

05.018

**Messaggio
a sostegno del decreto federale concernente l'invio
di mezzi di trasporto aereo dell'esercito per appoggiare
l'assistenza umanitaria dell'UNHCR in Indonesia**

del 2 febbraio 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice concernente l'invio di mezzi di trasporto aereo dell'esercito per appoggiare l'assistenza umanitaria dell'UNHCR in Indonesia.

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

2 febbraio 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'onda di maremoto che il 26 dicembre 2004 ha colpito le coste dell'Oceano Indiano ha causato oltre 200 000 morti.

Il 30 dicembre 2004, il Consiglio federale ha stanziato un credito aggiuntivo dell'ammontare di 25 milioni di franchi per le prestazioni umanitarie della Svizzera a favore delle vittime della catastrofe. Dal 26 dicembre 2004, la Svizzera, sotto la direzione del Delegato per l'aiuto umanitario, offre aiuti d'urgenza sul posto. La prima seduta dello stato maggiore di crisi del DFAE si è svolta già tre ore dopo l'arrivo della notizia del maremoto. Poco più tardi, il DFAE ha attivato una hotline. Il 30 dicembre 2004, per incarico dello stato maggiore di crisi del DFAE, 24 specialisti del Disaster Victims Identification Team del DFGP sono partiti alla volta della Thailandia dove hanno appoggiato le autorità locali nell'identificazione dei corpi. Dal 1° gennaio 2005, il DDPS appoggia la DSC con proprio personale. Inoltre, è stato messo a disposizione materiale militare (beni di soccorso per la vita quotidiana e la sopravvivenza) per un valore di 1,3 milioni di franchi svizzeri.

Il 6 gennaio 2005, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), per far fronte alle conseguenze dell'onda di maremoto del 26 dicembre 2004, ha rivolto alla Svizzera una richiesta d'aiuto per ottenere mezzi di trasporto aereo del DDPS in appoggio alla missione dell'UNHCR a favore della popolazione locale in Indonesia. Si tratta in particolare di trasportare beni di soccorso, di garantire la mobilità degli specialisti dell'UNHCR nell'area sinistrata e, se necessario, di eseguire evacuazioni mediche (MEDEVAC).

Il 7 gennaio 2005, in occasione di una conferenza telefonica il Consiglio federale ha deciso di appoggiare sussidiariamente gli aiuti umanitari dell'UNHCR con tre elicotteri da trasporto dell'esercito svizzero per una durata massima di tre mesi e con un effettivo massimo di 50 persone. L'impiego avviene sotto forma di impiego in servizio d'appoggio all'estero a favore dell'UNHCR. Poiché l'impiego durerà probabilmente più di tre settimane, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 della legge militare, esso dovrà essere approvato dall'Assemblea federale nella prossima sessione.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

L'onda di maremoto prodottasi il 26 dicembre 2004 nell'Oceano Indiano ha causato oltre 200 000 morti. Decine di migliaia di persone, tra cui migliaia di turisti, risultano ancora disperse. Il maremoto ha causato immani devastazioni in dieci Paesi (Indonesia, Sri Lanka, Thailandia, Maldive, India, Bangladesh, Malaysia, Somalia, Kenya e Seychelles).

Le conseguenze di questa catastrofe pongono le organizzazioni internazionali, la comunità internazionale e le autorità locali di fronte a gigantesche sfide a lungo termine. In questa situazione, anche la Svizzera risulta essere straordinariamente sollecitata.

Il 30 dicembre 2004, il Consiglio federale ha stanziato un credito aggiuntivo dell'ammontare di 25 milioni di franchi svizzeri per prestazioni umanitarie supplementari a favore delle vittime della catastrofe. Dal 26 dicembre 2004, la Svizzera, sotto la direzione del Delegato per l'aiuto umanitario, offre aiuti d'urgenza sul posto. La prima seduta dello stato maggiore di crisi del DFAE si è svolta già tre ore dopo l'arrivo della notizia del maremoto. Poco più tardi, il DFAE ha attivato una hotline. Il 30 dicembre 2004, per incarico dello stato maggiore di crisi del DFAE, 24 specialisti del Disaster Victims Identification Team del DFGP sono partiti alla volta della Thailandia, dove hanno appoggiato le autorità locali nell'identificazione dei corpi. Dal 1° gennaio 2005, il DDPS appoggia la DSC con proprio personale. Inoltre, è stato messo a disposizione materiale militare (beni di soccorso come gruppi elettrogeni, materiale sanitario ecc.) per un valore di 1,3 milioni di franchi svizzeri.

Il 6 gennaio 2005, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), per far fronte alle conseguenze dell'onda di maremoto del 26 dicembre 2004, ha rivolto alla Svizzera una richiesta d'aiuto per ottenere mezzi di trasporto aereo del DDPS in appoggio alla missione dell'UNHCR a favore della popolazione locale in Indonesia. Si tratta in particolare di trasportare beni di soccorso, di garantire la mobilità degli specialisti dell'UNHCR nell'area sinistrata e, se necessario, di eseguire evacuazioni mediche (MEDEVAC).

Il 7 gennaio 2005, in occasione di una conferenza telefonica il Consiglio federale ha deciso di appoggiare sussidiariamente gli aiuti umanitari dell'UNHCR con tre elicotteri da trasporto e un effettivo massimo di 50 militari.

1.2 Situazione in materia di sicurezza

La regione di Aceh, a maggioranza islamica, situata sull'isola indonesiana di Sumatra, è stata per lungo tempo teatro di una guerra di secessione condotta principalmente tra il Movimento di liberazione di Aceh (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) e il Governo centrale di Giacarta. Dalla controffensiva delle truppe governative del maggio 2003, la regione è considerata ampiamente sotto il controllo del Governo centrale indonesiano.

Entrambe le parti in conflitto hanno ufficialmente accettato di sospendere momentaneamente le ostilità. Il rischio residuo di attentati contro un impiego svizzero è pertanto considerato limitato a breve termine (per il trimestre in questione). A Sumatra le forze armate indonesiane vengono attualmente rafforzate e impiegate per compiti di protezione a favore dei soccorritori civili e militari stranieri.

In Indonesia sussiste un pericolo terroristico generale per gli interessi occidentali da parte della Jemaah Islamiah, che avrebbe collegamenti con Al Qaida. Tuttavia, attualmente non è segnalata alcuna presenza della Jemaah Islamiah nella regione di Aceh.

1.3 Prestazioni offerte finora dal DDPS

Nel periodo tra il 27 dicembre 2004 e il 4 gennaio 2005, l'esercito ha appoggiato il DFAE, rispettivamente la DSC, con tre impiegati del settore della Sanità militare, con impiegati del settore della psichiatria/psicologia militare, con membri del Servizio della Croce Rossa per l'esercizio della hotline del DFAE nonché con un coordinatore e due medici (in Sri Lanka e India) dell'Accademia svizzera integrata per la medicina militare e in caso di catastrofe (ASIMC).

Dal 1° gennaio 2005, un ufficiale di stato maggiore generale è stato distaccato presso lo stato maggiore di crisi del DFAE. Dal 3 gennaio è stato raggiunto da un secondo ufficiale di stato maggiore generale. Entrambi appoggiano il capo dello stato maggiore di crisi nella pianificazione e servono da ufficiali di collegamento con il DDPS.

Due ufficiali, uno in Sri Lanka e uno in Indonesia, sono attualmente impiegati a favore delle Nazioni Unite come coordinatori della cooperazione civile-militare (CIMCoord, per due mesi al massimo). Mezzi e personale delle Forze aeree sono stati impiegati a favore del Servizio di trasporto aereo della Confederazione.

Conformemente al catalogo delle necessità allestito dalla DSC, attingendo alle scorte dell'esercito sono state fornite circa 38 tonnellate di materiale, soprattutto articoli per la vita quotidiana e la sopravvivenza, tra le quali 12 tonnellate di materiale sanitario (soprattutto medicinali), per un valore complessivo di 1,38 milioni di franchi.

Per il momento le conseguenze finanziarie (personale e materiale) non sono quantificabili con precisione, tuttavia attualmente si ritiene che saranno compensate nel quadro dei crediti stanziati per il 2005 a favore del settore della Difesa. Non graveranno sul credito aggiuntivo di 25 milioni di franchi svizzeri per le prestazioni umanitarie a favore delle vittime della catastrofe.

1.4 Impiego di un distaccamento dell'esercito con elicotteri da trasporto

Il 6 gennaio 2005, sulla base della domanda presentata dall'UNHCR, il DDPS ha avviato la pianificazione dell'impiego di un distaccamento dell'esercito dotato di mezzi di trasporto aereo per appoggiare l'assistenza umanitaria in Indonesia. Dopo la dimostrazione della fattibilità del progetto sotto il profilo militare, il Consiglio federale ha deciso il pertinente impiego.

Dal 10 gennaio 2005, un effettivo massimo di 50 militari e tre elicotteri da trasporto Super Puma sono stati trasferiti nella zona disastrosa per essere impiegati sussidiariamente a favore dell'UNHCR.

Il distaccamento comprende:

- un comandante nazionale, un sostituto del comandante nazionale;
- uno stato maggiore del comandante nazionale: 5 militari;
- un elemento di trasporto aereo: 25 militari;
- un elemento di sicurezza: 10 militari;
- un elemento logistico: 8 militari.

La grande distanza dall'area sinistrata ha richiesto il trasporto degli elicotteri Super Puma fino in Indonesia mediante velivoli da trasporto noleggiati.

L'impiego dei tre elicotteri Super Puma non ha di principio alcuna conseguenza sulle prestazioni a favore dell'impiego dell'esercito al WEF 05 e sugli impieghi di promovimento della pace in corso. Occorre tenere in considerazione determinate restrizioni dell'esercizio di volo con elicotteri da trasporto in Svizzera durante il WEF 05. Il servizio di picchetto per gli impieghi di ricerca e di salvataggio (SAR) in Svizzera rimane garantito senza alcuna limitazione.

1.5 Disciplinamento della cooperazione e questioni relative allo statuto

L'esecuzione dell'operazione ha reso necessaria la conclusione di accordi internazionali con le organizzazioni internazionali e gli Stati interessati.

1.5.1 UNHCR

Sulla base della decisione del Consiglio federale del 7 gennaio 2005, con l'UNHCR è stato negoziato un accordo sulle prestazioni che disciplina i dettagli della cooperazione durante l'impiego nonché le questioni di responsabilità.

1.5.2 Indonesia

Tra la Svizzera e l'Indonesia non vi era finora alcun accordo concernente la cooperazione in materia d'aiuto in caso di catastrofe. Dopo la decisione del Consiglio federale è stato necessario avviare i pertinenti negoziati con le autorità indonesiane, allo scopo di dare all'operazione adeguate basi in materia di diritto internazionale. In uno scambio di note è stato concordato che ai militari sarà garantito lo statuto del personale amministrativo e tecnico di un'ambasciata conformemente alla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche.

È stato parimenti concordato che il Governo indonesiano garantisce la sicurezza del distaccamento dell'esercito svizzero. Di conseguenza, attualmente non è necessario un armamento del distaccamento, che, in caso di mutamento della situazione, può però essere ordinato in ogni momento dal DDPS d'intesa con il DFAE.

Le parti rinunciano reciprocamente alle rivendicazioni per danni. La Svizzera si assume i costi dell'operazione. In caso di infortuni aeronautici, il Governo svizzero può partecipare a tutte le inchieste come osservatore e ha pure la facoltà di ordinare inchieste supplementari. L'accordo è per il momento limitato fino al 26 marzo 2005, ma può essere prorogato se entrambe le parti lo desiderano.

1.5.3 Francia

Per la logistica del distacco svizzero è stato concluso un accordo tecnico (*Arrangement technique*) con la Francia. È stata concordata una cooperazione logistica con il distacco francese operativo sul posto (*Détachement de l'Aviation Légère de l'Armée de Terre*, ALAT).

1.6 Situazione giuridica

1.6.1 Servizio d'appoggio all'estero

L'impiego è conforme alla missione dell'esercito stabilita dall'articolo 1 capoverso 3 lettera b della legge militare (LM):

«Quando i loro mezzi non sono più sufficienti, [l'esercito] coadiuva le autorità civili:

- b. nel far fronte ad altre situazioni straordinarie, segnatamente in caso di catastrofi nel Paese o all'estero».

Il distacco dell'esercito destinato ad appoggiare l'aiuto dell'UNHCR in Indonesia è impiegato nel quadro di un impiego in servizio d'appoggio all'estero per appoggiare l'assistenza umanitaria ai sensi dell'articolo 69 capoverso 1 LM e dell'ordinanza sull'aiuto in caso di catastrofe all'estero (OACata). Un simile impiego avviene su richiesta dei singoli Stati o di organizzazioni internazionali; nel caso presente, tale premessa è soddisfatta dalla domanda presentata dall'UNHCR.

Conformemente all'articolo 69 capoverso 3 LM il servizio d'appoggio all'estero è volontario.

1.6.2 Competenza

La competenza in materia di chiamata in servizio per un impiego in servizio d'appoggio all'estero spetta al Consiglio federale (art. 70 cpv. 1 lett. a LM).

Il 7 gennaio 2005, il Consiglio federale ha deciso di:

- mettere a disposizione dell'UNHCR tre elicotteri da trasporto e un effettivo massimo di 50 militari per appoggiare l'assistenza umanitaria a Sumatra/Indonesia;
- limitare a tre mesi al massimo l'impiego sussidiario a favore dell'UNHCR, iniziato il 10 gennaio 2005;
- armare per l'autoprotezione i militari impiegati;
- autorizzare il capo del DDPS a interrompere in ogni momento l'impiego;

- autorizzare il DDPS a chiedere la copertura delle eventuali maggiori uscite nel quadro di un supplemento, nel caso in cui non potessero essere compensate dal settore della Difesa;
- autorizzare il DDPS a concludere con i partner tutti gli accordi tecnici necessari in relazione con l'impiego;
- incaricare il DDPS, in collaborazione con il DFAE, di elaborare il pertinente messaggio all'attenzione del Parlamento, nel caso in cui l'impiego duri più di tre settimane;
- incaricare la Cancelleria federale di annunciare preventivamente l'affare in procedura speciale per la sessione primaverile 2005;
- incaricare il DDPS, in collaborazione con il DFAE e la Cancelleria federale, di informare il pubblico.

Poiché l'impiego durerà prevedibilmente più di tre settimane, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM dev'essere approvato dall'Assemblea federale nella prossima sessione. Di conseguenza, il 2 febbraio 2005 il Consiglio federale ha deciso anche quanto segue:

1. Sulla base della nuova situazione, l'impiego per appoggiare l'assistenza umanitaria dell'UNHCR a Sumatra/Indonesia, deciso dal Consiglio federale il 7 gennaio 2005, avviene senz'armi. In caso di mutamento della situazione, il DDPS, d'intesa con il DFAE, può ordinare in ogni momento l'armamento dei militari interessati.
2. Il messaggio e il disegno di decreto federale concernente l'invio di mezzi di trasporto aereo dell'esercito per appoggiare l'assistenza umanitaria dell'UNHCR in Indonesia sono approvati.
3. La segreteria dell'Assemblea federale è informata in merito alla pubblicazione del messaggio mediante l'avviso della Cancelleria federale.

Nella seconda decisione del Consiglio federale e nel presente messaggio, «Sumatra» è stata sostituita con «Indonesia» in quanto Stato beneficiario delle prestazioni.

Il capo del DDPS, sulla base di una valutazione della situazione in materia di politica di sicurezza, ha in ogni momento la possibilità di ordinare il ritiro dei militari svizzeri. Il DFAE dev'essere coinvolto in tale valutazione della situazione e nei processi decisionali.

2 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale

Per il momento, le ripercussioni finanziarie non sono ancora quantificabili con precisione. Secondo una prima stima sommaria, la spesa complessiva ammonterà a 20 milioni di franchi. Tale importo comprende i costi supplementari connessi con l'impiego (3 mio fr.), segnatamente per le rotazioni, le spese, eventuali danni e il trasporto di andata e ritorno dei militari. Le spese rimanenti (17 mio fr.) sarebbero comunque assunte dal DDPS, indipendentemente dall'impiego (costi per il materiale e il personale).

Attualmente si considera che tanto i costi supplementari di 3 milioni di franchi connessi con l'impiego quanto la spesa complessiva di 20 milioni di franchi possono

essere compensati nel limite di spesa del settore dipartimentale Difesa, ossia nel quadro dei crediti già stanziati dall'Assemblea federale.

Il fabbisogno temporaneo di personale è coperto mediante la redistribuzione del personale professionista esistente e non è necessario alcun posto supplementare.

3 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel Rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 del 25 febbraio 2004 (FF 2004 969).

4 Forma dell'atto legislativo

Il presente decreto federale costituisce un atto unico dell'Assemblea federale espressamente previsto in una legge federale (art. 70 cpv. 2 LM). Poiché esso non ha carattere normativo né sottostà a referendum, è emanato sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost., art. 29 cpv. 1 LParl).