

03.029

**Messaggio  
a sostegno del decreto federale sull'impiego  
dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere**

del 16 aprile 2003

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice sull'impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere.

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

16 aprile 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 e l'intervento americano in Afghanistan, le rappresentanze diplomatiche e le installazioni degli Stati Uniti e di altri Stati interessati sono esposte a maggiori pericoli. Di conseguenza la Confederazione ha ordinato misure di protezione preventive. La politica internazionale è attualmente più influenzata dalla guerra in Iraq che non dalla situazione in Afghanistan. Occorre considerare che le misure di sicurezza dovranno essere mantenute ancora per un lungo periodo.*

*Il 6 novembre 2002, nell'ambito del progetto relativo all'esame del sistema della sicurezza interna della Svizzera (progetto USIS), il Consiglio federale ha deciso che, a seconda delle possibilità, l'esercito sarà impiegato maggiormente e in maniera duratura per compiti sussidiari di protezione delle frontiere, di conferenze e di opere. Il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) sarà appoggiato in misura maggiore e in maniera permanente con mezzi del DDPS. Dal mese di aprile 2003, l'effettivo dei militari del Corpo della guardia delle fortificazioni (CGF) che assicurano l'appoggio al Cgcf sarà incrementato dalle attuali 150 a 290 unità (decisione del Consiglio federale del 14 marzo 2003). Il mandato affidato al DDPS comporta che le forze del CGF destinate alla sorveglianza di rappresentanze straniere siano sostituite da truppe di milizia.*

*Con lettera dell'8 gennaio 2003, il Consiglio di Stato del Cantone di Berna ha chiesto che la polizia della città di Berna venga appoggiata, al più tardi fino al 30 giugno 2004, dal CGF o da militari in servizio d'appoggio. Esso giustifica la sua domanda con il fatto che, per motivi di organico, a partire dal 1° luglio 2003 la polizia della città di Berna non sarà in grado di adempiere i compiti di sorveglianza finora assunti dall'esercito senza recare seriamente pregiudizio al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblici nella città.*

*Conformemente all'articolo 70 capoverso 2 della legge militare (LM), gli impieghi in servizio d'appoggio che durano più di tre settimane devono essere approvati dall'Assemblea federale nella sessione successiva. Con il presente decreto federale si intende fare in modo che la proroga dell'impiego di truppe per la protezione di rappresentanze straniere, prevista fino al 30 giugno 2004, sia approvata dall'Assemblea federale.*

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 1.1 Situazione iniziale

In relazione con gli eventi dell'11 settembre 2001 e l'intervento americano in Afghanistan, anche in Svizzera vi sono maggiori pericoli per le rappresentanze diplomatiche e le installazioni degli Stati Uniti, di Israele e di altri Stati interessati. Esse sono da considerare potenziali obiettivi di azioni terroristiche o altre azioni violente.

Con decisione del 24 ottobre 2001, il Consiglio federale ha accolto la richiesta, presentata dal Governo del Cantone di Ginevra in data 12 ottobre 2001, di poter usufruire dell'appoggio di 50 militari del Corpo della guardia delle fortificazioni (CGF). Contemporaneamente ha concesso al capo dello Stato maggiore generale la competenza, previa consultazione dell'Ufficio federale di polizia (UFP), di impiegare fino a un massimo di 150 militari del CGF per appoggiare la polizia civile nel caso in cui siano presentate alla Confederazione altre richieste da parte dei Cantoni in relazione con gli eventi e le conseguenze dell'11 settembre 2001.

Il 25 ottobre 2001, la città di Berna ha presentato al Consiglio federale una domanda per ottenere l'appoggio da parte del CGF, che il capo dello Stato maggiore generale ha accolto il 30 ottobre 2001. Al corpo di polizia della città di Berna sono stati complessivamente assegnati, fino al 10 dicembre 2001, 40 militari del CGF per la protezione delle rappresentanze straniere.

Con lettera del 21 novembre 2001, il Consiglio di Stato del Cantone di Berna ha presentato al Consiglio federale la domanda della città di Berna del 15 novembre 2001 riguardante un appoggio supplementare da parte dell'esercito. La richiesta della città di Berna è stata motivata con il fatto che le misure di protezione ordinate dalla Confederazione a favore delle rappresentanze straniere avrebbero dovuto essere mantenute ancora per qualche tempo e che il carico di lavoro per il corpo di polizia, malgrado l'appoggio provvisorio da parte di membri della polizia cantonale bernese, del Concordato delle polizie della Svizzera nordoccidentale e del CGF, avrebbe portato a importanti rinunce per quanto riguarda i compiti di polizia originali e che ciò avrebbe avuto effetti sensibili sulla sicurezza pubblica a Berna.

La richiesta della città di Berna relativa a un appoggio supplementare non ha potuto essere accolta dal capo dello Stato maggiore generale, che ne ha dato comunicazione mediante lettera del 29 novembre 2001. Da un lato, la disponibilità del CGF non poteva essere garantita per un lungo periodo e, dall'altro, la Confederazione non avrebbe più potuto disporre della necessaria riserva d'impiego per la salvaguardia della libertà d'azione. Il DDPS ha perciò prospettato l'impiego a Berna di truppe di milizia in servizio d'appoggio. Esso si è però dichiarato disposto a continuare l'impiego del CGF a Ginevra nell'entità attuale (70 militari del CGF), conformemente alla decisione del Consiglio federale del 24 ottobre 2001. In considerazione della minaccia, nella città di Berna occorre prevedere l'impiego di un massimo di 200 militari. L'impiego di formazioni dell'esercito (servizio d'appoggio) è stato deciso dal Consiglio federale il 7 dicembre 2001 ed è iniziato il 17 dicembre 2001.

Con il messaggio del 13 febbraio 2002, il Consiglio federale ha trasmesso all'Assemblea federale, per approvazione, il decreto federale sull'impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere nell'ambito del servizio d'appoggio in sostituzione dei militari del CGF. Nella sessione primaverile del 2002, le due Camere federali hanno approvato l'impiego dell'esercito fino al 30 giugno 2003.

Il 6 novembre 2002, nell'ambito del progetto relativo all'esame del sistema della sicurezza interna della Svizzera (progetto USIS), il Consiglio federale ha deciso che il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) sarà appoggiato in misura maggiore e in maniera permanente con mezzi del DDPS. Dal mese di aprile 2003, i militari del CGF che assicurano l'appoggio del Cgcf saranno incrementati di 100 unità, passando dalle attuali 100 (= 150 anni/persona) a 200 (= 290 anni/persona) (decisione del Consiglio federale del 14 marzo 2003). Il mandato affidato al DDPS comporta che le forze del CGF destinate alla sorveglianza di rappresentanze straniere siano sostituite da truppe di milizia in servizio d'appoggio.

Con lettera dell'8 gennaio 2003, il Consiglio di Stato del Cantone di Berna ha chiesto al Consiglio federale che l'appoggio da parte dell'esercito venga prorogato di un anno, fino al 30 giugno 2004. La sua domanda è motivata con il fatto che a partire dal 1° luglio 2003 la polizia della città di Berna non sarà in grado di adempiere i compiti di sorveglianza finora assunti dall'esercito senza recare seriamente pregiudizio al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblici nella città.

Secondo il Consiglio di Stato del Cantone di Berna, la polizia cantonale bernese e il Concordato di polizia della Svizzera nordoccidentale non sono in grado di garantire alla polizia della città di Berna l'appoggio necessario durante un lungo periodo; inoltre, l'incremento di 30 unità dell'organico dell'organizzazione per la protezione delle ambasciate, previsto nell'ambito delle misure immediate indicate nel rapporto USIS II, potrà essere realizzato soltanto a partire dalla metà del 2004. In considerazione dell'onere che le forze di polizia devono continuare ad assumersi e dei pericoli potenziali per le opere interessate, il Consiglio di Stato del Cantone di Berna ritiene perciò che occorre assolutamente prorogare l'appoggio da parte della Confederazione.

## **1.2 Situazione generale**

L'impegno militare degli USA e dei loro alleati in Afghanistan è ancora in atto. La situazione è caratterizzata da eventi bellici in singole regioni del Paese. I signori della guerra locali cercano, mediante attacchi, attentati e altri tentativi di intimidazione, di allargare la loro sfera d'influenza e quindi di incrementare le entrate finanziarie. La sfera d'influenza delle forze armate occidentali continua ad essere limitata unicamente al settore di Kabul. Le operazioni militari hanno limitato la libertà d'azione di Al Qaida e dei gruppi di Talebani, ma non li hanno sconfitti. Ciò è confermato dalle recenti minacce provenienti da questi ambienti estremisti. Tali minacce sono in primo luogo indirizzate contro gli USA e Israele.

La politica internazionale è attualmente caratterizzata, più che dalla situazione in Afghanistan, dalla guerra in Iraq. La Turchia, partner della NATO sul quale finora gli Stati Uniti potevano contare e che quest'ultimi hanno sostenuto in misura notevole, attualmente si trova confrontata con problemi particolari. Il Governo e il Parlamento turchi nonché, in misura ancora maggiore, la popolazione sono contrari a

un intervento militare contro l'Iraq. La rinuncia delle forze armate alleate ad aprire un fronte settentrionale e il ritiro provvisorio della 4<sup>a</sup> divisione statunitense fanno sì che di fatto l'Iraq settentrionale sia concesso alla Turchia quale settore operativo. In considerazione della minaccia di un intervento militare da parte della Turchia, i separatisti curdi si sono detti pronti a reagire con azioni coordinate in tutta l'Europa.

### **1.3 Valutazione dei possibili sviluppi**

#### **1.3.1 Afghanistan**

Al Qaida funge da cosiddetta «organizzazione mantello» per differenti gruppi islamici. Come evidenziano gli attentati perpetrati a Mombasa, la capacità operativa resta quasi integralmente mantenuta. Dall'11 settembre 2001 non è più stato colpito alcun obiettivo importante. Ciò consente di concludere che le misure difensive avviate hanno arginato il terrorismo in modo tale che gli autori si sono concentrati su cosiddetti obiettivi «deboli» presenti in Paesi con standard di sicurezza inferiori. La pressione esercitata dagli USA sul mondo arabo, e di conseguenza sui musulmani, ha però l'effetto di generare solidarietà all'interno di questa comunità religiosa, con un conseguente probabile aumento delle possibilità di un attacco contro persone e installazioni americane e israeliane.

#### **1.3.2 Iraq**

La politica degli Stati Uniti in relazione con la guerra in Iraq è considerata in maniera critica da gran parte della popolazione svizzera. Diverse manifestazioni contro la guerra con un'ampia partecipazione lo dimostrano chiaramente. A seconda dell'evoluzione della situazione, è probabile un ulteriore incremento delle proteste, dei danni e delle violenze riguardanti installazioni statunitensi. Inoltre, non è possibile escludere azioni contro rappresentanze di Stati sostenitori degli USA. Già da qualche tempo, opere e cittadini americani, britannici e israeliani sono maggiormente protetti.

Poiché la guerra in Iraq potrebbe scatenare altri conflitti regionali, è possibile che i ranghi degli oppositori, già oggi eterogenei, siano ingrossati da persone appartenenti a altre etnie interessate. A causa del coinvolgimento dei Curdi e dei Palestinesi, le proteste potrebbero interessare, oltre a rappresentanze e cittadini degli USA e della Gran Bretagna, anche interessi turchi e israeliani nonché, a seconda della situazione, interessi giordani e altri interessi arabi, come pure opere dell'ONU.

Di conseguenza, è probabile che le misure di protezione già adottate per le rappresentanze straniere interessate presenti in Svizzera dovranno essere mantenute ancora per un certo periodo. A seconda della situazione e degli sviluppi politici, è inoltre possibile che occorra incrementare o ampliare le misure di sicurezza a favore di altri Paesi. Per quanto riguarda le forze di sicurezza civili già impegnate in maniera straordinaria a causa del pericolo del terrorismo, dell'accresciuta disponibilità alla violenza e di manifestazioni internazionali, quali il vertice del G8 di Evian, questa situazione tesa comporta un ulteriore inasprimento della scarsità di risorse.

## 1.4

### La decisione del Consiglio federale del 16 aprile 2003

La proroga per un anno dell'impiego dell'esercito, deciso dal Consiglio federale il 7 dicembre 2001 e previsto inizialmente fino al 30 giugno 2003, comporta una nuova decisione del Consiglio federale e un nuovo disegno di decreto federale. Analogamente a quanto avvenuto per il messaggio del 13 febbraio 2002 (cfr. n. 1.3), la decisione del Consiglio federale, alla base del presente disegno di proroga, è ripresa testualmente nel presente messaggio. La decisione del Consiglio federale del 16 aprile 2003 ha il seguente tenore:

1. La decisione del Consiglio federale del 7 dicembre 2001 sull'impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere è sostituita dalla decisione seguente:
  - a. Il DDPS è autorizzato a impiegare militari di milizia per sgravare la polizia da compiti di sorveglianza per la protezione di rappresentanze straniere. L'impiego è prestato sotto forma di servizio d'appoggio.
  - b. Il capo dello Stato maggiore generale riceve la competenza, previa consultazione dell'Ufficio federale di polizia e su richiesta dei Governi cantonali, di impiegare, oltre ai circa 400 militari già impegnati a Berna, Ginevra e Zurigo, altri 400 militari supplementari (fino a un effettivo massimo di 800 militari) per appoggiare i corpi di polizia civili.
  - c. Le formazioni di milizia sono assegnate ai corpi di polizia delle città di Zurigo, Berna e Ginevra.
  - d. I comandanti competenti delle divisioni, delle brigate o delle regioni territoriali sono nominati comandanti degli impieghi sussidiari di sicurezza per la protezione delle rappresentanze straniere. Per gli impieghi di sicurezza a Berna e Ginevra, il comando sarà assunto dal divisionario Luc Fellay, comandante della divisione territoriale 1, per l'impiego di sicurezza a Zurigo, il comando sarà assunto dal divisionario Hans Gall, comandante della divisione territoriale 4.
  - e. Il capo dello Stato maggiore generale è incaricato di emanare l'ordine d'impiego e le regole d'impiego, d'intesa con i corpi di polizia interessati e previa consultazione dell'Ufficio federale di polizia.
  - f. L'impiego dell'esercito termina dopo il venir meno del rischio in materia di sicurezza in relazione con gli eventi dell'11 settembre 2001, la guerra in Iraq e le relative conseguenze, ma al più tardi il 30 giugno 2004.
  - g. Le prestazioni che devono essere fornite dall'esercito sono finanziate in primo luogo nel quadro dei crediti a disposizione del DDPS.
  - h. Il DFGP è incaricato di informare i Cantoni interessati di Zurigo, Berna e Ginevra nonché le città di Zurigo, Berna e Ginevra in merito alla presente decisione.
2.
  - a. Il messaggio e il disegno relativi al decreto federale sull'impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere sono approvati.
  - b. La Segreteria dell'Assemblea federale è informata in merito alla pubblicazione del messaggio mediante l'avviso della Cancelleria federale.

Rispetto alla decisione del Consiglio federale del 7 dicembre 2001, vi sono alcune differenze per quanto riguarda il numero massimo dei militari impiegati (800 invece di 700 come previsto finora), l'assegnazione (non soltanto al corpo di polizia della città di Berna, ma anche a quelli delle città di Zurigo e Ginevra), la durata dell'impiego (fino al 30 giugno 2004) e la nomina di un comandante per l'impiego sussidiario di sicurezza a Zurigo (divisionario Hans Gall).

## **1.5 Necessità di un decreto federale**

Conformemente all'articolo 67 della legge militare (LM; RS 510.10), alle autorità civili che ne fanno richiesta, le truppe possono fornire aiuto per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione (servizio d'appoggio). L'aiuto viene prestato nella misura in cui il compito è di interesse pubblico e le autorità civili non sono più in grado di far fronte ai loro compiti per mancanza di personale, di materiale o di tempo.

L'effettivo attuale del corpo di polizia della città di Berna risulta sufficiente per l'esercizio normale e per brevi momenti di sovraccarico, ma non per un impiego di sorveglianza esteso e duraturo. Dall'11 settembre 2001 la città di Berna deve inoltre sopportare un massiccio sovraccarico di lavoro per la sorveglianza delle ambasciate. A partire dal 5 ottobre 2001 sono stati inoltre impiegati 24 ore su 24 anche agenti della polizia cantonale e, dal 26 ottobre 2001, pure membri dei corpi di polizia aderenti al Concordato di polizia della Svizzera nordoccidentale. Dopo il 10 dicembre 2001, i corpi aderenti al Concordato si sono visti nell'impossibilità di continuare ad appoggiare nella medesima misura il corpo di polizia della città di Berna.

Alla luce di questi fatti si può considerare che sono adempite le condizioni per un impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'appoggio in vista della sorveglianza di rappresentanze straniere.

Il Consiglio federale fonda la sua decisione sull'articolo 70 LM. Tale disposizione recita:

<sup>1</sup> La competenza in materia di chiamata in servizio e di assegnazione alle autorità civili spetta:

- a. al Consiglio federale;
- b. al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport in caso di catastrofi in Svizzera.

<sup>2</sup> Se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva. Qualora l'impiego si concluda prima della sessione, il Consiglio federale presenta un rapporto.

Nel presente caso, la durata dell'impiego è superiore a tre settimane. Di conseguenza l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella prossima sessione. È probabile che, a seconda dell'evoluzione della situazione in Iraq, al momento in cui le Camere federali prenderanno una decisione circa 400 militari saranno impiegati in tutta la Svizzera per compiti di sorveglianza. Sulla base della situazione e dei suoi probabili sviluppi, la durata di validità della presente decisione del Consiglio federale è stata limitata al 30 giugno 2004. L'impiego delle truppe avviene sotto forma di servizio d'appoggio. Il Consiglio federale ha stabilito che non è consentito impiegare contemporaneamente più di 800 militari.

## **1.6 Procedura preliminare**

La decisione del Consiglio federale è la conseguenza della richiesta di appoggio del Cantone di Berna ed è stata presa d'intesa con quest'ultimo. Poiché il progetto, che non ha conseguenze nel senso dell'articolo 1 capoverso 2 dell'ordinanza del 17 giugno 1991 sulla procedura di consultazione (RS 172.062), riguarda in primo luogo il Cantone di Berna e, a seconda dell'evoluzione, i Cantoni di Ginevra e Zurigo, l'esecuzione di una procedura di consultazione non è richiesta.

## **2 Parte speciale**

Secondo le informazioni attualmente disponibili, è probabile che le rappresentanze straniere interessate saranno minacciate per alcuni mesi. La situazione è sorvegliata e valutata in permanenza dagli organi competenti. Qualora la situazione dovesse calmarsi, il Consiglio federale ordinerebbe la conclusione dell'impiego dell'esercito.

### **2.1 Obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale**

L'articolo 24 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>1</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) disciplina l'adempimento degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico. Conformemente a tale articolo e d'intesa con l'Ufficio federale di polizia, i Cantoni prendono, sul loro territorio, le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico; se necessario, collaborano con i servizi di sicurezza delle organizzazioni internazionali o delle missioni diplomatiche stabilite sul loro territorio nonché con le autorità di polizia estere competenti per le questioni di sicurezza nelle regioni di frontiera.

Gli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale riguardanti le rappresentanze straniere (Convenzioni di Vienna<sup>2</sup>) si riferiscono sia al personale diplomatico e consolare sia agli edifici solitamente di proprietà degli Stati esteri. Tanto la Confederazione quanto i Cantoni sono tenuti ad assumere tali obblighi conformemente al diritto internazionale e ai trattati internazionali; l'attuazione o l'esecuzione si fondano sulla ripartizione delle competenze all'interno della Confederazione conformemente alla Costituzione federale. Essa conferisce ai Cantoni la responsabilità primaria per la tutela della sicurezza interna e di conseguenza anche quella per la tutela della sicurezza delle rappresentanze straniere e internazionali in Svizzera.

Nell'ambito delle sue competenze in materia di politica estera, la Confederazione è tenuta a stabilire il pertinente livello di protezione in virtù del diritto internazionale e, nella misura in cui ciò ecceda le possibilità concrete dei Cantoni, ad appoggiare quest'ultimi, nel limite del possibile, nell'ambito dell'obbligo federale in materia di reciproca assistenza. Poiché, proprio per quanto riguarda tali obblighi, le minacce attuali, menzionate sopra, richiedono un considerevole incremento delle misure di

<sup>1</sup> RS 120, cfr. FF 1994 II 1073 seg.

<sup>2</sup> RS 0.191.01 art. 22 e RS 0.191.02 art. 31

protezione, con un conseguente notevole fabbisogno di personale, è inevitabile che la Confederazione metta a disposizione personale per sgravare la polizia, offrendo in tal modo il suo contributo all'adempimento degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale.

### **3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Secondo la valutazione della situazione e lo stato odierno delle conoscenze, dalla prevista proroga dell'impiego sussidiario di sicurezza non risulteranno spese supplementari. Di principio, tale impiego sarà adempiuto conformemente alla tabella dei corsi da determinate truppe o da militari in ferma continuata per i quali è previsto un servizio d'istruzione nel corrispondente periodo. Nell'ambito della pianificazione della prontezza, è necessario pianificare e istituire formazioni ad hoc per il passaggio dall'anno 2003 al 2004 (transizione dalle strutture organizzative di Esercito 95 a quelle di Esercito XXI, militari in ferma continuata non disponibili).

I militari necessari per la condotta presso i comandi delle divisioni e delle brigate territoriali prestano servizio a singoli giorni, che saranno computati sul totale obbligatorio dei loro giorni di servizio. Il materiale supplementare sarà messo a disposizione della truppa dalla Confederazione. Queste spese sono irrilevanti rispetto a quelle di un normale corso di ripetizione.

### **4 Programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999–2003 del 1° marzo 2000 (FF 2000 2037). Tuttavia il presente decreto sull'impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere minacciate costituisce senza dubbio un importante obiettivo politico.

### **5 Forma dell'atto legislativo**

Il presente decreto federale costituisce un atto unico dell'Assemblea federale espressamente previsto in una legge federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). Poiché esso non ha carattere normativo, né sottostà a referendum, è emanato sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost., art. 4 cpv. 2 della legge sui rapporti fra i Consigli [LRC]).