rinunciare al mezzo che, all'inizio di un conflitto bellico, è determinante in materia di dissuasione e, più tardi, è lo strumento più efficace di difesa.

In quanto Stato permanentemente neutrale, la Svizzera è tenuta, giusta il diritto internazionale, a provvedere essa stessa alla sua difesa. Se l'iniziativa venisse accettata, la nostra attuale politica di sicurezza dovrebbe venir riesaminata. Per l'esercito la rinuncia a un'aviazione militare efficace comporterebbe un indebolimento della capacità difensiva al suolo. La protezione della popolazione non potrebbe più venir garantita in modo soddisfacente. L'accettazione dell'iniziativa metterebbe in pericolo, a medio termine, l'esistenza dell'aviazione militare. L'annullamento delle ordinazioni connesse con l'acquisto degli FA-18 porterebbe inoltre alla soppressione di numerosi posti di lavoro.

I mezzi finanziari necessari all'acquisto degli aviogetti da combattimento sono compresi integralmente nei limiti del credito destinato alle spese d'armamento previsto dal piano finanziario della legislatura. La rinuncia all'acquisto degli FA-18 non determinerebbe automaticamente un risparmio; la lacuna esistente nella difesa aerea dovrebbe infatti venir colmata con altri armamenti.

Messaggio

1 Aspetti formali

11 Tenore dell'iniziativa

L'iniziativa ha il tenore seguente:

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

¹ Fino al 2000, la Confederazione si astiene dall'acquistare nuovi aviogetti da combattimento.

² Per nuovi aviogetti s'intendono quelli il cui acquisto è deciso dall'Assemblea federale tra il 1° giugno 1992 e il 31 dicembre 1999.

12 Riuscita dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento» è stata depositata il 1° giugno 1992 dal «Gruppo per una Svizzera senza esercito». Con decisione del 9 luglio 1992, la Cancelleria federale ha accertato che con 181 707 firme valide l'iniziativa era formalmente riuscita (FF 1992 III 1311).

13 Validità dell'iniziativa

131 Requisiti formali

Un'iniziativa può essere depositata sotto forma di una proposta formulata in termini generali oppure di un progetto elaborato. L'iniziativa «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento» riveste la forma di un progetto interamente elaborato e rispetta il principio dell'unità della forma.

132 Requisiti materiali

Occorre peraltro verificare se l'iniziativa adempia i requisiti formali di validità. Parte della dottrina svizzera ritiene che vengano limitazioni materiali alla revisione della Costituzione federale, applicabili anche in materia di iniziativa popolare per una revisione parziale della Costituzione federale. Sussistono tuttavia divergenze sulla natura di tali limitazioni. Fino ad oggi, la giurisprudenza federale ha riconosciuto come motivo di nullità di un'iniziativa l'effettiva irrealizzabilità degli obiettivi della stessa.

Si riconoscono le seguenti forme di irrealizzabilità:

Irrealizzabilità obiettiva

Si intende unicamente l'irrealizzabilità chiara e oggettiva di un'iniziativa. È invece irrilevante il fatto che un'iniziativa sia incongrua, inadeguata o troppo costosa.

Non c'è dubbio che l'astensione temporanea dall'acquisto di aviogetti da combattimento postulata dall'iniziativa è oggettivamente realizzabile.

Irrealizzabilità temporale, irrealizzabilità per abuso di diritto

Motivo di nullità per un'iniziativa popolare può essere l'irrealizzabilità temporale. La dottrina ammette inoltre l'irrealizzabilità per abuso di diritto, anche se la giurisprudenza non ha ancora registrato un caso del genere. Per la presente iniziativa ciò è importante segnatamente per quanto attiene alla definizione di «nuovi aviogetti» per mezzo di un periodo delimitato da due date. Conformemente alla Costituzione l'iniziativa non può avere un effetto anticipato; tuttavia, la data del 1° giugno 1992, contenuta nel testo dell'iniziativa, può venir considerata di fatto clausola di retroattività, in quanto era chiaro sin dall'inizio che la votazione avrebbe avuto luogo successivamente. Secondo questa interpretazione del testo, gli acquisti effettuati dopo tale data ma prima della votazione sarebbero pertanto legali. Se l'iniziativa venisse accettata, detti acquisti diventerebbero anticostituzionali in un secondo tempo. Siccome però il ripristino della costituzionalità rimarrebbe di fatto possibile e sarebbe pure possibile garantire, nei confronti dei terzi eventualmente interessati, i principi giuridici relativi alla retroattività, una siffatta data d'inizio anticipata non comporta nullità nemmeno in base a questa interpretazione.

Secondo un'altra interpretazione, l'iniziativa non conterrebbe affatto una clausola di retroattività. Pronunciare un divieto d'acquisto a decorrere dal 1° giugno 1992 significherebbe accordare indebitamente all'iniziativa un effetto anticipato. Gli aviogetti da combattimento acquistati prima della decisione di popolo e Cantoni sarebbero considerati acquistati legalmente anche secondo detta interpretazione. Gli acquisti già effettuati potrebbero eventualmente venir dichiarati non validi se l'iniziativa contenesse una chiara disposizione a questo proposito (= clausola di retroattività). L'iniziativa non contiene però una disposizione del genere. Secondo questa interpretazione è contrario all'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione e all'articolo 15 capoverso 3 della legge federale sui diritti politici (RS 161.1) ammettere una «retroattività di fatto»; dette basi legali prevedono infatti che, in mancanza di disposizioni contrarie nell'iniziativa, l'entrata in vigore (e, perciò, il concretamento dei suoi effetti) è possibile soltanto il giorno in cui essa viene accettata da popolo e Cantoni. Secondo questa interpretazione l'indicazione delle date nel capoverso 2 del testo dell'iniziativa, che grammaticalmente è una mera definizione, avrebbe, giuridicamente, soltanto il senso di una moratoria: tra la data dell'accettazione dell'iniziativa da parte del popolo e dei Cantoni e l'anno 2000 non possono venir acquistati aviogetti da combattimento il cui acquisto sia stato deciso dall'Assemblea federale tra il 1° giugno 1992 e il 31 dicembre 1999.

Secondo entrambe le interpretazioni l'iniziativa è senz'altro valida. Inoltre, è inutile chiedersi a quale delle due sia da dare la preferenza, poiché il Consiglio federale non intende acquistare aviogetti da combattimento prima che abbia luogo la votazione.

133 **Effetto retroattivo dal profilo del diritto costituzionale**

Le clausole retroattive, ultimamente sempre più spesso inserite nelle iniziative popolari, comportano non poche difficoltà dal profilo del diritto costituzionale: intervengono infatti in ambiti costituzionalmente di competenza e di pertinenza della Confederazione mettendo in questione decisioni prese da organi dello Stato nell'esercizio del loro mandato. Se realizzano le misure decise senza tener conto della clausola retroattiva, le autorità vengono rimproverate di mettere la popolazione, ancor prima della votazione in merito ad un'iniziativa popolare, davanti a un fatto compiuto, difficile da annullare senza ingenti costi. Se invece, tenendo conto di clausole retroattive previste da iniziative popolari, rinunciano ad eseguire decisioni prese legalmente e i compiti ad esse connessi, ne deriva un ostacolo non auspicabile dell'azione dello Stato. Le clausole retroattive intaccano inoltre la certezza del diritto.

134 **Riassunto**

L'iniziativa popolare «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento» adempie alle esigenze formali e materiali di validità. Stabilire se le iniziative che, come la presente, costituiscono di fatto un referendum amministrativo siano conformi allo spirito del diritto d'iniziativa sul piano costituzionale è invece una questione di principio che dovrà venir esaminata nell'ambito di un'eventuale revisione delle disposizioni sul diritto d'iniziativa.

14 **Interpretazione dell'iniziativa**

141 **Considerazioni di ordine generale**

L'interpretazione di un'iniziativa deve fondarsi sul tenore della stessa e non sugli intenti soggettivi dei suoi autori, benché possa tener conto di eventuali motivazioni o di considerazioni espresse dai medesimi. Può inoltre ricorrere all'analisi delle circostanze che ne hanno determinato la concezione. L'interpretazione del testo dell'iniziativa avviene secondo le regole interpretative usuali.

142 **Il termine «acquistare»**

Per «acquistare» nuovi aviogetti da combattimento si intende l'ottenimento della facoltà di disporre. È irrilevante la forma legale dell'«acquisto»: con questo termine si intendono sia il vero e proprio contratto di compravendita sia contratti di cessione d'uso come il contratto di locazione o di leasing, nella misura in cui conferiscano alla Confederazione il diritto di disporre dei suddetti aviogetti.

Il termine «acquistare» non ingloba tuttavia il processo di valutazione, fintanto che non ci si sia formalmente impegnati ad acquistare uno specifico tipo di aviogetto da combattimento. Esso non comprende nemmeno un miglioramento delle prestazioni di aviogetti acquistati in precedenza.

143 Il termine «nuovo» aviogetto da combattimento

Sono «aviogetti da combattimento» gli aviogetti armati destinati all'attacco o alla difesa aerea.

Per il campo d'applicazione dell'iniziativa è irrilevante che si tratti di aviogetti nuovi di fabbrica o di aviogetti d'occasione, come si può chiaramente desumere dal capoverso 2 del testo dell'iniziativa. Ai sensi dell'iniziativa, per «nuovi» aviogetti si intendono tutti quelli il cui acquisto è deciso dall'Assemblea federale tra il 1° giugno 1992 e il 31 dicembre 1999.

144 Conseguenze giuridiche dell'iniziativa

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe la rinuncia ad acquistare nuovi aviogetti da combattimento fino all'anno 2000.

Le disposizioni costituzionali proposte nell'iniziativa sono rivolte alla Confederazione stessa e il loro scopo giuridico è sufficientemente chiaro: accettate avrebbero effetto immediato e non necessiterebbero di una legge di attuazione.

2 La necessità di nuovi aviogetti da combattimento

Nel messaggio del 18 dicembre 1991 (FF 1992 I 604) e nel Concetto direttivo Esercito 95 (FF 1992 I 729) abbiamo motivato in dettaglio la necessità di acquistare nuovi aviogetti da combattimento. Nel presente messaggio ci limiteremo pertanto a ricapitolare sommariamente i punti principali a favore di un rinnovamento della nostra aviazione militare.

Le dotazioni dell'esercito necessitano di un adeguamento costante all'evoluzione tecnologica, proposto ogni anno al Parlamento mediante i messaggi concernenti l'armamento.

L'acquisto di 34 aviogetti da combattimento FA-18 Hornet rientra nel normale programma di adeguamento tecnologico delle strutture e dei mezzi di difesa dell'esercito. I Mirage III S, in servizio da oltre 25 anni, devono venir sostituiti nella loro funzione di caccia-intercettatori, poiché sono tecnicamente superati e non sono più in grado di soddisfare le esigenze della guerra moderna. Neanche per mezzo di migliorie non si riuscirebbe a portare le loro prestazioni al livello di quelle dei caccia dell'ultima generazione.

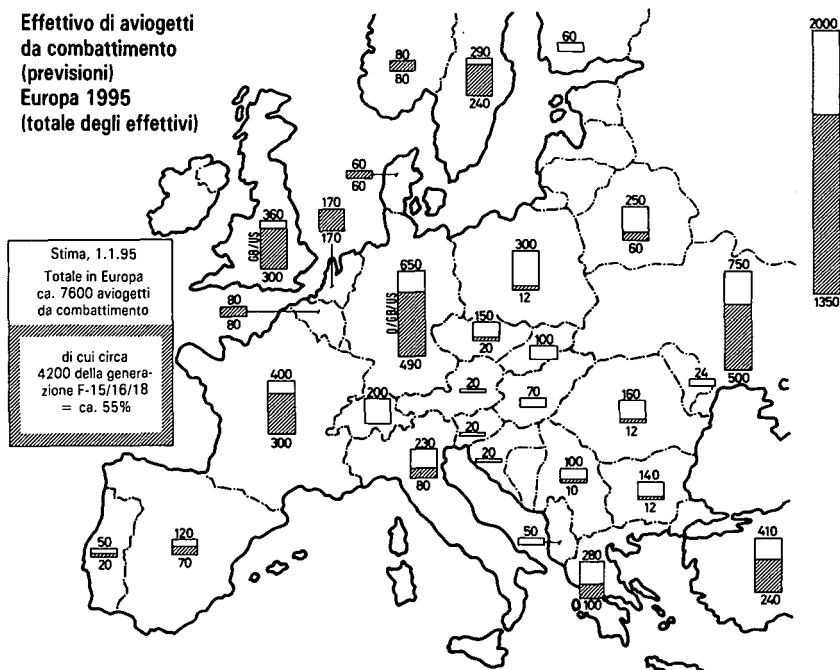
I 110 Tiger F-5 E/F, aerei da caccia destinati alla difesa aerea, non sono utilizzabili in tutte le condizioni atmosferiche e non sempre possono venir impiegati in missioni d'intercettazione. Le loro prestazioni coincidono con quelle dei Mirage III S e sono nettamente inferiori a quelle dei moderni aerei da combattimento.

Anche il parco degli Hunter, che ha oltre 35 anni, deve venir sostituito perché troppo vecchio. In totale sono 130 gli aviogetti superati dal punto di vista tecnico che devono venir sostituiti con 34 nuovi aviogetti.

L'inferiorità degli aviogetti da combattimento di cui disponiamo attualmente può essere illustrata dall'esempio che segue, preso dalle prove eseguite con gli FA-18 nel nostro Paese. Si tratta di uno scontro frontale tra un FA-18 e 4 Mirage III S, a un'altitudine di 6000 metri e ad una velocità di Mach 0,9 (1025 km/h). All'inizio gli aviogetti si trovano a 120 km di distanza l'uno dagli altri. A una distanza di oltre 100 km il pilota dell'FA-18 vede i 4 Mirage sul suo schermo radar. A una distanza di circa 40 km il pilota dell'FA-18 lancia simultaneamente i suoi quattro missili attivi AMRAAM contro i Mirage e subito dopo effettua una virata. I missili raggiungono i Mirage prima ancora che i quattro piloti abbiano avvistato l'avversario sui loro radar e si siano accorti di essere stati attaccati.

Questo esempio mostra chiaramente che i nostri Mirage III S non hanno alcuna possibilità di successo contro i moderni aviogetti da combattimento del tipo FA-18 e che la vita dei nostri piloti è fortemente messa in pericolo. Esperienze fatte all'estero hanno al contrario mostrato che essi hanno un potenziale sufficiente qualora vengano affiancati da FA-18, che possono guidarli verso bersagli che volano ad altezza ridotta o metterli in guardia da pericoli lontani.

Visto che l'acquisto sarà scaglionato sull'arco di diversi anni e che gli aviogetti verranno impiegati per circa trent'anni, il rinnovamento è estremamente urgente. Qualsiasi ritardo renderebbe ancora più accentuate le carenze tecniche dei nostri attuali mezzi di difesa aerea nei confronti dell'aviazione militare di altri Paesi.



Anche dopo l'attuazione dei trattati di disarmo, in parte però non ancora ratificati, in Europa rimangono importanti potenziali moderni di armi. In molti Stati l'aviazione militare viene adeguata dal punto di vista qualitativo. A parte la Svizzera, sono pochissimi i Paesi europei che dispongono unicamente di aviogetti da combattimento degli anni cinquanta-settanta. A seconda dell'evoluzione politica, i potenziali moderni potrebbero costituire presto o tardi una minaccia diretta o indiretta per il nostro Paese. Il previsto rinnovamento dovrebbe permettere alla nostra aviazione militare di assicurare anche in futuro la sovranità aerea, al fine di salvaguardare la nostra neutralità e di assicurare la difesa del nostro spazio aereo in caso di necessità.

La sostituzione di una parte della nostra aviazione militare con moderni aviogetti da combattimento costituisce un elemento essenziale di Esercito 95. La dottrina della difesa dinamica esposta nel Concetto direttivo Esercito 95 prevede la formazione di sforzi principali da parte delle forze difensive, in funzione della minaccia. Questo richiede una grande mobilità delle formazioni, che può essere garantita soltanto se l'esercito dispone di un'efficace protezione aerea. Senza quest'ultima le truppe al suolo e la popolazione civile sarebbero esposte, in caso di conflitto, a gravi pericoli.

Una difesa aerea efficace si compone di elementi fissi ed elementi mobili, ossia di mezzi di difesa contraerea e di aviogetti. I soli sistemi di difesa terra-aria non sono sufficienti. Soltanto l'aviazione militare è in grado, in caso di crisi, di far fronte a un attacco aereo in tempi brevi, di modulare il proprio intervento e di concentrare le forze difensive in un punto nevralgico nello spazio di pochi minuti. La difesa contraerea da terra non può fare altrettanto; essa ha due sole possibilità: sparare o non sparare, ma non è in grado di intercettare aviogetti nemici né può quindi dare l'allarme, ciò che esclude un suo impiego ai fini della salvaguardia della sovranità aerea. È indispensabile una combinazione equilibrata di aviogetti e di sistemi di difesa contraerea per ottenere un effetto dissuasivo e garantire un'efficace protezione aerea. Il solo acquisto di nuovi sistemi di difesa contraerea non costituirebbe per nulla un'alternativa valida all'acquisto degli aviogetti da combattimento.

Rinunciare al rinnovamento della nostra aviazione militare significherebbe dover accettare, in caso di conflitto, la violazione del nostro spazio aereo ad opera di aviogetti stranieri o decidere una collaborazione con altri Paesi per quanto riguarda la difesa aerea. Una tale collaborazione in un campo importante della difesa nazionale sarebbe contraria alla nostra concezione attuale di sicurezza e di neutralità e ci si dovrebbe allora chiedere se, a queste condizioni, sarebbe ancora possibile mantenere la nostra tradizionale neutralità. Noi riteniamo che una modifica tanto importante della nostra politica estera e della nostra politica in materia di sicurezza non dovrebbe avvenire soltanto perché il nostro Paese intende rinunciare a una difesa aerea efficace per motivi di contenimento dei costi.

In base alle considerazioni summenzionate, trattate in dettaglio nel messaggio sul programma d'armamento 1992, riteniamo indispensabile rinnovare in tempi brevi la nostra aviazione militare. Sulla scorta di tale messaggio, il 12 e 17 giugno 1992, le Camere federali hanno approvato l'acquisto degli aviogetti con il decreto seguente (FF 1992 III 892):

Art. 1

¹ L'acquisto di 34 aviogetti da combattimento FA-18 Hornet compreso il materiale rispettivo come proposto nel messaggio (Programma d'armamento 1992) è approvato.

² È aperto un credito d'impegno di 3495 milioni di franchi.

Art. 2

¹ I crediti di pagamento annui sono iscritti a bilancio.

² Il Consiglio federale disciplina le modalità dell'acquisto.

³ Il Consiglio federale si impegna affinché, nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del presente decreto e la votazione sull'iniziativa popolare «per una Svizzera senza FA-18 – contro l'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento», ma al più tardi entro il 1° luglio 1993, i costi derivanti da un eventuale abbandono del progetto d'acquisto non eccedano i 50 milioni già previsti a tale effetto.

3 Valutazione dell'iniziativa

L'obiettivo dichiarato del Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE) è l'abolizione dell'esercito, obiettivo che è stato ribadito recentemente con la presentazione del progetto d'iniziativa «Svizzera senza esercito II». Con l'iniziativa contro il rinnovamento dell'aviazione militare fino all'anno 2000, il GSsE procede coerentemente sulla via del disarmo unilaterale del nostro Paese. L'astensione dall'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento è un passo significativo in questa direzione e riduce la credibilità della nostra volontà di difesa. L'accettazione dell'iniziativa significherebbe il conseguimento di un primo obiettivo parziale dell'azione diretta contro il perno della difesa militare del nostro Paese. L'esercito ne risulterebbe indebolito e sarebbe pregiudicata enormemente la capacità di salvaguardare la nostra sovranità e la nostra indipendenza.

L'iniziativa chiede l'inserimento nella Costituzione federale di disposizioni che prevedono una moratoria per l'acquisto di aviogetti da combattimento: fino all'anno 2000, la Svizzera dovrebbe rinunciare a qualsiasi rinnovamento della propria aviazione militare. Gli intenti dell'iniziativa vanno quindi ben oltre la mera astensione dall'acquistare gli FA-18. Si tratta piuttosto di rinunciare ad una moderna difesa aerea, ossia allo strumento che all'inizio di un conflitto svolge un ruolo decisivo nella dissuasione o, più in là, nello scontro con il nemico.

Popolo e Cantoni sono invitati a considerare le gravi conseguenze derivanti dall'accettazione dell'iniziativa. Il mancato rinnovamento della nostra aviazione militare ormai sorpassata significa una riduzione sostanziale del potenziale di difesa del nostro spazio aereo che può avere come conseguenza a medio termine l'abolizione progressiva dell'aviazione militare.

Sono attualmente in discussione altre tre iniziative o domande di iniziativa atte a ridurre gradualmente l'efficacia del sistema nazionale di difesa: l'iniziativa «40 piazze d'armi sono sufficienti» mina l'efficienza dell'addestramento, l'iniziativa «per un divieto totale di esportazione di armi» l'esistenza stessa delle imprese svizzere attive nell'ambito della difesa, mentre l'iniziativa «per meno

spese militari e più politica di pace» mira alla destabilizzazione della base finanziaria dell'esercito. L'accettazione di queste iniziative determinerebbe la perdita dell'efficacia e della credibilità dell'esercito nel difendere il Paese dalle minacce dall'estero e nel prestare aiuto entro i suoi confini.

4 Conseguenze di un'eventuale accettazione dell'iniziativa

41 Per la politica di sicurezza

Per adempiere la sua missione principale, ossia la prevenzione della guerra e la difesa, l'esercito deve poter disporre di strumenti adeguati. Senza difesa aerea non vi è più accordo tra la missione dell'esercito ed i mezzi a sua disposizione.

La missione della prevenzione della guerra esige tra l'altro misure che facciano capire a qualsiasi Stato coinvolto in un conflitto che non gli è concesso penetrare nel territorio e nello spazio aereo svizzeri, ma che d'altro canto i nostri vicini non devono temere minacce da parte della Svizzera. Un Paese che non prende provvedimenti atti ad assicurare la salvaguardia della sovranità aerea e la protezione efficace del proprio spazio aereo invita in un certo senso le parti potenziali di un conflitto a prendere misure preventive nei confronti di minacce provenienti dal suo spazio aereo insufficientemente protetto. All'estremo, una difesa insufficiente del nostro spazio aereo potrebbe portare con sé il rischio di una guerra aerea tra potenze nemiche sul nostro territorio.

Nella sua qualità di Stato permanentemente neutrale, la Svizzera è tenuta, secondo il diritto internazionale, ad assicurare essa stessa la sua difesa. La credibilità della nostra neutralità armata si commisura alla nostra volontà di garantire l'adempimento dei nostri obblighi di Stato neutrale dotandoci di armamenti adeguati. In materia di difesa aerea ci si aspetta dalla Svizzera lo stesso tipo di impegno di quello fornito o che stanno per fornire altri piccoli Paesi europei quali i Paesi Bassi, la Danimarca, la Svezia e la Finlandia. In caso di conflitto, la Svizzera non può contare che altri Stati le vengano in aiuto per supplire alle carenze del suo apparato difensivo; agendo in tal modo, essa accetterebbe a priori che, in caso di guerra in Europa, la sua neutralità venga violata e che essa stessa venga coinvolta in un conflitto armato. In ultima analisi, essa rinuncerebbe all'immunità offertale in qualità di Stato neutrale.

L'accettazione dell'iniziativa renderebbe necessaria una revisione sostanziale della nostra politica di sicurezza. La Svizzera dovrebbe decidere se cercare una cooperazione militare con gli Stati vicini per garantire la propria difesa aerea, affidando in tal modo a forze armate straniere il compito della difesa della propria sovranità aerea. Una cooperazione di questo tipo metterebbe in questione la credibilità della nostra neutralità attuale. A seconda dell'evoluzione della situazione in materia di sicurezza non si potrebbe pertanto escludere che rinunciando a modernizzare la nostra aviazione militare si andrebbe verso un progressivo abbandono della politica di difesa autonoma sperimentata ormai da molti secoli. Occorre tuttavia essere coscienti del fatto che nessun Paese sarebbe disposto ad assicurare la difesa del nostro spazio aereo e, in caso di con-

flitto, a dividere con noi i suoi mezzi – forzatamente limitati –, senza esigere una controprestazione importante dalla Svizzera. La partecipazione a un'alleanza difensiva comporterebbe sicuramente un tributo molto alto in materia di sforzi militari, anche per quanto concerne la difesa aerea.

42 Per l'esercito

La concezione d'impiego dell'esercito è descritta dettagliatamente nel Concetto direttivo Esercito 95 ed è fondata sul principio, internazionalmente diffuso, per cui un'efficace difesa al suolo può essere garantita soltanto in combinazione con un'efficiente difesa dello spazio aereo.

L'aviazione militare è lo strumento in grado di assicurare la più ampia libertà di manovra nella condotta civile e militare, indispensabile in caso di crisi o di conflitto. È in grado di assumere funzioni di sorveglianza che richiedono maggiore agilità e maggiore incidenza dissuasiva. Nessun altro sistema d'armi dispone d'altrettanta mobilità, connessa ad una capacità di reazione e ad una flessibilità che consentono di formare sforzi principali in qualsiasi settore e in qualsiasi momento. I mezzi della difesa contraerea, legati all'infrastruttura terrestre, non hanno tali capacità.

Rinunciare a un sistema efficace di difesa aerea per accontentarci della difesa al suolo significa mettere in forse la nostra stessa capacità di difesa. Nelle forme moderne di conflitto, sistemi difensivi esclusivamente terrestri non hanno più alcuna chance. La popolazione civile non potrebbe più essere protetta in modo soddisfacente.

Moderni aviogetti da combattimento sono pertanto una componente essenziale per una difesa dinamica del territorio, come descritta nel Concetto direttivo Esercito 95. Fermare l'avanzata delle truppe nemiche, forzarle fuori da nostri confini oppure distruggerle esige mobilità sul campo di battaglia, mobilità che può essere garantita soltanto mediante una forza aerea efficiente.

Senza moderni aviogetti da combattimento, in caso di crisi e di necessità di difendere il territorio nazionale, possiamo prevedere i seguenti scenari:

- inefficienza della prevenzione strategica dei conflitti per carenze dell'apparato difensivo;
- frazionamento del territorio svizzero in singole aree di conflitto; ci si limiterebbe a difendere i settori chiave invece di praticare una difesa dinamica integrale;
- guerra di logoramento con un tributo molto elevato in termini di vittime civili a causa della supremazia aerea del nemico.

La moratoria in materia di acquisto di aviogetti da combattimento ridurrebbe l'efficacia dell'esercito svizzero al punto da creare il rischio di un vuoto difensivo in Europa.

43 Per l'aviazione militare

L'accettazione dell'iniziativa significherebbe per i nostri piloti dover combattere, in caso di conflitto, con mezzi ormai superati e, quindi, con possibilità di sopravvivenza molto limitate. È chiaro che una tale situazione avrebbe conseguenze negative sul reclutamento dei piloti.

L'accettazione dell'iniziativa significherebbe inoltre minori prospettive professionali per i piloti militari di carriera; molti di essi si trasferirebbero nell'aviazione civile. Verrebbero quindi a mancare le premesse affinché possa essere garantito 24 ore su 24, senza indugio e senza ricorrere ai piloti di milizia, un intervento a salvaguardia della sovranità aerea.

D'altra parte si dovrebbe far fronte a una carenza di istruttori di volo in campo militare. A medio termine il reclutamento non potrebbe più essere garantito. Le squadriglie di combattimento potrebbero per qualche anno ancora far ricorso alle riserve, ma poi dovrebbero venir sciolte per mancanza di effettivi. La liquidazione dei vecchi apparecchi senza che vengano sostituiti con aviogetti nuovi comporterebbe conseguentemente l'eliminazione della base delle squadre di vigilanza.

Lo stesso dicasi per gli specialisti incaricati della manutenzione dei velivoli. Il personale altamente specializzato nei campi dell'elettronica e dell'informatica si dirigerebbe verso l'industria privata dove si continua a lavorare con sistemi moderni. Infine, il mancato acquisto dei nuovi aviogetti da combattimento si ripercuoterebbe negativamente anche sull'Ufficio federale degli aerodromi militari e sulla Fabbrica federale d'aeroplani di Emmen: l'assenza di nuove ordinazioni comporterebbe la soppressione di numerosi posti di lavoro.

44 Per l'economia

La partecipazione dell'industria svizzera alla produzione degli FA-18 si traduce in un volume di affari pari a 310 milioni di franchi; i vantaggi indiretti ricavabili in settori che esulano dall'armamento ammontano a più di 2000 milioni di franchi. Il che significa assicurare migliaia di posti di lavoro in Svizzera per una decina di anni.

Oltre alle ordinazioni di prodotti e servizi i vantaggi indiretti che la Svizzera potrà ottenere dalla produzione degli FA-18 si traducono in joint venture, trasferimento di know how e tecnologia, cooperazione nel campo della ricerca e del marketing.

L'impegno assunto dal fabbricante statunitense dell'aviogetto di assegnare all'industria svizzera ordinazioni di partecipazioni indirette può aprirle l'accesso a notevoli mercati di esportazione per i suoi prodotti civili, altrimenti difficilmente penetrabili da parte di imprese straniere. Le industrie svizzere già affermatesi sul mercato statunitense avrebbero l'opportunità di consolidare la loro posizione.

L'acquisto di aviogetti da combattimento è stato deciso per motivi di politica di sicurezza e non già per considerazioni legate al mercato del lavoro. Ma nella precaria situazione economica in cui versa attualmente l'economia sarebbe dar prova di irresponsabilità ignorare i risvolti positivi in materia di occupazione derivanti dall'acquisto degli FA-18.

45 **Sulle finanze federali**

I mutamenti intervenuti nella politica di sicurezza in Europa e il deterioramento delle finanze della Confederazione hanno condotto, nell'ambito del piano finanziario, a fissare un limite alle spese del DMF fino al 1996. Le spese d'armamento sono addirittura inferiori a quelle del 1990. Le spese militari verranno ridotte, fino al 1996, di circa il 15 per cento, le sole spese d'armamento addirittura di oltre il 20 per cento. Nonostante l'acquisto degli aviogetti da combattimento, il DMF contribuirà pertanto in maniera sostanziale al risanamento delle finanze federali.

I mezzi destinati all'acquisto degli aviogetti da combattimento sono compresi nei crediti d'armamento stabiliti nel piano finanziario della legislatura. In funzione del previsto acquisto degli FA-18, i programmi d'armamento sono stati ridimensionati già prima del 1992, mentre altri programmi futuri sono stati posticipati, nella misura di quanto concesso dalla politica di sicurezza. Con ciò si è inteso garantire che l'acquisto degli aviogetti non portasse né ad aumenti delle imposte né a tagli in altri settori di competenza della Confederazione; quali ad esempio l'assistenza sociale.

I 3495 milioni di franchi previsti nel messaggio costituiscono un credito d'impegno atto ad autorizzare la conclusione del contratto con il Governo americano. I pagamenti saranno distribuiti su un arco minimo di sette anni finanziari. L'acquisto degli FA-18 inciderà pertanto sul bilancio del DMF nella misura di circa 500 milioni di franchi all'anno; ossia meno del 10 per cento del bilancio globale del DMF.

In Svizzera, le spese militari incidono nella misura dell'1,5 per cento sul prodotto nazionale lordo: la percentuale più bassa tra quelle degli Stati europei (fatta eccezione per l'Austria).

Se gli aviogetti da combattimento non venissero acquistati, ciò non determinerebbe automaticamente un risparmio; la lacuna esistente nella difesa aerea dovrebbe infatti venir colmata, per quanto possibile, con altri armamenti. I mezzi finanziari destinati agli FA-18 verrebbero utilizzati per la realizzazione di altri, indispensabili progetti d'armamento. Vista l'urgente necessità di rafforzare l'aviazione militare, qualsiasi acquisto suppletivo rappresenterebbe un rapporto costi/profitti più sfavorevole.

5 **Conclusioni**

50 Il «Gruppo per una Svizzera senza esercito» non intende soltanto impedire l'acquisto degli FA-18, bensì persevera nel suo intento di abolire completa-

mente l'esercito. L'unica differenza è che ora il GSsE tenta di ottenere il suo scopo «a rate».

- 51 Un'eventuale accettazione dell'iniziativa non impedirebbe soltanto l'acquisto degli FA-18; con la moratoria in materia di acquisto di aviogetti la Svizzera non potrebbe più rinnovare la sua aviazione militare fino alla fine del secolo.
- 52 Oggi l'aviazione militare svizzera non può adempiere soddisfacentemente il suo compito se non dispone di moderni aviogetti da combattimento. La maggior parte dei Paesi europei rafforzano qualitativamente la loro aviazione militare.
- 53 L'acquisto dei nuovi aviogetti da combattimento deciso dalle Camere federali costituisce un normale acquisto sostitutivo: 130 aviogetti ormai superati vengono sostituiti con 34 nuovi aviogetti.
- 54 L'acquisto dei nuovi aviogetti da combattimento rientra nell'ambito del bilancio ordinario e non comporta spese supplementari per la Confederazione. L'acquisto o meno degli FA-18 non avrà ripercussione alcuna su tasse, istituzioni sociali quali l'AVS, aiuto allo sviluppo ecc.
- 55 I nuovi aviogetti da combattimento costano 3495 milioni di franchi e possono venir impiegati per circa 30 anni. Per ogni anno il costo è quindi di soli 120 milioni di franchi, mentre i costi complessivi per l'acquisto, l'esercizio e la manutenzione incidono in media sul bilancio della Confederazione in misura minore allo 0,5 per cento all'anno.
- 56 La difesa aerea esige sempre un'adeguata combinazione tra aviazione e sistemi di difesa contraerea, per creare un sufficiente effetto dissuasivo e un efficace scudo aereo. La salvaguardia della sovranità aerea in caso di pericolo di conflitto può venir assicurata unicamente per mezzo di aviogetti da combattimento.
- 57 Con una moderna aviazione militare la Svizzera non si assicura soltanto la capacità di difendersi autonomamente, bensì rafforza anche la sua solidarietà verso gli altri Stati europei in materia di politica di sicurezza.
- 58 Se la moratoria in materia di aviogetti venisse accettata, il nostro Paese dovrebbe, a seconda dell'evoluzione in materia di politica di sicurezza, rivedere la sua politica di neutralità.
- 59 Attualmente, la Svizzera non è esposta ad alcuna minaccia. Il futuro non è però prevedibile. Un rinnovamento della nostra aviazione militare non significa rilanciare la corsa agli armamenti bensì essere pronti ad affrontare eventuali pericoli futuri.
- 60 L'acquisto di nuovi aviogetti da combattimento è dettato da ragioni di politica di sicurezza. Non va però trascurato il fatto che esso determinerebbe per l'industria svizzera un volume di affari pari a circa 310 milioni di franchi in seguito ad una sua partecipazione diretta alla fabbricazione degli aviogetti. Inoltre, si avrebbero affari compensatori dell'ordine di 2000 milioni di franchi. Queste ordinazioni garantirebbero migliaia di posti di lavoro per oltre 10 anni.

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno preso conoscenza del Rapporto 90 sulla politica di sicurezza e del Concetto direttivo Esercito 95, approvandoli a chiara maggioranza. Hanno inoltre pure approvato il programma d'armamento 1992. È pertanto doveroso proporre a popolo e Cantoni di respingere l'iniziativa.

5448

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento»

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
esaminata l'iniziativa popolare «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento», depositata il 1° giugno 1992¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 ottobre 1992²⁾,
decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento» è dichiarata valida ed è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa popolare ha il tenore seguente:

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Disposizioni transitorie art. 20 (nuovo)

¹ Fino al 2000, la Confederazione si astiene dall'acquistare nuovi aviogetti da combattimento.

² Per nuovi aviogetti s'intendono quelli il cui acquisto è deciso dall'Assemblea federale tra il 1° giugno 1992 e il 31 dicembre 1999.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.

5449

¹⁾ FF 1992 III 1311

²⁾ FF 1992 VI 391