

13.065

**Messaggio
concernente il decreto federale sulla sicurezza
in occasione del Consiglio dei ministri
dell'OSCE a Basilea nel 2014**

del 28 agosto 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale sulla sicurezza in occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE che si terrà a Basilea nel 2014.

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

28 agosto 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Le Camere federali sono invitate ad approvare il decreto federale concernente le misure di sicurezza che verranno attuate nell'ambito del Consiglio dei ministri dell'OSCE a Basilea nel 2014.

Dal 1975 la Svizzera fa parte dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), la più grande organizzazione di sicurezza regionale del mondo. Forte di 57 Stati partecipanti, l'OSCE opera a favore della pace, della democrazia e della stabilità.

Nel dicembre del 2011, la Svizzera e la Serbia hanno presentato una candidatura comune per la presidenza dell'OSCE nel 2014 (Svizzera) e nel 2015 (Serbia). Il 2 dicembre 2011 i ministri degli affari esteri hanno preso una decisione di principio sulla doppia candidatura che è stata approvata il 10 febbraio 2012.

Questa seconda presidenza dell'OSCE (la Svizzera ha infatti già presieduto l'OSCE nel 1996) offre svariate opportunità. Da un lato, tale incarico rappresenta una delle priorità strategiche della politica estera, ovvero l'impegno a favore della stabilità in Europa e nelle regioni limitrofe (terzo pilastro della strategia di politica estera della Svizzera 2012–2015). Dall'altro, la presidenza dell'OSCE offre alla Svizzera la possibilità di dimostrare le sue capacità di partecipare al miglioramento della sicurezza e della cooperazione in Europa, capacità riconosciute a livello internazionale. Queste presidenze consecutive consentiranno finalmente di approfondire le relazioni e la cooperazione tra la Svizzera e la Serbia. La stretta cooperazione che ne deriverà offrirà nuove possibilità alla Svizzera di contribuire a uno sviluppo positivo nell'Europa del Sud-Est.

L'organizzazione di un Consiglio dei ministri è parte integrante dei compiti dell'esercizio della presidenza dell'OSCE. Il Consiglio dei ministri dell'OSCE è un evento di notevoli dimensioni. Sull'arco di due giorni riunisce i ministri dei 57 Stati partecipanti dell'Organizzazione e degli Stati partner e rappresenta così la quasi totalità dell'emisfero Nord, tra cui quattro dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Oltre ai ministri degli affari esteri invitati, sono attesi anche circa 1 200 delegati e circa 200 giornalisti internazionali. Oltre a rivestire un carattere politico, questo evento rappresenterà anche un'ottima opportunità per promuovere l'immagine della Svizzera presso i suoi partner dell'OSCE e dare maggiore visibilità alla diplomazia svizzera presso i media stranieri e l'opinione pubblica svizzera.

Il 21 settembre 2012 il Consiglio federale ha deciso che il Consiglio dei ministri del 2014 si sarebbe svolto a Basilea e che sarebbe stato stanziato un importo di 10,77 milioni di franchi, escluse le spese di sicurezza. La corrispondente domanda di credito sarà presentata al Parlamento nel bilancio ordinario del 2014.

L'organizzazione di un simile evento richiede misure di sicurezza notevoli. Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di approvare le misure di sicurezza attuate nell'ambito del Consiglio dei ministri dell'OSCE a Basilea nel 2014.

Le stime del Cantone di Basilea Città indicano che i mezzi necessari all'impiego delle forze di sicurezza civili genereranno costi per un ammontare di 5,4 milioni di franchi. Le autorità del Cantone di Basilea Città parteciperanno fino a un importo di 2 milioni di franchi ai costi generati da queste misure di sicurezza. Rispetto a un servizio d'istruzione o di volo ordinari, l'impiego dell'esercito genererà spese supplementari di al massimo 2 milioni di franchi. Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione saranno dunque di 5,4 milioni di franchi. Il credito corrispondente è oggetto di un annuncio tardivo sottoposto al Parlamento a complemento del messaggio concernente il preventivo 2014.

Conformemente all'articolo 70 capoverso 2 della legge militare del 3 febbraio 1995 (LM, RS 510.10), un servizio d'appoggio deve essere approvato dall'Assemblea federale se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane. Poiché la prima di queste due condizioni è soddisfatta, è pertanto necessario l'assenso del Parlamento.

Nell'ambito di un impiego sussidiario di sicurezza e d'appoggio, l'esercito sostiene le autorità civili soprattutto con prestazioni inerenti alla protezione di persone e di opere, alla protezione dello spazio aereo, alla sicurezza dello stesso e all'appoggio logistico.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 OSCE

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) è la più grande organizzazione di sicurezza regionale del mondo. Da quando è stata costituita, nel 1975, ha sempre rappresentato una piattaforma importante per il dialogo politico. Durante la guerra fredda, mentre era ancora una conferenza, la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, era uno dei rari forum di incontro tra l'Est e l'Ovest. Oggi, forte di 57 Stati partecipanti coprenti un territorio con oltre un miliardo di abitanti che va da Vancouver a Vladivostok, si impegna a favore della pace, della democrazia e della stabilità. Aperta a tutti, attraverso le sue attività si prefigge di prevenire o di risolvere i conflitti e di partecipare alla normalizzazione delle relazioni tra le parti dopo un conflitto.

Le attività dell'OSCE riguardano tre dimensioni definite dagli Stati partecipanti: quella politico-militare (controllo degli armamenti, prevenzione e risoluzione dei conflitti, riforma militare, riforma della polizia), quella economico-ambientale (buon governo; gestione dei rifiuti pericolosi) e quella umana (diritti dell'uomo, Stato di diritto e democratizzazione). Questo approccio globale alla sicurezza è particolarmente adatto ad affrontare le questioni «transdimensionali» quali la cybercriminalità, la lotta al terrorismo, la criminalità organizzata o la tratta di esseri umani.

In quanto Stato neutro, per difendere la sua sicurezza la Svizzera ha tutto l'interesse a che la pace venga mantenuta in Europa. Per tale motivo si impegna a rafforzare la sicurezza militare sostenendo un'apertura, una trasparenza e una cooperazione maggiori e a mettere in atto in maniera efficace gli impegni presi dagli Stati dal 1975 nell'ambito dell'Organizzazione.

1.2 Presidenza Svizzera dell'OSCE

Nel dicembre del 2011, la Svizzera e la Serbia hanno presentato una candidatura comune per presidenze consecutive dell'OSCE nel 2014 (Svizzera) e nel 2015 (Serbia). I due Paesi hanno auspicato una stretta collaborazione e hanno definito priorità comuni e un programma su due anni. Il 2 dicembre 2011 i ministri degli affari esteri hanno preso una decisione di principio sulla doppia candidatura che è stata approvata il 10 febbraio 2012.

Questa seconda presidenza dell'OSCE (la Svizzera ha infatti già presieduto l'Organizzazione nel 1996) offre svariate opportunità al nostro Paese. Tale incarico rappresenta una delle priorità strategiche della politica estera, ovvero l'impegno a favore della stabilità in Europa e nelle regioni limitrofe (terzo pilastro della strategia di politica estera della Svizzera 2012–2015). Durante la presidenza dell'OSCE, la Svizzera potrà condurre attivamente la sua politica estera e di sicurezza. A tal fine, tre scopi sono stati definiti con il motto «Costruire una comunità di sicurezza al servizio della gente». Il primo è promuovere la sicurezza e la stabilità. Mediante il dialogo e il rafforzamento della fiducia, la Svizzera desidera partecipare alla risoluzione di conflitti nonché alla normalizzazione durevole delle relazioni dopo un

conflitto tra le parti, e ciò più particolarmente nei Balcani occidentali e nel Caucaso del Sud. Il secondo è migliorare le condizioni di vita della gente negli Stati partecipanti. L'accento sarà posto specialmente sulla protezione dei diritti dell'uomo. Il terzo mira a rafforzare la capacità d'azione dell'OSCE. In tale contesto, la Svizzera sosterrà il processo di riforme che si prefigge di permettere all'OSCE di reagire alle crisi più rapidamente ed efficacemente.

La presidenza offre altresì alla Svizzera la possibilità di dimostrare una volta di più ai suoi partner le sue capacità di partecipare al miglioramento della sicurezza e della cooperazione in Europa già riconosciute a livello internazionale. Assumendo questa presidenza, la Svizzera desidera anche sottolineare l'importanza che accorda alla cooperazione transatlantica ed eurasiatica.

Infine, le presidenze consecutive consentiranno una pianificazione a più lungo termine e una costanza che goveranno all'Organizzazione. Questo approccio dovrebbe inoltre rafforzare l'OSCE quale forum di dialogo. Grazie a queste presidenze consecutive, sarà anche possibile approfondire le relazioni e la cooperazione tra la Svizzera e la Serbia. La stretta cooperazione che ne deriverà offrirà alla Svizzera nuove possibilità di contribuire a uno sviluppo positivo nell'Europa del Sud-Est.

1.3 Consiglio dei ministri dell'OSCE

L'organizzazione di un Consiglio dei ministri è parte integrante dei compiti inerenti a ogni Paese che assume l'esercizio della presidenza dell'OSCE. Dopo il Vertice dei capi di Stato e di Governo, è il più alto organo decisionale dell'OSCE. I ministri degli affari esteri degli Stati partecipanti vi decidono i grandi orientamenti. Questo evento segna la fine dell'anno di presidenza e normalmente si svolge all'inizio di dicembre nel Paese che assume la presidenza. Le date del Consiglio dei ministri del 2014 saranno confermate in occasione del Consiglio dei ministri del 2013 a Kiev.

Il Consiglio dei ministri dell'OSCE è un evento di notevoli dimensioni. Sull'arco di due giorni riunisce le delegazioni dei 57 Stati partecipanti dell'Organizzazione e gli Stati partner guidati a livello ministeriale per ogni Paese. Si tratta dunque di una riunione che raggruppa i ministri degli affari esteri di 57 Paesi e che rappresenta la quasi totalità dell'emisfero Nord – tra cui quattro dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Oltre ai ministri degli affari esteri invitati, saranno presenti circa 1200 delegati degli Stati partecipanti, degli Stati partner e delle organizzazioni internazionali e delle organizzazioni non governative. Sono poi attesi circa 200 giornalisti internazionali. Oltre a rivestire un carattere politico, questo evento rappresenterà anche un'ottima opportunità per promuovere l'immagine della Svizzera presso i suoi partner dell'OSCE e dare maggiore visibilità alla diplomazia svizzera presso i media stranieri e l'opinione pubblica svizzera.

Complessivamente l'evento, che comprende anche riunioni preparatorie, dura cinque giorni. Oltre alla sessione plenaria, deve essere organizzato anche un ricevimento per i ministri degli affari esteri.

Sulla base di uno studio di fattibilità, il 21 settembre 2012 abbiamo deciso che il Consiglio dei ministri del 2014 si sarebbe svolto a Basilea e che sarebbe stato stanziato un importo di 10,77 milioni di franchi, escluse le spese di sicurezza. La corrispondente domanda di credito sarà presentata al Parlamento nel bilancio ordinario del 2014. Con lettera del 19 giugno 2013, le autorità del Cantone di Basilea Città

hanno chiesto alla Confederazione un sostegno per garantire la sicurezza in occasione del Consiglio dei ministri nel dicembre del 2014.

2 Sicurezza

In Svizzera, generalmente, la popolazione non mette in discussione l'obiettivo e la missione dell'OSCE. Al momento appare poco probabile la possibilità di proteste, manifestazioni o altre azioni contro un incontro dell'OSCE.

Tuttavia, la presenza di alti rappresentanti governativi di Paesi influenti sulla scena politica mondiale o di Stati che conoscono agitazioni, sconvolgimenti o situazioni di guerra potrebbe suscitare reazioni. Sono da prendere in considerazione proteste pacifiche e militanti, disordini e atti isolati.

Si potrà procedere a una valutazione più precisa della situazione e a un'analisi della minaccia soltanto con l'avvicinarsi della data dell'evento, una volta noti i rappresentanti degli Stati partecipanti dell'OSCE che prenderanno parte al Consiglio dei ministri. La strategia delle autorità basilesi in materia di sicurezza prevede un dispositivo esteso a tutta la regione di Basilea e alle vie di collegamento da tale regione all'aeroporto di Basilea-Mulhouse. La polizia cantonale dovrebbe così essere rafforzata, soprattutto da altre forze di polizia (Concordato sulla cooperazione in materia di polizia per il Nord-Ovest della Svizzera) e conformemente all'Accordo sugli interventi intercantonali di polizia (IKAPOL), dall'esercito.

Le autorità civili si sono poste quale obiettivo primario, e a tale titolo prioritario, di garantire che il Consiglio si svolgerà in maniera sicura e senza incidenti. Le misure di sicurezza dovranno essere efficaci pur rimanendo discrete e proporzionate.

2.1 Rete informativa integrata

In vista del Consiglio dei ministri, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), in collaborazione con i suoi partner in Svizzera e all'estero, provvederà a regolari valutazioni dei rischi e all'allestimento di analisi delle minacce. Poco prima dell'evento e durante il suo svolgimento sarà operativa una rete informativa integrata sotto la direzione del Centro federale di situazione.

2.2 Coordinamento nazionale e internazionale

Durante il Consiglio dei ministri dell'OSCE sarà operativo a Basilea uno stato maggiore d'impiego che si baserà sulle strutture nazionali e cantonali esistenti e sarà composto di specialisti e quadri dell'Amministrazione federale e del Cantone di Basilea Città.

Esso sarà incaricato di:

- coordinare le forze di sicurezza disponibili;
- coordinare l'impiego delle forze militari;
- fornire a tutti gli organi accreditati le pertinenti informazioni in materia di sicurezza;

- informare il pubblico su eventi particolari;
- coordinare con i partner tedeschi e francesi le attività nelle zone di frontiera;
- documentare l'evento.

2.3 Rispettive competenze

Il Cantone di Basilea Città assume la responsabilità per l'esecuzione delle misure di sicurezza. La Confederazione assume i compiti in materia di sicurezza interna rientranti nella propria sfera di competenza (protezione delle frontiere, protezione dello Stato, obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale, determinate competenze di perseguimento penale). L'Ufficio federale di polizia (fedpol) è competente, in collaborazione con i corpi di polizia cantonali e comunali, per la lotta contro il terrorismo e l'estremismo violento nonché per le misure di sicurezza a favore di persone protette in virtù del diritto internazionale pubblico. Il Centro federale di situazione e la rete informativa nazionale sono diretti dal SIC in seno al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS).

2.4 Impiego della polizia

L'esecuzione delle misure di sicurezza che saranno prese in occasione del Consiglio dei ministri rientra nel campo di responsabilità del Cantone di Basilea Città. Nell'ambito di un impiego sussidiario di sicurezza e d'appoggio, l'Esercito svizzero sostiene le autorità civili soprattutto con prestazioni inerenti alla protezione di persone e di beni, alla protezione dello spazio aereo, alla sicurezza dello spazio aereo e all'appoggio logistico.

2.5 Impiego dell'esercito

2.5.1 Principio di sussidiarietà

L'esercito può sostenere le autorità civili nel far fronte a situazioni straordinarie (art. 58 cpv. 2 secondo per. della Costituzione federale [Cost.]¹; art. 1 cpv. 3 della legge militare del 3 febbraio 1995² [LM]). Conformemente all'articolo 67 capoverso 1 lettere b ed e LM, le truppe in servizio d'appoggio possono fornire aiuto «alle autorità civili che lo richiedono (...) per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione» e «per adempiere altri compiti d'importanza nazionale». «L'aiuto viene prestato soltanto 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» (art. 67 cpv. 2 LM).

Dalle esperienze raccolte al riguardo in occasione delle edizioni del World Economic Forum (WEF) a Davos e del Vertice della Francofonia del 2010 a Montreux risulta che né le forze di polizia disponibili presso i singoli Cantoni né i rinforzi provenienti dal resto del Paese in virtù della cooperazione intercantonale bastano per

¹ RS 101

² RS 510.10

garantire in misura sufficiente la sicurezza di una conferenza internazionale di simili dimensioni. Poiché soltanto le Forze aeree dispongono dei mezzi necessari, già soltanto la sorveglianza dello spazio aereo soprastante il luogo in cui si svolge il Consiglio dei ministri rende necessario un impiego sussidiario di sicurezza dell'esercito.

D'intesa con il gruppo di lavoro «Collaborazione intercantonale di polizia in caso di eventi straordinari» (GL CIP) della Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP), il Cantone di Basilea Città ha chiesto in maniera dettagliata alla Confederazione le prestazioni di cui avrà bisogno, nel quadro di un impiego sussidiario dell'esercito conformemente all'articolo 67 LM, per garantire la sicurezza del Consiglio dei ministri dell'OSCE. Sono pertanto adempiute le condizioni legali per un impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito delle misure di sicurezza previste per tale evento.

Un impegno sussidiario dell'esercito in servizio d'appoggio per compiti di polizia può essere adempiuto unicamente se i mezzi ritenuti necessari dal GL CIP della CDCGP non possono essere messi a disposizione mediante un impegno IKAPOL. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio presuppone un impiego IKAPOL per i compiti che non sono di esclusiva competenza dell'esercito. Nel quadro delle misure di sicurezza che saranno prese in occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE è previsto un impegno IKAPOL, che però non sarà sufficiente per assicurare la sicurezza.

2.5.2 Decreto del Consiglio federale del 28 agosto 2013

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 lettera a LM, il Consiglio federale è competente per la chiamata in servizio e l'assegnazione di truppe alle autorità civili del Cantone di Basilea Città. Il decreto del Consiglio federale del 28 agosto 2013 stabilisce quanto segue (estratto):

1. il messaggio e il disegno concernenti il decreto federale sulla sicurezza in occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE a Basilea nel 2014 sono approvati;
2. l'impiego di un effettivo massimo di 5000 militari in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito delle misure di sicurezza prese per il Consiglio dei ministri dell'OSCE a Basilea nel 2014, è approvato per il periodo compreso tra il 30 novembre e il 7 dicembre 2014, fatto salvo un cambiamento di data del Consiglio dei ministri, ma in ogni caso per una durata massima di otto giorni;
3. per salvaguardare la sovranità sullo spazio aereo e garantirne la sicurezza, l'uso da parte dell'aviazione civile dello spazio aereo svizzero sopra la regione di Basilea è sottoposto a limitazioni in applicazione dell'articolo 7 della legge federale del 21 dicembre 1948³ sulla navigazione aerea (LNA);
4. il comando dell'impiego sussidiario di sicurezza dell'esercito è assegnato al capo dello Stato maggiore di condotta dell'esercito.

³ RS 748.0

È previsto l'impiego di oltre 2000 militari in servizio d'appoggio. Di conseguenza, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM, l'impiego dell'esercito deve essere sottoposto per approvazione all'Assemblea federale.

2.5.3 Compito dell'esercito

In occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE, l'esercito in servizio d'appoggio sosterrà le autorità civili nell'ambito di un impiego sussidiario di sicurezza e di appoggio. Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 lettere a e c dell'ordinanza del 3 settembre 1997⁴ sull'impiego della truppa per la protezione di persone e di beni (OPPB), l'esercito fornirà prestazioni nei settori della protezione di persone e di opere, del trasporto aereo di persone tutelate dal diritto internazionale e, conformemente all'ordinanza del 23 marzo 2005⁵ concernente la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo (OSS), prestazioni in materia di protezione dello spazio aereo. Inoltre, l'esercito sosterrà le autorità civili nei settori della logistica, della difesa B e C e del servizio sanitario coordinato (SSC).

2.5.3.1 Responsabilità dell'impiego

La responsabilità dell'impiego incomberà alle autorità civili del Cantone di Basilea Città. Dopo aver consultato il DDPS, esse impartiranno per scritto alla truppa assegnata il mandato, nel quale saranno segnatamente disciplinati le competenze, i rapporti di subordinazione, i poteri di polizia dell'esercito e i rapporti di servizio con le autorità civili. Prima e durante l'impiego, le autorità civili informeranno la popolazione sui compiti e sulle attività della truppa.

2.5.3.2 Durata ed entità dell'impiego dell'esercito

L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili durerà al massimo dal 30 novembre al 7 dicembre 2014, fatto salvo un cambiamento di data del Consiglio dei ministri, ma in ogni caso al massimo per otto giorni. A sostegno delle autorità civili potranno essere impiegate in servizio d'appoggio formazioni di professionisti e di milizia fino a un effettivo massimo di 5000 militari.

Saranno chiamate in servizio formazioni appartenenti agli ambiti seguenti: genio, fanteria, aiuto alla condotta, sicurezza militare, sanità, stati maggiori di comando; saranno inoltre impiegati conducenti di cani, specialisti dei mezzi di trasporto aereo e del riconoscimento aereo nonché mezzi per garantire il servizio di polizia aerea. Il comando dell'impiego sussidiario di sicurezza dell'esercito è assegnato al capo dello Stato maggiore di condotta.

L'effettivo massimo di 5000 militari in servizio d'appoggio, a prima vista elevato, è dovuto al fatto che, per poter procedere tempestivamente all'adeguamento della pianificazione di diversi servizi, è stato necessario avviare la pianificazione militare prima della notificazione delle richieste d'appoggio dettagliate. Il limite massimo di

⁴ RS 513.73

⁵ RS 748.111.1

5000 militari è stato dunque definito in funzione dell'entità massima delle richieste d'appoggio da parte delle autorità civili e non soltanto in funzione della loro entità probabile.

Le possibilità di ottimizzazione del dispositivo di sicurezza sono regolarmente verificate dall'esercito e dalla polizia sulla base di valutazioni aggiornate e globali della situazione in materia di sicurezza, nel rispetto del principio di proporzionalità. L'effettivo massimo dei militari impiegati in servizio d'appoggio potrà pertanto essere ridotto dal Consiglio federale conformemente a tali valutazioni, su proposta del DDPS e d'intesa con il Cantone di Basilea Città.

2.5.4 Misure di protezione dello spazio aereo

Nell'ambito dei lavori di pianificazione relativi al Consiglio dei ministri dell'OSCE, è stata fatta una distinzione di principio tra impiego tra suolo e impiego nello spazio aereo. Nell'ambito di un'intensa consultazione reciproca, le Forze aeree e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) stanno preparando un'apposita regolamentazione in materia di spazio aereo per tutta la durata del Consiglio dei ministri dell'OSCE. Nei paragrafi seguenti è fornita una panoramica delle misure previste sinora concretamente delineate.

A complemento degli accordi esistenti occorrerà probabilmente negoziarne altri specifici con la Germania e la Francia, al fine di consentire alle Forze aeree di svolgere la loro missione. Sono in corso discussioni con tali Paesi.

2.5.4.1 Controllo del traffico aereo

Il traffico aereo deve essere controllato in vista di possibili attacchi terroristici dall'aria e di possibili perturbazioni causate dall'impiego di aeromobili. In determinate circostanze, il controllo del traffico aereo può derogare ai criteri di gestione usuali. Per poter elaborare misure adeguate, le Forze aeree allestiscono analisi globali e regolarmente aggiornate della minaccia in stretta collaborazione con l'UFAC e con fedpol. A causa dell'attuale imprevedibilità degli ulteriori sviluppi, la pianificazione ha tenuto conto anche di un possibile controllo rafforzato dello spazio aereo per consentire una preparazione ottimale ai diversi scenari.

2.5.4.2 Limitazione del traffico aereo civile

Per salvaguardare la sovranità sullo spazio aereo e garantirne la sicurezza, l'uso da parte dell'aviazione civile dello spazio aereo svizzero sopra la regione di Basilea è sottoposto a limitazioni in applicazione dell'articolo 7 LNA. All'interno dello spazio aereo interessato sono applicabili le disposizioni dell'OSS. Per l'utilizzazione di tale spazio aereo da parte di aeromobili civili è necessaria un'autorizzazione delle Forze aeree (art. 12 e 13 OSS). Si terrà conto della situazione geografica particolare dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse sito su territorio francese, della sua gestione, dello statuto giuridico binazionale e del fatto che la fornitura dei servizi di navigazione aerea incombe alla Francia. Ciò potrebbe implicare anche misure speciali nello spazio aereo francese che sarà opportuno fissare con le autorità competenti. Dev'es-

sere garantito uno stretto coordinamento con il gerente dell'aeroporto di Basilea-Mulhouse.

D'intesa con l'UFAC e con Skyguide e in considerazione dell'attuale minaccia, le Forze aeree possono autorizzare procedure particolari per i voli verso e da aeroporti situati nella zona interessata. Nella misura consentita dalla minaccia, le Forze aeree possono ordinare, d'intesa con l'UFAC, misure meno incisive di carattere generale o relative a determinate fasce orarie.

2.5.4.3 Competenza per l'imposizione delle misure di polizia aerea

Secondo il diritto vigente, la competenza per ordinare le misure di polizia aerea sul territorio svizzero è disciplinata dall'articolo 14 OSS. Se la situazione lo esige, il capo del DDPS può ordinare l'impiego delle armi o riservarsi la possibilità di delegare tale competenza al comandante delle Forze aeree o a uno dei diretti subordinati di quest'ultimo.

2.6 Impiego di sistemi d'esplorazione

A seconda dell'evoluzione della situazione, è possibile che lo stato maggiore d'impiego civile ritenga necessario l'impiego di ricognitori telecomandati o di elicotteri Super Puma muniti di telecamere per impiego diurno o videocamere a immagine termica (*forward looking infrared system*, FLIR). Si tratta di sistemi chiusi costituiti da un sensore (telecamera), una linea di contatto e uno schermo e che non trasmettono informazioni sotto forma di immagini. Le informazioni acquisite mediante tali sistemi servono unicamente a dirigere l'impiego delle forze di sicurezza ed eventualmente di salvataggio.

A tal fine, gli operatori allo schermo (di regola militari o agenti di polizia) inoltrano a terzi informazioni interpretate, ma non immagini. Unici destinatari delle informazioni acquisite sono le autorità di sicurezza (fedpol, polizia cantonale ed eventualmente polizia comunale). Anche in simili circostanze, la responsabilità dell'impiego incombe alla parte civile, conformemente al principio di sussidiarietà.

2.7 Reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere interne

In base alla valutazione effettuata dalla polizia cantonale di Basilea Città sulla situazione e sull'analisi della minaccia e d'intesa con il Capo di Stato maggiore di condotta dell'esercito, conformemente all'articolo 23 del Codice frontiere Schengen (GU L 105 del 13 aprile 2006, pag.1), disciplinato nel diritto svizzero dall'articolo 7 capoverso 3 della legge federale del 16 dicembre 2005⁶ sugli stranieri (LStr) e dall'articolo 22 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008⁷ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV) potrebbe essere avviata una procedura di reintroduzione temporanea del controllo alle frontiere interne. Nei casi prevedibili, una simile decisione è di competenza del Consiglio federale, che decide su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia

⁶ RS 142.20

⁷ RS 142.204

(DFGP) e dovrebbe intervenire al più tardi tre mesi prima del Consiglio dei ministri. Nei casi urgenti, la competenza spetta alla responsabile del DFGP.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il 21 settembre 2012, il Consiglio federale ha deciso che il Consiglio dei ministri del 2014 si svolgerà a Basilea e ha deciso lo stanziamento di un importo di 10,77 milioni di franchi, escluse le spese di sicurezza. Tale preventivo ingloba la preparazione e la realizzazione del Consiglio dei ministri e sarà sottoposto al Parlamento nell'ambito della procedura di preventivo usuale del 2014. Fatta eccezione per le spese inerenti ai controlli di sicurezza alle entrate del centro di conferenze, le spese per la sicurezza non sono incluse nel preventivo del Consiglio dei ministri, essendo impossibili da stimare a questo stadio della preparazione e sono dunque state proposte in un messaggio separato. Il credito corrispondente è oggetto di un annuncio tardivo sottoposto al Parlamento a complemento del messaggio concernente il preventivo 2014.

3.1 Ripercussioni finanziarie

Riguardo all'impiego di mezzi di sicurezza civili, la polizia cantonale di Basilea Città stima a 5,4 milioni di franchi i costi dell'impiego dei mezzi di sicurezza civili. Il Governo del Cantone di Basilea Città parteciperà fino a un importo di 2 milioni di franchi alle spese per la sicurezza. A tale scopo, il 4 giugno 2013 ha chiesto al Gran Consiglio di accantonare tale importo nel preventivo 2014 come spese per la sicurezza.⁸

Per la maggior parte delle truppe impiegate, le spese risultanti dal previsto impiego dell'esercito in servizio d'appoggio non saranno di molto superiori alle spese di un ordinario servizio d'istruzione o di volo; per contro risulteranno spese supplementari per carburanti (soprattutto per i trasporti aerei) e materiale.

Le spese del DDPS per le prestazioni sussidiarie da fornire nell'ambito del servizio d'appoggio dovrebbero ammontare, sulla base della fatturazione di precedenti impieghi dell'esercito, a circa 20 milioni di franchi. Il DDPS parte dal principio che le sue spese per prestazioni sussidiarie fornite nell'ambito del servizio d'appoggio (20 mio.) potranno essere assunte nell'ambito dei crediti approvati (crediti annuali truppe/milizia). Le prestazioni di sicurezza svolte a favore del Cantone di Basilea Città e i costi che generano saranno contabilizzati in maniera dettagliata.

Le prestazioni del DDPS con incidenza sul finanziamento a favore delle autorità civili e dell'organizzazione dello svolgimento della manifestazione e direttamente connesse con l'impiego sussidiario di sicurezza dell'esercito (mantenimento della sicurezza in nome della Confederazione) saranno trasferite al preventivo ordinario 2014 quale contributo materiale del DDPS. Di conseguenza, tali prestazioni non saranno fatturate dal DDPS.

⁸ La proposta concernente la Riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE e la decisione del Consiglio di Stato del 4 giugno 2013 (in tedesco) sono consultabili al sito: www.regierungsrat.bs.ch > Dokumente > Regierungsratsbeschlüsse 2013 > 04.06.2013 > P130390 Ratschlag OSZE-Ministerratskonferenz 2014

L'indennizzo delle prestazioni non direttamente connesse con l'impiego sussidiario di sicurezza dell'esercito è disciplinato dalla Convenzione amministrativa del 31 maggio 2007 tra la Confederazione Svizzera, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) e l'Istituto svizzero di polizia (ISP) concernente l'assistenza reciproca nell'adempimento di compiti di polizia.

Al fine di potenziare l'azione di filtro alla frontiera, per le forze d'impiego della regione guardie di confine I (Basilea, Argovia, Berna, Soletta), il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) prevede un impiego di rinforzo con 50 agenti del Cgcf. Ciò consentirà di garantire l'impiego 24 ore su 24 in tutti i valichi di confine della regione, come pure di intensificare i controlli sui treni transfrontalieri e di assicurare in tempo utile la gestione dei voli VIP provenienti da Paesi al di fuori dello spazio Schengen. I costi sono calcolati in base alla tariffa giornaliera stabilita dal concordato inter-cantonale di polizia. Viene stimato un costo massimo di 180 000 franchi.

Le prestazioni fornite dall'UFAC (controllo del traffico aereo) nel quadro del Consiglio dei ministri dell'OSCE non avranno incidenze finanziarie e saranno riportate al preventivo ordinario 2014

Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione saranno dunque dell'ordine di 5,4 milioni di franchi e si riassumono nel seguente modo:

	Costi (in mio. fr.)	A carico della Confederazione		A carico del Cantone di Basilea Città
		Compensa- zione	Annuncio tardivo	
Prestazioni della polizia cantonale di Basilea Città e delle polizie del Concordato sulla cooperazione in materia di polizia per il Nord-Ovest della Svizzera (stime della polizia cantonale di Basilea Città) e conformemente all'IKAPOL: Protezione dei beni: 1,8 milioni Protezione delle persone: 2,3 milioni Logistica/Sostegno: 1,1 milioni Spese di funzionamento supplementari non direttamente connesse con l'impiego sussidiario di sicurezza dell'esercito (messe a disposizione e riprese di materiale e di veicoli dell'esercito; manutenzione, materiale di consumo, costi di sostituzione ecc.). Queste spese saranno oggetto di una richiesta di pagamento a carico del Cantone di Basilea Città, secondo le istruzioni del 30 novembre 2006 ⁹ concernenti le attività commerciali del DDPS: 0,2 milioni	5,4		3,4	2
Impiego in servizio d'appoggio della truppa (senza incidenze finanziarie, riportato al preventivo ordinario 2014, niente fatturazione)	20	20		
Spese supplementari per le prestazioni di sicurezza dell'esercito con incidenze finanziarie per il DFAE.				

⁹ Le istruzioni concernenti le attività commerciali del DDPS sono consultabili (in tedesco) all'indirizzo: www.lba.admin.ch > Dienstleistungen > Vermietung Armeematerial > Gesetzliche Grundlagen

	Costi (in mio. fr.)	A carico della Confederazione		A carico del Cantone di Basilea Città
		Compensa- zione	Annuncio tardivo	
Sulla base delle esperienze raccolte in occasione del Vertice della Francofonia nel 2010 a Montreux (quadro analogo), il DDPS prevede costi supplementari massimi per un importo di 2 milioni di franchi, ripartiti come segue:				
Forze aeree (trasporti aerei, servizio di polizia aerea nonché costi supplementari per Skyguide e lavori di manutenzione): 1 milione				
Costi supplementari in materia di personale per la sicurezza militare (da considerare come un impiego IKAPOL): 0,5 milioni				
Materiale speciale supplementare per l'adempimento del mandato: 0,5 milioni				
	2		2	
Messa a disposizione di materiale dell'esercito, veicoli, attrezzi del genio civile, elementi di sicurezza quale contributo materiale di sicurezza (senza incidenze finanziarie, riportato al preventivo ordinario 2014, niente fatturazione)				
	circa 2,5		circa 2,5	
Totale	29,9	22,5	5,4	2

3.2 Ripercussioni in materia di personale

Nel settore dell'esercito, i compiti connessi alla pianificazione e all'organizzazione del Consiglio dei ministri dell'OSCE potranno essere svolti con le risorse di personale esistenti. A livello di truppe, saranno prese tutte le misure atte a garantire gli effettivi delle formazioni, in generale, e delle funzioni speciali, in particolare.

3.3 Ripercussioni per l'economia

Il dispositivo di sicurezza in occasione del Consiglio dei ministri dell'OSCE non presenta ripercussioni di rilievo per l'economia.

4 Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹⁰ sul programma di legislatura 2011–2015, alla voce «Altri oggetti», e nel decreto federale del 15 giugno 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015. L'impiego dell'esercito nell'ambito delle misure di sicurezza prese in occasione del Consiglio dei ministri del 2014 a Basilea corrisponde allo scopo della legislatura, secondo cui gli strumenti di politica di sicurezza della Svizzera devono essere perfettamente interoperabili.

¹⁰ FF 2012 305

¹¹ FF 2012 6413

5 Aspetti giuridici

5.1 Basi legali

La salvaguardia della sicurezza interna rientra in primo luogo nella sfera di competenza dei Cantoni. La collaborazione tra Confederazione e Cantoni è prevista nell'articolo 57 Cost.: «nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione». Conformemente all'articolo 58 capoverso 2 Cost., l'esercito ha, tra l'altro, il compito di sostenere «le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie».

Conformemente all'articolo 67 capoverso 1 lettere b ed e LM, le truppe in servizio d'appoggio possono fornire aiuto alle autorità civili che lo richiedono per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione e per adempiere altri compiti d'importanza nazionale. L'aiuto viene prestato soltanto 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 (art. 67 cpv. 2 LM).

Come enunciato nel numero 2, le forze di polizia del Cantone di Basilea Città non bastano per garantire in misura sufficiente la sicurezza del Consiglio dei ministri dell'OSCE. Neanche il previsto sostegno intercantonale sarà sufficiente. Per questi motivi sono adempiute le condizioni giuridiche per un impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'appoggio al corpo di polizia competente.

5.2 Competenza e forma giuridica

Come accennato, l'effettivo preciso di militari necessari non può attualmente ancora essere determinato. È tuttavia previsto l'impiego di oltre 2000 militari. Di conseguenza, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM, esso deve essere sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

Il presente decreto federale costituisce un atto unico dell'Assemblea federale espressamente previsto in una legge federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost. in combinato disposto con l'art. 70 cpv. 2 LM). Poiché esso non ha carattere normativo, né sottosta a referendum, è emanato sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost. e art. 29 cpv. 1 della legge del 13 dicembre 2002¹² sul Parlamento).

