

**Messaggio
concernente il decreto federale che proroga la
partecipazione della Svizzera alla Forza multinazionale
per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR)**

del 29 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale semplice che proroga la partecipazione della Svizzera alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR).

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

29 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il decreto federale semplice proposto con il presente messaggio mira ad autorizzare il proseguimento dell'impiego, limitato sino al 31 dicembre 2014, della «Swiss Company» (Swisscoy) in seno alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR) fino al 31 dicembre 2017. L'effettivo massimo sarà incrementato dagli attuali 220 a 235 militari. Per contro, il fabbisogno massimo di un rafforzamento temporaneo del contingente sarà ridotto. Invece di un incremento di 80 militari per 12 mesi il Consiglio federale sarà ora autorizzato ad aumentare l'attuale contingente a 60 militari al massimo per un periodo non superiore a quattro mesi.

A 14 anni dall'intervento militare della KFOR e a cinque anni dalla dichiarazione d'indipendenza unilaterale il Kosovo, nonostante un grande impegno a livello finanziario e di personale da parte della comunità internazionale, ha ancora bisogno di sostegno per quanto riguarda la realizzazione di strutture dello Stato di diritto e la coesione del proprio territorio nazionale. Dalla proclamazione d'indipendenza oltre 100 Stati membri delle Nazioni Unite hanno riconosciuto il Kosovo e convalidato quindi anche il suo diritto all'esistenza. Tuttavia, l'economia si sviluppa soltanto molto lentamente. La prospettiva di un progresso economico in Kosovo peggiora ulteriormente con l'attuale crisi finanziaria ed economica che imperversa in Europa. A livello internazionale il Kosovo dovrà continuare a essere sostenuto con considerevoli risorse finanziarie e di personale per far fronte alle sfide negli ambiti della sicurezza, dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo.

Dopo la firma nell'aprile del 2013 dell'accordo tra la Serbia e il Kosovo sulla normalizzazione dei rapporti, la stabilità nella regione dipenderà sostanzialmente dalla base di fiducia che il Kosovo saprà instaurare con i serbi nel proprio Paese, in particolare al nord. Dopo che Belgrado, nel quadro dell'auspicata adesione all'Unione europea (UE), sembra intenzionato a rinunciare a sostenere i serbi del Kosovo, Pristina deve iniziare a dimostrare di prendere sul serio i diritti dell'uomo e le legittime pretese di questo gruppo etnico. La stabilità in Kosovo dipende però in maniera determinante anche dal fatto che i serbi del Kosovo del Nord siano intenzionati a cooperare con il Governo centrale di Pristina.

L'accordo tra Belgrado e Pristina rappresenta un'apertura e negli ultimi anni la situazione in materia di sicurezza è migliorata. Dalla dichiarazione d'indipendenza la situazione nel sud è rimasta tranquilla e stabile; il nord, per contro, continua a essere instabile. Questo vale in particolare per i quattro Comuni a maggioranza serbo-kosovara. Il fatto che dal 2011 in quei luoghi non si siano praticamente verificati scontri violenti, è generalmente messo in relazione con l'apertura dei colloqui tra i Governi di Belgrado e di Pristina. Con l'applicazione dell'accordo firmato a Bruxelles nell'aprile del 2013 aumenta tuttavia il pericolo che la situazione si acuisca a breve-medio termine. In particolare l'abolizione delle strutture serbe in materia di sicurezza potrebbe comportare a medio termine nel nord del Paese un vuoto di sicurezza e un aumento di episodi violenti. In generale si presume che

passeranno ancora anni finché le forze di sicurezza kosovare riusciranno a garantire autonomamente la sicurezza nel nord del Paese.

Il compito della KFOR di garantire un contesto sicuro non può ancora essere interamente assunto dagli attori locali. Nel prossimo futuro è quindi necessaria una presenza militare internazionale sul posto. Dal 1999 questa presenza è assunta dalla North Atlantic Treaty Organization (NATO), anche se periodicamente si prende in considerazione la possibilità di affidare all'UE la responsabilità dell'impiego. Un simile modo di procedere, analogamente a quanto accaduto all'European Union Force Althea (EUFOR Althea) in Bosnia e Erzegovina, che ha assunto il mandato di stabilizzazione della missione della NATO (Stabilization Force SFOR), è senz'altro ipotizzabile. Rimane ancora in sospeso se ciò sia attuabile o meno nel caso concreto del Kosovo. Dal punto di vista del Consiglio federale un impegno militare della Svizzera in Kosovo sotto l'egida dell'UE è altrettanto ipotizzabile. Come noto, la Svizzera partecipa anche alla missione di stabilizzazione EUFOR Althea guidata dall'UE. La condizione preliminare per una partecipazione a una missione EUFOR in Kosovo sarebbe tuttavia un mandato esecutivo delle Nazioni Unite.

La KFOR si trova nella seconda fase (il cosiddetto «Gate 2») delle riduzioni nell'ambito del concetto operativo «Deterrent Presence». Le prossime fasi di riduzione della KFOR sono imminenti. Si prevede di ridurre ulteriormente la KFOR nel «Gate 3». Ciò presuppone un'ulteriore pacificazione e stabilizzazione della situazione in materia di sicurezza in Kosovo. La transizione avverrà quando saranno adempiuti i relativi criteri. Attualmente la NATO ritiene che ciò non accadrà prima del 2015. La KFOR potrà quindi impiegare sul posto soltanto 2500 soldati circa. Sarà mantenuta la possibilità di incrementare rapidamente le truppe presenti in Kosovo mediante riserve di truppa ben definite. Con la prevista riduzione delle truppe sul posto i contingenti di fanteria verranno ulteriormente ridotti, l'attuale struttura di comando sarà semplificata e le attuali prestazioni logistiche, in parte fornite ancora su scala nazionale a livello di KFOR, saranno fornite in maniera centralizzata. L'acquisizione e la valutazione di notizie e informazioni, per contro, verrebbero soltanto lievemente adeguate.

Dall'inizio dell'impiego la Swisscoy ha costantemente adeguato il proprio profilo prestazionale. Le modifiche erano sempre orientate alle esigenze della KFOR e alle possibilità dell'Esercito svizzero di poter valorizzare i propri punti di forza. Di conseguenza, dalla primavera del 2010 i differenti adeguamenti dell'orientamento operativo e a livello di effettivi della KFOR hanno avuto ripercussioni sulla struttura della Swisscoy. Trattandosi delle cosiddette prestazioni di base, le prestazioni fornite dall'Esercito svizzero rimarranno necessarie almeno anche nella prossima fase di riduzione. Altre fasi di riduzione, successive al «Gate 3», potrebbero ripercuotersi sul profilo e sull'effettivo del contingente svizzero.

Attualmente la Swisscoy gestisce quattro Liaison and Monitoring Teams (LMT), di cui due nel sud e due nel nord del Kosovo. Dal gennaio 2012 la Svizzera ha inoltre assunto il comando del Joint Regional Detachment (JRD) per i sei LMT nel nord del Kosovo. Con i due elicotteri stazionati sul posto la Svizzera mette a disposizione della KFOR la maggiore capacità di trasporto aereo. In seguito alle esigenze con-

crete sul posto, dal settembre del 2013 l'Esercito svizzero si tiene inoltre pronto, se necessario, a mettere a disposizione della KFOR una squadra e un elicottero supplementari per una durata massima di due mesi. Negli ultimi anni la Swisscoy si è inoltre affermata nei settori del genio e della logistica come partner affidabile della KFOR e degli Stati fornitori di truppe. Oltre a ciò la Swisscoy comprende una squadra incaricata dell'eliminazione di munizioni inesplose e un distaccamento della polizia militare.

Il mantenimento della stabilità nei Balcani resta un compito centrale degli Stati europei ed è nel chiaro interesse della Svizzera. Come l'esperienza passata insegna, la Svizzera è direttamente interessata dagli eventi nel sud-ovest dei Balcani. Quasi il dieci per cento di tutti i kosovari vive in Svizzera e se in Kosovo dovessero nuovamente verificarsi disordini, questa percentuale potrebbe aumentare di nuovo. L'impiego della Swisscoy nella KFOR in Kosovo rientra quindi nel nostro interesse nazionale in materia di politica di sicurezza.

La Svizzera è stato uno dei primi Paesi a riconoscere il nuovo status del Kosovo. Intrattiene un intenso dialogo politico con Pristina e Belgrado e investe nella collaborazione. La Swisscoy è una parte essenziale di questo impegno pluriennale in materia di politica estera. Contribuisce direttamente alla sicurezza del Kosovo ed è garante della stabilità regionale anche per i Paesi confinanti, in particolare per la Serbia. Contribuisce quindi anche alla sicurezza della Svizzera. Il contributo alla KFOR ha come conseguenza, tra l'altro, che la Svizzera venga considerata dagli Stati europei e dalla NATO, come pure dagli Stati dei Balcani occidentali, un partner affidabile e impegnato.

In caso di una mancata proroga la politica estera ne risentirebbe poiché verrebbe messa in discussione l'affidabilità della Svizzera nei confronti dei propri partner europei, in particolare dei Paesi limitrofi, come pure nei confronti delle popolazioni dei Balcani occidentali. Nel 2014 la Svizzera assumerà la presidenza dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Sarebbe impensabile che la Svizzera durante la sua presidenza all'OSCE – e il Kosovo costituisce uno dei principali campi d'attività di detta organizzazione – rendesse nota la volontà di non prorogare l'impiego della Swisscoy in Kosovo.

L'impiego in Kosovo rappresenta lo sforzo principale dell'impegno svizzero nell'ambito del promovimento militare della pace, senza il quale gli altri pilastri dell'impegno non potrebbero esplicare appieno i propri effetti. Inoltre, senza la Swisscoy il promovimento della pace da parte dell'esercito si limiterebbe a circa 70 militari. Nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2010 (FF 2010 4511) e nel Rapporto sull'esercito 2010 (FF 2010 7855) il Consiglio federale ha deciso, con l'approvazione del Parlamento, un ampliamento, ossia un raddoppio degli effettivi nel quadro del promovimento militare della pace.

L'attuale piano finanziario 2015–2017 prevede per l'impiego della Swisscoy costi annuali pari a 42,6 milioni di franchi. Il limite di spesa previsto per il contingente Swisscoy con 235 militari ammonta a 44,2 milioni di franchi. I costi supplementari rispetto all'attuale piano finanziario non comportano alcun innalzamento del limite di spesa dell'esercito. Lo stesso dicasi per il temporaneo incremento di 60 persone

al massimo per quattro mesi. Il limite massimo di spesa previsto al riguardo di 5,9 milioni di franchi può essere coperto integralmente nel quadro del limite di spesa dell'esercito.

Il 31 dicembre di ogni anno il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) presenta, all'attenzione delle Commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere, un rapporto intermedio sull'impiego della Swisscoy.

I dati che figurano nel presente messaggio si riferiscono alla situazione all'inizio del mese di novembre 2013. Al momento non è possibile fare previsioni sull'ulteriore evoluzione della situazione politica. In occasione della trattazione del messaggio, le Camere federali saranno aggiornate sui risultati, sulle implicazioni e sull'applicazione delle votazioni nel novembre 2013 nonché sul successo dell'attuazione dell'accordo siglato ad aprile tra Belgrado e Pristina.

Messaggio

1 Valutazione della situazione in Kosovo

1.1 Situazione iniziale

Dal mese di ottobre 1999 l'Esercito svizzero partecipa con un contingente (Swiss Company, Swisscoy) alla Kosovo Force (KFOR). La KFOR è stata istituita sulla base della risoluzione 1244 delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999¹. Il 23 giugno 1999 il Consiglio federale ha deciso a favore di una partecipazione militare della Svizzera. Con decreto federale del 12 settembre 2001² l'Assemblea federale ha approvato la partecipazione della Svizzera alla KFOR e in seguito l'ha prorogata fino alla fine del 2014 mediante altri decreti federali. La Swisscoy è composta da un massimo di 220 militari volontari, armati per difesa personale. Il nostro Collegio può inoltre approvare un incremento temporaneo dell'effettivo di 80 persone al massimo per una durata non superiore a un anno.

Con il miglioramento e la stabilizzazione della situazione in materia di sicurezza durante gli ultimi 12 anni è stato possibile ridurre il contingente di truppa della KFOR. Già nel 2009 la North Atlantic Treaty Organization (NATO) con il concetto operativo «Deterrent Presence» ha avviato una continua riduzione delle forze presenti nella KFOR. Il 29 ottobre 2010 la NATO ha deciso di ridurre ulteriormente l'effettivo della KFOR e nel marzo del 2011 l'effettivo globale è stato portato a 5500 militari. Al momento 31 Stati mettono complessivamente a disposizione della KFOR circa 5000 militari. Il processo di riduzione non si è ancora concluso. La prossima fase, per la quale la NATO ha manifestato il proprio interesse a fornire un contributo alla Swisscoy, non è prevista prima del 2015.

Il compito della KFOR di garantire un contesto sicuro continuerà a non poter essere assunto interamente da attori locali. Nel prossimo futuro è pertanto indispensabile una presenza militare internazionale sul posto. Dal 1999 questa presenza è assunta dalla NATO, sebbene periodicamente si prenda in considerazione la possibilità di affidare la responsabilità dell'impiego all'Unione europea (UE). Un simile modo di procedere, analogamente a quanto accaduto all'European Union Force Althea (EUFOR Althea) in Bosnia e Erzegovina che ha assunto il mandato di stabilizzazione della missione della NATO Stabilisation Force (SFOR), è senz'altro ipotizzabile. Rimane ancora in sospeso se ciò sia attuabile o meno nel caso concreto del Kosovo. Dal punto di vista del nostro Collegio un impegno militare della Svizzera in Kosovo sotto l'egida dell'UE è altrettanto ipotizzabile. Come noto, la Svizzera partecipa anche alla missione di stabilizzazione EUFOR Althea guidata dall'UE. La condizione preliminare per una partecipazione a una missione EUFOR in Kosovo sarebbe tuttavia un mandato esecutivo delle Nazioni Unite (ONU) e la rispettiva decisione di Consiglio federale e Parlamento.

¹ Il testo della risoluzione 1244 delle Nazioni Unite può essere consultato in Internet al seguente indirizzo: www.un.org > peace and security > security council > resolutions > 1999

² FF 2001 5814

1.2

Situazione politica in Kosovo

A quattordici anni dall'intervento militare della KFOR e a cinque anni dalla dichiarazione d'indipendenza unilaterale il Kosovo, nonostante un grande impegno a livello finanziario e di personale da parte della comunità internazionale, ha ancora bisogno di sostegno per quanto riguarda la realizzazione di strutture dello Stato di diritto e la coesione del proprio territorio nazionale. Nel febbraio del 2013 il Kosovo ha festeggiato il quinto anniversario dalla proclamazione della sua indipendenza. Da allora oltre 100 Stati membri dell'ONU hanno riconosciuto il Kosovo e convalidato quindi anche il suo diritto all'esistenza. D'altro canto, tuttavia, un numero cospicuo di Stati, tra cui cinque membri dell'UE (Grecia, Romania, Slovacchia, Spagna e Cipro) ha negato il riconoscimento. Il Governo del Kosovo cerca quindi una maggiore attenzione sulla scena politica internazionale. Il Paese lotta per un suo coinvolgimento in organismi internazionali: in parte con successo, evidenziato dall'adesione alle Istituzioni di Bretton Woods nonché all'«European Bank for Reconstruction and Development» (EBRD) e alla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa. Per il futuro i responsabili politici del Kosovo ambiscono aderire al Consiglio d'Europa, all'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e alle Nazioni Unite (ONU), non da ultimo un mezzo per lottare per il riconoscimento internazionale.

Lo sviluppo economico è inoltre carente. L'attuale crisi finanziaria ed economica in Europa peggiora ulteriormente la prospettiva di un progresso economico in Kosovo. Anche se gli Stati dell'Europa centro e sud-orientale si trovano in una fase di leggera ripresa congiunturale, la tendenza positiva è tuttavia debole, tanto più che mancano forze economiche trainanti capaci di resistere alla situazione. Le esportazioni registrano uno sviluppo stagnante al cospetto della fragile condizione dei mercati di sbocco europei. Anche gli investimenti privati sono poco dinamici, mentre quelli pubblici diminuiscono nella maggior parte dei Paesi viste le ristrettezze delle casse statali. Il Kosovo dovrà dipendere ancora per lungo tempo dagli aiuti esteri e dalle rimesse della diaspora.

Negli ultimi cinque anni lo Stato kosovaro si è sviluppato e consolidato ulteriormente in misura tale che nel settembre del 2012 la comunità internazionale ha deciso di porre fine alla sorveglianza internazionale del Kosovo che si protraveva ininterrottamente dal 2008 (International Civilian Office, ICO). Ciononostante il Kosovo continua a dipendere dal sostegno internazionale per quanto riguarda la realizzazione dei suoi compiti statali. Oltre ai numerosi donatori bilaterali (tra gli altri Svizzera, Germania, Norvegia, Svezia, USA, Lussemburgo) nel Paese sono attive numerose organizzazioni internazionali: la Missione delle Nazioni Unite in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK), che garantisce l'attuazione della risoluzione 1244 dell'ONU, l'OSCE, la KFOR e la missione dell'Unione europea sullo stato di diritto (European Rule of Law Mission, EULEX), il cui mandato scade nel giugno del 2014. A livello internazionale il Kosovo dovrà dunque continuare a essere sostenuto con considerevoli risorse finanziarie e di personale per far fronte alle sfide nell'ambito della sicurezza, dello Stato di diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo. Per quanto riguarda il consolidamento politico e la stabilità permane essenziale il costante impegno della comunità internazionale.

Attualmente il principale elemento per consolidare lo status internazionale del Kosovo e per stabilizzare la regione è costituito dal miglioramento graduale delle

relazioni con la Serbia. Dopo decenni di lotte, nel marzo del 2011 i rappresentanti di Serbia e Kosovo hanno iniziato a incontrarsi a Bruxelles, sotto l'egida dell'UE, per avviare i negoziati nel quadro del cosiddetto «Dialogo Pristina-Belgrado». Come controprestazione dell'adesione all'UE, auspicata da entrambi i Paesi, Bruxelles ha chiesto una «normalizzazione dei rapporti» tra i due Stati. Inizialmente sono state trattate soltanto questioni meramente «tecniche», quali ad esempio il traffico transfrontaliero, il versamento di tasse doganali al confine, la trasmissione di registri civili oppure il riconoscimento reciproco dei diplomi universitari. Dall'ottobre del 2012, su iniziativa del neo-eletto presidente serbo Nikolic, il dialogo è stato ufficialmente promosso sul piano politico ed è stato condotto dai primi ministri Thaci e Dacic sotto la direzione di Ashton, rappresentante dell'UE per gli affari esteri.

Dopo dieci tornate negoziali si è arrivati a una svolta storica: il 19 aprile 2013 il Kosovo e la Serbia sono giunti a un'intesa in un accordo di 15 punti che contribuirà a una normalizzazione dei rapporti. I negoziati si sono incentrati soprattutto sul futuro status del Kosovo del Nord, abitato per lo più da serbo-kosovari. Questi hanno sinora rifiutato l'autorità di Pristina e anche dopo la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo sono stati de facto amministrati da Belgrado. Conformemente all'accordo la Serbia si ritirerà dal finanziamento e dall'amministrazione delle autorità locali, come ad esempio la polizia e la giustizia. È previsto che i cittadini serbi del Kosovo del Nord ottengano un determinato grado di autodeterminazione con la creazione di un'associazione dei Comuni serbo-kosovari. Attualmente si sta ancora trattando l'attuazione esatta e vi sono numerose incertezze.

Contrariamente ai Comuni serbo-kosovari nel Kosovo meridionale, che in gran parte si sono integrati nel sistema politico del Kosovo e collaborano con il Governo centrale, i Comuni serbo-kosovari nel Kosovo del Nord si oppongono a Pristina. Rifiutano gran parte dell'accordo, in particolare anche perché sono preoccupati per i loro posti di lavoro nell'amministrazione finanziati dalla Serbia, le loro pensioni e le loro casse malati. Alcune stime sostengono che sono interessati circa 21 000 posti di lavoro nelle istituzioni amministrative da Belgrado nel Kosovo del Nord, compresi i posti non più esistenti, i cui ex titolari continuano però a essere stipendiati dalla Serbia. Né Belgrado né Pristina si sono sinora espresse in merito alla questione della retribuzione o a una delle numerose domande legittime (p. es. validità di diplomi, licenze di condurre), da un lato perché le decisioni necessarie non sono ancora state prese, dall'altro perché prima delle elezioni non si vuole rendere nota nessuna brutta novità. Sarà tuttavia determinante che i serbi del Kosovo del Nord credano nella possibilità che l'accordo soddisfi i loro interessi.

Per quanto riguarda il Kosovo del Nord la Serbia ha già fatto concessioni e ha scioltto le sue autorità di polizia, che saranno integrate nella polizia kosovara. Quale contropartita Pristina ha licenziato una controversa legge sull'amnistia, che garantisce retroattivamente l'impunità (non soltanto) ai serbi del Kosovo. Inoltre, l'accordo prescrive che il Kosovo e la Serbia non devono ostacolarsi nel cammino verso l'UE. Sebbene, alla luce della storia più recente ed entro questo breve lasso di tempo, l'avvicinamento di entrambi gli Stati sia degno di nota, essi continuano a non avere relazioni ufficiali. Si sono soltanto scambiati le cosiddette persone di collegamento, ma la Serbia si è tuttavia affrettata a dire che queste non sono equiparate a un riconoscimento diplomatico.

La ricompensa dell'UE per l'intesa tra i due Paesi è stata notevole: in seguito ai risultati del dialogo alla Serbia è stato conferito lo status di candidato ed è stato ventilato l'avvio di negoziati d'adesione nel gennaio del 2014. Dopo una roadmap

sulla liberalizzazione dei visti, al Kosovo è stato assicurato un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'UE.

Il 3 novembre 2013, per la prima volta dall'indipendenza, hanno avuto luogo elezioni locali sull'intero territorio del Kosovo. Nel Kosovo del Nord l'OSCE ha sostenuto la commissione elettorale statale nello svolgimento delle elezioni secondo le leggi kosovare. Per i serbi del Kosovo che vivono in quelle zone la partecipazione alle elezioni ha rappresentato un dilemma: una partecipazione garantirebbe la loro rappresentanza politica. Per molti, tuttavia, ciò equivale a un riconoscimento implicito dell'indipendenza di Pristina, che rifiutano. La partecipazione elettorale nel Kosovo del Nord si è di conseguenza situata al di sotto della media e nella parte settentrionale di Mitrovica si sono verificati scontri violenti in tre seggi elettorali. Già in passato i serbi nel Kosovo meridionale avevano preso parte con successo a elezioni organizzate da Pristina, con una partecipazione elettorale superiore alla media nazionale. La Serbia si pone in maniera positiva nei confronti dello svolgimento di elezioni locali in Kosovo, contrariamente al 2009, quando aveva esortato al boicottaggio.

La stabilità nella regione dipenderà in maniera determinante dalla base di fiducia che le istituzioni kosovare saranno in grado di instaurare tra i serbi nel proprio Paese, in particolare nel nord. Dato che la Serbia nel corso dell'integrazione europea sembra intenzionata a rinunciare ad appoggiare i serbi del Kosovo, Pristina deve ancora dimostrare che l'integrazione di questo gruppo etnico è effettivamente presa sul serio. La stabilità in Kosovo dipende in maniera determinante dal fatto che i serbi del Kosovo residenti nel nord del Paese siano intenzionati a cooperare con il Governo centrale di Pristina.

1.3 Situazione in materia di sicurezza

La situazione in materia di sicurezza in Kosovo può essere definita tranquilla e stabile a eccezione dei quattro Comuni nel nord a maggioranza serba. Questa positiva evoluzione ha permesso alla KFOR nel Kosovo meridionale di trasferire numerosi compiti di sicurezza alla polizia kosovara. A eccezione del convento serbo-ortodosso di Visoki Decani la KFOR ha, tra l'altro, ceduto la sorveglianza di tutte le installazioni e di tutti i beni culturali sensibili.

La situazione nel nord, da sempre piuttosto instabile, è rimasta tesa dal tentativo fallito di un'unità speciale della polizia kosovara nell'estate del 2011 di occupare entrambi i valichi doganali con la Serbia nel Kosovo del Nord. Le tensioni etniche già presenti si sono di conseguenza acuite. Ciò è stato evidenziato in particolare dall'allestimento di blocchi stradali. Non si è tuttavia osservato un ricorso diretto alla forza tra i due gruppi etnici. Si sono verificati singoli scontri armati quando le unità della KFOR hanno tentato di eliminare i blocchi stradali e vi sono stati degli spari.

Non si sono avuti altri scontri violenti da quel momento poiché, grazie alla mediazione dell'UE, sono stati avviati colloqui diretti tra i Governi di Belgrado e di Pristina. Con l'attuazione dell'accordo firmato a Bruxelles il 19 aprile 2013 aumenta ora il pericolo che a breve-medio termine si debba prevedere un puntuale acuirsi della situazione. In particolare la soppressione delle strutture di sicurezza serbe potrebbe comportare a medio termine nel nord un vuoto di sicurezza oppure un aumento di

scontri violenti provocati da gruppi criminali o motivati politicamente. Lo dimostrano l'attentato mortale a un poliziotto della missione EULEX, perpetrato il 19 settembre 2013 presumibilmente da estremisti serbi del Kosovo, le irregolarità e gli atti di violenza accaduti nel Kosovo del Nord, a maggioranza serba, in occasione delle elezioni del 3 novembre 2013. Per stabilizzare politicamente il Kosovo del Nord occorrerà ancora tempo.

In generale si può supporre che ci vorranno ancora molti anni finché le forze di sicurezza kosovare riusciranno a essere in grado di garantire la sicurezza nel nord. Fino al momento in cui si attueranno le riforme strutturali concordate, la situazione in materia di sicurezza nel nord continuerà ad essere tranquilla, ma resterà tuttavia tesa. In particolare nei quartieri multietnici di Mitrovica gli incidenti di matrice criminale continueranno a essere all'ordine del giorno (esplosioni di granate a mano e sparatorie).

L'evoluzione della situazione in materia di sicurezza resta in tutto il Paese strettamente correlata con la situazione socioeconomica. Con il 35 per cento di senza lavoro il Kosovo ha un tasso di disoccupazione molto elevato e può offrire soltanto poche prospettive professionali soprattutto ai giovani in età lavorativa. Queste insufficienze non hanno sinora provocato pressoché nessuna protesta contro il Governo. A lungo termine non è tuttavia possibile escludere l'insorgere di movimenti sociali all'interno della comunità dei giovani kosovari.

La mancanza di prospettive economiche si ripercuote maggiormente a livello di piccola criminalità armata, un fenomeno dominante nella vita quotidiana in Kosovo. Oltre alla piccola criminalità, la criminalità organizzata continua a rappresentare un problema persistente e una minaccia per la regione. Il Kosovo è considerato una base importante per il traffico illegale di persone, armi e droga nonché per la prostituzione nell'area balcanica.

Il pericolo per la parte del contingente operativo svizzero impiegato nel sud del Paese può al momento essere ritenuto ridotto. I rischi principali sono costituiti dalle cattive condizioni stradali e dai pericoli del traffico stradale nonché dalle mine e dai proiettili inesplosi. Per gli elementi d'impiego nel Kosovo del Nord (Liaison and Monitoring Teams [LMT], genio e Super Puma) il potenziale di minaccia è accresciuto, in particolare quando la KFOR ha dovuto compiere altre azioni contro gruppi radicali serbi (p. es. per l'apertura di blocchi stradali). Il rischio d'impiego in simili casi è tuttavia ridotto, visto che i LMT evitano i territori in cui la minaccia è aggravata. I mezzi del genio svizzeri sono a loro volta impiegati soltanto in territori precedentemente assicurati dalle forze di fanteria della KFOR.

1.4 Il ruolo della comunità internazionale in Kosovo

La comunità internazionale sostiene attivamente il processo di stabilizzazione in Kosovo. La stabilizzazione riveste un interesse di politica estera e di sicurezza per la Svizzera che perciò, oltre al suo impegno bilaterale, partecipa agli sforzi internazionali. La KFOR costituisce soltanto una componente di un impegno su vari livelli.

UNMIK

Il mandato di UNMIK, che inizialmente prevedeva poteri esecutivi, legislativi e giudiziari estesi, si è modificato radicalmente dopo la dichiarazione d'indipendenza

del Kosovo. A livello formale non è stato possibile adeguare il mandato di questa missione che continua a fondarsi sulla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 1999. In realtà il mandato di UNMIK, inizialmente volto a garantire l'amministrazione civile in Kosovo, si è ridotto a compiti limitati di coordinamento e di vigilanza della presenza internazionale nel Paese. UNMIK cerca tuttavia di assumere un ruolo di mediatore anche nell'ambito della composizione dei conflitti tra Pristina e Belgrado. La Svizzera ha sostenuto in passato UNMIK con esperti civili.

EULEX

Dalla fine del 2008 EULEX ha progressivamente assunto compiti da UNMIK nell'ambito dello sviluppo della giustizia, della polizia, delle basi del regime doganale e della protezione dei confini. Agisce come UNMIK nel quadro della risoluzione 1244 dell'ONU in maniera neutrale per quanto concerne lo status del Kosovo. Contribuisce osservando, fornendo assistenza e consulenza al rafforzamento dello Stato di diritto kosovaro a livello di giustizia, polizia e basi del regime doganale. Ha inoltre un mandato esecutivo per il perseguimento di gravi violazioni dei diritti dell'uomo e dei crimini di guerra nonché per la lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione. Sin dall'inizio EULEX ha dovuto lottare con l'eredità di UNMIK e con la sua cattiva nomea presso la popolazione kosovara. Risultati insoddisfacenti nel perseguimento di reati, in particolare in casi di criminalità organizzata, nonché errori nella gestione e nella comunicazione hanno sollevato domande legittime. Ciononostante EULEX svolge un ruolo importante per la sicurezza e lo sviluppo di strutture dello Stato di diritto in Kosovo. In particolare nel nord del Paese, dove si situa sempre più il baricentro geografico delle attività internazionali di stabilizzazione, la collaborazione tra EULEX e la KFOR resta indispensabile. La concretizzazione dei risultati del dialogo tra Pristina e Belgrado, fondamentale per l'ulteriore sviluppo della regione, sarà sostenuta da EULEX. Nel giugno del 2012 il mandato EULEX è stato prorogato di due anni fino al 14 giugno 2014. Attualmente sta avendo luogo una verifica strategica della missione. Una proroga del mandato di altri uno-due anni, mantenendo funzioni esecutive, è probabile.

La Svizzera mette a disposizione di EULEX esperti civili nei settori della migrazione, del perseguimento di crimini di guerra e della criminalità organizzata, della protezione dei testimoni e dei diritti dell'uomo. Attualmente sono impiegate sei persone.

Missione OSCE in Kosovo

Il mandato dell'OSCE in Kosovo è anch'esso esplicitamente desumibile dalla risoluzione 1244 dell'ONU del 1999 e prevede competenze nei settori della protezione dei diritti dell'uomo, della democratizzazione e della decentralizzazione, della protezione dei beni culturali, delle questioni relative alla parità dei sessi e alla gioventù nonché dei media. L'OSCE si comporta a sua volta in maniera neutrale rispetto allo status, cosa che offre anche opportunità, in particolare per quanto concerne il lavoro nei territori dominati dalla maggioranza serbo-kosovara. Poiché l'OSCE è presente da lungo tempo anche a livello comunale, la missione ha una rete di contatti molto stretta a tutti i livelli. L'OSCE riveste un ruolo importante nella preparazione delle elezioni, anche in vista delle elezioni comunali nel Kosovo del Nord nel novembre del 2013. Un'altra priorità dell'OSCE è l'assistenza al rimpatrio dei profughi e dei rifugiati. Al riguardo, anche la collaborazione con la KFOR è importante

nell'ottica della sicurezza delle persone che fanno ritorno in patria. La popolarità e l'immagine dell'OSCE e della KFOR continuano ad essere elevate.

In passato la Svizzera ha ampiamente sostenuto l'OSCE in Kosovo e negli anni 2007–2008 ha guidato la missione. Attualmente una persona è aggregata alla missione nell'ambito della democratizzazione e della decentralizzazione. Altre persone sono aggregate nell'ambito del reclutamento.

2 Il ruolo della KFOR

La presenza della KFOR in Kosovo è legittimata dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Dopo la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo del 17 febbraio 2008, il Governo kosovaro ha dichiarato la propria esplicita approvazione all'ulteriore stationamento della KFOR sul posto. La risoluzione continua a definire il mandato della KFOR, che per il momento dovrà adempiere i tre compiti fondamentali seguenti:

- la creazione e il mantenimento di un contesto sicuro e stabile (compresa la garanzia della libertà di movimento illimitata);
- l'applicazione e la sorveglianza dell'accordo, che prevede il ritiro delle forze serbe dal Kosovo nonché il disarmo dell'esercito di liberazione del Kosovo;
- l'appoggio a UNMIK e alla nuova missione EULEX nonché a ulteriori partner civili internazionali.

Nel quadro dei suoi compiti fondamentali la KFOR collabora strettamente con UNMIK e EULEX in Kosovo.

2.1 Situazione attuale della KFOR

Dal suo invio nel 1999 la KFOR è stata in grado di svolgere i propri compiti. La KFOR ha costantemente adeguato la sua presenza alle circostanze e ha lavorato, sul medio termine, affinché in Kosovo non sia più necessaria la presenza di truppe internazionali di promovimento della pace. Seguendo questa direzione la KFOR ha regolarmente adeguato l'entità, la struttura e l'orientamento agli sviluppi riscontrati sul posto. Ciò è ben visibile nel contingente di truppe: in diverse fasi la presenza della KFOR è stata ridotta passando dai 50 000 militari stazionati originariamente in Kosovo agli attuali 5000. Attualmente 31 Stati (di cui 23 membri della NATO) partecipano ancora alla KFOR. Questa progressiva riduzione del contingente di truppe della KFOR è stata e sarà realizzata di volta in volta solo se sono adempiuti i rispettivi criteri di stabilità. In tal modo la modifica della presenza della KFOR sul posto non viene fatta dipendere da una tabella di marcia fissa, ma avviene sulla base della concreta evoluzione della situazione. Nel tempo la KFOR ha cambiato radicalmente anche il suo orientamento: dal 2009 la priorità non è più data alla presenza capillare, ma all'acquisizione di notizie e informazioni.

Per quanto riguarda la riduzione la NATO ha stabilito tre tappe (i cosiddetti «Gates»), grazie alle quali la ristrutturazione della KFOR avverrà in funzione della situazione. Nel gennaio del 2010 nel quadro del «Gate 1» gli effettivi sono stati ridotti a circa 10 000 soldati. La fase «Gate 2» è stata completata nella primavera del

2011 con un effettivo di truppa di circa 5000 soldati. In questa tappa gli effettivi della fanteria sono stati ridotti sul posto, le strutture di comando snellite e le strutture relative all'acquisizione di notizie e informazioni rafforzate in maniera significativa. Per l'acquisizione di notizie e informazioni è stata creata una rete di cosiddetti «Liaison and Monitoring Teams» (LMT). Questi, nell'ottica di un sistema di preallarme, hanno il compito di contribuire ad acquisire un quadro completo della situazione mediante una presenza visibile e contatti diretti e a individuare tempestivamente eventuali tendenze e sviluppi negativi. In tale ambito i LMT sono in contatto con le autorità locali, con la popolazione locale, con i rappresentanti dell'ONU e dell'UE nonché con i rappresentanti delle organizzazioni non governative e della società civile. I LMT sono raggruppati in cinque regioni (Joint Regional Detachments, JRD), assegnati ciascuno a uno Stato che ne assume la direzione. Nel sud il JRD è assegnato alla Turchia, nell'est agli Stati Uniti, nell'ovest all'Italia, nel centro alla Svezia e nel nord alla Svizzera.

Per continuare a garantire un contesto sicuro in caso di minaccia accresciuta, la NATO ha la possibilità di dislocare entro brevissimo tempo truppe supplementari in Kosovo. Questi battaglioni di riserva (Operational Reserve Force, ORF) si trovano in stato di prontezza elevata nei rispettivi Paesi di provenienza. Una compagnia di riserva può essere trasferita immediatamente, gli altri elementi sono pronti all'impiego sul posto entro due settimane. Dal passaggio al «Gate 2» questi rafforzamenti della truppa hanno dovuto essere attivati più volte. La situazione in Kosovo ha richiesto che il battaglione di riserva composto da tedeschi e austriaci venisse impiegato in permanenza sul posto sia tra agosto 2011 e marzo 2012 sia tra maggio 2012 e la fine del 2012. Tra aprile 2012 e settembre 2012 è stato trasferito in via aggiuntiva in Kosovo il battaglione di riserva italiano. Questi rafforzamenti sono stati necessari in considerazione della situazione sul posto, in particolare nel nord del Kosovo.

Nel 2008, parallelamente alla KFOR, la NATO ha avviato altre attività in Kosovo. L'elemento centrale è l'istituzione di una componente di sicurezza armata, la «Kosovo Security Force» (KSF). Questa attività supplementare della KFOR non è contemplata dai mandati dell'ONU e della KFOR. La Svizzera non vi partecipa.

2.2 Prossime fasi di sviluppo della KFOR

Il presupposto per un passaggio al «Gate 3» è costituito da un'ulteriore pacificazione e stabilizzazione della situazione in materia di sicurezza in Kosovo. Il passaggio avverrà soltanto quando saranno adempiuti i relativi criteri. Questa fase è proposta dalla KFOR e decisa dal Consiglio Nord Atlantico, l'organo supremo di decisione politica della NATO. Attualmente la NATO ipotizza che il passaggio al «Gate 3» non possa avvenire prima del 2015. La KFOR potrà poi contare sull'impiego sul posto di 2500 militari soltanto. La possibilità di un rapido incremento della presenza di truppe in Kosovo tramite riserve di truppa ben definite sarà mantenuta. La riduzione delle truppe sul posto prevista con il «Gate 3» diminuirebbe ulteriormente i contingenti della fanteria, l'attuale struttura di comando sarebbe ulteriormente semplificata e le prestazioni logistiche, fornite in parte ancora a livello nazionale, sarebbero concentrate a livello di KFOR e fornite in maniera centralizzata. L'acquisizione e la valutazione di notizie e informazioni sarebbero per contro adeguate soltanto marginalmente.

La Swisscoy fornisce prestazioni in settori specifici. Gli adeguamenti della KFOR sopra descritti avvenuti con il «Gate 1» e il «Gate 2» si ripercuotono ovviamente anche sul tipo di prestazioni della Swisscoy. In questo contesto occorre in particolare menzionare la chiusura nell'estate del 2012 del Camp «Casablanca» presso Suva Reka. Questo è stato gestito in collaborazione con l'Austria e dall'inizio dell'impiego è stato il campo base per molti elementi Swisscoy. I cambiamenti dei compiti e della situazione hanno tuttavia evidenziato che questa ubicazione non era più conforme alla situazione e ai compiti.

3.1

Settori di compiti della Swisscoy

Dall'inizio dell'impiego la Swisscoy ha costantemente adeguato il proprio profilo prestazionale. Le modifiche erano sempre orientate alle esigenze della KFOR e alle possibilità dell'Esercito svizzero di valorizzare i propri specifici punti di forza. Di conseguenza, dalla primavera del 2010 anche i differenti adeguamenti dell'orientamento operativo e a livello di effettivi della KFOR hanno avuto ripercussioni sulla struttura della Swisscoy. La Swisscoy fornisce attualmente prestazioni nei settori seguenti:

Liaison and Monitoring Teams: la Swisscoy gestisce quattro LMT, di cui due nel sud (a Malishevo e a Prizren) e due nel nord (a Mitrovica e a Zubin Potok). I LMT sono tenuti a sorvegliare possibili punti cruciali. Questa attività consentirà inoltre alla KFOR di individuare tempestivamente nuovi rischi o situazioni critiche e di adottare le relative misure. La creazione e il mantenimento di una rete di contatti è di importanza centrale. L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato che la popolazione in Kosovo ha acquisito fiducia nei LMT ed è disposta a utilizzare questo strumento, ossia a condividere con i LMT le proprie valutazioni e preoccupazioni reali. L'esperienza mostra inoltre che l'impiego di personale militare per questo compito costituisce un grande vantaggio. Da un lato, il porto di uniformi evidenzia la presenza in loco, dall'altro, i LMT possono intervenire quando la situazione in materia di sicurezza si inasprisce. L'esperienza mostra chiaramente che i militari svizzeri sono particolarmente idonei a questo tipo di compiti, poiché in questa attività possono trarre vantaggio dalla propria istruzione e dalle proprie competenze in ambito civile e militare.

Direzione del Joint Regional Detachment North (JRD-North): dal gennaio 2012 la Svizzera ha assunto il comando del JRD per i sei LMT nel nord del Kosovo. Concretamente il comandante svizzero del JRD-North dirige con il suo stato maggiore tre LMT dalla Slovenia, un LMT dalla Grecia e due LMT dalla Svizzera. Il comandante del JRD-North ha accesso diretto ai comandanti della KFOR. Con l'assunzione di questo arduo compito e i risultati conseguiti la Svizzera si è conquistata ancora maggior rispetto e riconoscimento. Tutti riconoscono alla direzione svizzera un modo di procedere avveduto e il nostro Paese è accettato da tutti i partiti e da tutti i gruppi come un «mediatore trasparente» senza obiettivi nascosti.

Trasporto aereo: con i due elicotteri stazionati sul posto la Svizzera mette a disposizione della KFOR la maggiore capacità di trasporto aereo. La capacità, in caso di bisogno, di poter trasferire rapidamente truppe in Kosovo per via aerea costituisce

un presupposto per adempiere con successo il compito. Tanto più che gli elicotteri gestiti dalla Svizzera sono anche idonei per il volo notturno. In funzione delle esigenze concrete sul posto, dal settembre 2013 l'Esercito svizzero si tiene inoltre pronto, se necessario, a mettere a disposizione della KFOR un equipaggio e un elicottero supplementari per una durata massima di due mesi. Grazie a questo temporaneo rafforzamento la capacità di trasporto aereo è potenziata nel medesimo periodo. Mediante misure adeguate è inoltre possibile garantire che l'effettivo massimo consentito del contingente Swisscoy non venga superato con questo rafforzamento di durata determinata.

Prestazioni logistiche e del genio: dall'agosto del 2011 la sezione del genio e dei trasporti della Swisscoy ha fornito un contributo notevole alla garanzia della libertà di movimento (Freedom of Movement) della KFOR. Ciò comprende anche l'apertura di un varco in ostacoli e blocchi nonché la loro rimozione mediante tecniche del genio. La Swisscoy adotta inoltre misure di protezione (p. es. l'allestimento di vie d'evacuazione nel tribunale di Mitrovica o misure contro le inondazioni nei campi della KFOR) e fornisce prestazioni di trasporto e di approvvigionamento. Negli ultimi anni la Swisscoy si è rivelata un partner estremamente affidabile per la KFOR e gli Stati fornitori di truppe in questo genere di attività.

Tra gli altri elementi che fanno parte della Swisscoy vi sono inoltre un gruppo per l'eliminazione di munizioni inesplose, un distaccamento della polizia militare, personale medico e una propria cellula informazioni.

3.2 Ubicazioni della Swisscoy

Attualmente la Swisscoy fornisce le sue prestazioni a partire dalle quattro seguenti ubicazioni:

- lo stato maggiore, gli ufficiali superiori svizzeri presso il quartiere generale della KFOR, la polizia militare, il team EOD, la cellula informazioni svizzera (Swiss Intelligence Cell/SWIC) nonché elementi delle trasmissioni e del team medico si trovano presso il quartiere generale della KFOR a Pristina;
- la compagnia di supporto, la sezione di trasporto, la sezione del genio nonché elementi delle trasmissioni e del team medico sono stazionati nell'accampamento di Prizren;
- il distaccamento di trasporto aereo opera dall'accampamento di Bondsteel situato ad est di Ferizaj;
- il JRD-North svolge i propri compiti dall'accampamento di Novo Selo a sud di Mitrovica.

La Swisscoy gestisce inoltre un edificio LMT a Malishevo, Prizren, Mitrovica e a Zubin Potok.

Con il suo attuale orientamento la Swisscoy è in grado di fornire anche in caso di una proroga del mandato prestazioni importanti e necessarie a favore della KFOR.

Come già illustrato, la rete dei LMT costituirà anche nel «Gate 3» una parte importante delle attività della KFOR. Si può partire dal presupposto che il fabbisogno di truppe internazionali in Kosovo si evolverà in maniera simile a quanto accaduto in Bosnia e Erzegovina. Mentre le forze di fanteria possono essere ridotte in caso di una positiva evoluzione della situazione, il fabbisogno di LMT resta stabile. Viste le positive prestazioni fornite sinora, la KFOR ha inoltre chiesto alla Svizzera di continuare a dirigere il JRD-North. È di fondamentale importanza il fatto che la Svizzera sia accettata da tutti i partiti e i gruppi nel nord del Kosovo, per cui è soddisfatta una premessa essenziale per adempiere con successo il compito. Con l'ulteriore riduzione delle truppe presenti sul posto prevista nel «Gate 3» aumenta inoltre l'importanza di essere in grado, in caso di bisogno, di trasferire rapidamente truppe. Gli elicotteri svizzeri rappresentano quindi un fattore di successo decisivo per l'intera KFOR. Si prevede anche di continuare a offrire la possibilità di rafforzamento temporaneo nell'ambito del trasporto aereo. Nel quadro del «Gate 3» è prevista, oltre alla riduzione delle truppe, anche una centralizzazione delle prestazioni logistiche e del genio fornite dalla KFOR. Viste le attività sinora svolte in questo settore, la Swisscoy gode presso la KFOR e gli Stati fornitori di truppe di una reputazione elevata. Sarebbe predestinata, sia sotto il profilo dell'equipaggiamento sia sotto quello del personale, ad assumere questo compito a livello di KFOR anche nella fase «Gate 3». In questo settore d'attività, del resto, emerge il pregio dell'Esercito svizzero di milizia: l'elevata professionalità e l'esteso know how dei militari della Swisscoy consente di risolvere compiti spinosi e di sfruttare le sinergie. Il solo fatto che i militari della logistica e le unità del genio sappiano utilizzare diversi veicoli costituisce un notevole vantaggio rispetto ad altre forze armate.

Anche gli altri ambiti d'attività proseguiranno in funzione delle esigenze della KFOR e degli altri partner in loco. Saranno certamente mantenuti il team medico, il distaccamento della Sicurezza militare nonché gli elementi del servizio informazioni. In base all'orientamento sinora seguito dalla Swisscoy risulta chiaramente che la Svizzera negli anni passati ha fornito un numero sempre maggiore delle cosiddette «prestazioni di base». Ciò implica che, nel passaggio al «Gate 3», le prestazioni della Swisscoy non saranno ridotte in maniera proporzionale. In diversi settori, in particolare in quello della logistica e dei trasporti, occorre addirittura prevedere un incremento del fabbisogno di prestazioni, poiché la Swisscoy nel quadro del «Gate 3» potrebbe diventare il fornitore principale di prestazioni logistiche per la KFOR.

Dal punto di vista della KFOR, un proseguimento del contributo della Swisscoy è quindi auspicabile. Il futuro profilo prestazionale della Swisscoy sarebbe inoltre strutturato in modo tale da corrispondere alle priorità definite dal Consiglio federale nel Rapporto del 23 giugno 2010³ all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2010) e nel Rapporto sull'esercito 2010 del 1° ottobre 2010⁴. Le prestazioni verrebbero erogate nei settori in cui l'Esercito svizzero, basandosi sul sistema di milizia, dispone di pregi notevoli e sarebbe in grado di fornire

³ FF 2010 4511

⁴ FF 2010 7855

preziosi contributi. Anche per quanto riguarda il reclutamento dei volontari necessari non sembrano esserci particolari problemi. Vi sono in parte difficoltà per quanto riguarda le funzioni di comando, in particolare nel grado di capitano o di maggiore nonché per le funzioni di specialista come gli autisti. Complessivamente il numero di militari interessati agli impieghi nell'ambito del promovimento della pace è maggiore rispetto alle posizioni da occupare.

3.4 Effettivo del contingente e possibilità di un rafforzamento temporaneo

Con decreto federale dell'8 giugno 2011⁵ il Parlamento ha autorizzato il Consiglio federale a rafforzare il contingente oltre il limite di 220 militari con al massimo 80 persone per un periodo massimo di 12 mesi. Simili rafforzamenti vengono usati per la manutenzione delle infrastrutture necessarie alla Swisscoy, per un aumento della sicurezza in caso di minaccia aggravata o per la copertura di un crescente fabbisogno di personale di stato maggiore generato dall'occupazione di una funzione di comando o di stato maggiore superiore. Dal 2012 il nostro Collegio ha fatto uso tre volte di questa possibilità: per i lavori dovuti alla chiusura del Camp «Casa-blanca» e il trasferimento della maggior parte delle truppe della Swisscoy nel corso del 2012 ha autorizzato l'impiego di ulteriori 40 persone per quattro mesi. Ha inoltre autorizzato l'invio di 15 persone per l'assunzione della funzione di comandante del JRD-North per il 2012 e, dopo rinnovata proposta della KFOR, per il 2013.

La condotta svizzera del JRD North si è dimostrata valida e la NATO ha interesse che la situazione rimanga tale. Si prevede quindi di trasferire i 15 posti necessari nel contingente normale e di adeguare di conseguenza i suoi effettivi. Questo passo consentirebbe anche di trasferire altre eventuali funzioni di stato maggiore o di comandante superiori, senza predisporre personale supplementare. Il nuovo effettivo della Swisscoy si attesterebbe quindi a 235 persone. Poiché non è possibile escludere che la KFOR riduca il suo effettivo e che il profilo prestazionale richiesto dalla Swisscoy debba essere adeguato di conseguenza, il Consiglio federale deve poter decidere in ogni momento di adeguare verso il basso l'effettivo del contingente.

Alla luce degli immediati cambiamenti della KFOR e di un eventuale aggravamento della situazione, devono sempre restare possibili temporanei incrementi del contingente per far fronte a importanti lavori di manutenzione o per incrementare il personale degli elementi di sicurezza in caso di aggravamento della minaccia. Le esperienze fatte sinora hanno mostrato che per la manutenzione sono sufficienti al massimo 40 persone supplementari e per l'aumento del grado di protezione sul posto al massimo 20 per un periodo non superiore a quattro mesi di volta in volta. Per questi motivi avremo la competenza di rafforzare temporaneamente il contingente con al massimo 60 persone supplementari per un periodo di quattro mesi per ogni anno civile.

⁵ FF 2011 4991

3.5

Interesse nazionale alla proroga dell'impiego

La Swisscoy continua a essere di gran lunga l'impegno più grande della Svizzera nell'ambito del promovimento militare della pace. Le seguenti considerazioni depongono a favore del proseguimento di questo sostanziale contributo al mantenimento della pace a livello internazionale:

- il mantenimento della stabilità nei Balcani resta un compito centrale degli Stati europei e rientra chiaramente negli interessi della Svizzera. Come hanno dimostrato le esperienze passate, la Svizzera è direttamente interessata dagli eventi nel sud-ovest dei Balcani. Circa il 10 per cento di tutti i kosovari vive in Svizzera e, se la situazione in Kosovo dovesse tornare nuovamente instabile, questa percentuale potrebbe aumentare rapidamente. L'impiego della Swisscoy è nel nostro interesse nazionale di politica estera e di sicurezza.
- La Svizzera ha riconosciuto presto l'indipendenza della Repubblica del Kosovo. Ha intrattenuto un intenso dialogo politico e ha investito nella collaborazione. La Swisscoy è parte essenziale di questo pluriennale impegno a livello di politica estera. L'accordo tra Belgrado e Pristina rappresenta un'apertura e la situazione in materia di sicurezza è migliorata negli ultimi anni. Continua però a essere instabile come dimostrano i ripetuti rafforzamenti delle truppe della KFOR. Il compito della KFOR di garantire un contesto sicuro non può ancora essere interamente assunto dagli attori locali. Nel prossimo futuro è quindi necessaria una presenza militare internazionale sul posto.
- Le prestazioni della Swisscoy sono considerate particolarmente preziose e sono nel frattempo diventate una parte essenziale della KFOR. Una mancata proroga porrebbe la KFOR di fronte a una difficile situazione.
- La presenza della KFOR è indispensabile in particolare per l'applicazione dell'accordo tra Belgrado e Pristina. Per la parte serba il fatto che la sicurezza dei serbi del Kosovo continuasse ad essere garantita dalla KFOR costituiva un presupposto fondamentale. La stabilizzazione della situazione in materia di sicurezza, garantita in Kosovo dalla KFOR, rafforza la stabilità politica che ha generato l'accordo. Gli sviluppi nel nord del Kosovo saranno determinanti per l'ulteriore evoluzione nel Paese e nell'intera regione. In particolare in questo territorio conteso la Svizzera si è conquistata con la direzione del JRD-Nord rispetto e riconoscimento a livello internazionale. Nel contempo è palese che fino a nuovo avviso soltanto la KFOR sarà accettata da tutti i partiti e da tutti i gruppi nel ruolo di garante della stabilità. La KFOR ha un ruolo determinante in qualità di garante della sicurezza in particolare nel nord del Kosovo, finché EULEX e la polizia potranno assumere pienamente i propri compiti.
- Alla luce delle ulteriori riduzioni che avranno luogo successivamente al «Gate 3» e delle loro ripercussioni sul profilo e sull'entità delle future prestazioni per la KFOR, l'obiettivo principale è che gli Stati fornitori di truppe non ritirino le proprie truppe in maniera incontrollata e unilaterale. Questo è ciò che persegue anche la Svizzera.

- Il contributo alla KFOR contribuisce in maniera consistente al fatto che la Svizzera sia considerata dagli Stati europei e dalla NATO un partner affidabile e impegnato.
- L'impiego in Kosovo rappresenta lo sforzo principale dell'impegno svizzero nell'ambito del promovimento militare della pace. Senza la Swisscoy il promovimento della pace da parte dell'esercito si limiterebbe a circa 70 militari. Nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2010 e nel Rapporto sull'esercito 2010 il nostro Collegio ha deciso, con l'approvazione del Parlamento, di rafforzare, vale a dire di raddoppiare gli sforzi volti al promovimento militare della pace.
- Nel 2014 la Svizzera assumerà la presidenza dell'OSCE. Una delle priorità della presidenza svizzera è la riappacificazione e la collaborazione nei Balcani occidentali. La KFOR costituisce un aspetto importante per la stabilità regionale e quindi anche per gli obiettivi dell'OSCE. Un rappresentante speciale della presidenza svizzera sostiene la collaborazione regionale nei Balcani occidentali e la normalizzazione dei rapporti tra Belgrado e Pristina. La Svizzera sosterrà la missione dell'OSCE in Kosovo nell'ambito del suo mandato, del suo ruolo e grazie alla sua esperienza, contribuendo all'attuazione dell'accordo tra le Parti. La Svizzera sostiene il dialogo tra tutti i gruppi etnici in Kosovo, poiché questo riveste un ruolo decisivo nell'attuazione efficace dell'accordo attuale e dei futuri accordi tra Belgrado e Pristina. Nel 2014 in diversi Paesi dell'Europa sudorientale si svolgeranno elezioni a livello nazionale, regionale o comunale. La Svizzera sostiene le missioni da campo e le istituzioni dell'OSCE nel loro impegno di creare condizioni per uno svolgimento di elezioni libere e imparziali e di contribuire così a lungo termine a mantenere la stabilità nella regione. Una mancata proroga della Swisscoy non sarebbe coerente con questo impegno e nuocerebbe alla credibilità della presidenza svizzera.

3.6 Durata dell'impiego ed eventuale cessazione anticipata

Nella sua risoluzione 1244 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha deciso che l'impiego della KFOR sarà prorogato *«salvo che il Consiglio di sicurezza non decida altrimenti»*. Le recenti valutazioni partono dal presupposto che la presenza della KFOR resterà indispensabile ancora per qualche anno. L'impiego della Swisscoy sarà quindi prorogato per altri tre anni fino al 31 dicembre 2017. Il nostro Collegio può decidere in ogni momento di concludere anticipatamente l'impiego. Il Consiglio federale informa le commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere secondo l'articolo 152 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁶ sul Parlamento.

3.7

Utilità per l'esercito

L'Esercito svizzero continua a trarre certi insegnamenti e conoscenze dall'impiego della Swisscoy. Particolarmente importante è la possibilità di verificare la propria procedura nell'impiego e paragonarla con quella di altri eserciti. Ciò comprende procedure a vari livelli, dall'aggruppamento fino ai corpi di truppa in diversi settori. Possono essere menzionati come esempi:

- condotta di procedure d'impiego e centrali di controllo a diversi livelli su un arco di tempo prolungato;
- impiego di mezzi del genio (per es. apertura di un varco in ostacoli, eliminazione di mine e trappole esplosive);
- assistenza sanitaria nell'impiego;
- impiego e condotta nell'ambito del servizio informazioni (LMT, JRD-North).

L'impiego su un arco di tempo prolungato permette anche di effettuare esperienze in merito all'idoneità, alla capacità prestazionale, al fabbisogno di manutenzione ecc. del materiale impiegato. È stato quindi possibile ricavare numerosi insegnamenti che vanno a beneficio dell'intero esercito.

La gestione della prontezza e la condotta dell'azione nell'impiego, da garantire 24 ore su 24, nonché l'imposizione e il mantenimento della disciplina in un ambito in cui non vi sono possibilità di compensazione e le fasi di sottoccupazione si alternano con le fasi di stress costituiscono particolari esperienze da cui sono stati tratti insegnamenti preziosi in materia di condotta.

4

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'attuale pianificazione finanziaria per il periodo 2015–2017 prevede costi annui approvati dell'ammontare di 42,6 milioni di franchi per un impiego della Swisscoy. Le spese supplementari rispetto all'attuale pianificazione finanziaria non comporterebbero un incremento del limite di spesa dell'esercito.

4.1

Ripercussioni finanziarie

Per il contingente Swisscoy permanentemente stazionato in Kosovo con un effettivo regolamentare massimo di 235 militari, le ripercussioni finanziarie si presentano come segue:

	Limite di spesa attuale 2013	Limite di spesa previsto 2015–2017
Spese d'esercizio, sussistenza, carburante, comunicazioni	9 400 000	7 900 000
Spese di base, materiale, rifornimento e sgombero, manutenzione, reclutamento	800 000	1 200 000
Acquisizione di prestazioni di volo	4 000 000	4 200 000
Spese per il personale	28 400 000	30 900 000
Spese annue complessive	42 600 000	44 200 000

I cambiamenti nelle prime due rubriche risultano da trasferimenti che dipendono dalle esperienze fatte nel corso dell'impiego. Le maggiori spese per il personale sono una conseguenza del fatto che nel limite di spesa previsto non si prevede più un effettivo regolamentare di 220, bensì di 235 membri della Swisscoy. I 15 posti supplementari risultano dall'integrazione del JRD-North, in cui devono essere soddisfatti determinati requisiti. Sono compresi anche i posti supplementari (al massimo tre) per il Centro di competenza SWISSINT (cfr. n. 4.3).

4.2 Riperussioni finanziarie del rafforzamento temporaneo

L'eventuale invio di elementi supplementari a contratto temporaneo per la manutenzione o in caso di un necessario aumento del grado di protezione comporterebbe le seguenti riperussioni finanziarie:

	Rafforzamento per il cambiamento e l'ampliamento dell'ubicazione	Rafforzamento per il potenziamento degli elementi di sicurezza
Durata d'impiego prevista sul posto	4 mesi	2–4 mesi
Entità prevista del distaccamento	max. 40 persone	ca. 20 persone
Spese d'esercizio, sussistenza, carburante, comunicazioni	650 000	140 000
Spese di base, materiale, rifornimento e sgombero, manutenzione, reclutamento	3 500 000	50 000
Spese per il personale	1 000 000	550 000
Spese supplementari per ogni impiego di un distaccamento speciale	5 150 000	740 000

Nel caso di un cambiamento di ubicazione rimane tuttora pendente la questione relativa al futuro dell'attuale infrastruttura. Oltre a uno smantellamento e a un trasporto di ritorno in Svizzera sono anche ipotizzabili altre opzioni come la cessione all'ONU o all'UE. In ogni caso, le installazioni sensibili o riutilizzabili (p. es. mezzi radio e di comunicazione) saranno smantellate e trasferite in Svizzera o presso la nuova base. Per questi lavori è necessario il supporto di un distaccamento speciale.

Contrariamente alle cifre indicate nel numero 4.1, i costi sopra citati diventano effettivi soltanto se autorizziamo l'invio di un corrispondente distaccamento.

Poiché in questo limite finanziario sono comprese le spese per il personale che presso SWISSINT a Stans controlla l'impiego tutto l'anno, queste cifre si avvicinano alle spese globali effettive. Non sono menzionate le spese per il personale e le spese d'esercizio, che sono generate due volte l'anno per l'istruzione del contingente sulla piazza d'armi di Stans-Oberdorf. La presentazione dei conti dovuti all'istruzione per i contingenti Swisscoy è quindi paragonabile a quelli per un normale corso di ripetizione in Svizzera.

4.3 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Dall'inizio dell'impiego della Swisscoy nel 1999 il numero di collaboratori addetti al progetto si è stabilizzato a 25 presso il comando nazionale di condotta dell'impiego (Centro di competenza SWISSINT a Stans). Gli adeguamenti nel profilo prestazionale della Swisscoy nonché gli sviluppi prevedibili nella KFOR comportano presso il comando nazionale di condotta dell'impiego a Stans un maggiore onere a livello di pianificazione e di condotta. Da un lato ciò è da ricondurre al maggiore onere nella gestione delle attuali ubicazioni, nato dallo smantellamento del Camp Casablanca. Attualmente le esigenze in materia di coordinamento sono maggiori sia con le ubicazioni gestite autonomamente (per es. gli edifici LMT) sia con gli Stati partner che gestiscono i rispettivi camp in cui è stazionata la Swisscoy. Dall'altro, il reclutamento del personale è più laborioso in particolare per gli LMT e il JRD-North, poiché devono essere soddisfatti particolari profili dei requisiti. Infine, i cambiamenti della KFOR esigono nel profilo prestazionale richiesto i relativi lavori di messa in atto da parte della Svizzera. Alla luce di queste considerazioni è indispensabile un incremento di tre posti supplementari specifici al progetto. La complessa gamma di compiti della Swisscoy, in particolare nell'ambito dell'acquisizione di notizie e informazioni (LMT e JRD-North), richiede un'istruzione appropriata specifica all'impiego presso il Centro di formazione di Stans. Per questo motivo al centro di formazione viene portato avanti il rafforzamento con nove quadri a contratto temporaneo addetti al progetto.

Tutti i posti specifici al progetto sono inclusi nella rispettiva rubrica della tabella al numero 4.1. Questi posti sono legati all'impiego della Swisscoy e saranno soppressi alla sua conclusione.

5 Ripercussioni sull'economia e sui Cantoni

La continuazione dell'impiego della Swisscoy ha ripercussioni limitate sul Cantone di Nidvaldo quale Cantone di ubicazione del Centro di competenza SWISSINT. Non vi sono altre ripercussioni economiche.

Il progetto non è stato annunciato in modo esplicito né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁷ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012.⁸ Il presente progetto corrisponde all'obiettivo 13 del messaggio sul programma di legislatura 2011–2015 «Gli strumenti d'individuazione precoce e di lotta contro rischi e minacce sono applicati efficacemente», in cui si dice: «D'altra parte, garantire la sicurezza significa anche contribuire alla stabilità e alla pace al di là delle nostre frontiere». Con il presente decreto federale l'impiego della Swisscoy in seno alla KFOR sarà prolungato fino al 31 dicembre 2017. La Svizzera può concludere l'impiego in qualsiasi momento.

L'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale⁹ (Cost.) conferisce all'esercito la missione seguente: «L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e protegge la popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti». L'articolo 1 capoverso 4 della legge militare del 3 febbraio 1995¹⁰ (LM) precisa che, nell'ambito della sua missione, l'esercito deve fornire contributi per il promovimento della pace in ambito internazionale.

La costituzionalità del servizio di promovimento della pace è già stata esaminata e accertata a più riprese, nella misura in cui gli impieghi sono volontari (cfr. segnatamente il messaggio dell'8 settembre 1993 a sostegno della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare e del decreto federale sull'organizzazione dell'esercito, FF 1993 IV 1, n. 61; H. Meyer, St. Galler Kommentar ad art. 58 Cost., n. marg. 12). In tale contesto non ha alcuna rilevanza il tipo di misure adottate per proteggere persone e truppe, nonché per adempiere il compito come l'armamento. Il nostro Collegio è tuttavia tenuto a verificare caso per caso la compatibilità degli impieghi con le massime in materia di politica estera e di sicurezza, con il diritto della neutralità e con la politica di neutralità del nostro Paese.

Il nostro Collegio, competente per dirigere la politica estera e la politica di sicurezza, può ordinare tempestivamente impieghi volti al promovimento della pace e stabilire l'equipaggiamento e l'armamento necessari, così come può ordinare ulteriori misure. Nelle questioni fondamentali le competenze del Parlamento rimangono tuttavia sempre salve. Secondo l'articolo 66b LM, se l'impiego è armato, il Consiglio federale deve consultare preliminarmente le Commissioni della politica estera e della

7 FF 2012 305

8 FF 2012 6413

9 RS 101

10 RS 510.10

politica di sicurezza di entrambe le Camere. Un impiego armato dev'essere approvato dall'Assemblea federale qualora siano impegnati oltre 100 militari armati oppure la sua durata sia superiore a tre settimane (art. 66b cpv. 4 LM). Tutti questi aspetti si presentano nel caso di una proroga dell'impiego della Swisscoy così come proposto nel presente messaggio.

7.3 Forma dell'atto

Il presente decreto federale costituisce un singolo atto dell'Assemblea federale previsto espressamente in una legge federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). Poiché non ha carattere normativo né sottostà a referendum, esso è definito decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).