99.060

**Messaggio
sul decreto federale concernente la proroga dell'impiego
dell'esercito a protezione di installazioni minacciate**

del 23 giugno 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale concernente la proroga dell'impiego dell'esercito a protezione di installazioni minacciate.

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

23 giugno 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

Visti gli atti di violenza ad opera di membri e simpatizzanti del «Partito dei lavoratori del Kurdistan» (PKK) e in particolare gli attacchi a rappresentanze diplomatiche di Stati esteri nonché a installazioni e a organizzazioni internazionali, il 1° marzo 1999 il Consiglio federale ha deciso di mettere a disposizione dei Cantoni e delle città che ne avevano fatto richiesta truppe destinate a sgravare e a rafforzare le forze di polizia. L'impiego della truppa era dapprima stato previsto per una durata di quattro mesi e come servizio d'appoggio. Il relativo decreto è stato approvato dall'Assemblea federale nella sessione straordinaria del mese di aprile del 1999.

La minaccia che incombe sulle installazioni da proteggere in Svizzera va presa in considerazione fintanto che perdurano sia il processo contro il capo del PKK Öcalan sia le tensioni nei Balcani. Alla luce di tale situazione, il 31 maggio 1999 il Consiglio federale ha deciso di prolungare il periodo d'impiego dell'esercito per l'adempimento dei compiti di sorveglianza e di assistenza.

Secondo l'articolo 70 capoverso 2 della legge militare, l'impiego dell'esercito e la proroga del medesimo devono essere approvati dall'Assemblea federale nella sessione successiva se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane. Se l'impiego si conclude prima della fine della sessione, il Consiglio federale presenta un rapporto. Data la situazione attuale, si dà per scontato che l'impiego dell'esercito durerà più di tre settimane. Occorre quindi chiedere l'approvazione del Parlamento.

Con l'adozione del presente decreto federale semplice, il Parlamento approverebbe la decisione del Consiglio federale del 31 maggio 1999 sulla proroga dell'impiego dell'esercito volto a sgravare le forze di polizia da compiti di sorveglianza a protezione delle installazioni minacciate. Si propone inoltre al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati di limitare la durata di tale impiego sino al 30 aprile 2000, analogamente a quanto previsto per il servizio di assistenza a favore dei richiedenti l'asilo.

Messaggio

1 Parte generale

11 Situazione iniziale

Visti gli atti di violenza commessi da membri e simpatizzanti del «Partito dei lavoratori del Kurdistan» (PKK) e in particolare gli attacchi a rappresentanze diplomatiche di Stati esteri nonché a installazioni e a organizzazioni internazionali, il 1° marzo 1999 abbiamo deciso di mettere a disposizione dei Cantoni e delle città che ne avevano fatto richiesta truppe destinate a sgravare e a rafforzare le forze di polizia. Avevamo ordinato l'impiego della truppa come servizio d'appoggio per un periodo di quattro mesi. Quanto alle altre modalità rinviamo alle spiegazioni di cui al numero 3 del messaggio dell'8 marzo 1999 a sostegno di un decreto federale concernente l'impiego dell'esercito a protezione di installazioni minacciate (FF 1999 2570).

Con decisioni del 20 e del 21 aprile 1999, il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale hanno approvato l'impiego dell'esercito (FF 1999 2683).

12 Situazione attuale e possibile evoluzione

La situazione in materia di sicurezza interna è tuttora influenzata dagli eventi - per il momento ancora isolati, ma si teme un deterioramento nei mesi a venire - legati alla questione curda (processo Öcalan) e al conflitto nel Kosovo. Fonte di preoccupazione è soprattutto la concomitanza delle possibili conseguenze dei due focolai di crisi, visto il pericolo di escalation. Il concorso dei due fattori di minaccia espone gli organi di sicurezza svizzeri a un'importante sfida che potrebbe protrarsi nel tempo.

Processo Öcalan

Negli ultimi tempi le attività dei curdi in Europa e in Svizzera sono state nella maggior parte dei casi pacifiche. Il PKK si è infatti attenuto alla sua strategia «Guerra in Turchia e iniziative politiche (in vista del processo Öcalan) in Europa». Con l'avvio del processo e con la richiesta della pena di morte per Öcalan è tuttavia aumentata anche la disponibilità latente dei gruppi estremisti curdi a ricorrere alla violenza. Il successo dei nazionalisti nelle elezioni parlamentari turche (posizione più rigida della Turchia nei confronti del conflitto con i curdi) e la richiesta della pena di morte per due ex capi di spicco del PKK (con cui si è creato un precedente per il processo Öcalan) già erano elementi forieri dell'acuirsi della situazione.

L'evoluzione della situazione dipende in ampia misura dallo svolgimento e dall'esito del processo contro il capo del PKK. Durante tutte le fasi del processo, ma soprattutto dopo la pronuncia della sentenza, occorre attendersi proteste violente da parte dei curdi. Tanto più severa sarà la condanna per Öcalan quanto più aspri saranno gli atti di violenza. Diversi indizi lasciano presagire che una condanna alla pena capitale o l'eventuale esecuzione della sentenza scatenerebbe un'ondata di violenza anche in Europa.

Dati gli eventi verificatisi nel Kosovo e nel resto della Jugoslavia e in considerazione del fatto che nel nostro Paese sono presenti oltre 300 000 persone provenienti dall'ex Jugoslavia (di cui circa 200 000 provenienti dal Kosovo), per il momento la situazione della Svizzera dal profilo della sicurezza va considerata relativamente tranquilla. Il clima tra i diversi gruppi di popolazione provenienti dall'ex Jugoslavia è però contraddistinto da una costante tensione. Sinora vi sono stati soltanto atti di violenza isolati; il crescente afflusso di rifugiati dal Kosovo (e probabilmente tra breve anche dalla Serbia) potrebbe tuttavia comportare a breve termine un deterioramento della situazione. Vi sono inoltre indizi che fanno temere un incremento della xenofobia e degli atti a sfondo xenofobo (nel 1999 sono già state compiute cinque azioni contro edifici che ospitano richiedenti l'asilo, mentre nel 1997 e nel 1998 si erano registrati soltanto 3 casi l'anno).

13 Proroga dell'impiego dell'esercito

Grazie ai compiti di sorveglianza assegnati all'esercito è stato possibile attuare in misura sufficiente i provvedimenti di protezione delle rappresentanze estere imposti dal diritto internazionale pubblico. Le esperienze fatte negli ultimi mesi per quanto concerne l'impiego dell'esercito possono essere valutate positivamente per tutte le parti coinvolte.

In considerazione dell'inizio del processo Öcalan e data la situazione tuttora tesa nel Kosovo si pone nuovamente la questione se occorra prorogare l'impiego dell'esercito per compiti di sorveglianza oltre il 1° luglio 1999.

In virtù del principio della sussidiarietà, previsto dall'articolo 67 capoverso 2 della legge militare (RS 510.10) per quanto concerne il servizio d'appoggio a favore di autorità civili, l'esercito presta aiuto soltanto nella misura in cui le autorità civili non sono più in grado di far fronte ai loro compiti per mancanza di personale, di materiale o di tempo.

L'evoluzione probabile della minaccia parla a favore del mantenimento, perlomeno in un prossimo futuro, delle misure di sicurezza intese a proteggere gli oggetti minacciati. Gli organi di sicurezza svizzeri continueranno quindi a essere messi a dura prova. Dato il carattere nazionale, durevole e multiforme della minaccia, un impiego intercantonale della polizia per concentrare le forze nella lotta contro un pericolo sarebbe inadeguato. L'invio di funzionari di polizia nei Cantoni esposti indebolirebbe infatti i dispositivi di sicurezza negli altri Cantoni. Oggi non è inoltre possibile impiegare la maggior parte degli agenti di polizia per compiti di protezione; a livello svizzero occorre mantenere a disposizione una riserva di agenti che possa, se del caso, essere impiegata per interventi intercantionali. Di recente è stato chiaramente dimostrato che i corpi di polizia svizzeri raggiungono presto i limiti delle loro capacità se impegnati in più interventi di polizia di sicurezza simultanei e di lunga durata.

In simili circostanze è opportuno e necessario prorogare oltre il 1° luglio 1999 l'impiego dell'esercito a protezione di installazioni minacciate. Il 31 maggio 1999 abbiamo quindi approvato, in linea di principio, la proroga del servizio d'appoggio dell'esercito. Abbiamo incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e

dello sport (DDPS) di adottare le misure di pianificazione necessarie per garantire l'impiego di 800 militari sino alla fine di aprile del 2000. Abbiamo inoltre affidato al comitato di sicurezza del nostro Consiglio il compito di fissare le priorità d'intervento della truppa a favore della sorveglianza o dell'assistenza dei richiedenti l'asilo.

14 Necessità di un decreto federale

Il nostro decreto si fonda sull'articolo 70 della legge militare (RS 510.10), strettamente connesso con l'articolo 102 numero 11 della Costituzione federale (Cost.). Riguardo all'obbligo di ottenere l'approvazione delle Camere per utilizzare l'esercito e prorogarne l'impiego rinviamo alle spiegazioni di cui al numero 14 del messaggio dell'8 marzo 1999 a sostegno di un decreto federale concernente l'impiego dell'esercito a protezione di installazioni minacciate.

Le recenti decisioni del nostro Consiglio di impiegare l'esercito per assicurare l'assistenza di richiedenti l'asilo e la protezione di installazioni minacciate (FF 1998 4443 e FF 1999 2570) hanno suscitato discussioni per quanto concerne le modalità di approvazione da parte delle Camere federali. Si trattava segnatamente di sapere se il decreto dell'Assemblea federale potesse contenere un'autorizzazione formale per il nostro Consiglio di prorogare sino a una data determinata l'impiego della truppa, rispettivamente se il decreto del Parlamento dovesse contenere indicazioni su durata e portata dell'impiego.

Per rispondere a tale quesito, l'Ufficio federale di giustizia, ha presentato una perizia alle Commissioni della politica di sicurezza del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Detta perizia precisa che, considerate le attuali competenze costituzionali e legali, un decreto dell'Assemblea federale concernente l'impiego dell'esercito per il servizio d'appoggio deve fissare scopo, portata e durata dell'impiego della truppa. Il Parlamento non deve quindi limitarsi ad approvare il dispositivo della nostra decisione. Si propone anzi che il decreto federale distingua tra l'approvazione dell'impiego già avvenuto e le condizioni di un'eventuale proroga.

15 Procedura preliminare

Per sua natura il presente messaggio non poteva essere oggetto di una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate. È tuttavia stato elaborato in stretta collaborazione con i servizi competenti del DDPS e del DFGP.

2 Parte speciale

Articolo 1

Come rilevato al numero 14, un impiego della truppa per il servizio d'appoggio già ordinato dal nostro Collegio - ma anche la sua proroga - devono essere approvati a posteriori (cfr. le spiegazioni di cui al n. 14 del messaggio dell'8 marzo 1999 a sostegno di un decreto federale concernente l'impiego dell'esercito a protezione di installazioni minacciate [FF 1999 2570 seg.]).

Articolo 2

Con questa disposizione proponiamo di limitare espressamente nel decreto federale la durata dell'impiego dell'esercito. Le truppe sarebbero impiegate al più tardi fino al 30 aprile 2000 per assicurare la protezione di installazioni minacciate.

Come rilevato al numero 13, il DDPS mette a disposizione del DFGP sino alla fine di aprile del 2000 un contingente di 800 militari che svolgeranno a titolo sussidiario compiti di sorveglianza e di assistenza. Le priorità sono fissate dal comitato di sicurezza del nostro Consiglio. L'impiego dell'esercito a protezione di installazioni minacciate terminerà non appena scomparso il rischio per la sicurezza che l'ha motivato.

Dopo l'attuazione di un piano di pace per il Kosovo è prevedibile una riduzione delle misure di sicurezza disposte dalla Confederazione. Per quanto riguarda invece il processo Öcalan non è ancora possibile stabilire se la situazione si calmerà. Nei prossimi mesi il DFGP dovrà quindi ancora poter contare sulla collaborazione dell'esercito per proteggere le installazioni minacciate.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

La messa a disposizione permanente di 800 persone per mansioni di assistenza e sorveglianza richiede la chiamata in servizio supplementare di unità delle formazioni d'allarme, l'entrata in servizio anticipata di tre reggimenti circa (dal 2000 a fine 1999) e la messa di picchetto di un reggimento di fanteria tra Natale e Capodanno.

Detti provvedimenti sono economicamente sostenibili per l'esercito di milizia, suscettibili di raccogliere il necessario consenso politico all'interno del Paese e accettabili, dal profilo personale, per i militi interessati.

Le spese supplementari cagionate dalla proroga dell'impiego dell'esercito sono a carico del DDPS. I servizi supplementari e anticipati vanno registrati separatamente.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è menzionato nel rapporto sul programma di legislatura 1995-1999 del 18 marzo 1996. Il presente decreto sull'impiego dell'esercito a protezione di installazioni minacciate costituisce tuttavia un importante obiettivo di politica statale.

5 Basi giuridiche

51 Costituzionalità

Il decreto federale proposto è conforme alla Costituzione. Si fonda infatti sull'articolo 85 numero 9 Cost.

52 Forma giuridica

Conformemente agli articoli 4-8 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11), il decreto proposto riveste la forma di decreto federale semplice. Non è quindi di obbligatorietà generale. Per i decreti semplici il referendum non può essere chiesto (art. 8 cpv. 2 LRC).

Secondo l'articolo 70 capoverso 2 della legge militare, l'impiego dell'esercito deve essere approvato dall'Assemblea federale nella sessione successiva. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati dovrebbero quindi decidere al più tardi nella sessione autunnale, nell'ambito di una procedura parlamentare accelerata (procedura speciale).