07.038

Messaggio

a sostegno dei decreti federali concernenti gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere, per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine e per le misure di sicurezza nel traffico aereo

del 30 maggio 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, tre disegni di decreti federali semplici concernenti il nuovo disciplinamento del servizio d'appoggio dell'esercito a favore delle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere, per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine e per le misure di sicurezza nel traffico aereo.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2006 M 06.3013 Trasferimento dall'esercito alla polizia civile di compiti di protezione delle rappresentanze straniere (N 12.6.06, Commissione della politica di sicurezza CN; S 18.12.06)

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

30 maggio 2007 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio ha per oggetto la ridefinizione e il disciplinamento, a partire dal 2008, del servizio d'appoggio dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere (impiego AMBA CENTRO) e sedi tutelate dal diritto internazionale pubblico (organizzazioni internazionali), per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (impiego LITHOS) e per le misure di sicurezza nel traffico aereo civile (impiego TIGER/FOX). In virtù dell'articolo 70 capoverso 2 della legge militare, gli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio che durano più di tre settimane devono essere approvati dall'Assemblea federale.

Mentre la proroga degli impieghi LITHOS e TIGER/FOX non ha dato adito in sostanza a dibattiti politici, l'impiego AMBA CENTRO ha costantemente sollevato polemiche.

La protezione delle rappresentanze straniere e delle sedi tutelate dal diritto internazionale pubblico deve essere garantita dalle città che le ospitano. Per adempiere questo compito occorre impiegare circa 330 addetti alla sicurezza. Non disponendo di un organico sufficiente per fornire tutto il personale necessario, le forze civili devono essere appoggiate da militari, di preferenza da membri della Sicurezza militare. Ciò significa che, per quanto possibile, non saranno più impiegate truppe in corso di ripetizione e che in futuro si ricorrerà a formazioni di milizia soltanto nella misura in cui ciò è necessario per scopi d'istruzione.

In circostanze straordinarie l'esercito sarebbe così in grado di garantire tempestivamente un impiego sussidiario complementare con formazioni in corso di ripetizione e militari in ferma continuata in appoggio alle autorità civili. Si mira a una soluzione temporanea che scadrà alla fine del 2012.

Il consigliere federale Samuel Schmid, capo del DDPS, e il consigliere di Stato Markus Notter, presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP), hanno deciso, nell'estate del 2005, di creare una piattaforma di discussione comune (piattaforma CCDGP-DDPS, dal gennaio 2007 piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP) per trattare, nel rispetto delle basi legali e delle sfere di competenza di ognuno, le questioni di coordinamento relative alle interfacce più importanti tra polizia ed esercito.

Sotto il titolo «Protezione delle ambasciate a partire dal 2008», la piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP – unitamente al DFAE, al DFGP e alle città e Cantoni direttamente interessati – ha discusso e valutato diverse varianti. I risultati di questa discussione sono serviti da base per successivi colloqui con la CCDGP, con il capo del DDPS e con i responsabili in seno agli Esecutivi dei Cantoni e delle città di Berna, Ginevra e Zurigo, sfociati in un orientamento comune.

Con lettera del 2 maggio 2007, il gruppo di lavoro in materia di collaborazione intercantonale di polizia (GIP) ha presentato al Consiglio federale le seguenti quattro richieste:

-
1. *Estendere fino alla fine del 2008 la validità del decreto federale del 5 ottobre 2004 concernente la proroga dell'impiego dell'esercito per la protezione delle rappresentanze straniere.*
 2. *Dal 2010, mettere a disposizione 125 militari, di preferenza membri della Sicurezza militare, in appoggio alle città di Berna, Ginevra e Zurigo e ai rispettivi Cantoni.*
 3. *Il costo del personale civile addetto alla protezione delle ambasciate è assunto dalla Confederazione in ragione del 90 per cento.*
 4. *Dal 2008, realizzare un graduale passaggio dal vecchio al nuovo regime. Per quanto riguarda l'indennizzo dei costi da parte della Confederazione, essa deve assumersi il 90 per cento dei costi effettivi generati dalla formazione e dall'impiego del personale civile addetto alla protezione delle ambasciate.*

La situazione iniziale per la continuazione degli impieghi LITHOS e TIGER/FOX, è invece più semplice. Le domande del Dipartimento federale delle finanze (DFF), il contratto quadro concluso tra il DDPS e il DFF e la convenzione stipulata dal DFGP con la CCDGP forniscono elementi sufficienti per poter determinare l'entità dei mezzi militari necessari in futuro.

Sinora l'esercito ha impiegato i seguenti effettivi massimi per i tre impieghi: AMBA CENTRO 800 militari, LITHOS 200 membri della Sicurezza militare e TIGER/FOX 90 membri della Sicurezza militare.

In futuro le risorse di personale saranno limitate come segue: AMBA CENTRO 125 membri della Sicurezza militare al massimo (dopo una fase transitoria con 600 militari al massimo), LITHOS almeno 100 membri della Sicurezza militare e TIGER/FOX 20 membri della Sicurezza militare al massimo. L'effettivo massimo di personale militare impiegato passerà dunque dagli attuali 1090 militari a 245. Si tratta dell'effettivo assolutamente necessario per garantire lo standard attuale di sicurezza.

Le maggiori spese per il personale a carico dei Cantoni nell'ambito della protezione delle ambasciate e risultanti dalla riduzione dell'appoggio militare (in futuro 206 in luogo degli attuali 120 agenti di polizia addetti alla protezione delle ambasciate), saranno loro rimborsate mediante un importo globale annuo massimo di 22,68 milioni di franchi.

I tre impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio a sostegno delle autorità civili nel settore della sicurezza interna sono interdipendenti sotto il profilo dei contenuti. Per questa ragione sono sottoposti all'Assemblea federale in un messaggio globale. Ciò consente al Parlamento un dibattito politico coerente. Inoltre, le commissioni e il Parlamento non dovranno decidere in merito a ogni singolo oggetto.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Con decreto federale del 5 ottobre 2004 il Parlamento ha approvato gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere (impiego AMBA CENTRO) e sedi tutelate dal diritto internazionale (organizzazioni internazionali), per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (impiego LITHOS) e per le misure di sicurezza nel traffico aereo civile (impiego TIGER/FOX) fino al termine della legislatura 2003–2007, vale a dire fino al 31 dicembre 2007.

Mentre la proroga degli impieghi LITHOS e TIGER/FOX non ha dato adito in sostanza a dibattiti politici, l'impiego AMBA CENTRO ha costantemente sollevato polemiche. Il presente messaggio dedica del resto un'attenzione particolare all'impiego AMBA CENTRO, che è oggetto di un'approfondita disamina.

Oltre alla discussione di principio sul ruolo dell'esercito nella sicurezza interna, è soprattutto l'impiego a Berna e Ginevra di formazioni in corso di ripetizione (CR) che ha dato adito a critiche. In alcuni interventi parlamentari ci è stato chiesto di studiare insieme ai Cantoni, in vista della scadenza del decreto, possibili soluzioni per trasferire integralmente o almeno in parte dall'esercito alla polizia civile i compiti di protezione delle rappresentanze straniere (05.3419 Interpellanza Engelberger: Protezione delle ambasciate. Riduzione degli impieghi sussidiari dell'esercito e 06.3013 Mozione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale: Trasferimento dall'esercito alla polizia civile di compiti di protezione delle rappresentanze straniere).

Con lettera del 26 aprile 2006, indirizzata al Consiglio federale in corpore, i responsabili politici dei Cantoni e delle città di Ginevra, Berna e Zurigo propongono che i compiti di protezione delle rappresentanze straniere vengano gradualmente affidati esclusivamente alle forze di polizia. Si ricorrerebbe di nuovo all'esercito soltanto qualora le esigenze di protezione delle ambasciate dovessero aumentare considerevolmente in seguito a un mutamento della minaccia. Gli autori della proposta hanno inoltre esternato la speranza che in avvenire la Confederazione si assuma integralmente i costi dei compiti di protezione delle ambasciate, che i Cantoni ospitanti stimano in 51 milioni di franchi annui, a cui si aggiungono 9 milioni di franchi di costi unici.

Nei pareri espressi in merito agli interventi parlamentari e alla lettera dei Cantoni e delle città, ci siamo dichiarati disposti a esaminare se, in base all'attuale valutazione della minaccia e agli organici dei corpi di polizia cantonali e comunali, esiste la possibilità di ridimensionare gradualmente l'impiego AMBA CENTRO. Al riguardo, abbiamo inoltre prospettato una discussione con i Cantoni su eventuali nuovi modelli di collaborazione.

In considerazione delle discussioni politiche, il 1° luglio 2006 l'esercito ha cominciato a sostituire a Berna e Ginevra le formazioni in corso di ripetizione con membri della Sicurezza militare e militari in ferma continuata. Tuttavia, a seguito di variazioni degli effettivi dei militari in ferma continuata e delle limitate risorse di perso-

nale della Sicurezza militare, per il momento occorre continuare a far capo a formazioni in corso di ripetizione. I responsabili politici dei Cantoni e delle città interessati e il pubblico sono già stati informati nel gennaio 2006 della decisione del DDPS.

1.2 Piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP

1.2.1 Obiettivo, temi e composizione

Il capo del DDPS e il consigliere di Stato Markus Notter, presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CCDGP), hanno deciso, nell'estate del 2005, di creare una piattaforma di discussione comune (piattaforma CCDGP-DDPS, dal gennaio 2007 piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP) per trattare, nel rispetto delle basi legali e delle rispettive sfere di competenza, le questioni di coordinamento relative alle interfacce più importanti tra polizia ed esercito. Nel quadro della piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP sono stati affrontati i temi seguenti:

- principi fondamentali relativi all'impiego dell'esercito nell'ambito della sicurezza interna;
- compiti dell'esercito nell'ambito della protezione di conferenze;
- esenzione dal servizio degli agenti di polizia;
- collaborazione nel campo della sicurezza aerea;
- accordo di cooperazione tra CCDGP e DDPS;
- partecipazione dell'esercito alla protezione delle rappresentanze straniere a partire dal 2008;
- ruolo della Sicurezza militare;
- riconoscimento della professione di agente della polizia militare.

La piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP, composta pariteticamente di responsabili dei Cantoni e della Confederazione, comprende un organo politico e un gruppo di specialisti.

Fanno parte dell'organo politico i capi del DDPS (presidente) e del DFGP con i loro segretari generali nonché la vicepresidente e il segretario generale della CCDGP. Inoltre, in funzione dei temi dibattuti, alle riunioni dell'organo politico è stato invitato anche il presidente della Conferenza dei direttori cantonali degli affari militari e della protezione civile (CDMP).

Il gruppo di specialisti è composto del capo dello stato maggiore del capo del DDPS e del segretario generale della CCDGP (copresidenti) nonché da rappresentanti della CDMP, della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), dell'Istituto svizzero di polizia, dello Stato maggiore di condotta dell'esercito, della Sicurezza militare e della Direzione della politica di sicurezza.

Nei lavori sul tema *«Partecipazione dell'esercito alla protezione delle rappresentanze straniere a partire dal 2008»*, il gruppo di specialisti ha coinvolto anche rappresentanti dei Cantoni e delle città di Berna, Ginevra e Zurigo, dell'Ufficio federale di polizia e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Il tema *«Collaborazione nell'ambito del traffico aereo»* è stato trattato d'intesa con un rappresentante dell'Ufficio federale di polizia.

1.2.2 Stato di avanzamento della discussione e delle decisioni sui risultati e le conclusioni intermedie

Nel settembre 2006 l'organo politico della piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP ha licenziato il rapporto del gruppo di specialisti con i risultati e le conclusioni intermedie concernenti gli otto temi trattati. Il 3 novembre successivo l'organo politico ha comunicato dette conclusioni intermedie in una conferenza stampa tenutasi a Berna al Centro media della Confederazione. Il 9 e 10 novembre 2006, in occasione della propria assemblea ordinaria d'autunno a Zugo e alla presenza dei capi del DDPS e del DFGP, la CCDGP ha approvato il rapporto senza riserve e all'unanimità.

Nel corso della seduta del 20 novembre 2006, infine, anche la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale ha preso atto, al punto «Servizi d'appoggio in Svizzera – Alternative», dei risultati e delle conclusioni intermedie della piattaforma. Al termine della seduta, la Commissione si è detta soddisfatta dei risultati e persuasa che i principi fondamentali in materia di ripartizione dei compiti nella sicurezza interna, elaborati dalla piattaforma e approvati all'unanimità dalla CCDGP, rappresentano un passo pragmatico nella giusta direzione.

1.2.3 Principi fondamentali relativi all'impiego dell'esercito nel quadro della sicurezza interna

Il risultato più significativo dei lavori svolti in seno alla piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP consiste nella definizione dei principi fondamentali relativi all'impiego dell'esercito nel quadro della sicurezza interna. Tali principi costituiscono allo stesso tempo anche la base per la formulazione di parametri di riferimento comuni in relazione al tema «Partecipazione dell'esercito alla protezione delle rappresentanze straniere a partire dal 2008»:

- l'esercito appoggia le autorità civili sulla base di domande in cui sono definite concretamente le prestazioni auspiccate. L'impiego dell'esercito e il genere di impiego richiedono un consenso politico.
- La responsabilità dell'impiego è assunta dalle autorità civili, mentre la condotta delle forze militari è assunta dal comando militare.
- Gli impieghi in servizio attivo (servizio d'ordine) nel quadro della sicurezza interna rispettano il principio di sussidiarietà.
- Le prestazioni dell'esercito sono negoziate e stabilite in funzione delle risorse disponibili. Vengono definite dal profilo dei contenuti, dei tempi e dei luoghi d'intervento.
- Le regole di impiego e di comportamento vengono elaborate di comune accordo. In caso di divergenze, la decisione spetta alle autorità civili.
- La tutela della sovranità sullo spazio aereo spetta alla Confederazione. Per ragioni di sicurezza, il nostro Consiglio può imporre restrizioni all'uso dello spazio aereo e ordinare il servizio di polizia aerea. Le autorità civili possono proporre alla Confederazione di adottare misure di protezione dello spazio aereo.

- I processi e compiti devono essere addestrati nell'ambito di esercitazioni comuni e la collaborazione tra organizzazioni civili e militari deve essere intensificata a tutti i livelli.

2 Domande degli organi civili

2.1 Domande riguardanti AMBA CENTRO

Il 29 marzo 2007, nell'assemblea di primavera, la CCDGP ha deciso che le domande dei Cantoni relative a impieghi sussidiari di sicurezza devono essere presentate al nostro Consiglio in maniera centralizzata, per il tramite del gruppo di lavoro in materia di collaborazione intercantonale di polizia (GIP).

Con lettera del 2 maggio 2007, il GIP ci ha presentato le seguenti quattro richieste:

1. Estendere fino alla fine del 2008 la validità del decreto federale del 5 ottobre 2004 concernente la proroga dell'impiego dell'esercito per la protezione delle rappresentanze straniere.
2. Dal 2010, mettere a disposizione 125 militari, di preferenza membri della Sicurezza militare, in appoggio alle città di Berna, Ginevra e Zurigo e ai rispettivi Cantoni.
3. Il costo del personale civile addetto alla protezione delle ambasciate è assunto dalla Confederazione in ragione del 90 per cento.
4. Dal 2008, realizzare un graduale passaggio dal vecchio al nuovo regime. Per quanto riguarda l'indennizzo dei costi da parte della Confederazione, essa deve assumersi il 90 per cento dei costi effettivi generati dalla formazione e dall'impiego del personale civile addetto alla protezione delle ambasciate.

Inoltre, la CCDGP sostiene espressamente la «proroga dei decreti federali concernenti l'impiego dell'esercito per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine nell'ambito dei compiti di protezione dei confini e per l'impiego dell'esercito a favore delle misure di sicurezza nel traffico aereo». In entrambi i settori, il proseguimento della soluzione attuale nella forma pragmatica definita in relazione a USIS corrisponde alla volontà comune di Confederazione e Cantoni per la salvaguardia della sicurezza interna.

Una settimana prima, il 25 aprile 2007, il Consiglio di Stato del Cantone di Berna ci aveva chiesto di prorogare l'impiego dell'esercito per la protezione delle rappresentanze diplomatiche a Berna fino al 31 dicembre 2008 o fino a quando non sarà trovata una soluzione definitiva alla questione della protezione delle ambasciate. Parallelamente, il Consiglio di Stato bernese ribadiva che dal 1° gennaio 2008 il Cantone avrebbe assunto, nella città di Berna, i compiti di polizia di sicurezza e di protezione imposti dal diritto internazionale pubblico.

2.2 Domande riguardanti LITHOS

Con lettera del 17 aprile 2007, il capo del DFF ha chiesto al capo del DDPS di prorogare la convenzione quadro sul rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (Cgcf) vigente tra i rispettivi Dipartimenti e di continuare ad appoggiare il Cgcf

nell'ambito dell'impiego LITHOS con almeno 100 membri della Sicurezza militare. Il capo del DFF ha attirato contemporaneamente l'attenzione sul fatto che nel periodo in cui avrà luogo l'UEFA EURO 2008 al Cgcf occorrerà l'appoggio di ulteriori 100 membri della Sicurezza militare.

2.3 Proroga di TIGER/FOX

Il 24 marzo 2004, nel quadro del rapporto USIS-IV, il nostro Consiglio ha deciso di prorogare l'impiego sussidiario dell'esercito nel settore della sicurezza del traffico aereo con personale militare professionista. Abbiamo così confermato l'appoggio fornito sin dall'inizio di gennaio 2002 dall'allora Corpo della guardia delle fortificazioni, il quale era intervenuto su richiesta del Servizio federale di sicurezza (SFS) del DFGP e in forza di un'autorizzazione del capo dello Stato maggiore generale. La proroga dell'appoggio è stata approvata anche dalla CCDGP. Come illustrato nel numero 4.3, sino ad oggi la situazione non è fondamentalmente mutata.

3 Situazione della minaccia

3.1 Protezione delle rappresentanze straniere

Il SFS è competente per l'analisi permanente della minaccia in relazione alla protezione delle rappresentanze straniere e delle organizzazioni internazionali. La sua valutazione è la seguente:

agli avvenimenti che hanno colpito gli USA l'11 settembre 2001 hanno fatto seguito alcuni altri gravi attentati contro la civiltà occidentale. Hanno inciso in misura particolarmente marcata sulla situazione in materia di sicurezza gli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004, di Londra del 7 e 21 luglio 2005 nonché i mancati attentati di Dortmund e Coblenza del 31 luglio 2006 e gli attentati dinamitardi sventati a Londra il 10 agosto 2006.

Sinora, la comunità internazionale non è riuscita a debellare il potenziale dei gruppi terroristici islamici radicali. Gli attentati di Madrid e Londra indicano che l'Europa può essere designata come un'area operativa degli estremisti islamici. Per questa ragione occorre partire dal presupposto che il livello di pericolo rimane elevato.

La Svizzera non dovrebbe rappresentare nemmeno in avvenire un obiettivo principale per i terroristi. Ciò nonostante, sussiste sempre il pericolo che qualche cellula di estremisti possa diventare attiva anche in Svizzera. Oltre al terrorismo di matrice islamica, non occorre dimenticare le attività di altri gruppi terroristici ed estremisti in Europa. Le grandi manifestazioni internazionali o i conflitti regionali continuano ad offrire ad ambienti violenti l'occasione di manifestare le loro rivendicazioni politiche e attirare l'attenzione dei media.

Diversi eventi ed incidenti verificatisi in Svizzera davanti a rappresentanze diplomatiche hanno, da un lato, confermato la necessità di mantenere le misure di sicurezza riguardanti le rappresentanze straniere più minacciate e, dall'altro, comportato in modo contingente e temporaneo il rafforzamento e il successivo ridimensionamento delle misure di sicurezza nei confronti di altre rappresentanze. La Svizzera ha adottato, in virtù della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (RS 0.191.01) e consolari (RS 0.191.02) e in adempimento dei propri obblighi di

diritto internazionale pubblico, le misure appropriate per garantire la sicurezza e la dignità delle sedi interessate.

3.1.1 Valutazione dei possibili sviluppi

Il potenziale dei gruppi terroristici di stampo islamico radicale rimane considerevole. Gli attentati perpetrati o sventati menzionati in precedenza dimostrano che l'Europa è diventata un'area operativa e che, di conseguenza, altri Paesi confinanti potrebbero diventare bersaglio degli attacchi di estremisti islamici. Soprattutto gli alleati degli Stati Uniti nella lotta contro il terrorismo e nella guerra in Iraq sono considerati possibili obiettivi.

In Svizzera esistono peraltro numerosi gruppi estremisti stranieri che sono in grado di manifestarsi con azioni violente in qualsiasi momento. Spesso tra le cause scatenanti delle azioni di questi attivisti ha un ruolo determinante la possibilità di attirare l'attenzione dei media. Per il contesto in materia di politica di sicurezza anche il comportamento di gruppi politici propensi alla violenza rappresenta una minaccia. Un'ulteriore radicalizzazione delle differenti rivendicazioni politiche non può essere esclusa. La maggiore propensione alla violenza di questi attori potrebbe perciò, in relazione con vari problemi e conflitti nel mondo ma anche in Svizzera, sfociare in altre azioni violente. Di conseguenza, sotto il profilo dei rischi, una riduzione delle misure di sicurezza a favore delle rappresentanze diplomatiche non sembra proponibile.

3.1.2 Confronto con l'estero

Nel quadro della verifica della protezione delle ambasciate in Svizzera e del conseguente esame di una nuova strategia, la piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP e il nostro Consiglio hanno incaricato il SFS di allestire un confronto con gli standard di protezione delle ambasciate applicati da Stati europei in situazioni analoghe. L'obiettivo principale era ottenere un confronto rappresentativo con Paesi dell'Europa occidentale fondato su criteri di valutazione oggettivi. Per poter determinare il livello di protezione, sono stati successivamente estrapolati e paragonati i seguenti parametri di riferimento:

- ordine di grandezza proporzionale delle risorse di personale impiegate per la protezione delle ambasciate;
- numero e intensità dei mandati di protezione di personalità a favore delle ambasciate;
- numero e intensità dei servizi di guardia/sorveglianza stazionari di rappresentanze diplomatiche;
- numero e intensità dei servizi di sorveglianza mobili/delle ronde di rappresentanze diplomatiche;
- mezzi supplementari (video) e disposizioni tattiche nel quadro della protezione di rappresentanze diplomatiche.

Per poter confrontare tra loro gli standard dei diversi Paesi, le valutazioni complessive di ciascun Paese sono state classificate in cinque diversi livelli di protezione. I Paesi compresi nel confronto hanno specifiche caratteristiche politiche, geografiche, strutturali e storiche, che si riflettono anche nella protezione delle ambasciate. La valutazione deve quindi assolutamente essere considerata nel suo complesso. I Paesi selezionati per il confronto – Germania, Austria, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Danimarca, Francia e Spagna – hanno situazioni simili e nell’insieme sono rappresentativi.

3.1.2.1 Valutazione/sintesi

Nel confronto con i Paesi europei, il livello di protezione garantito dalla Svizzera nel settore della protezione delle ambasciate si situa nella fascia inferiore. L’unico Paese classificato dopo la Svizzera è il Lussemburgo. Mentre il livello di protezione in Norvegia è analogo a quello della Svizzera, la Danimarca, l’Austria, la Spagna, la Francia e la Germania ottengono una valutazione nettamente migliore. Per quanto riguarda l’Italia, essa si situa al vertice della classifica.

La protezione delle ambasciate oggi garantita in Svizzera risulta globalmente assai modesta rispetto ad altri Stati. In ragione dell’impiego di truppe di milizia, per quanto riguarda il criterio «risorse di personale impiegate», la Svizzera si situa nel segmento intermedio. Nel settore dell’impiego di professionisti, invece, come in tutti gli altri ambiti, la Svizzera si piazza in coda alla classifica.

Quanto alle misure di protezione stazionarie, in Svizzera non si effettuano servizi di guardia (protezione attorno a un edificio) bensì soltanto servizi di sorveglianza (controlli permanenti nei punti nevralgici di accesso). Nella maggior parte degli altri Paesi, tuttavia, la densità e la concentrazione delle misure di protezione stazionarie sono più elevate che in Svizzera, ma questa circostanza non è considerata nella valutazione.

Le sedi delle grandi organizzazioni internazionali non sono state prese in considerazione nei calcoli e nei confronti. Se si includesse questo aspetto (importanza di Ginevra come sede ONU) nel confronto degli oneri, ciò avrebbe avuto un influsso piuttosto negativo sulla posizione della Svizzera. Anche la dispersione geografica delle rappresentanze straniere in Svizzera, con le tre ubicazioni principali di Berna, Ginevra e Zurigo, non va a favore della Svizzera nel confronto con l’estero, ma nemmeno questo fattore è stato preso in considerazione.

Dal confronto emerge che nella maggior parte dei Paesi summenzionati è un organo superiore che assegna le misure di protezione ai vari elementi incaricati dell’esecuzione. Gli ordini comprendono perlopiù il livello «missione dettagliata» (guardia/sorveglianza/ronda/osservazione). In quattro Paesi viene inoltre definita l’intensità dell’esecuzione della missione. La definizione delle misure è affidata alla polizia locale soltanto in due Paesi.

3.2

Sicurezza ai confini

Nel contesto della minaccia accennata sopra, anche i controlli alla frontiera contribuiscono in misura importante alla sicurezza. L'immigrazione illegale, il terrorismo, il crimine organizzato e la crescente criminalità transfrontaliera sono sempre più interconnessi. La propensione alla violenza di delinquenti professionisti e mobili tende ad aumentare così come sono sempre più numerosi i tentativi di fuga o di elusione dei controlli. Con la soppressione dell'obbligo del visto per alcuni Stati e con l'allargamento a Est dell'UE, la pressione in questi ambiti è ulteriormente aumentata.

Nonostante gli accordi di Schengen, il Cgcf continuerà a svolgere anche in avvenire un ruolo essenziale nel settore della sicurezza interna. Per quanto concerne i controlli alla frontiera, Schengen non dovrebbe comportare cambiamenti di rilievo. Fondamentalmente, il Cgcf dovrà continuare a svolgere i compiti chiave alla frontiera (polizia doganale, sdoganamento delle merci, polizia di frontiera, polizia degli stranieri e diritto d'asilo).

Contemporaneamente, come nel caso di altri Stati partner degli accordi di Schengen, occorrerà affidare al Cgcf, sulla base di accordi con i Cantoni, l'applicazione di estese misure sostitutive all'interno del territorio nazionale, in particolare controlli rafforzati sui treni internazionali, sempre più spesso effettuati dal Cgcf d'intesa con i Cantoni. Il Cgcf dovrà affrontare anche la sfida di UEFA EURO 2008. I controlli alla frontiera rappresentano un primo filtro di sicurezza per trattenerne i perturbatori, ma occorre disporre delle necessarie risorse di personale.

Poiché non è per il momento ipotizzabile che il Cgcf possa disporre in un prossimo futuro di risorse supplementari, l'appoggio da parte di membri della Sicurezza militare rimane determinante.

3.3

Sicurezza del traffico aereo civile

Il SFS è anche competente per l'analisi permanente della minaccia a destinazione degli addetti alla sicurezza del traffico aereo civile. I risultati della sua valutazione sono i seguenti:

le cellule di terroristi indottrinati da Al Qaida che operano autonomamente rappresentano tuttora una minaccia elevata per il traffico aereo civile. Gli attentati sventati a Londra hanno mostrato che i velivoli di linea sono tuttora un possibile strumento per l'esecuzione di azioni terroristiche. Un rischio ulteriore per la sicurezza è rappresentato dalle differenti regioni di crisi del Vicino e Medio Oriente e del continente africano, dove l'insufficienza dei dispositivi di sicurezza può avere effetti negativi. Sulla base di questi riscontri, una proroga delle misure di sicurezza nel settore del traffico aereo civile al loro livello attuale appare opportuna.

4 Impieghi in servizio d'appoggio a sostegno delle autorità civili

4.1 Impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere (AMBA CENTRO)

4.1.1 AMBA CENTRO oggi

La protezione delle rappresentanze straniere (ambasciate) e delle sedi tutelate dal diritto internazionale (organizzazioni internazionali) rappresenta un compito di polizia congiunto di Cantoni e Confederazione nel quadro degli obblighi di protezione assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale. Nell'ambito dell'attività del SFS, gli oggetti protetti vengono ripartiti, in funzione della valutazione della situazione, in cinque categorie di pericolo (da nessun pericolo a pericolo concreto). In base a questa classificazione, sono adottate misure generali/organizzative e operative.

La sfera di competenza del SFS comprende gli interessi di sicurezza di 108 Stati, presenti in Svizzera con 108 ambasciate e 236 consolati generali e consolati. Il nostro Paese ospita inoltre 29 organizzazioni internazionali e 228 missioni con statuto diplomatico, con una quantità di edifici e uffici, in parte distribuiti in diversi Cantoni. Complessivamente, si tratta di alcune centinaia di residenze, pure rilevanti per le valutazioni in materia di sicurezza e che in parte devono essere integrate nelle misure di protezione.

Nel quadro del decreto federale del 5 ottobre 2004, l'effettivo per AMBA CENTRO è stato limitato a un massimo di 800 militari. Negli ultimi anni sono stati impiegati in media 450–600 militari. Nel mese di marzo 2007 le risorse di personale impiegate erano ripartite come segue:

	Totale delle forze impiegate	di cui membri della Sicurezza aerea	di cui militari in ferma continuata	di cui soldati in CR	di cui agenti di polizia addetti alla protezione delle ambasciate
Ginevra	286	3	0	283	60
Berna	238	5	227	6	60
Zurigo	21	21	0	0	0
Totale	545 (esercito) + 120 (civili)	29	227	289	120

Il numero di soldati in CR impiegati dipende direttamente dal numero di militari in ferma continuata disponibili e può pertanto variare. Per poter ripartire in modo equilibrato il numero di militari in ferma continuata nell'arco dell'anno, attualmente è all'esame il passaggio a un modello con due inizi di scuola reclute nel corso dell'anno, che potrebbe essere introdotto a partire dal 2008.

4.1.2

AMBA CENTRO a partire dal 2008

In una prima fase, il gruppo di specialisti CCDGP-DDPS-DFGP ha discusso e valutato, con la partecipazione del capo del SFS e in collaborazione con due gruppi di lavoro istituiti rispettivamente dall'Organo direttivo in materia di sicurezza sotto l'egida del DFAE nonché dai Cantoni e dalle città interessati (Berna, Ginevra e Zurigo), le seguenti cinque varianti:

Varianti	Criteri di valutazione
1. MAXI PLUS: controlli stazionari da parte dell'esercito, controlli mobili da parte della polizia	– Costi – Standard di sicurezza (efficienza) – Difficoltà legali
2. Polizia: tutti i compiti sono assunti dalla polizia, anche nei momenti di sovraccarico	– Tempo necessario per l'attuazione – Flessibilità riguardo all'aumento e alla riduzione dell'intensità della sorveglianza
3. Polizia più esercito: impiego dell'esercito solo nei momenti di sovraccarico	– Durabilità della soluzione
4. Polizia più organizzazioni private: impiego di organizzazioni private nei momenti di sovraccarico	– Accettazione da parte delle rappresentanze straniere – Accettazione sociale/politica
5. Confederazione: tutti i compiti sono assunti dal DFGP e dal DDPS	

La valutazione delle singole varianti da parte dei tre gruppi di lavoro interessati può essere riassunta come segue:

- *Variante 1:* nonostante le possibili perplessità riguardo alla durabilità di simili impieghi (aspetto giuridico) e occorra aspettarsi determinate restrizioni riguardo all'accettazione politica e sociale, questa variante – che corrisponde grossomodo alla prassi seguita dal 1° luglio 2006 – presenta parecchi pregi a livello dei tempi d'attuazione e di flessibilità. Il suo vantaggio principale consiste nell'essere la variante più economica.
- *Variante 2:* l'adempimento ininterrotto dei compiti in tutte le situazioni esclusivamente ad opera di forze di polizia offrirebbe senz'altro un elevato standard di sicurezza e giuridicamente sarebbe praticabile senza alcuna difficoltà. Tuttavia, gli svantaggi di questa soluzione sono evidentemente legati ai costi molto più elevati rispetto alle altre varianti e alla questione dell'accettazione, in quanto la polizia dovrebbe disporre in permanenza anche delle forze necessarie per i momenti di sovraccarico.
- *Variante 3:* questa variante, preferita dai Cantoni e dalle città interessati, si contraddistingue per l'efficienza, la flessibilità/durabilità nonché l'accettazione politica e sociale. Gli svantaggi risiedono però anche in questo caso nei costi elevati. Creerebbe inoltre premesse sfavorevoli per l'esercito, qualora, come auspicato da Cantoni e città, nei momenti di sovraccarico dovesse intervenire entro 48 ore, senza disporre di militi con le necessarie conoscenze ed esperienza.

- *Variante 4*: questa variante rappresenterebbe senza dubbio una soluzione duratura, ma solleva ampie riserve per quanto attiene ai costi, ai presupposti giuridici, al tempo necessario per l’attuazione (basi legali, reclutamento di personale idoneo) e all’accettazione.
- *Variante 5*: seppur molto vantaggiosa sul piano della flessibilità e della durabilità, questa variante è giudicata problematica nella realizzazione per quanto riguarda i presupposti giuridici e l’accettazione («polizia federale di sicurezza»).

Occorre rilevare che le varianti 2, 4 e 5 sono state giudicate improponibili sin dal principio dal gruppo di lavoro costituito dai Cantoni e dalle città interessati. Perciò, dopo la valutazione, i partecipanti hanno concluso unanimemente che soltanto le varianti 1 e 3 hanno reali possibilità di essere realizzate. Su questa base vi sono stati colloqui tra il comitato della CCDGP e il capo del DDPS, sfociati nell’adozione di un compromesso tra le varianti 1 e 3 e nella formulazione di parametri di riferimento comuni da parte del comitato della CCDGP e del capo del DDPS.

- Il tema della protezione delle ambasciate deve essere trattato a livello di CCDGP, poiché la ripartizione dei compiti nel settore della sicurezza interna riguarda tutti i Cantoni.
- I Cantoni devono definire, in collaborazione con il SFS, le modalità della sorveglianza delle ambasciate.
- In vista dell’elaborazione del messaggio su AMBA CENTRO, il SFS verifica le necessità di protezione per potere, se del caso, ridefinire l’entità delle risorse messe a disposizione da parte civile e militare. In seguito aggiornerà regolarmente l’analisi della situazione della minaccia.
- I compiti di protezione delle ambasciate devono essere assunti congiuntamente, sotto la direzione delle autorità civili, dalla polizia e dall’esercito. Di principio occorrerà realizzare un trasferimento dei compiti dai militari alle forze di polizia civili.
- L’esercito deve essere coinvolto nella protezione delle ambasciate per quanto necessario all’istruzione dei militari e alla conservazione del know-how dell’esercito. In tal modo, in caso di circostanze straordinarie, l’esercito potrà appoggiare le autorità civili con tempestività e competenza.
- Per quanto possibile, non vanno impiegate truppe in corso di ripetizione ma membri della Sicurezza militare.
- Le regole d’impiego vengono negoziate in modo paritario tra la polizia e l’esercito. I militari impiegati ricevono incarichi adeguati alla loro istruzione e alle loro capacità; in altri termini, occorre tener conto del profilo di capacità più elevato dei membri della Sicurezza militare rispetto ai soldati in corso di ripetizione.
- I membri della Sicurezza militare vengono subordinati ai Cantoni per la durata dell’impiego; di conseguenza la responsabilità dell’impiego è assunta dal Cantone.
- Occorre passare dai controlli stazionari ai controlli mobili. In tal modo saranno realizzate economie di personale e finanziarie.

- La Confederazione deve risarcire ai Cantoni e alle città il 90 per cento delle spese causate dalla protezione delle ambasciate.
- I costi della soluzione futura non devono superare i costi totali attuali, pari a 44 milioni di franchi.
- Il periodo di transizione dalla soluzione attuale a quella futura sarà di due-tre anni a contare dalla data della decisione.

Questi parametri sono stati discussi ancora una volta con i responsabili politici dei Cantoni e delle città di Berna, Ginevra e Zurigo il 2 novembre 2006, nell'ambito di una riunione presieduta dal capo del DDPS e alla presenza del capo del SFS. Sono stati approvati all'unanimità dalla CCDGP il 9 novembre 2006 nel quadro della decisione sul rapporto del gruppo di specialisti.

4.1.2.1 Riorganizzazione della protezione delle ambasciate

Considerate le centinaia di edifici e installazioni da proteggere appartenenti a rappresentanze diplomatiche e i problemi che si presentano, è indispensabile coordinare a livello federale le analisi della situazione e le misure di protezione da adottare. Il SFS assume la funzione di interlocutore centrale, garantendo procedure identiche ed efficienti nonché l'uniformità delle analisi della situazione.

Ciò consente anche una procedura coordinata a livello nazionale nei confronti delle rappresentanze diplomatiche straniere. Gli accordi esistenti con il Cantone di Ginevra e la città di Berna in materia di protezione delle ambasciate tengono conto di questa circostanza. Nel suo rapporto del 19 febbraio 2007, il gruppo di lavoro AMBA CENTRO del gruppo di specialisti della piattaforma CCDGP-DDPS si è espresso anch'esso a favore di questa soluzione.

Il SFS ha analizzato il fabbisogno di forze nel settore della protezione delle ambasciate in stretta collaborazione con i competenti organi di polizia e con il coinvolgimento della Sicurezza militare, giungendo alle seguenti conclusioni:

- in considerazione della minaccia, una rinuncia di principio a elementi statici non è possibile né a Ginevra né a Berna, sempre che si intenda mantenere l'attuale livello di protezione;
- rinunciando alle «doppie prestazioni» dell'esercito si possono ridurre gli effettivi di personale; l'odierno livello di sicurezza può essere mantenuto se alle «postazioni individuali» vengono impiegati esclusivamente membri della Sicurezza militare.

I compiti attuali (statici/mobili) possono essere adempiuti con un effettivo di circa 330 professionisti (polizia, con l'appoggio sussidiario dell'esercito). L'esercito mette a disposizione al massimo 125 membri della Sicurezza militare.

In caso di aggravamento generale della minaccia e di un conseguente incremento delle misure di protezione (integrazione di altre rappresentanze straniere nel dispositivo di sorveglianza), la presente soluzione offre poco margine per un rafforzamento delle forze operative. Di conseguenza, le autorità civili devono presentare alla Confederazione una domanda per un appoggio sussidiario supplementare.

Le regole d'impiego vengono negoziate in modo paritario tra la polizia e l'esercito. I militari impiegati ricevono compiti adeguati alla loro istruzione e alle loro capacità. I membri della Sicurezza militare vengono subordinati ai Cantoni per la durata dell'impiego. Di conseguenza, la responsabilità dell'impiego incombe al Cantone.

4.2 Impiego di personale militare a favore della sicurezza alla frontiera (LITHOS) a partire dal 2008

L'impiego LITHOS si basa, oltre che sul decreto federale proposto con il presente messaggio, su una convenzione quadro tra il DDPS e il DFF che dovrà essere rinnovata per il 1° gennaio 2008. La convenzione quadro si applica a tutte le prestazioni dell'esercito a favore del Cgcf. Oltre al rafforzamento del Cgcf per mezzo di membri della Sicurezza militare, si tratta anche dell'impiego di ricognitori telecomandati (droni) e di sistemi FLIR per la sorveglianza aerea delle zone di confine nonché di prestazioni nel settore del trasporto aereo. La convenzione disciplina le procedure, le responsabilità e le disposizioni di validità generale applicabili all'impiego a livello di comando dell'esercito e di Direzione generale delle dogane (DGD). Successivamente, per ogni singola prestazione l'esercito e il Cgcf concludono un accordo di prestazione particolare.

Conformemente alla citata domanda del capo del DFF, l'effettivo per l'impiego LITHOS è fissato a 100 membri della Sicurezza militare. Attualmente (marzo 2007) sono impiegati a favore del Cgcf 83 membri della Sicurezza militare. Per il periodo in cui si svolgerà l'UEFA EURO 2008 il Cgcf ha richiesto altri 100 membri della Sicurezza militare, da impiegare alle frontiere nel mese di giugno.

Con decreto federale del 14 marzo 2003, il DDPS e il DFF sono stati incaricati di esaminare se a partire dalla metà del 2004 sarebbe stato possibile sostituire parte dei membri della Sicurezza militare con militari in ferma continuata della fanteria. Il Cgcf ha approvato un progetto pilota «Militari Cgcf in ferma continuata». Sulla base dei risultati del progetto pilota, avviato nel primo trimestre del 2007, si deciderà in merito all'impiego di militari Cgcf in ferma continuata. Rispondendo a un'interrogazione parlamentare (06.1059 Interrogazione Leutenegger Oberholzer: Impiego di militari in ferma continuata per la protezione delle frontiere), il nostro Consiglio ha esposto i motivi che rendono necessario il progetto, informando nel contempo sulle condizioni alle quali è sottoposto.

Alla luce delle prime esperienze si può dire sin d'ora che l'onere relativamente importante risulta pagante soltanto se alcuni militari Cgcf in ferma continuata decideranno di continuare a lavorare nel Corpo. Inoltre, a causa del loro scarso numero e della loro limitata disponibilità durante la formazione Cgcf, i militari in ferma continuata non rappresentano una reale alternativa all'impiego dei membri della Sicurezza militare.

4.3 Impiego di personale militare a favore della sicurezza nel traffico aereo (TIGER/FOX)

Sulla base della valutazione in materia di sicurezza allestita dal SFS, appare opportuno prorogare le misure di sicurezza nel settore del traffico aereo civile al loro livello attuale.

La formazione e l'impiego degli addetti alla sicurezza nel settore del traffico aereo civile (TIGER/FOX) rientrano nelle competenze dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Il finanziamento è assicurato dal DATEC (UFAC). Per i corsi di formazione la fedpol fa capo all'infrastruttura dell'esercito presso il Centro d'istruzione di Kreuzlingen. All'impiego partecipano agenti dei corpi di polizia cantonali e comunali nonché membri del Cgcf e della Sicurezza militare. La Confederazione si assume i costi degli stipendi e le spese degli addetti alla sicurezza. In seno alla piattaforma regna l'unanimità in merito alla comprovata validità della convenzione tra DFGP e CCDGP e al fatto che nessuna interfaccia con il DDPS debba essere sottoposta a modifiche.

Nell'inverno del 2005, la CCDGP e la Confederazione Svizzera (rappresentata dal DFGP) hanno concluso una convenzione nel settore degli addetti alla sicurezza del traffico aereo. Nella convenzione, la CCDGP si impegna a provvedere affinché ogni anno sia messo a disposizione della Confederazione un determinato effettivo minimo di agenti provenienti dai corpi di polizia cantonali e comunali dei Cantoni e delle città.

Ciò nonostante, si constata una sottodotazione di 20 persone, che dovrà essere ancora colmata con agenti del Cgcf e della Sicurezza militare. Nel quadro del decreto federale proposto sarà stabilito un effettivo massimo di 20 membri della Sicurezza militare per gli impieghi TIGER e FOX. Attualmente (marzo 2007), i membri della Sicurezza militare impiegati sono 10.

5 Aspetti giuridici

5.1 Obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico

L'articolo 24 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120, cfr. FF 1994 II 1004 seg.) disciplina l'esecuzione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico. In base a tale articolo i Cantoni, d'intesa con l'Ufficio federale di polizia, adottano sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico.

L'obbligo di protezione risultante dal diritto internazionale pubblico concernente le rappresentanze straniere (conformemente alle Convenzioni di Vienna; RS 0.191.01, art. 22 e RS 0.191.02, art. 31) si riferisce, da un lato, al personale diplomatico e consolare e, dall'altro, agli edifici che, nella maggioranza dei casi, sono di proprietà di Stati stranieri. Della protezione risultante dal diritto internazionale pubblico beneficiano pure le organizzazioni internazionali con sede in Svizzera. Il diritto internazionale pubblico e i trattati internazionali hanno carattere vincolante sia per la Confederazione che per i Cantoni; l'esecuzione si fonda sulla ripartizione delle competenze all'interno della Confederazione conformemente alla Costituzione federale.

5.2

Costituzionalità

La Costituzione federale (Cost.) conferisce la responsabilità per la tutela della sicurezza interna, e di conseguenza anche per la tutela della sicurezza delle rappresentanze straniere e delle organizzazioni internazionali in Svizzera, in primo luogo alle autorità civili dei Cantoni. La Confederazione è tuttavia tenuta a stabilire il livello di protezione appropriato e, nella misura in cui ciò ecceda le possibilità concrete dei Cantoni, ad appoggiare questi ultimi nel limite delle proprie possibilità.

Il diritto costituzionale vigente non prevede alcuna specifica esclusione dell'esercito da compiti nel settore della salvaguardia della sicurezza interna. L'articolo 58 capoverso 2 Cost. prevede esplicitamente che l'appoggio alle autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna è un compito dell'esercito e lascia al legislatore la possibilità di assegnare all'esercito ulteriori compiti. Per contro è riconosciuto che il ruolo dell'esercito in questo settore è di natura sussidiaria. Ciò risulta in particolare dal fatto che l'impiego dell'esercito compete alla Confederazione, mentre l'esercizio della vera e propria sovranità in materia di polizia è di principio da sempre considerata una competenza fondamentale dei Cantoni.

5.2.1

Sussidiarietà

Sulla base dell'articolo 67 della legge militare (LM; RS 510.10), possono essere messe a disposizione delle autorità civili che lo richiedono truppe in servizio d'appoggio per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione e per adempiere altri compiti d'importanza nazionale. Il compito deve essere di interesse pubblico e le autorità civili devono trovarsi nell'impossibilità di far fronte ai loro compiti per mancanza di personale, di materiale o di tempo.

Il personale dei quattro Cantoni interessati (Berna, Ginevra, Zurigo e Vaud) non è in grado, a causa della comprovata insufficienza degli effettivi, di garantire adeguatamente l'applicazione delle misure di protezione delle opere richieste dalla Confederazione. Poiché attualmente la minaccia continua a richiedere, proprio nel settore di questi obblighi, misure di protezione che esigono effettivi importanti, è indispensabile che la Confederazione metta a disposizione delle polizie cantonali personale per sgravarle, in modo da contribuire all'adempimento degli obblighi di protezione imposti dal diritto internazionale pubblico. Un appoggio a lungo termine ai Cantoni richiedenti con forze di polizia provenienti dal resto della Svizzera non entra in linea di conto a causa degli organici insufficienti delle forze di polizia degli altri Cantoni. Per tali ragioni sono adempiute le condizioni per un impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'appoggio a sostegno dei Cantoni richiedenti.

In considerazione della situazione in materia di sicurezza lungo i confini nazionali nonché dei possibili sviluppi della stessa e considerata la carenza di effettivi del Cgcf, le condizioni di cui all'articolo 67 LM sono adempiute. Conformemente alla lettera del 17 aprile 2007 del capo del DFF, per il DFF l'appoggio dell'esercito continua a essere necessario.

Conformemente all'articolo 122c dell'ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea (RS 748.01), per i controlli di sicurezza dei passeggeri e la prevenzione di reati a bordo di aeromobili svizzeri nel traffico aereo internazionale commerciale vengono impiegati addetti alla sicurezza. Possono essere impiegate guardie di confine, membri dei corpi di polizia cantonali e comunali nonché altre persone

qualificate. Poiché le forze civili di polizia non possono mettere a disposizione in permanenza un numero sufficiente di addetti alla sicurezza del traffico aereo, le condizioni di cui all'articolo 67 LM sono adempiute.

5.2.2 Servizio d'appoggio per il personale militare impiegato nell'ambito di LITHOS e TIGER/FOX

Conformemente alle basi legali dell'esercito in vigore dal 1° gennaio 2004 e nel senso di una regolamentazione unitaria, a partire dal 1° luglio 2004 i membri della Sicurezza militare (personale professionista) e i militari di milizia sono impiegati in servizio d'appoggio giusta l'articolo 67 LM.

Tuttavia, per il personale militare impiegato nell'ambito di LITHOS e TIGER/FOX continuano a essere applicabili, conformemente all'articolo 73 capoverso 3 LM, le regolamentazioni contrattuali previste dalle norme che reggono i rapporti di servizio. Ciò significa che le regolamentazioni in materia di diritto del personale applicate finora (computo dei giorni di servizio, disciplinamento dell'orario di lavoro, rimborso delle spese, prescrizioni sulla tenuta ecc.) continuano a essere valide per i membri della Sicurezza militare anche in *servizio d'appoggio*.

5.2.3 Poteri di polizia e impiego delle armi da fuoco

Per le truppe impiegate, i poteri di polizia e l'impiego delle armi da fuoco sono disciplinati dall'ordinanza del 26 ottobre 1994 concernente i poteri di polizia dell'esercito (OPPE; RS 510.32) e dal mandato scritto delle competenti autorità civili. Le armi da fuoco devono essere segnatamente impiegate in maniera proporzionata e tenendo conto delle circostanze.

Le direttive per le regole d'impiego (*Rules of Engagement*) sono state elaborate dal DDPS (settore Difesa) per i tre impieghi in collaborazione con il DFGP (Ufficio federale di polizia), il DFF (DGD/Cgcf) e le autorità civili (polizie cantonali).

5.3 Approvazione dei servizi d'appoggio dell'esercito

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 LM, il nostro Consiglio è competente per ordinare un impiego in servizio d'appoggio. La nostra decisione del 30 maggio 2007 stabilisce quanto segue riguardo agli impieghi:

1. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio per la protezione di rappresentanze straniere (AMBA CENTRO), per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (LITHOS) e per le misure di sicurezza nel traffico aereo (TIGER/FOX) dura al più tardi fino al 31 dicembre 2012.
2. Al capo dell'esercito è attribuita la competenza di:
 - a. per la protezione di rappresentanze straniere (AMBA CENTRO), dopo un periodo transitorio di due anni dalla data della decisione, impiegare 125 militari al massimo, di preferenza membri della Sicurezza militare (600 militari al massimo fino alla scadenza del periodo transitorio);

- b. per il rafforzamento del Cgcf (LITHOS), mettere a disposizione 100 membri della Sicurezza militare (durante l'UEFA EURO 2008 al massimo 200);
 - c. per le misure di sicurezza nel traffico aereo (TIGER/FOX), mettere a disposizione 20 militari al massimo, di preferenza membri della Sicurezza militare.
3. Il capo dell'esercito è incaricato di elaborare le regole d'impiego per i tre impieghi dell'esercito in collaborazione con il DFGP (Ufficio federale di polizia), con il DFF (DGD/Cgcf), con il DATEC (Ufficio federale dell'aviazione civile) e con le autorità civili (polizie cantonali).
 4. L'impiego del sistema di ricognitori telecomandati ADS-95 e del sistema FLIR-Super Puma delle Forze aeree a favore del Cgcf è autorizzato per tutta la durata dell'impiego LITHOS.
 5. Gli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio terminano in caso di scomparsa del rischio accresciuto per la sicurezza, ma al più tardi il 31 dicembre 2012.
 6. Il comandante della Sicurezza militare è nominato comandante dei tre impieghi sussidiari di sicurezza (CISS).
 7. Il messaggio e i disegni dei tre decreti federali concernenti l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a sostegno delle autorità civili per la protezione delle rappresentanze straniere, per il rafforzamento del Cgcf e per le misure di sicurezza nel traffico aereo sono approvati.
 8. La Cancelleria federale comunica la decisione agli Esecutivi dei Cantoni di Berna, Ginevra e Zurigo nonché delle città di Zurigo e Berna (AMBA CENTRO).
 9. La segreteria dell'Assemblea federale è informata in merito alla pubblicazione del presente messaggio mediante avviso della Cancelleria federale.

5.4 Necessità dei decreti federali

Gli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio durano più di tre settimane e devono pertanto, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM, essere sottoposti per approvazione all'Assemblea federale nel corso della prossima sessione.

5.5 Durata degli impieghi

5.5.1 Limitazione temporale degli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio

Il principio della sussidiarietà implica di regola, in funzione della situazione, una limitazione temporale dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio. Poiché la prevista riorganizzazione della protezione delle ambasciate dovrebbe entrare in funzione completamente soltanto a partire dal 2010, al termine di un periodo transitorio di due anni, una fase valutativa di tre anni è senz'altro indicata. Per questo

motivo, l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore di AMBA CENTRO, LITHOS e TIGER/FOX durerà al più tardi fino al 31 dicembre 2012.

Qualora l'aggravarsi della situazione dovesse rendere necessario un rafforzamento di uno o di tutti i tre impieghi in servizio d'appoggio oltre l'entità stabilita, sottoporremo all'Assemblea federale, per approvazione, le relative misure.

6 Conseguenze sull'effettivo del personale e ripercussioni finanziarie

Sinora l'esercito ha impiegato i seguenti effettivi massimi a favore dei tre impieghi: AMBA CENTRO 800 militari, LITHOS 200 membri della Sicurezza militare e TIGER/FOX 90 membri della Sicurezza militare.

In futuro le risorse di personale saranno limitate come segue: AMBA CENTRO 125 membri della Sicurezza militare al massimo (dopo una fase transitoria con 600 militari al massimo), LITHOS almeno 100 membri della Sicurezza militare e TIGER/FOX 20 membri della Sicurezza militare al massimo. L'effettivo massimo di personale militare impiegato passerà dunque dagli attuali 1090 militari a 245. Si tratta però dell'effettivo assolutamente necessario per garantire la sicurezza in funzione della situazione attuale della minaccia.

6.1 AMBA CENTRO

L'effettivo per l'impiego AMBA CENTRO sarà gradualmente ridotto: dal 1° gennaio 2008, a 600 militari al massimo (sinora 800) e, dopo un periodo transitorio, a 125 membri della Sicurezza militare al massimo.

La polizia cantonale di Ginevra e la polizia comunale di Berna fanno capo a personale appositamente istruito per la protezione delle ambasciate (guardie d'ambasciata), i cui stipendi vengono pagati dalla Confederazione nella misura dell'80 per cento in virtù della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120) e dell'ordinanza LMSI sulle prestazioni finanziarie (RS 120.6).

In proposito, la Confederazione ha concluso con il Cantone di Ginevra e la città di Berna convenzioni secondo cui la Confederazione versa loro annualmente circa 5 milioni di franchi ciascuno per la protezione delle ambasciate. Inoltre, la Confederazione si assume anche i costi per l'acquisto e la sostituzione dell'equipaggiamento di base (uniformi, armi ecc.) e del materiale di corpo (garitte, veicoli ecc.). Questi importi sono iscritti nel preventivo dell'Ufficio federale di polizia. Per la sorveglianza dei consolati a Zurigo non viene impiegato personale di polizia. Di conseguenza, la polizia comunale di Zurigo non riceve le indennità previste a questo titolo dalla Confederazione.

In seguito alla riorganizzazione della protezione delle ambasciate proposta con il presente messaggio, saranno impiegate fino a 206 (marzo 2007: 120) guardie d'ambasciata dei corpi di polizia. In futuro la Confederazione rifonderà a città e Cantoni il 90 per cento delle spese sostenute nel quadro della protezione delle ambasciate (sinora l'80 %).

L'articolo 3 dell'ordinanza LMSI sulle prestazioni finanziarie dispone che le modalità d'indennizzo siano disciplinate da un contratto, tenendo conto delle condizioni particolari e degli eventuali vantaggi economici e immateriali, e che di principio la quota parte delle spese a carico della Confederazione non supera l'80 per cento del costo globale.

L'aumento richiesto presuppone che il settore della protezione delle ambasciate venga formalmente qualificato come eccezione, con la motivazione che, contrariamente alle altre misure di sicurezza a favore della Confederazione (protezione delle persone, impieghi in rapporto con eventi e manifestazioni che hanno un nesso con la Confederazione), si tratta di un compito relativamente poco attrattivo, per il quale i corpi di polizia devono creare unità organizzative proprie e non possono far capo a risorse e strutture esistenti.

Sulla base delle cifre disponibili, i costi totali della protezione delle ambasciate ammontano annualmente a 33,248 milioni di franchi (206 guardie d'ambasciata a 120 000 fr., di cui il 90 % = 22,248 mio fr., più 125 membri della Sicurezza militare a 88 000 fr. = 11 mio fr.).

Poiché in virtù della nostra decisione del 30 maggio 2007, a partire dal 1° gennaio 2008 la Confederazione sarà competente anche per il sostegno finanziario alle autorità civili nell'ambito della protezione delle rappresentanze straniere, i 10 milioni di franchi stanziati annualmente nel DFGP sotto la rubrica «Compiti di protezione straordinari» saranno trasferiti alla corrispondente rubrica del DDPS.

Per quanto concerne il finanziamento dei membri della Sicurezza militare impiegati nell'ambito di AMBA CENTRO, il DDPS parte dal presupposto che le spese potranno essere coperte, come sinora, nei limiti dei crediti stanziati. Tuttavia, se a causa di eventi straordinari le prestazioni che il DDPS è tenuto a fornire dovessero superare sensibilmente il livello attualmente stimabile, il DDPS si riserva la facoltà di sollecitare per la via ordinaria la sospensione del blocco dei crediti o un credito aggiuntivo.

6.2 LITHOS

Conformemente alla domanda del capo del DFF, il DDPS appoggerà in futuro il Cgcf con al massimo 100 membri della Sicurezza militare (sinora al massimo 200). Se parte dei militari professionisti del DDPS dovessero essere sostituiti nell'impiego con militari di milizia (militari in ferma continuata), la prestazione fornita dal DDPS a favore del Cgcf resterebbe di principio invariata. L'entità dei mezzi impiegati dal DDPS è disciplinata in uno speciale accordo di prestazione.

Il DDPS assume i costi salariali dei membri della Sicurezza militare impiegati in base ai loro rapporti di lavoro contrattuali con la Confederazione in quanto personale militare. Le spese del DDPS potranno quindi essere coperte, come finora, nel quadro dei crediti stanziati. Il DFF assume, come sinora, le spese per le indennità, i trasporti e l'alloggio.

6.3 TIGER/FOX

Per entrambi gli impieghi verranno ora impiegati al massimo 20 membri della Sicurezza militare (sinora al massimo 90), poiché per esperienza vengono impiegati in media, fatta salva l'evoluzione della situazione in materia di sicurezza, soltanto 10–12 membri della Sicurezza militare.

Il DDPS assume i costi salariali dei membri della Sicurezza militare impiegati in base ai loro rapporti di lavoro contrattuali con la Confederazione in quanto personale militare. Le spese del DDPS potranno quindi essere coperte, come finora, nel quadro dei crediti stanziati. Il DATEC assume, come sinora, la maggior parte delle spese per le indennità, i trasporti e l'alloggio.

6.4 Ripercussioni su Cantoni e Comuni

L'esecuzione dei decreti federali proposti spetta alla Confederazione e interessa i Cantoni e i Comuni soltanto nella misura in cui il Cantone di Ginevra e la città di Berna (a partire dal 1° gennaio 2008 il Cantone di Berna) dovranno assumersi il 10 per cento dei costi per l'incremento del numero di agenti di polizia nel settore della protezione delle ambasciate.

6.5 Ripercussioni sull'economia

L'esecuzione dei decreti federali proposti non ha ripercussioni di rilievo sull'economia nazionale.

7 Programma di legislatura

Il presente messaggio non è annunciato nel rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969); esso figura però tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2007 (Obiettivo 18).

8 Forma degli atti

I presenti decreti federali costituiscono singoli atti dell'Assemblea federale, espressamente previsti in una legge federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost. in combinato disposto con l'art. 70 cpv. 2 LM). Poiché non hanno carattere normativo né sottostanno a referendum, essi sono emanati sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).