

09.038

Messaggio

concernente il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero nell'ambito dell'operazione NAVFOR Atalanta dell'Unione europea nonché la modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare

del 22 aprile 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero nell'ambito dell'operazione NAVFOR Atalanta dell'Unione europea nonché il disegno di modifica della legge militare.

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

22 aprile 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Negli ultimi dodici mesi sono considerevolmente aumentati gli atti di pirateria compiuti contro navi mercantili e da diporto al largo del Corno d'Africa e nel golfo di Aden (tra Somalia e Yemen). Per far fronte a questa minaccia, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato una serie di risoluzioni volte a migliorare l'efficacia della lotta alla pirateria.

L'Unione europea ha preso il testimone di una prima operazione della NATO e ha deciso il varo dell'operazione militare NAVFOR Atalanta (operazione Atalanta). Con tale operazione ci si propone in primo luogo di proteggere le navi del Programma alimentare mondiale (PAM) e gli altri convogli marittimi umanitari, in secondo luogo di offrire protezione ai mercantili vulnerabili e infine di combattere la pirateria al largo delle coste somale. L'operazione Atalanta costituisce uno dei contributi dell'UE alla stabilizzazione del Corno d'Africa.

Come gli altri Stati membri dell'ONU, anche la Svizzera è stata invitata dal Consiglio di sicurezza a dare il suo contributo alla protezione delle navi noleggiate dal PAM e alla lotta contro la pirateria nelle acque al largo della Somalia. Un contributo sostanziale della Svizzera non solo costituirebbe un importante gesto di solidarietà internazionale, ma permetterebbe anche di difendere gli interessi strategici della Svizzera, e più in particolare la libertà di commercio della flotta mercantile, a favore della quale la Confederazione ha stanziato investimenti importanti negli ultimi cinquant'anni.

La partecipazione di militari svizzeri (30 persone al massimo per una durata di un anno) si fonda sull'articolo 69 capoversi 1 e 2 della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare (servizio d'appoggio a operazioni di assistenza umanitaria e servizio d'appoggio per la salvaguardia di interessi svizzeri all'estero).

In virtù delle caratteristiche particolari dell'operazione Atalanta, la Svizzera beneficia dell'aiuto della comunità internazionale per la protezione dei propri interessi, ma non è tenuta a fornire una prestazione equivalente. Il nostro Paese non potrà sempre contare, tuttavia, su simili presupposti. Poiché il fenomeno dei cosiddetti Stati fragili o falliti («failed states») è in crescita, è probabile che in futuro avranno luogo analoghe operazioni di polizia internazionale. Come gli altri Paesi, anche la Svizzera è vulnerabile di fronte al pericolo rappresentato dal disfacimento delle strutture statali di un Paese, ragione per cui la partecipazione a tali operazioni giova sia agli interessi svizzeri, sia alla solidarietà internazionale.

Il Consiglio federale ha pertanto deciso di sottoporre per approvazione al Parlamento, oltre all'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero nell'ambito dell'operazione Atalanta, anche una modifica della legge militare con la quale si crea la base legale necessaria affinché la Svizzera possa partecipare militarmente alle operazioni di polizia internazionale in linea con la politica estera e la politica di sicurezza del nostro Paese, laddove importanti interessi svizzeri siano direttamente o indirettamente minacciati.

Messaggio

1

Punti essenziali dell'oggetto

Il varo dell'operazione internazionale antipirateria al largo delle coste somale evidenzia come la comunità internazionale stia cercando una soluzione che le consenta di proteggere meglio la popolazione civile e accrescere la sicurezza internazionale nelle regioni limitrofe a uno Stato fragile.

La legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10) prevede le basi legali che autorizzano l'impiego di truppe all'estero per svolgere, nell'ambito di operazioni di carattere umanitario e nella misura in cui debbano essere salvaguardati interessi svizzeri, compiti di polizia che consistono nel proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione. Non è perciò necessario istituire una nuova base legale per combattere la pirateria al largo delle coste somale, purché l'esercito si limiti a proteggere gli aiuti umanitari o le navi battenti bandiera svizzera. Non si dispone per contro di una base legale che autorizzi l'esercito a proteggere altre navi nell'ambito dell'operazione Atalanta. Poiché i militari svizzeri non sono autorizzati a proteggere le navi straniere, il nostro Paese non può dunque contraccambiare la protezione offerta alle navi mercantili svizzere dai contingenti militari degli altri Stati.

In virtù delle caratteristiche particolari dell'operazione Atalanta, la Svizzera beneficia dell'aiuto della comunità internazionale per la protezione dei propri interessi, ma non è tenuta a garantire la reciprocità assoluta. La Svizzera non potrà sempre contare, tuttavia, su premesse che si attaglino a tal punto alle proprie possibilità legali d'intervento. Poiché il fenomeno degli Stati falliti è in crescita, è assai probabile che in futuro si rendano indispensabili analoghe operazioni di polizia internazionale. Come gli altri Paesi, anche la Svizzera è vulnerabile di fronte al pericolo rappresentato dal disfacimento delle strutture statali di un Paese, ragione per cui la partecipazione a tali operazioni giova sia agli interessi del Paese, sia alla solidarietà internazionale.

Abbiamo pertanto deciso di sottoporre al Parlamento, oltre all'approvazione dell'impiego nell'ambito dell'operazione Atalanta, anche una modifica della legge militare con cui si autorizza il servizio d'appoggio all'estero anche nell'ambito delle operazioni internazionali di polizia. Tale modifica istituisce la base legale necessaria affinché la Svizzera possa partecipare militarmente alle operazioni di polizia internazionale in linea con i principi della politica estera e della politica di sicurezza del nostro Paese, laddove importanti interessi svizzeri siano direttamente o indirettamente minacciati.

2

Partecipazione della Svizzera all'operazione Atalanta

2.1

Contesto

Negli ultimi dodici mesi, gli atti di pirateria compiuti contro navi commerciali e da diporto al largo del Corno d'Africa e nel golfo di Aden (tra Somalia e Yemen) sono considerevolmente aumentati (dall'inizio del 2008 nella regione si contano 100 tentativi di sequestro di navi, 40 dei quali hanno avuto successo). Tra le operazioni più

spettacolari figurano il sequestro, il 25 settembre 2007, del cargo ucraino Faina e del suo carico di armi, quello della petroliera saudita Sirius Star, il 15 novembre 2008, e il tentativo andato a vuoto, il 2 dicembre 2008, di sequestrare una nave da crociera americana con 1000 passeggeri a bordo. Negli ultimi anni, la pirateria praticata nella regione ha assunto un carattere viepiù strutturato e garantisce profitti considerevoli. Il riscatto chiesto per il rilascio di una nave e del suo equipaggio può superare i 20 milioni di franchi svizzeri, mentre l'esecuzione del sequestro comporta rischi minimi, dato che i mercantili sono pressoché sprovvisti di un dispositivo di protezione. Gli importi incassati grazie ai sequestri finanziano a loro volta altri atti di pirateria e tutta una serie di attività (spesso criminali) concentrate prevalentemente nel territorio somalo, il che aggrava lo stato di anarchia in cui versa il Paese e concorre a destabilizzare la regione. Gli attacchi dei pirati, condotti principalmente da gruppi stanziati in Somalia e finalizzati al sequestro a scopo di estorsione, oltre a rappresentare una grave minaccia per la navigazione marittima e gli interessi commerciali svizzeri e internazionali, mettono a repentaglio l'invio in Somalia degli aiuti umanitari del Programma alimentare mondiale (PAM). Nel 2008 gli atti di pirateria al largo delle coste somale e nel golfo di Aden sono aumentati quasi del 200 per cento. Dal gennaio 2009 a questa parte si contano 30 assalti a navi mercantili, e il sequestro di oltre dieci navi.

2.2 Le misure adottate dalla comunità internazionale

Per far fronte alla minaccia, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato una serie di risoluzioni volte a migliorare l'efficacia della lotta alla pirateria (si tratta delle risoluzioni 1814, 1816, 1838, 1846 e 1851), le quali riconoscono il diritto di inseguire i pirati sino alla costa somala. Le Nazioni Unite hanno inoltre autorizzato l'invio di navi da guerra nella regione per garantire la sicurezza dell'area e proteggere le navi noleggiate dal PAM e i mercantili. Il mandato dell'ONU è stato conferito sulla base del capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Il Consiglio di sicurezza dimostra in tal modo che la minaccia costituita dai pirati somali va considerata una minaccia alla sicurezza internazionale, cui tutti gli Stati sono chiamati a rispondere.

D'intesa con il Segretario generale delle Nazioni Unite e basandosi sulle risoluzioni summenzionate, il 24 ottobre 2008 la NATO ha dato il via a una missione navale militare (l'operazione «Allied Provider»), il cui mandato consisteva principalmente nel proteggere le navi del PAM e il loro carico di aiuti alimentari destinati all'Africa. Questa missione si è conclusa nel mese di dicembre del 2008.

L'Unione europea ha preso il testimone dell'operazione NATO e ha varato la missione NAVFOR Atalanta (azione comune 2008/851/PESC del Consiglio, del 10 novembre 2008, relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia e decisione 2008/918/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'avvio dell'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia). L'operazione Atalanta ha preso il via l'8 dicembre 2008.

Con l'operazione Atalanta ci si propone in primo luogo di proteggere le navi del PAM, in secondo luogo di offrire protezione alle navi vulnerabili che incrociano al

largo delle coste somale e infine di combattere la pirateria al largo delle coste somale. L'intento principale dell'operazione Atalanta è quello di concorrere alla creazione di una zona di sicurezza comprendente il golfo di Aden e le acque al largo della Somalia, per una superficie totale pari a 2 milioni di chilometri quadrati. L'ampiezza dell'area e i mezzi limitati a disposizione rendono il compito difficile.

La direzione operativa dell'operazione Atalanta è assicurata dal quartiere generale di Northwood (Londra), mentre gli aspetti tattici sono definiti dal quartiere generale allestito sulla nave che comanda le operazioni, il quale può contare sull'appoggio di un centro logistico approntato a Gibuti. All'operazione dovrebbero partecipare tra quattro e sette navi da guerra (in particolare fregate) nonché mezzi aerei, con l'incarico di pattugliare l'area interessata. Altre navi potrebbero completare le forze in campo. L'operazione dovrebbe concludersi alla fine del 2009, ma vi sono indizi che ne lasciano presagire il prolungamento.

Uno dei tasselli fondamentali dell'operazione è il «Maritime Security Centre» (MSC), collocato nel quartier generale di Northwood. Posto sotto la supervisione del capo di stato maggiore di Atalanta, il MSC raccoglie le informazioni trasmesse dalle compagnie marittime e dagli armatori che temono per la sicurezza delle proprie navi. Informazioni quali le caratteristiche delle navi, le rotte, l'entrata e l'uscita dalle aree pericolose sono quindi comunicate alle navi dell'operazione Atalanta, che offrono protezione in caso di necessità e a seconda delle possibilità operative. Azioni antipirateria possono inoltre essere condotte unilateralmente dai contingenti di altri Stati impegnati nell'area.

A fine marzo altri Stati terzi sono stati invitati a partecipare all'operazione. Si tratta di Canada, Corea del Sud, Croazia, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Giappone, Malesia, Norvegia, Turchia e Ucraina. Di questi, hanno già promesso un contributo sostanziale la Norvegia (una fregata), l'Ucraina (unità speciali), e la Croazia (ufficiali superiori). Con altri Stati terzi come Russia, Cina e Arabia Saudita sono poi stati conclusi accordi di cooperazione concernenti in particolare lo scambio di informazioni. Sono tuttora in corso i colloqui con il Giappone.

Javier Solana, Segretario generale del Consiglio dell'Unione europea e Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), con lettera del 2 dicembre 2008 ha ufficialmente sollecitato la partecipazione della Svizzera all'operazione, invitando il nostro Paese a prendere parte alla Conferenza di generazione delle forze del 16 dicembre 2008.

2.3

Gli interessi svizzeri in causa

Fondando il proprio intervento sul capitolo VII dello Statuto dell'ONU, il Consiglio di sicurezza dimostra che considera la pirateria nelle acque al largo della Somalia una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale e che prende sul serio il problema. Come gli altri Stati membri dell'ONU, anche la Svizzera è stata invitata dal Consiglio di sicurezza a contribuire alla protezione delle navi noleggiate dal PAM e alla lotta contro la pirateria nelle acque al largo della Somalia. Un contributo sostanziale della Svizzera costituirebbe dunque un importante gesto di solidarietà internazionale. Poiché l'operazione militare costituisce inoltre un'iniziativa di grande rilevanza per la PESC, l'eventuale partecipazione della Svizzera gioverà alle relazioni tra il nostro Paese e l'Unione europea.

Va inoltre sottolineato che la Svizzera non è in grado di offrire protezione alle proprie navi e che, per evidenti ragioni d'ordine logistico, l'unica opzione percorribile è rappresentata dalla partecipazione diretta del nostro Paese a una missione multinazionale, la quale permetterebbe di assicurarsi che gli interessi svizzeri siano debitamente presi in considerazione.

La partecipazione della Svizzera all'operazione Atalanta servirà in particolare a:

- *garantire la sicurezza della fornitura di aiuti umanitari alla Somalia.* Rendendo sicure le acque al largo delle coste somale, si garantisce che giungano a destinazione gli aiuti umanitari internazionali, in particolare quelli del PAM. Nel 2008, la Svizzera ha peraltro versato 7,8 milioni di franchi (contro i 4,7 milioni del 2007) a favore dell'aiuto umanitario destinato alla Somalia.
- *Difendere gli interessi della Svizzera quale Stato di bandiera.* La flotta mercantile svizzera, composta di una trentina di navi mercantili, è uno strumento strategico al servizio dell'approvvigionamento economico del Paese sul quale la Confederazione deve poter contare in caso di crisi. Per questa ragione, la quasi totalità della flotta svizzera beneficia del credito quadro per le fidejussioni. Con l'approvazione delle Camere federali, nel 2008 tale credito è passato da 600 milioni a 1,1 miliardi di franchi (e la sua durata è stata prolungata di cinque anni, fino al 2017). Si tratta dunque di proteggere gli investimenti stanziati a favore della flotta mercantile e di garantire la prosecuzione delle attività commerciali marittime.
- *Premunirsi contro i sequestri e contro le conseguenze finanziarie e politiche degli stessi.* L'eventuale sequestro di una nave svizzera mette in pericolo i marinai che vi lavorano. Una presa d'ostaggi ha inoltre conseguenze finanziarie, in quanto l'armatore deve versare un riscatto che di norma si aggira sui 2–3 milioni di dollari americani. Bisogna poi tener conto del mancato guadagno derivante dal fatto che la nave sequestrata è costretta all'immobilità per settimane o addirittura mesi. I negoziati con i sequestratori comporterebbero inoltre per la Svizzera considerevoli rischi sotto il profilo politico e finanziario, come dimostrato dalle recenti prese d'ostaggi.
- *Applicare rigorosamente il diritto del mare.* La Svizzera ha firmato la Convenzione dell'ONU sul diritto del mare e la ratificherà nel mese di maggio del 2009.

2.4 Analisi dei rischi per il personale impegnato nell'operazione

La natura stessa dell'operazione Atalanta, di fatto un'operazione di polizia marittima piuttosto che un'operazione navale classica, permette di valutare i rischi in modo relativamente affidabile. Le forze impegnate nell'operazione non si trovano a fronteggiare unità militari che cercano lo scontro armato, né terroristi disposti a sacrificare le loro vite nell'attacco a navi occidentali. Si tratta invece di criminali che perseguono benefici di carattere pecuniario e prendono pertanto di mira vittime indifese. Ne consegue che le squadre di protezione svizzere impegnate nell'operazione potrebbero tutt'al più vedersi costrette a prendere provvedimenti dissuasivi. Uno scontro armato vero e proprio è invece da ritenersi poco probabile, benché non possa essere escluso a priori (sinora hanno provocato vittime unicamente le opera-

zioni offensive volte a liberare gli ostaggi, mentre le operazioni puramente difensive non hanno causato perdite).

2.5 Decisioni politiche preliminari

Il 19 dicembre 2008 abbiamo risolto di sostenere l'operazione dell'Unione europea Atalanta inviando personale militare armato incaricato di proteggere le navi del PAM e, nella misura in cui le esigenze operative lo consentano, utilizzabile quale distaccamento di protezione a bordo delle navi svizzere vulnerabili, previo consenso dell'armatore interessato e qualora il comandante dell'operazione dell'UE decida in tal senso. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha compiuto gli accertamenti da noi richiesti sotto il profilo giuridico e finanziario, riferendo inoltre in merito ai risultati dei colloqui con l'UE e gli armatori.

Il 25 febbraio 2009 abbiamo quindi incaricato il DFAE di negoziare, d'intesa con il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), l'accordo di partecipazione all'operazione Atalanta. Benché l'articolo 70 capoverso 2 LM non imponga al Consiglio federale di sottoporre l'impiego di militari svizzeri all'approvazione preventiva dell'Assemblea federale, abbiamo deciso di presentare il messaggio alle Camere prima della conclusione dell'accordo di partecipazione.

Abbiamo infine incaricato il DDPS di mettere a punto una modifica della LM che dotasse di una base legale più chiara l'eventuale partecipazione a future operazioni nello stile di Atalanta, con l'obiettivo di sottoporre detta modifica alle Camere federali contemporaneamente al messaggio concernente la partecipazione all'operazione Atalanta (cfr. n. 3).

2.6 Impegno militare

2.6.1 Contributo svizzero

La Svizzera metterà a disposizione dell'operazione Atalanta:

- due unità delle formazioni di esplorazione dell'esercito e dei granatieri (forze speciali), ognuna delle quali composta di 6–8 persone,
- un'équipe medica composta di un medico e due operatori sanitari,
- sino a quattro ufficiali di stato maggiore,
- tre specialisti di diritto internazionale.

La missione consisterà nell'imbarcare distaccamenti di protezione a bordo delle navi del PAM per proteggerle dagli attacchi dei pirati. Detti distaccamenti di protezione potranno inoltre essere imbarcati, laddove le esigenze operative lo consentano, sulle navi svizzere considerate vulnerabili dal Comandante dell'operazione dell'UE. La Svizzera esclude tuttavia la partecipazione ad altre missioni, in particolare operazioni offensive e di inseguimento di pirati o impieghi a bordo di navi che non siano quelle sopra menzionate.

2.6.2 Nazioni partner

Per quanto riguarda il sostegno logistico, la Svizzera ha ricevuto offerte concrete da parte di Francia e Germania. Si è optato per la seconda, in quanto l'offerta di Berlino prevede un maggiore livello di integrazione del contingente svizzero. I militari svizzeri saranno infatti parte integrante del distaccamento tedesco. Poiché non dispone delle necessarie capacità, la Svizzera intende infatti cooperare con la Germania.

In concreto, i mezzi messi a disposizione dalla Svizzera vengono impiegati al posto di quelli del partner. I militari svizzeri assolveranno i compiti previsti in seno all'unità del Paese partner, il quale farà proprie le restrizioni nazionali svizzere. Il partner assicurerà ad esempio il trasporto del distaccamento di protezione sino al luogo d'imbarco, agevolandone l'installazione a bordo della nave da proteggere.

Benché siano tuttora numerose le questioni in sospeso, il livello d'integrazione proposto dalla Germania e le numerose esperienze precedentemente maturate con le forze tedesche lasciano presagire soluzioni accettabili e interessanti per la Svizzera. Considerata l'ampiezza del proprio contributo, la Svizzera dovrà far capo al partner per numerose prestazioni, tra cui il flusso di persone, materiale e informazioni verso il teatro delle operazioni, dove la Svizzera potrà parimenti profittare ampiamente delle strutture del partner tedesco, in particolare per quanto riguarda la logistica e la sicurezza.

Tenuto conto delle circostanze e delle necessità operative, non si esclude una cooperazione con altri partner in settori determinati.

2.6.3 Modalità operative

Il distaccamento a bordo della nave da proteggere è costantemente in contatto con la nave di scorta del partner, la quale – in caso di allarme o di attacco – fornisce immediatamente un appoggio aereo alla nave da proteggere e vi si avvicina.

La missione di protezione del distaccamento svizzero si conclude non appena la nave da proteggere giunge a destinazione o esce dall'area a rischio. Il partner riprende quindi a bordo i membri del distaccamento svizzero, assicurandone il trasporto sino al luogo in cui sono chiamati a compiere la missione successiva. I componenti del distaccamento svizzero non mettono quindi mai piede sul suolo somalo.

2.6.4 Controllo operativo e catena di comando

Il personale militare svizzero resta subordinato alle autorità militari svizzere. Durante l'adempimento della missione, le truppe svizzere sono nondimeno poste sotto il controllo operativo del Comandante dell'operazione Atalanta.

2.6.5 Giurisdizione

Nell'ambito della missione di protezione delle navi del PAM o di navi svizzere, i militari svizzeri sono autorizzati a operare arresti. L'arresto ha carattere temporaneo ed è subordinato alla condizione che l'arrestato sia affidato alle autorità dell'operazione Atalanta e quindi consegnato a uno dei Paesi che partecipano all'operazione, a uno Stato terzo partner della stessa (l'UE ha concluso un accordo di trasferimento con il Kenya) o allo Stato di bandiera della nave interessata. Tutti i Paesi interessati garantiscono ai prigionieri un trattamento conforme al diritto internazionale, in particolare per quanto riguarda gli obblighi internazionali in materia di diritti dell'uomo e i principi dello Stato di diritto.

Se un arresto provvisorio dovesse coinvolgere interessi svizzeri, il prigioniero sarebbe sottoposto alla giurisdizione del nostro Paese, ma la Svizzera potrebbe rinunciare in virtù dell'articolo 12 paragrafo 1 dell'azione comune del Consiglio dell'UE.

2.6.6 Regole d'ingaggio

La Svizzera considera l'operazione Atalanta un'operazione di polizia condotta su mandato dell'ONU e ritiene dunque che, come accade di consueto in questi casi, le unità svizzere debbano rispettare il principio di proporzionalità nel fare uso della forza. I distaccamenti di protezione a bordo delle navi sono autorizzati a fare uso delle armi soltanto in caso di legittima difesa o di stato di necessità oppure quale *ultima ratio* per l'adempimento della missione. Tali regole d'ingaggio si fondano sull'articolo 92 LM nonché sull'ordinanza del 26 ottobre 1994 concernente i poteri di polizia dell'esercito (OPPE; RS 510.32).

Affinché i distaccamenti di protezione svizzeri a bordo delle navi noleggiate dal PAM possano adempiere la propria missione ed essere giuridicamente tutelati, la Svizzera farà firmare agli Stati di bandiera delle navi noleggiate la dichiarazione tipo utilizzata nell'ambito dell'operazione Atalanta. Se del caso, la Svizzera potrà inoltre valersi della dichiarazione conclusa tra l'UE e lo Stato di bandiera della nave che trasporta gli aiuti umanitari del PAM. In virtù di tale dichiarazione, i distaccamenti di protezione svizzeri sono autorizzati a prendere i provvedimenti necessari, compreso l'uso della forza, per impedire o fermare gli atti di pirateria diretti contro la nave che li ospita. Ciò nonostante, la sicurezza e la protezione della nave restano sotto la responsabilità generale del capitano della nave. Il capo del distaccamento dispone dunque del margine di manovra necessario, ma deve rispettare l'autorità del capitano per quanto attiene alla sicurezza e alla protezione della nave. È infine necessaria una dichiarazione di esclusione della responsabilità tra l'armatore interessato e la Svizzera.

2.7 Situazione giuridica

2.7.1 Servizio d'appoggio

L'impiego dell'esercito all'estero è disciplinato dalla LM, la quale prevede tre forme di impiego all'estero che non sono esclusivamente consacrate alla formazione.

Art. 66, 66a, 66b: servizio di promovimento della pace. Con promovimento della pace si intende il sostegno alla pace e la gestione delle crisi.

Art. 69 cpv. 1: servizio di appoggio all'assistenza umanitaria.

Art. 69 cpv. 2: servizio d'appoggio volto a salvaguardare interessi svizzeri all'estero (persone e oggetti degni di particolare protezione).

La partecipazione della Svizzera all'operazione Atalanta consisterà unicamente nel proteggere le navi del PAM e, se del caso, le navi mercantili svizzere che transitano nella zona delle operazioni. Non è invece previsto di impiegare soldati svizzeri per proteggere navi mercantili di Stati terzi (eccezion fatta per quelle del PAM). Il mandato conferito ai soldati svizzeri prevede peraltro solo di proteggere le navi e di difenderle dagli attacchi dei pirati. Non è per contro presa in considerazione, né è prevista nelle regole d'ingaggio dell'operazione Atalanta, un'operazione militare (navale o terrestre) di carattere offensivo volta a colpire i pirati. Soltanto gli impieghi conformi al principio di proporzionalità (e quindi a un uso della forza subordinato a condizioni estremamente restrittive) sono infatti ammissibili nell'ambito di un'operazione di polizia marittima.

Tenuto conto di queste esplicite restrizioni, l'impiego dell'esercito può fondarsi sull'articolo 69 capoversi 1 e 2.

L'articolo 69 capoverso 1 è stato concepito in vista di impieghi sussidiari dell'esercito all'estero in caso di catastrofe e nell'ambito di missioni di assistenza umanitaria o di aiuto alla popolazione civile in caso di conflitto armato. Secondo il messaggio concernente la riforma Esercito XXI e la revisione della legislazione militare (FF 2002 785), l'impiego di mezzi militari ai sensi dell'articolo 69 capoverso 1 si limita per principio ai settori della protezione, della logistica e del salvataggio. La missione dell'esercito deve consistere nell'appoggiare gli sforzi di assistenza di enti civili e nel proteggere il personale civile. L'operazione di protezione delle navi del PAM è una forma di appoggio all'assistenza umanitaria ai sensi di tale articolo. Le navi del PAM fanno infatti parte di una missione umanitaria intesa a soccorrere i profughi causati dai conflitti nella regione.

I bastimenti della marina mercantile svizzera possono dal canto loro essere considerati «oggetti degni di particolare protezione» ai sensi dell'articolo 69 capoverso 2 LM. Benché tra gli esempi menzionati dal messaggio concernente la revisione della legislazione militare figurino in primo luogo gli immobili in cui si trovano rappresentanze svizzere, ciò non significa che la protezione vada circoscritta esclusivamente alle rappresentanze. Secondo il messaggio, l'elemento determinante per quanto concerne le misure di protezione adottate nell'ambito del servizio d'appoggio è la necessità di proteggere l'oggetto in questione per ragioni di interesse nazionale. Nella fattispecie questa condizione può ritenersi soddisfatta. La flotta mercantile svizzera ha infatti anche il compito di approvvigionare il Paese, ed è per questo motivo che la Confederazione le concede crediti per le fidejussioni. Va peraltro rilevato che il compito che i militari svizzeri sono chiamati ad assolvere è d'interesse pubblico e che le autorità civili non sono in grado di adempierlo, poiché esso com-

porta necessariamente il ricorso a mezzi e personale militari (principio di sussidiarietà, cfr. art. 67 cpv. 2 LM). Per garantire tale protezione con strumenti civili occorrerebbe infatti far capo a società di sicurezza private (opzione questa formalmente respinta dall'Associazione internazionale degli assicuratori) o utilizzare (come per le operazioni TIGER/FOX) forze di polizia cantonali. Va inoltre rilevato che, secondo l'articolo 107 della Convenzione dell'ONU sul diritto del mare e le risoluzioni 1846 e 1851 del Consiglio di sicurezza, la lotta contro la pirateria dev'essere condotta con strumenti militari.

A prescindere dal fatto che si fondi sul capoverso 1 o sul capoverso 2 dell'articolo 69 LM, l'impiego può essere armato. Benché non lo preveda espressamente, l'articolo 69 capoverso 1 LM non esclude la possibilità di un impiego armato. Secondo il messaggio concernente la revisione della legge militare, gli impieghi ai sensi dell'articolo 69 capoverso 1 LM sono effettuati senz'armi, ma d'intesa con lo Stato che ha presentato la richiesta sono tuttavia immaginabili anche altre soluzioni. Secondo la risoluzione 1846 dell'ONU, la Somalia ha dato il proprio assenso a un impiego armato.

2.7.2 Competenza

Poiché dura più di tre settimane, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM l'impiego dell'esercito dev'essere approvato dall'Assemblea federale.

2.7.3 Durata dell'impiego

La durata prevista dell'impiego è limitata a un anno, con la possibilità di chiedere una proroga all'Assemblea federale a seconda dell'evolversi della situazione.

2.7.4 Accordo di partecipazione

Affinché il nostro Paese possa prendere parte all'operazione Atalanta e associarsi all'azione comune dell'UE, la Svizzera e l'UE dovranno concludere un accordo di partecipazione, ovvero un testo standard che disciplina in particolare i principi generali della partecipazione svizzera all'operazione, le implicazioni giuridiche derivanti dagli accordi sullo status delle forze conclusi dall'UE con alcuni Paesi della regione (Gibuti, Kenya e Somalia), le condizioni di trasferimento delle persone arrestate poiché hanno commesso o sono sospettate di aver commesso atti di pirateria e sono detenute in attesa di giudizio, il trattamento delle informazioni classificate, la catena di comando e gli aspetti finanziari. La Svizzera prevede di definire con chiarezza nell'accordo di partecipazione le missioni che assolverà e i limiti del proprio intervento. L'accordo di partecipazione relativo all'operazione Atalanta comprende inoltre un allegato nel quale si garantisce il rispetto dei diritti (segnatamente i diritti dell'uomo) di chi ha commesso o è sospettato di aver commesso atti di pirateria e dev'essere trasferito per essere sottoposto a giudizio.

Trasmettendo la propria offerta formale al Comandante dell'operazione Atalanta, la Svizzera ha precisato quali missioni il personale militare svizzero è autorizzato a compiere, vale a dire la protezione delle navi noleggiate dal PAM e delle navi sviz-

zere. In tal modo la Svizzera esclude a priori di partecipare ad altre missioni quali ad esempio le operazioni offensive, l'inseguimento dei pirati o impieghi a bordo di navi che non siano quelle sopra menzionati. Accettando l'offerta svizzera, il Comandante dell'operazione ha parimenti accettato le restrizioni cui sottostà il personale militare svizzero.

2.8 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale

2.8.1 Ripercussioni in materia di personale

La Svizzera metterà a disposizione dell'operazione Atalanta il personale seguente:

- due unità delle formazioni di esplorazione dell'esercito,
- un'équipe medica composta di un medico e due operatori sanitari,
- sino a quattro ufficiali di stato maggiore,
- tre specialisti di diritto internazionale.

Il distaccamento d'esplorazione dell'Esercito (DEE 10), che assicura la protezione a bordo delle navi, è composto di militari professionisti. Elemento strategico a favore della condotta politica, il DEE 10 si compone di specialisti che sono a disposizione per missioni di questo tipo e, più in generale, per proteggere cittadini e beni svizzeri all'estero da gravi minacce.

La Svizzera non impegnerà più di 30 persone nell'operazione. I rapporti di lavoro del personale impiegato nel servizio d'appoggio sono retti dall'ordinanza del 2 dicembre 2005 sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario (RS 172.220.111.9).

2.8.2 Ripercussioni finanziarie

I costi comuni dell'operazione Atalanta sono finanziati con le risorse stanziato dall'UE per le spese generali di gestione. Ogni Paese partecipante sostiene inoltre i costi derivanti dall'impiego del proprio contingente (salari, trasporti, alloggio, vitto, assicurazioni, ecc.).

L'UE ha dispensato la Svizzera dalla partecipazione ai costi comuni dell'operazione, in quanto ha ritenuto significativo il contributo fornito dal nostro Paese. La Confederazione dovrà nondimeno farsi carico dei costi ingenerati dal proprio contingente (personale militare e giuristi), nei quali rientrano i salari, le assicurazioni, i trasporti, l'alloggio, il vitto, i costi delle comunicazioni e il materiale. Dato che la Svizzera non è indipendente dal punto di vista logistico (a differenza di Francia o Germania, ad esempio), il nostro Paese dovrà far capo a uno Stato partner per talune prestazioni importanti (trasporto, vitto e alloggio). Tali prestazioni saranno disciplinate da un apposito accordo tra la Svizzera e lo Stato interessato.

Poiché tale accordo non è stato ancora concluso, i costi possono essere stimati unicamente basandosi sui costi giornalieri per persona occasionati da impieghi analoghi in Svizzera e all'estero. Secondo questo metodo di calcolo (calcolo globale dei costi), il costo della partecipazione all'operazione Atalanta ammonta a 1500 franchi al giorno per persona, per un costo complessivo di 16 milioni di franchi

all'anno. Una parte di tale somma (i salari, pari al 40 per cento dei costi totali) è già iscritta nel preventivo. Andrebbero dunque stanziati unicamente i fondi necessari a coprire il restante 60 per cento, vale a dire non più di 9,8 milioni di franchi annui.

Con decisione del 25 febbraio 2009, abbiamo autorizzato il DFAE a chiedere la concessione di un credito supplementare di 9,8 milioni di franchi per finanziare le spese straordinarie ingenerate dalla partecipazione ad Atalanta. Il credito è gestito dal DFAE d'intesa con il DDPS.

2.9 Programma di legislatura

L'oggetto non figura nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469). Non vi è tuttavia dubbio alcuno che il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero nell'ambito dell'operazione Atalanta è in linea con gli obiettivi della politica di sicurezza della Svizzera ed è conforme anche alla strategia definita nel rapporto concernente la politica di sicurezza della Svizzera 2000 (*«Sicurezza attrverso la cooperazione»*).

2.10 Forma dell'atto

Il decreto federale proposto si fonda sull'articolo 70 capoverso 2 LM. Mediante il decreto, le Camere federali approvano l'impiego di personale militare e autorizzano il Consiglio federale a concludere con l'Unione europea l'accordo di partecipazione all'operazione Atalanta. Poiché non contiene norme di diritto e non sottostà a referendum (cfr. art. 163 cpv. 2 Cost. e art. 29 cpv. 1 della legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10), l'atto riveste la forma del decreto federale semplice. La previsione di una norma di delega che abilita il Consiglio federale a concludere l'accordo di partecipazione all'operazione Atalanta non modifica la natura giuridica di tale decreto. La delega non costituisce infatti una disposizione generale e astratta ai sensi dell'articolo 22 capoverso 4 LParl, in quanto concerne la conclusione di un unico accordo. Il Consiglio federale è autorizzato a concludere unicamente un accordo che non soddisfa i criteri di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. e in quanto tale non sottostà a referendum. In virtù dell'articolo 48a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010), il Consiglio federale può delegare la conclusione di tali accordi a un Dipartimento.

3 Modifica della legge militare

3.1 Situazione iniziale

Nel gestire le varie crisi, sempre più spesso la comunità internazionale si trova dinanzi a situazioni in cui le strutture statali vanno disgregandosi. Il principio secondo cui l'ordine internazionale poggia su una pluralità di Stati sovrani si scontra in un numero crescente di aree del pianeta con situazioni in cui le strutture statuali sono così indebolite o addirittura assenti da non consentire allo Stato in questione di esercitare la propria sovranità. Laddove l'apparato dello Stato è assente vi è il

rischio che la popolazione civile si ritrovi alla mercé di bande armate. Queste aree *extra legem* sono terreno fertile per la criminalità armata, il traffico di armi, stupefacenti o esseri umani e il terrorismo. Vi è poi il rischio che intere regioni vengano destabilizzate.

Questa tendenza non solo ha ricadute negative sulla sicurezza delle missioni umanitarie, ma ha anche ripercussioni dirette sulla sicurezza e sul benessere di Stati che non sono direttamente coinvolti nei processi di dissoluzione delle strutture statali, sia perché il territorio dei cosiddetti Stati falliti (*«failed states»*) si presta come base operativa di organizzazioni terroristiche internazionali o di reti criminali, sia perché tali Stati sono di importanza strategica per l'approvvigionamento mondiale di energia e materie prime o per le vie internazionali di transito, sia perché il disfacimento degli Stati provoca ondate di profughi.

La comunità internazionale ha inizialmente reagito al problema varando missioni di pace «multidimensionali», così dette poiché contemplavano varie fasi della gestione internazionale delle crisi: la nuova generazione di operazioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*) dell'ONU non si limita più a vigilare militarmente sul rispetto dei cessate il fuoco, ma comprende un ampio spettro di misure civili e militari. Ai classici compiti militari sono stati affiancati compiti di ordine pubblico quali i compiti di polizia, la protezione della popolazione civile e di operazioni umanitarie, l'arresto di criminali di guerra, il disarmo, la smobilitazione e il reinserimento di ex combattenti, il rimpatrio di profughi e la costituzione delle strutture civili dello Stato chiamate a garantire l'ordine e la sicurezza pubblici o la protezione delle frontiere.

Talvolta la destabilizzazione ha assunto proporzioni tali da indurre la comunità internazionale a concentrare i suoi sforzi nel rafforzare la protezione delle missioni umanitarie e nel contenere i rischi più immediati per la sicurezza internazionale. Un esempio di tale approccio è dato dalle risoluzioni contro la pirateria al largo delle coste somale, adottate dal Consiglio di sicurezza nel 2008. Nelle risoluzioni in questione, il dispositivo di gestione internazionale delle crisi prende deliberatamente di mira i membri civili di reti criminali che sfruttano uno «Stato fallito» quale base operativa per le loro azioni criminose. La comunità internazionale esercita dunque funzioni di polizia nelle acque territoriali della Somalia, sulle quali lo Stato somalo non è più in grado di esercitare la sovranità. L'obiettivo immediato dell'operazione consiste nel prevenire gli atti criminali che ostacolano la consegna degli aiuti umanitari alla popolazione civile e più in generale compromettono la sicurezza della navigazione marittima internazionale.

Come molti altri Stati, anche la Svizzera si adopera per proteggere le popolazioni civili nelle crisi internazionali. In quanto società democratica, aperta e il cui benessere economico è dovuto a una stretta interdipendenza con l'economia mondiale, anche il nostro Paese è vulnerabile di fronte ai pericoli derivanti dal disfacimento delle strutture di uno Stato.

3.2 Futuri scenari di impiego

Conformemente al diritto internazionale pubblico, tali operazioni di polizia internazionale possono essere condotte soltanto se lo Stato interessato vi ha acconsentito. Se non vi è più un apparato statale che possa chiedere aiuto o acconsentire all'inter-

vento, l'operazione può aver luogo soltanto sulla base di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

È immaginabile che in futuro le operazioni di polizia internazionale saranno condotte nei Paesi la cui incapacità di esercitare la sovranità è tale che ne derivano rischi per la popolazione civile o per la sicurezza internazionale. Se il servizio d'appoggio all'estero per far fronte a minacce alla popolazione civile è previsto dal vigente articolo 69 capoverso 1 LM, vi è tuttavia una lacuna per quanto riguarda l'impiego nei casi in cui il disfacimento di uno Stato comporti pericoli per la comunità internazionale e quindi, direttamente o indirettamente, anche per la Svizzera. Se sono in causa la sicurezza, l'ordine pubblico o l'approvvigionamento della Svizzera, è nondimeno nell'interesse del nostro Paese prendere parte a tali operazioni internazionali.

È ad esempio ipotizzabile un'operazione di polizia internazionale mirante a proteggere importanti infrastrutture, rotte di transito, oleodotti o metanodotti che garantiscono l'approvvigionamento di energia della comunità internazionale. Un'operazione di polizia internazionale potrebbe rendersi indispensabile anche a fronte di gravi minacce ambientali quali incidenti nucleari, inquinamenti da idrocarburi, incendi di impianti petroliferi ed eventi simili verificatisi nel territorio di uno Stato fallito. Potrebbe inoltre rivelarsi necessario intervenire in uno Stato fallito per proteggere dal saccheggio incontrollato risorse naturali rilevanti ai fini della sicurezza internazionale, quali ad esempio giacimenti di uranio. Rientrano nella casistica dei compiti di polizia anche la partecipazione a missioni internazionali di protezione delle frontiere volte a regolare e proteggere i flussi migratori.

Non si può inoltre escludere che in futuro possano chiedere aiuto alla comunità internazionale anche gli Stati che stentano ad adempiere compiti come quelli sopra descritti.

3.3 Servizio d'appoggio a operazioni di polizia internazionale

Introdotta dalla legge militare del 3 febbraio 1995 allo scopo di reagire al mutare delle minacce e dei pericoli, il servizio di appoggio è una modalità d'impiego che comprende tutte le forme di assistenza fornita da militari alle autorità civili in situazioni straordinarie. Una situazione straordinaria è data quando le autorità civili non sono più in grado di adempiere ai loro compiti con le proprie risorse materiali e di personale o non possono farlo in tempo utile.

La nuova legge militare del 1995 ha introdotto anche l'impiego dell'esercito all'estero per fornire aiuto in caso di catastrofe (art. 69). Questo servizio d'appoggio è stato previsto poiché la Svizzera aveva interesse a fornire aiuto in presenza di catastrofi che potevano avere ripercussioni anche per il territorio svizzero. Ciò avrebbe inoltre permesso al nostro Paese di manifestare la propria solidarietà internazionale. Nel 2004 è poi stata ampliata la nozione di servizio d'appoggio all'estero, così da poterlo prevedere anche nell'ambito di operazioni di carattere umanitario: ci si proponeva in tal modo di permettere l'invio di truppe anche per far fronte a flussi di profughi o per fornire aiuto alla popolazione civile in relazione con un conflitto all'estero. La revisione del 2004 ha inoltre permesso di valersi del servizio d'appoggio all'estero per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezio-

ne, nella misura in cui devono essere salvaguardati interessi svizzeri (p. es. la protezione delle ambasciate svizzere o il rimpatrio di cittadini svizzeri da aree di crisi, FF 2002 768).

Il servizio di appoggio a operazioni di polizia internazionale amplia ora lo spettro delle possibilità d'impiego, permettendo un intervento laddove le autorità locali civili o militari non siano più in grado di adempiere ai compiti di polizia e interessi svizzeri siano direttamente o indirettamente minacciati. L'impiego dev'essere conforme ai principi della politica estera e di sicurezza del nostro Paese e non può essere diretto contro uno Stato determinato. I motivi alla base di questa nuova modifica non sono per contro mutati: si tratta infatti di reagire alle nuove minacce, tutelare gli interessi della Svizzera e contribuire alla solidarietà internazionale.

3.3.1 Distinzione rispetto alle operazioni di promovimento della pace

La decisione se fondarsi sul servizio di promovimento della pace o sul servizio di appoggio all'estero per legittimare l'invio di truppe all'estero per operazioni di polizia internazionale andrà presa caso per caso, il che è peraltro conforme alle norme previste per il compimento di operazioni umanitarie da parte dell'esercito. In sede di revisione del servizio d'appoggio (cfr. la revisione del 4 ottobre 2002 della legge militare, apportata nell'ambito della riforma Esercito XXI) non era peraltro stato escluso che l'esercito potesse compiere determinate missioni umanitarie anche nell'ambito di operazioni di sostegno della pace. Lo stesso vale ora per i compiti di polizia.

L'invio all'estero di personale civile di polizia continuerà a essere retto dalla legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9).

3.3.2 Distinzione rispetto alle operazioni belliche

In virtù della loro natura giuridica, le operazioni di polizia non possono assumere le caratteristiche di atti bellici. Tali operazioni non possono dunque essere dirette contro uno Stato né contro i combattenti ai sensi del diritto internazionale umanitario. L'elemento cardine di un mandato di polizia consiste nella tutela dell'ordine pubblico, che di per sé incombe allo Stato. Tale compito comprende in particolare la protezione della popolazione civile o di oggetti degni di protezione. Nell'assolvere tale missione vanno rispettati gli standard internazionali in materia di diritti umani.

A tali operazioni si applicano le disposizioni sui poteri di polizia dell'esercito previste all'articolo 92 LM e l'OPPE (RS 510.32). Tra i poteri di polizia dell'esercito rientrano ad esempio l'arresto provvisorio, l'allontanamento e la tenuta a distanza, la perquisizione di persone, il controllo di cose e il sequestro di oggetti. Anche l'uso delle armi sottostà alle regole previste per le operazioni di polizia: il ricorso alle armi deve rappresentare l'ultimo mezzo possibile per adempiere un compito di protezione o di sorveglianza e il loro impiego dev'essere giustificato dall'importanza del bene giuridico da proteggere.

3.3.3 Distinzione rispetto alle operazioni di imposizione della pace

Le operazioni di polizia internazionale ai sensi del presente disegno non sono dirette contro uno Stato. In linea di principio l'intervento è infatti subordinato al consenso dello Stato interessato. Se quest'ultimo non dispone di strutture statali sufficientemente solide e non è quindi in grado di chiedere aiuto, l'intervento può aver luogo soltanto sulla base di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

È lecito presumere che il Consiglio di sicurezza adotti i mandati relativi alle operazioni di polizia internazionale basandosi sul capitolo VII dello Statuto, che autorizza l'uso della forza necessaria a tali operazioni. Queste non sono tuttavia paragonabili a missioni di imposizione della pace, poiché non sono dirette contro uno Stato in quanto soggetto di diritto internazionale pubblico.

3.4 Risultati dell'indagine conoscitiva

Il 22 aprile 2009 abbiamo adottato il messaggio relativo all'oggetto menzionato in epigrafe, incaricando nel contempo il DDPS di svolgere una consultazione accelerata, sotto forma d'indagine conoscitiva, riguardo alla modifica dell'articolo 69 LM proposta nella seconda parte del messaggio.

I risultati dell'indagine, svoltasi l'11 e il 13 maggio 2009, permettono di delineare con chiarezza talune tendenze:

- numerosi interpellati si sono rifiutati di prendere parte a una procedura ritenuta poco seria;
- la revisione è osteggiata in tutto o in parte da quattro partiti di Governo (UDC, PS, PPD, PLR-I Liberali);
- l'ampia maggioranza degli interpellati ha respinto in tutto o in parte la revisione; numerosi sono poi stati coloro che hanno criticato il fatto di aver abbinato la questione della partecipazione all'operazione Atalanta alla revisione della LM;
- secondo l'ampia maggioranza degli interpellati, non era necessario ricorrere a una procedura d'urgenza per la revisione della LM;
- numerosi partecipanti all'indagine hanno chiesto di rinviare la revisione della LM a una data posteriore alla pubblicazione del nuovo rapporto sulla politica di sicurezza;
- si ritiene che la LM costituisca una base legale sufficiente per gli impieghi all'estero (compreso quello nell'ambito dell'operazione Atalanta) e che occorra maturare le necessarie esperienze con le norme vigenti.

Art. 69 cpv. 2

Il vigente secondo periodo («Il Consiglio federale determina il tipo di armamento») va stralciato, così da sancire tale competenza in un nuovo capoverso 4 che si applichi all'intero articolo.

Art. 69 cpv. 3

Anche quando implica l'esercizio di compiti di polizia da parte dell'esercito, la protezione all'estero di missioni umanitarie o di persone e oggetti degni di particolare protezione continua a essere retta dall'articolo 69 capoversi 1 e 2 LM.

Il nuovo capoverso 3 costituisce la base legale sussidiaria per le operazioni di polizia internazionale volte a coadiuvare le strutture statuali di un Paese estero nell'esercizio di compiti di polizia. Tale può essere il caso quando l'apparato statale è talmente fragile da non essere in grado di esercitare la sovranità. Devono comunque essere adempiute le condizioni generali di cui all'articolo 67 capoverso 2 LM.

Come il servizio d'appoggio a operazioni umanitarie, anche il servizio d'appoggio a operazioni di polizia internazionale pone il problema della suddivisione dei compiti tra autorità civili e militari. Si presume che i compiti di polizia assolti nell'ambito del servizio d'appoggio si limitino sostanzialmente a mansioni di protezione. Sussidiariamente, nell'ambito del servizio d'appoggio è possibile impiegare truppe all'estero per compiti di polizia laddove il profilo delle competenze richiesto non abbia carattere esclusivamente civile. Non è da escludersi la possibilità che unità militari con compiti di polizia partecipino a operazioni al fianco di unità di polizia civili.

Lettera a: in genere, l'impiego di truppe all'estero ha luogo soltanto se più Stati (almeno due) o un'organizzazione internazionale hanno chiesto alla Svizzera di contribuire all'adempimento di compiti di polizia. Ai sensi del diritto internazionale, si considera organizzazione internazionale un'organizzazione composta di almeno due Stati e dotata di un organo che agisca in suo nome.

Lettera b: come detto, l'operazione non può essere diretta contro uno Stato determinato. Pur svolgendosi nel territorio geograficamente ascrivibile a uno Stato, tali operazioni non sono dirette contro le istituzioni dello stesso. Secondo il diritto internazionale, le operazioni di questo genere presuppongono pertanto il consenso dello Stato interessato. Se lo Stato non può chiedere aiuto o non può esprimere il proprio assenso poiché non dispone più di strutture statuali, l'operazione può essere condotta unicamente sulla base di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Lettera c: l'impiego è inoltre subordinato alla condizione che importanti interessi svizzeri siano direttamente o indirettamente minacciati. Per definire la nozione di interessi svizzeri occorre rifarsi alla Costituzione federale e più in particolare all'articolo 2 Cost. Poiché in simili casi le minacce travalicano i confini nazionali e sono correlate, non è possibile operare una netta distinzione tra minaccia diretta e indiretta. Un'altra condizione è pertanto prevista alla *lettera d*, la quale puntualizza espressamente che tali operazioni devono essere conformi ai principi della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera.

L'articolo 70 LM (chiamata in servizio, assegnazione, approvazione del Parlamento) resta invariato e si applicherà anche alla partecipazione della Svizzera a operazioni di polizia internazionale. Poiché di norma le operazioni di polizia internazionale durano più di tre settimane, i decreti che autorizzano la partecipazione a tali operazioni necessitano sempre, *de facto*, dell'approvazione delle Camere federali.

Art. 69 cpv. 4

I militari che conducono operazioni di polizia possono essere armati. Il Consiglio federale determina il tipo di armamento nel caso concreto. L'uso delle armi dev'essere conforme al principio di proporzionalità, così come previsto per le normali operazioni di polizia. Le regole d'ingaggio sono definite di conseguenza.

La possibilità di armare i militari nell'ambito del servizio d'appoggio all'estero era sinora espressamente prevista dalla LM per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione. Benché la legge non menzioni questa possibilità per le operazioni umanitarie, il messaggio concernente la riforma Esercito XXI prevedeva che i militari potessero essere armati, previo consenso dello Stato interessato, per garantire la propria difesa personale o per adempiere compiti di sorveglianza (FF 2002 768, si veda il commento all'art. 69 cpv. 1 LM). Il nuovo capoverso 4 disciplina ora in modo uniforme la possibilità di armare i militari nell'ambito del servizio d'appoggio all'estero.

Art. 69 cpv. 5

Il servizio d'appoggio all'estero è in linea di principio prestato su base volontaria, ma può essere dichiarato obbligatorio (tale è il caso già oggi) per appoggiare l'assistenza umanitaria nelle regioni limitrofe. Per quanto riguarda il personale militare, il nuovo capoverso 5 prevede invece che il servizio d'appoggio all'estero possa essere dichiarato obbligatorio anche in altri casi.

È del resto quanto prevede la modifica della legge militare da noi proposta (segnatamente il nuovo art. 47 cpv. 4 LM, cfr. FF 2008 2685), attualmente all'esame del Parlamento. Secondo tale disposizione, il personale militare può infatti essere obbligato a prestare servizio d'appoggio all'estero. Per evitare dubbi o contraddizioni nella legge, si coglie l'occasione per adeguare l'articolo 69 capoverso 3.

3.6 Ripercussioni

3.6.1 Per la Confederazione

La modifica della legge militare non ha ripercussioni immediate sotto il profilo finanziario. Non si tiene ovviamente conto dei costi delle operazioni future eventualmente condotte sulla base della presente modifica della LM.

3.6.2 Per i Cantoni

La modifica lascia invariati i compiti dei Cantoni.

3.6.3 Per l'economia

Le ripercussioni effettive per l'economia possono essere stimate unicamente alla luce di un'operazione concreta. Il disegno consente tuttavia alla Svizzera di dare prova di solidarietà prendendo parte a operazioni internazionali nell'interesse dell'approvvigionamento del Paese, e quindi dell'economia svizzera.

3.7 Programma di legislatura

L'oggetto non figura nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469).

3.8 Aspetti giuridici

3.8.1 Costituzionalità e legalità

La legislazione militare nonché l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito competono alla Confederazione (art. 58 cpv. 2 e 60 cpv. 1 Cost.), che può pertanto emanare le disposizioni necessarie in questi settori. La modifica della LM lascia invariate le competenze dei Cantoni.

3.8.2 Compatibilità con gli impegni internazionali e la neutralità della Svizzera

Le modifiche proposte nell'ambito del presente messaggio sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera e non istituiscono obblighi nei confronti di altri Stati od organizzazioni internazionali. Spetterà infatti alla Svizzera decidere nel caso concreto se prendere parte a un'operazione di polizia internazionale.

L'estensione del servizio d'appoggio alle operazioni di polizia internazionale è conforme alla neutralità svizzera. Queste operazioni non sono atti bellici e non sono diretti contro uno Stato determinato.

Se lo Stato interessato, poiché privo delle necessarie strutture, non ha dato espressamente il proprio assenso all'operazione, questa può aver luogo soltanto su mandato dell'ONU. In casi dubbi non si pongono pertanto problemi di neutralità né sotto il profilo giuridico né sotto quello politico.

3.8.3 Forma dell'atto

Poiché modificano una legge vigente, le presenti disposizioni vanno emanate nell'ambito di una legge formale ai sensi dell'articolo 164 della Costituzione federale.

3.8.4 Subordinazione al freno alle spese

Poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi, il disegno non sottostà alle norme sul freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.)

3.8.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il disegno non prevede aiuti finanziari o indennità ai sensi della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (RS 616.1).

3.8.6 Delega di competenze legislative

Non è prevista la delega di competenze legislative.

