



21.020

Messaggio

concernente il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza e il decreto federale sulla partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del World Economic Forum 2022–2024

del 24 febbraio 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza per gli incontri annuali del World Economic Forum 2022–2024 nonché un disegno di decreto federale semplice sulla partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del World Economic Forum 2022–2024.

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

24 febbraio 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La Confederazione fornisce sostegno al Cantone dei Grigioni per consentirgli di garantire la sicurezza in occasione degli incontri annuali del World Economic Forum. Tale sostegno è fornito sotto forma di un servizio d'appoggio dell'esercito e di una partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate nell'ambito di questi incontri. Il Consiglio federale propone al Parlamento di approvare tale sostegno per il periodo 2022–2024.

Situazione iniziale

Con lettera del 10 giugno 2020, il Governo grigionese ha presentato al Consiglio federale una domanda d'assistenza per garantire la sicurezza durante gli incontri annuali del «World Economic Forum» (WEF) negli anni 2022–2024. Con lettera del 7 dicembre 2020, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha riconosciuto la sussidiarietà dell'assistenza. Il Consiglio federale chiede quindi al Parlamento di approvare l'impiego annuale di un effettivo di 5000 militari al massimo in servizio d'appoggio per venire in aiuto al Cantone dei Grigioni nel predisporre le misure di sicurezza necessarie. Per il finanziamento delle misure di sicurezza adottate di concerto con l'appoggio dell'esercito, il Consiglio federale propone al Parlamento di stanziare un credito d'impegno di 7,65 milioni di franchi.

Contenuto del progetto

Gli incontri del WEF di Davos costituiscono tuttora una piattaforma di prim'ordine per esporre gli orientamenti e gli interessi svizzeri ai partner economici e politici stranieri. Inoltre, l'organizzazione di questo evento rafforza il ruolo della Svizzera come Stato ospite di conferenze internazionali e Stato sede di organizzazioni internazionali. Per queste ragioni, dal 2000 il Consiglio federale definisce gli incontri del WEF «eventi straordinari» ai sensi dell'articolo 48 dell'ordinanza del 24 giugno 2020 sulla protezione di persone ed edifici di competenza federale (OPCF), dato che detti incontri richiamano per qualche giorno a Davos tra 200 e 300 capi di Stato, capi di governo, ministri e altri alti rappresentanti che beneficiano di una protezione in virtù del diritto internazionale pubblico.

Benché gli incontri del WEF si tengano a Davos, dal punto di vista della sicurezza hanno un impatto anche per altri Cantoni. Per questa ragione è necessario un intervento IKAPOL a livello nazionale. La situazione predominante in questi ultimi anni rimarrà invariata anche nel triennio 2022–2024. Pertanto, questo intervento di polizia di portata nazionale non sarà in grado di garantire, da solo, le imponenti misure di sicurezza necessarie senza un impiego sussidiario dell'esercito.

In questo contesto, l'esercito è tenuto a rispondere al fabbisogno supplementare di servizi di sicurezza che si genera nel Cantone dei Grigioni. Infatti, questo appoggio consente alle polizie cantonali di partecipare in tutta la Svizzera all'intervento IKAPOL pur continuando a svolgere i loro compiti ordinari sul territorio cantonale. Questo approccio è in linea con la politica che il Consiglio federale descrive nel suo

rapporto sulla politica di sicurezza per quanto concerne la prevenzione del terrorismo e dell'estremismo violento.

L'esercito fornirà dunque il proprio sostegno a favore del Cantone dei Grigioni nel quadro di un impiego sussidiario di sicurezza (servizio d'appoggio senza fatturazione). A tal fine assicurerà la protezione di persone e di oggetti e fornirà un sostegno logistico in particolare nell'ambito del trasporto aereo e del servizio sanitario coordinato.

Nel quadro dei propri compiti correnti garantirà inoltre il servizio di polizia aerea, rafforzato da una zona di limitazione nei cieli del luogo che ospiterà l'evento.

L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio per gli incontri annuali del WEF non ha alcuna ripercussione sul bilancio della Confederazione, poiché i militari chiamati in servizio assolvono semplicemente il loro corso di ripetizione annuale nell'ambito del servizio d'appoggio a favore del WEF. In altri termini, questo servizio d'appoggio genera spese pressoché equivalenti a quelle che dovrebbero essere sostenute se le formazioni in questione assolvessero i loro obblighi nell'ambito del servizio d'istruzione annuale. Tali spese si quantificano in un importo annuo di circa 32 milioni di franchi. Questo servizio d'appoggio potrà dunque essere finanziato nel quadro del budget ordinario del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS).

Prima di ogni incontro annuale del WEF del periodo 2022–2024, il DDPS presenterà alle Commissioni della politica di sicurezza del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati un rapporto sulla situazione in materia di sicurezza e, dopo ogni incontro, un rapporto sull'impiego dell'esercito.

Come sinora, la Confederazione parteciperà, unitamente alla fondazione WEF e agli altri partner (Cantone dei Grigioni, Comune di Davos) alla copertura dei costi per le misure di sicurezza adottate in occasione degli incontri annuali del WEF del triennio 2022–2024, nel quadro di un modello di finanziamento articolato su tre livelli. La fondazione WEF ha deciso di aumentare il suo contributo al finanziamento di queste misure. Di conseguenza, la partecipazione della Confederazione scenderà da tre a due ottavi; pertanto, i costi saranno ora assunti essenzialmente dalla fondazione WEF e non più dalla Confederazione.

La partecipazione della Confederazione diminuisce dunque da 3,375 a 2,25 milioni di franchi (livello 1). Come negli anni precedenti, il finanziamento supplementare concesso dalla Confederazione in caso di superamento del limite di spesa di 9 milioni di franchi per motivi particolari non legati alla sicurezza corrisponde al massimo a 900 000 franchi per i tre incontri annuali organizzati nel periodo 2022–2024 (livello 2). In caso di evento straordinario, inoltre, la Confederazione partecipa nella misura dell'80 per cento alle maggiori spese rispetto ai livelli 1 e 2 (livello 3). L'Ufficio federale di polizia (fedpol) e il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), d'intesa con la polizia cantonale grigionese, sono competenti per verificare se le condizioni del livello 3 sono adempiute. Il credito d'impegno proposto comprenderà le spese sostenute nel triennio 2022–2024 dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per il livello 1 (2,25 mio. fr. all'anno) e per il livello 2 (300 000 fr. all'anno).

Messaggio

1 Situazione iniziale

Con lettera del 10 giugno 2020, il Governo grigionese ha presentato alla Confederazione una domanda d'assistenza per garantire la sicurezza durante gli incontri annuali del «World Economic Forum» (WEF) a Davos dal 2022 al 2024. Tale sostegno è fornito sotto forma di un servizio d'appoggio dell'esercito e di una partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate nell'ambito di questi incontri.

Il Cantone dei Grigioni, che ospita la conferenza del WEF, beneficia già del sostegno garantito da un intervento intercantonale di polizia (IKAPOL), ma il servizio d'appoggio dell'esercito rimane comunque indispensabile, dato il dispositivo di sicurezza richiesto dalla presenza di oltre 200 capi di Stato e di Governo e di altre persone degne di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico. La Svizzera è pertanto tenuta a garantire la loro protezione.

Con lettera del 7 dicembre 2020, indirizzata al Consiglio federale, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha riconosciuto la sussidiarietà di questi impieghi. Come richiesto dalla CDDGP, l'esercito deve essere impiegato per rafforzare il dispositivo di sicurezza degli incontri del WEF.

Oltre all'intervento operativo, gli obblighi internazionali della Svizzera implicano anche che la Confederazione partecipi al finanziamento delle misure di sicurezza adottate nell'ambito degli incontri annuali del WEF. Negli ultimi anni, queste spese sono già state suddivise tra la fondazione WEF, la Confederazione, il Cantone e il Comune ospitanti. La fondazione WEF, desirando rispondere agli interrogativi e alle aspettative del Parlamento e dell'opinione pubblica, ha deciso di aumentare il suo contributo ai costi annuali da due a tre ottavi, diventando ora la principale finanziatrice.

Neanche gli incontri annuali del WEF sono stati risparmiati dall'epidemia di COVID-19, che ha reso impossibile un po' ovunque l'organizzazione di grandi assembramenti. Questa situazione tocca in particolare l'edizione 2021 del WEF, che avrebbe dovuto svolgersi a Davos dal 25 al 29 gennaio 2021¹. Per tutelare la salute e la sicurezza di tutti i partecipanti, il 7 dicembre 2020 la fondazione WEF ha deciso di rinviare questa edizione e di organizzarla dal 17 al 20 agosto 2021 a Singapore.

Quindi, benché sia previsto che le edizioni 2022–2024 si tengano a Davos, per l'esattezza dal 17 al 21 gennaio 2022, dal 16 al 20 gennaio 2023 e dal 15 al 19 gennaio 2024, non è escluso che prima di allora subentrino cambiamenti e con essi la necessità di effettuare degli adeguamenti.

¹ FF 2018 817

2 **Parere del Consiglio federale sul WEF**

Gli incontri annuali del WEF sono una piattaforma importante e di prim'ordine per la Svizzera, e consentono ai rappresentanti svizzeri di esporre la posizione e le preoccupazioni del nostro Paese ai nostri partner economici e politici stranieri. Inoltre, l'organizzazione dell'incontro annuale del WEF rafforza il ruolo della Svizzera quale Stato ospite di conferenze internazionali e Stato sede di organizzazioni internazionali.

Ormai da molti anni il nostro Consiglio definisce gli incontri del WEF «eventi straordinari» ai sensi dell'articolo 48 del 24 giugno 2020² sulla protezione di persone ed edifici di competenza federale (OPCF), dato che detti incontri richiamano per qualche giorno a Davos tra 200 e 300 capi di Stato, capi di Governo, ministri, alti rappresentanti di organizzazioni internazionali e membri di famiglie reali, ossia persone degne di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico. I mezzi e le risorse dispiegati dalla Confederazione non servono per proteggere gli incontri della fondazione WEF, che è una corporazione di diritto privato, ma a garantire la sicurezza di queste persone.

Questi eventi si tengono a Davos, ma il loro impatto va ben oltre le frontiere del Cantone dei Grigioni, come dimostra il fatto che in tali occasioni i corpi di polizia di altri Cantoni partecipano, in altre regioni della Svizzera, all'intervento IKAPOL. Tuttavia, la polizia cantonale grigionese, responsabile della sicurezza dell'evento, non è in grado di adempiere da sola compiti di questa portata, neanche con l'appoggio dell'intervento IKAPOL. Il Consiglio federale ritiene dunque che l'impiego dell'esercito in servizio di appoggio a favore del Cantone dei Grigioni rimanga necessario. Questa posizione è conforme alla politica illustrata dal Consiglio federale nel suo rapporto sulla politica di sicurezza in relazione alla prevenzione del terrorismo e dell'estremismo violento: in caso di eventi pianificabili e nelle fasi di sovraccarico temporaneo, l'esercito deve intervenire a sostegno della polizia, occupandosi di sorvegliare e mettere in sicurezza infrastrutture critiche e grandi manifestazioni³.

Considerato il cospicuo numero di partecipanti degni di protezione richiamati dagli incontri del WEF, riteniamo che il Cantone dei Grigioni debba anche beneficiare di un equo indennizzo per le misure di sicurezza che deve adottare nell'ambito di questi eventi straordinari, come previsto dall'articolo 28 capoverso 2 della legge federale del 21 marzo 1997⁴ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) e dall'articolo 48 OPCF. In effetti, anche se i Cantoni sono tenuti ad adottare sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico (art. 24 LMSI), il compito di tutelare le persone che beneficiano di tale protezione è comunque un compito della Confederazione (art. 2 cpv. 2 lett. b LMSI).

La fondazione WEF ha sempre partecipato al finanziamento delle misure di sicurezza. Per le prossime edizioni dei suoi incontri annuali, ha comunque deciso di aumentare il suo contributo finanziario ai costi per la sicurezza, diventandone la principale finanziatrice. Il nostro Consiglio si rallegra di questa decisione, che consente di ridurre il carico assunto dalla Confederazione (n. 5.3).

² RS 120.72

³ Cfr. il n. 3.3.2 del rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016 «La politica di sicurezza della Svizzera», FF 2016 6979.

⁴ RS 120

Dato che il livello di minaccia non è mutato negli ultimi anni, il dispositivo di protezione per gli incontri annuali 2022–2024 del WEF deve rimanere anch'esso allo stesso livello di prima, per far sì che la Svizzera possa adempiere gli obblighi di protezione che le incombono in virtù del diritto internazionale.

Considerato quanto precede, proponiamo di approvare l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni e che la Confederazione continui a contribuire al finanziamento delle altre misure di sicurezza adottate dal suddetto Cantone per i prossimi tre anni (2022–2024).

3 Valutazione della situazione in materia di sicurezza

Come emerge dall'analisi della situazione prevedibile in materia di sicurezza, nel definire il dispositivo di sicurezza per le prossime edizioni del WEF dovranno essere presi in considerazione cinque tipi di minaccia: gli estremisti di sinistra che si oppongono alla globalizzazione, il terrorismo di matrice jihadista o etnonazionalista, le attività di spionaggio, i ciberattacchi rivolti contro gli organi di sicurezza, nonché le minacce nei confronti di magistrati e rappresentanti delle istituzioni attive nel fronteggiare l'epidemia di COVID-19. L'estremismo di sinistra riguarda l'intero territorio svizzero. Le minacce legate al terrorismo e lo spionaggio riguardano essenzialmente i luoghi in cui si svolgeranno gli incontri annuali del WEF e i loro dintorni. Le attività di spionaggio possono però essere esercitate anche nel ciberspazio.

Le analisi effettuate dai servizi informazioni hanno rivelato che in Svizzera gli ambienti dell'estremismo di sinistra presentano un potenziale di violenza, in generale e in particolare nel contesto del WEF, come testimoniano segnatamente gli incendi dolosi registrati a gennaio e aprile 2018 contro il Consolato di Turchia a Zurigo e nel maggio 2019 contro la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) a Berna. Quest'ultima è stata anche oggetto di un attentato mancato nell'ambito dell'incontro annuale del WEF del 2018. Il rischio di attentati contro il WEF rimane tuttavia ridotto e le edizioni 2019 e 2020 si sono svolte in sostanza senza incidenti. Nel corso degli anni, le forme di protesta contro il WEF sono mutate. Le proteste di massa a Davos e in altre località sono state sostituite da manifestazioni e azioni di minore entità, autorizzate o meno, in diversi luoghi della Svizzera, sono diventate meno frequenti e radunano meno partecipanti. Questa evoluzione è dovuta, da un lato, all'imponente dispositivo di sicurezza attuato in occasione degli incontri del WEF e, dall'altro, alla posizione geografica isolata di Davos.

A Davos, le possibilità di accesso alla sede degli incontri del WEF sono limitate. Perciò, può essere attuato un controllo sistematico degli accessi. L'effetto dissuasivo di questo dispositivo di sicurezza, unito alle misure di polizia adottate alle frontiere in virtù dell'articolo 67 capoverso 4 della legge federale del 16 dicembre 2005⁵ sugli stranieri e la loro integrazione nei confronti degli oppositori violenti del WEF noti ai servizi di sicurezza, consente di ridurre notevolmente le possibilità di manifestazioni

⁵ RS 142.20; divieti simili sono adottati anche nei confronti dei membri di organizzazioni estremiste di matrice jihadista.

di ampia portata o di attacchi violenti. Nei confronti di membri noti di organizzazioni terroristiche sono pronunciati divieti di entrata.

Negli ultimi mesi, le minacce nei confronti di magistrati e rappresentanti delle istituzioni attive nel fronteggiare l'epidemia di COVID-19 hanno conosciuto un forte incremento in Svizzera. Sebbene finora non siano state compiute azioni violente, occorre tenere conto della minaccia proveniente dalle cerchie che si oppongono ai provvedimenti anti-COVID-19. L'entità che la minaccia assumerà nei prossimi mesi dipenderà dall'evolversi della situazione epidemiologica e dalla durata e dall'intensità dei provvedimenti eventualmente decisi dal Consiglio federale.

La situazione è tuttavia più imprevedibile per quanto riguarda la minaccia terroristica, legata principalmente al terrorismo di matrice jihadista. Gli attentati compiuti in Europa dal 2015 e le persistenti attività di organizzazioni e gruppi jihadisti dimostrano che questa minaccia terroristica rimane elevata, o addirittura molto elevata, in numerosi Paesi europei. Occorre pertanto aspettarsi altri atti di questo tipo, che possono spaziare da semplici attentati commessi da attori isolati o da piccoli gruppi fino ad atti più complessi e di più ampia portata. In Svizzera la minaccia terroristica dipende dalle attività effettive o pianificate dello «Stato islamico», benché quella legata a Al-Qaida rimanga presente. Probabilmente in futuro lo «Stato islamico» non controllerà più alcun territorio, ma la minaccia che ne deriva continuerà a essere notevole, soprattutto in considerazione del ritorno in Europa di alcuni combattenti particolarmente agguerriti. La minaccia proveniente da alcuni gruppi etnonazionalisti non va sottovalutata. Il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) è in grado di reagire rapidamente, con manifestazioni o varie modalità di azione, a tutti gli eventi legati alla questione curda. Finora, le manifestazioni di protesta e gli eventi culturali del PKK in Svizzera si sono svolti in gran parte senza incidenti, grazie agli sforzi profusi dai dirigenti più anziani del partito per tenere sotto controllo i giovani militanti. Piccoli gruppi di estrema sinistra hanno già commesso atti di vandalismo in occasione di azioni di protesta. Una corrente del PKK (qualche simpatizzante e gruppi di giovani sinora sconosciuti) potrebbe compiere simili atti di vandalismo, anche se non direttamente in nome del partito. Nonostante i toni moderati dei discorsi, è dunque lecito aspettarsi che vengano commessi atti di violenza.

Per quanto riguarda la minaccia dello spionaggio, occorre considerare che al WEF partecipano personalità di alto rango del mondo economico, politico e culturale, che a causa della loro funzione e delle informazioni a cui hanno accesso possono essere un bersaglio interessante per i servizi informazioni stranieri. Tanto all'esterno quanto all'interno delle strutture ospitanti, è probabile che i partecipanti siano oggetto di attività di spionaggio. Si può supporre che alcuni rappresentanti di delegazioni ufficiali lavorino per servizi di intelligence stranieri. Queste persone potrebbero partecipare ad azioni ai danni di altri partecipanti. Gli alberghi in cui soggiornano i partecipanti al WEF potrebbero essere bersaglio di ciberattacchi sferrati da servizi informazioni stranieri o altri attori. Potrebbero essere sferrati ciberattacchi anche contro gli organi di sicurezza, che comprometterebbero segnatamente la disponibilità dei loro sistemi critici e delle loro piattaforme Internet.

In considerazione della minaccia terroristica, che permane elevata, dell'elevato potenziale di violenza degli ambienti dell'estremismo di sinistra e dei rischi di spionaggio

in Svizzera, in futuro sarà necessario un solido dispositivo di sicurezza per garantire la sicurezza degli incontri annuali del WEF.

Le misure volte a prevenire atti di sabotaggio e attentati terroristici, a proteggere le persone tutelate dal diritto internazionale pubblico e gli oggetti continuano di conseguenza a essere necessarie e, alla luce della situazione attuale, non possono quindi essere allentate.

4 Intervento intercantonale di polizia (IKAPOL)

Con lettera del 14 ottobre 2020, il Governo grigionese ha chiesto al presidente della CDDGP di approvare la sua domanda d'assistenza presentata il 10 giugno 2020 e di verificare l'esistenza dei presupposti necessari per un impiego sussidiario di sicurezza nel periodo 2022–2024. Il 7 dicembre 2020, dopo aver esaminato la domanda, il gruppo di lavoro «Collaborazione intercantonale di polizia in caso di eventi straordinari» (GIP) della CDDGP ha confermato la sussidiarietà del sostegno richiesto dal Cantone dei Grigioni. Infatti, secondo il GIP, i rischi che negli ultimi anni hanno reso necessario un dispositivo di sicurezza della polizia e dell'esercito in occasione del WEF sono ancora presenti. Le forze di sicurezza saranno pertanto impiegate per la prevenzione di atti di sabotaggio, attacchi terroristici e attività di spionaggio, per la protezione delle persone tutelate dal diritto internazionale pubblico nonché per la protezione degli edifici e di altre infrastrutture critiche. A tale scopo, adoteranno dispositivi contro le manifestazioni nel luogo in cui si terranno gli incontri annuali del WEF e in altre città svizzere.

Siccome gli incontri annuali del WEF hanno ripercussioni sull'intero Paese, le misure di sicurezza previste per le edizioni 2022–2024 devono coprire tutta la Svizzera e i suoi confini, tenendo conto delle esperienze acquisite negli anni precedenti. Nei prossimi anni, i Cantoni continueranno dunque a fornire agenti di polizia nell'ambito degli interventi IKAPOL per sostenere il Cantone dei Grigioni. I corpi di polizia dei Cantoni e delle maggiori città sono quindi chiamati a svolgere numerosi compiti supplementari: da un lato, dovranno proteggere la Conferenza a Davos e lungo i principali assi d'accesso, dall'altro, dovranno gestire le ripercussioni del WEF su tutto il territorio svizzero e garantire il controllo alle frontiere. Ciò significa che, durante il periodo in questione, la capacità dei Cantoni di fornire un numero maggiore di effettivi nel quadro dell'impiego IKAPOL per proteggere le città e altri eventi al di fuori del territorio del Cantone dei Grigioni sarà limitata.

In queste circostanze, e per alleviare il compito delle polizie cantonali impegnate nell'intervento IKAPOL, il GIP ritiene che i presupposti per un impiego sussidiario dell'esercito a favore del Cantone dei Grigioni siano adempiuti.

Il gruppo di lavoro «Operazioni» della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera negli anni 2022–2024 si occuperà anche della ripartizione delle forze di polizia tra i concordati e i Cantoni (o le città) e sottoporrà una proposta per decisione al GIP.

L'intervento IKAPOL genera costi supplementari per i Cantoni partecipanti. Il Cantone ospitante verserà le indennità finanziarie direttamente ai Cantoni interessati. La

Confederazione contribuirà a coprire questi costi in base al dispositivo illustrato nel presente messaggio (n. 5.3).

5 Sostegno concesso dalla Confederazione al Cantone dei Grigioni

5.1 Rete informativa integrata

Analogamente agli incontri annuali del WEF degli anni precedenti, anche nel triennio 2022–2024 sarà istituita una rete informativa integrata sotto la direzione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). La rete riunirà quindi il SIC e i mezzi di informazione degli organi di sicurezza, tra cui i corpi di polizia cantonali e l'esercito. Il SIC dovrà riassumere le informazioni raccolte dalle cellule informative degli organi di sicurezza e condividere con essi le conseguenti analisi della situazione in materia di sicurezza. Nelle loro attività di condotta, gli organi di sicurezza saranno sostenuti mediante valutazioni approfondite della situazione e la messa a disposizione della presentazione elettronica della situazione. Inoltre, in vista dei prossimi incontri annuali del WEF, il SIC, la fedpol e l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) esamineranno l'opportunità di adottare misure di polizia alle frontiere contro gli oppositori stranieri al WEF inclini alla violenza e già noti ai servizi di sicurezza.

5.2 Impiego dell'esercito

5.2.1 Compiti dell'esercito

Nell'ambito degli incontri del WEF 2022–2024, l'esercito supporterà le autorità del Cantone dei Grigioni fornendo truppe in servizio d'appoggio per compiti sussidiari e d'assistenza. Proteggerà oggetti e persone come previsto dall'ordinanza del 3 settembre 1997⁶ sull'impiego della truppa per la protezione di persone e di beni. Inoltre, presterà assistenza alle autorità civili nel settore della logistica, del trasporto aereo di persone tutelate dal diritto internazionale, del servizio sanitario coordinato, dell'aiuto alla condotta e della difesa N, B e C. Le risorse saranno allocate secondo il principio della proporzionalità.

Per garantire lo svolgimento regolare degli incontri del WEF è importante proteggere anche lo spazio aereo. In virtù dell'articolo 1 capoverso 1 lettera c della legge militare del 3 febbraio 1995⁷ (LM), l'esercito salvaguarda la sovranità dello spazio aereo svizzero. Per garantire la sicurezza delle persone tutelate dal diritto internazionale pubblico, rafforzerà il servizio di polizia aerea istituendo una zona di limitazione del traffico aereo.

⁶ RS 513.73

⁷ RS 510.10

La responsabilità dell'impiego, fatta eccezione per le misure volta alla salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo, incomberà alla polizia cantonale grigionese. D'intesa con il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), la polizia cantonale comunicherà per scritto alle truppe assegnate il corrispondente mandato, nel quale disciplinerà in particolare le competenze, i rapporti di subordinazione, i poteri di polizia dell'esercito e le vie di servizio. Il Cantone che beneficia dell'appoggio informerà la popolazione sui compiti e sulle attività della truppa prima e durante l'impiego di quest'ultima.

Pur essendo di vasta portata, per l'esercito gli incontri annuali del WEF sono eventi pianificabili. Il conseguente fabbisogno di servizi di sicurezza può dunque essere coperto raggruppando i corsi di ripetizione di vari corpi di truppa nel periodo in cui si svolge un'edizione del WEF. In pratica, il servizio d'appoggio prestato nell'ambito del WEF comporta la necessità di condurre congiuntamente i corsi di ripetizione ordinari di questi corpi di truppa. Tuttavia, ciò non pregiudica la capacità dell'esercito di svolgere compiti imprevisti senza legami con gli incontri del WEF. Infatti, per rispondere a simili necessità, l'esercito può fare appello alle formazioni di milizia in prontezza elevata. Queste possono essere dispiegate entro 24 ore dalla chiamata in servizio, come avvenuto nel marzo 2020 in occasione del servizio d'appoggio prestato nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19⁸. Quindi, durante gli incontri del WEF l'esercito sarà comunque in grado di svolgere parallelamente anche altri impieghi sul territorio svizzero.

5.2.2 Durata ed entità dell'impiego dell'esercito

Salvo cambiamenti di data, l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni si terrà dall'11 al 27 gennaio 2022, dal 10 al 26 gennaio 2023 e dal 9 al 25 gennaio 2024. I lavori di insediamento e di smantellamento del dispositivo saranno effettuati rispettivamente nel mese di dicembre dell'anno precedente e nei giorni successivi alla fine dell'impiego.

L'impiego in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del WEF riguarderà un effettivo massimo di 5000 militari, tra formazioni professioniste e formazioni di milizia. L'entità di questo servizio d'appoggio rimane dunque invariata rispetto agli anni precedenti.

Per gli incontri annuali del WEF organizzati nel 2019 e nel 2020 il concetto d'impiego dell'esercito e della polizia è stato costantemente ottimizzato in funzione della situazione in materia di sicurezza. In base alle risorse impiegate per le ultime edizioni del WEF, per il periodo oggetto del presente messaggio può essere preso in considerazione un effettivo annuale leggermente inferiore a 5000 militari in servizio d'appoggio. L'esperienza maturata dimostra che in generale pressoché un terzo di questo effettivo partecipa alla protezione di oggetti e persone in vari luoghi, mentre circa due terzi vanno a comporre il dispositivo per il servizio di polizia aerea e di trasporto

8 FF 2020 3099

aereo. Il limite massimo proposto di 5000 militari prende in considerazione le prestazioni d'esercizio nel settore arretrato, avvicendamenti e riserve.

La funzione di comandante dell'impiego sussidiario è assunta dal capo del Comando Operazioni.

5.2.3 Misure di protezione dello spazio aereo

5.2.3.1 Controllo del traffico aereo

Per garantire la sicurezza dello spazio aereo e la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo, in applicazione dell'articolo 7 della legge federale del 21 dicembre 1948⁹ sulla navigazione aerea (LNA), limiteremo l'uso da parte dell'aviazione civile dello spazio aereo svizzero sopra la regione di Davos nel modo seguente (indicazioni in ora locale):

- da venerdì 14 gennaio 2022, dalle ore 8.00, fino a domenica 23 gennaio 2022, alle ore 17.00;
- da venerdì 13 gennaio 2023, dalle ore 8.00, fino a domenica 22 gennaio 2023, alle ore 17.00;
- da venerdì 12 gennaio 2024, dalle ore 8.00, fino a domenica 21 gennaio 2024, alle ore 17.00.

A seconda della situazione di minaccia, le Forze aeree potranno revocare temporaneamente e a breve termine le limitazioni per l'aviazione civile.

Estensione orizzontale:

- un cerchio di raggio pari a 25 miglia nautiche (ca. 46,3 km, incluso lo spazio aereo del Principato del Liechtenstein) con Davos come centro (coordinate 46°48'53" N 009°50'58").

Estensione verticale:

- dal suolo fino al FL 195 (ca. 5950 m s.l.m.).

Secondo il diritto vigente e, in particolare, conformemente all'articolo 12 dell'ordinanza del 23 marzo 2005¹⁰ concernente la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo (OSS), all'interno dello spazio aereo menzionato sono applicabili le disposizioni concernenti la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo in caso di navigazione aerea limitata. Il traffico aereo civile può utilizzare la zona di limitazione del traffico aereo soltanto alle condizioni di cui all'articolo 13 OSS. Previa analisi della situazione e tenendo conto degli aspetti legati alla sicurezza, le Forze aeree possono concedere agevolazioni per l'aviazione civile. In tutti questi casi la decisione delle Forze aeree è irrevocabile.

Qualora la situazione di minaccia lo consenta, le Forze aeree, in accordo con l'Ufficio federale dell'aviazione civile, possono ordinare misure di sicurezza aerea tecniche

⁹ RS 748.0

¹⁰ RS 748.111.1

meno incisive per garantire un traffico aereo sicuro nello spazio aereo sopra la regione di Davos.

Conformemente allo scambio di note del 27 gennaio 2003¹¹ tra la Svizzera e il Principato del Liechtenstein relativo alla collaborazione tra le rispettive autorità in materia di aviazione civile, la strutturazione dello spazio aereo al di sopra del territorio del Principato del Liechtenstein è compito della competente autorità federale svizzera.

L'Accordo in materia di polizia aerea concluso il 28 settembre 2017¹² con l'Austria è entrato in vigore il 1° febbraio 2019. Questo accordo, attuato per la prima volta in occasione del WEF 2020, ha agevolato la gestione del dispositivo di protezione dello spazio aereo e ha aumentato il livello di sicurezza nello spazio aereo sopra Davos. In pratica, le Forze aeree di entrambi i Paesi possono identificare eventuali aerei civili sospetti anche nello spazio aereo sopra il territorio nazionale frontaliero dell'altra Parte contraente e intervenire in caso di necessità. Per la prima volta, le centrali d'impiego nazionali delle due Parti contraenti hanno potuto coordinare tra loro le operazioni transfrontaliere e il sorvolo della frontiera comune non richiede più autorizzazioni amministrative preliminari. Inoltre, il nuovo accordo consente di utilizzare la globalità dei rispettivi spazi aerei nazionali, mentre in precedenza lo spazio aereo austriaco era accessibile soltanto in una zona di 25 miglia nautiche (ca. 46 km) attorno a Davos. Tuttavia, ciascuna delle Parti contraenti è autorizzata all'impiego delle armi come ultima misura di polizia aerea esclusivamente impiegando aerei propri e solo nello spazio aereo sopra il proprio territorio nazionale.

5.2.3.2 Competenza per ordinare misure di polizia aerea

Secondo l'OSS, fatta eccezione per l'ordine di tiro, la competenza per ordinare misure di polizia aerea spetta alle Forze aeree.

La competenza di ordinare l'impiego delle armi per far rispettare le misure di polizia aerea nello spazio aereo di sovranità della Svizzera è disciplinata dall'articolo 92a capoverso 5 LM, secondo cui «l'impiego delle armi è ordinato dal capo del DDPS. Questi può delegare la competenza di ordinare l'impiego delle armi al comandante delle Forze aeree».

¹¹ RS **0.748.095.14**

¹² Accordo del 28 settembre 2017 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea transfrontaliera contro le minacce aeree non militari; RS **0.513.216.31**.

5.3 Credito d'impegno per la partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza

In virtù dell'articolo 48 OPCF, in caso di eventi definiti straordinari dal Consiglio federale, la Confederazione accorda, su richiesta e nei limiti dei crediti stanziati, un'indennità ai Cantoni interessati, in particolare per compiti estesi di sorveglianza, guardia e protezione di persone. Il 28 giugno 2000 il Consiglio federale ha deciso per la prima volta che la Confederazione avrebbe partecipato alle spese per la sicurezza legate agli incontri annuali del WEF. La partecipazione della Confederazione deve continuare, poiché l'interesse nazionale che l'organizzazione del WEF rappresenta per la Svizzera rimane invariato.

Il limite di spesa di 9 milioni di franchi, che era stato ritoccato in vista delle edizioni 2019–2021, si è dimostrato sufficiente e pertanto non è più stato necessario stanziare crediti aggiuntivi per finanziare le misure di sicurezza. Dato che il livello di minaccia non è mutato negli ultimi anni, questo limite sarà dunque mantenuto anche per gli incontri del WEF che si terranno a Davos negli anni 2022–2024.

La chiave di ripartizione delle spese tra la Confederazione, il Cantone dei Grigioni, il Comune di Davos e la fondazione WEF è adeguata per quanto riguarda le future edizioni. Infatti, la fondazione WEF, attenta alle richieste e aspettative provenienti dal Parlamento e dall'opinione pubblica, ha deciso di aumentare la sua partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza. Aumentando dunque il proprio contributo da due a tre ottavi, essa diventa la principale finanziatrice. Di conseguenza, la partecipazione della Confederazione scenderà da tre ottavi a due ottavi. I contributi del Cantone dei Grigioni (2/8) e del Comune di Davos (1/8) rimangono immutati.

La partecipazione finanziaria della Confederazione alle spese riguardanti la sicurezza per gli incontri annuali 2022–2024 si svolgerà, come negli anni precedenti, secondo un modello di finanziamento a tre livelli.

Livello 1

Il limite di spesa per la sicurezza è di 9 milioni di franchi all'anno, a cui i partner partecipano con le quote seguenti:

Partner	Importo in fr.	Quota
Cantone dei Grigioni	2,25 mio.	2/8
Comune di Davos	1,125 mio.	1/8
Confederazione	2,25 mio.	2/8
WEF	3,375 mio.	3/8
Limite di spesa	9 mio.	

Livello 2

Se, per ragioni particolari, il limite di spesa viene superato, si applica il livello di finanziamento 2.

Un superamento del limite di spesa può per esempio verificarsi per i seguenti motivi:

- partecipazione con breve preavviso all'incontro annuale del WEF di un numero eccezionalmente elevato di persone da tutelare in virtù del diritto internazionale pubblico;
- importante adeguamento a breve termine della concezione degli incontri del WEF;
- aumento significativo dei costi di alloggio per il personale di sicurezza proveniente da fuori Cantone;
- ampliamento della zona di sicurezza a Davos a causa del numero di persone da tutelare;
- spese supplementari dovute a condizioni metereologiche difficili.

In tal caso, al fine di coprire le spese per la sicurezza che superano il limite di spesa di 9 milioni di franchi previsto per ogni incontro annuale, la Confederazione mette a disposizione un contributo supplementare per un importo massimo complessivo di 900 000 franchi al massimo per i tre incontri annuali del periodo 2022–2024.

Le spese che superano l'importo previsto per questo livello sono successivamente ripartite secondo la chiave di ripartizione relativa al livello 1 qualora non vengano applicate le misure del livello 3.

Livello 3

In caso di eventi straordinari (per es. attacchi terroristici, attentati contro personalità politiche o dirigenti economici, gravi minacce con indizi concreti che lasciano presupporre che tali atti possano essere perpetrati), la Confederazione partecipa nella misura dell'80 per cento alle spese che superano gli importi previsti per i livelli 1 e 2. Il Cantone dei Grigioni, il Comune di Davos e il WEF si fanno invece carico del restante 20 per cento.

Spetta alla fedpol e al SIC, d'intesa con la polizia cantonale grigionese, stabilire se le condizioni del livello 3 sono adempiute.

Il limite di spesa, la chiave di finanziamento e le modalità di pagamento sono stabiliti tra i partner coinvolti in un accordo che copre il periodo di tre anni. Siccome questo accordo si estende su più esercizi finanziari, è necessario un credito d'impegno.

6 Ripercussioni finanziarie

6.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio per gli incontri annuali del WEF non ha alcuna ripercussione finanziaria sul bilancio della Confederazione. La costituzione delle formazioni impegnate a favore di questi incontri è parte integrante del piano annuale dei servizi dell'esercito e pertanto il dispiegamento di queste formazioni non genera costi supplementari. I militari chiamati in servizio assolvono il loro corso di ripetizione annuale nell'ambito del servizio d'appoggio a favore del WEF. In altri termini, questo servizio d'appoggio genera spese pressoché equivalenti a quelle che

dovrebbero essere sostenute se le formazioni in questione assolvessero i loro obblighi nell'ambito del servizio d'istruzione annuale. Tali spese raggiungono al massimo un importo di circa 32 milioni di franchi. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore degli incontri annuali del WEF e pertanto è finanziato mediante il budget ordinario del DDPS.

Le spese generate dagli impieghi dell'esercito per le edizioni 2019 (29,65 mio. fr.) e 2020 (29,74 mio. fr.) sono rimaste leggermente al di sotto del budget annuale di 32 milioni di franchi, previsto nel precedente messaggio relativo alle edizioni 2019–2021 del WEF¹³. Pertanto, lo stesso budget può essere mantenuto anche per il periodo coperto dal presente messaggio, in particolare in virtù del fatto che la situazione in materia di sicurezza non è cambiata.

Il DDPS noleggia alla polizia cantonale grigionese materiale e veicoli non direttamente in relazione con l'impiego dell'esercito. Gli emolumenti conseguenti, calcolati in base alle istruzioni concernenti le attività commerciali del DDPS, ammontano a circa 4 milioni di franchi. Come già avvenuto negli anni scorsi, per gli incontri annuali del WEF 2022–2024 la Confederazione rinuncia a riscuotere questi emolumenti conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004¹⁴ sugli emolumenti (OGEm).

Saranno invece fatturate al Cantone dei Grigioni le spese d'esercizio supplementari del DDPS, di circa 100 000 franchi (approntamento e ritiro di materiale e veicoli nonché rimessa in efficienza e materiale di consumo).

Siccome l'accordo di partecipazione al finanziamento sottoscritto dalla Confederazione si estende su più anni contabili, deve essere stanziato un credito d'impegno. Tale credito comprenderà le spese sostenute dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) negli anni 2022–2024 (n. 5.3) per il livello 1 (2,25 mio. fr. l'anno) e il livello 2 (900 000 fr.), ossia complessivamente 7,65 milioni di franchi finanziati mediante il budget ordinario del DFGP.

Per un'eventuale partecipazione nel quadro del livello 3, come pure per una partecipazione nel quadro del livello 2 che dovesse superare i 300 000 franchi all'anno previsti, a tempo debito sottoporremo alle vostre Camere, per approvazione, i relativi crediti aggiuntivi o supplementari.

La nuova chiave di ripartizione per il finanziamento delle misure di sicurezza consente di ridurre la partecipazione della Confederazione dal 37,5 al 25 per cento. Complessivamente, la ripartizione delle spese tra la Confederazione e gli altri finanziatori si presenta come segue:

¹³ Messaggio del 14 febbraio 2018 concernente il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza e il decreto federale sulla partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate dal Cantone dei Grigioni per gli incontri annuali del World Economic Forum 2019–2021 di Davos; FF 2018 817.

¹⁴ RS 172.041.1

	Finanziamento a carico della Confederazione		Finanziamento a carico di terzi
	Dipartimento	Importo in mio. fr.	GR, Davos, WEF importo in mio. fr.
Costo delle prestazioni della polizia cantonale grigionese per la protezione di opere e persone e per l'appoggio logistico; le spese aggiuntive per la sicurezza legate segnatamente a un aumento della minaccia sono ripartite in modo scaglionato tra le parti finanziatrici.	DFGP	2,25	6,75
Valore dell'impiego dell'esercito coperto dal budget ordinario del DDPS (salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo, protezione di oggetti e prestazioni di aiuto alla condotta e logistiche).	DDPS	32,0	–
Spese per il noleggio di materiale e veicoli alle polizie cantonali secondo l'OGeEm e il regolamento della Base logistica dell'esercito concernente il noleggio di materiale dell'esercito (non disponibile in italiano).	DDPS	4,0	–
Spese d'esercizio supplementari del DDPS per l'approntamento e il ritiro di materiale e veicoli nonché per la rimessa in efficienza e per il materiale di consumo.	–	–	0,1 a carico del Cantone dei Grigioni

6.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni

Conformemente al principio di sussidiarietà, la polizia cantonale grigionese è responsabile dell'impiego dei mezzi dell'esercito messi a disposizione dalla Confederazione. Grazie a questi mezzi supplementari, il Cantone dei Grigioni e anche gli altri Cantoni che partecipano all'intervento IKAPOL possono garantire la sicurezza nell'ambito degli incontri del WEF a Davos.

Le spese per gli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio sono incluse nel budget della Confederazione e pertanto questi impieghi non comportano ripercussioni finanziarie per i Cantoni.

7 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è esplicitamente menzionato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁶ sul programma di legislatura 2019–2023. Corrisponde tuttavia all'obiettivo 15 del messaggio sul programma di legislatura 2019–2023: «La Svizzera

¹⁵ FF 2020 1565

¹⁶ FF 2020 7365

è al corrente delle minacce interne ed esterne alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace». I decreti previsti con il presente messaggio devono consentire, da un lato, l'impiego sussidiario dell'esercito a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del WEF 2022–2024, e, dall'altro, consentire alla Confederazione di ottenere un credito d'impegno per poter partecipare al finanziamento delle altre misure di sicurezza adottate dal Cantone dei Grigioni per l'organizzazione di queste tre edizioni.

8 Procedura di consultazione

Il presente progetto non è stato sottoposto a una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettere d ed e della legge del 18 marzo 2005¹⁷ sulla consultazione (LCo). In virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo, si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione, poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto. Il Consiglio federale presta assistenza al Cantone dei Grigioni, su richiesta di quest'ultimo. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio è stato coordinato in stretta collaborazione tra la Confederazione e il Cantone dei Grigioni. La partecipazione finanziaria della Confederazione alle misure di sicurezza adottate da quest'ultimo si basa sulle trattative condotte tra il Cantone stesso, la Confederazione e gli altri finanziatori.

9 Aspetti giuridici

9.1 Costituzionalità e legalità

9.1.1 Impiego dell'esercito

Dato che la Costituzione federale (Cost.)¹⁸ non attribuisce alla Confederazione alcuna competenza specifica al riguardo, la responsabilità di garantire la sicurezza interna – e quindi di garantire la sicurezza delle persone di passaggio in Svizzera che sono tutelate in virtù del diritto internazionale pubblico – incombe in primo luogo ai Cantoni.

Conformemente all'articolo 58 capoverso 2 Cost., l'esercito «serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti». L'articolo 1 capoverso 2 LM precisa inoltre che l'esercito appoggia le autorità civili in Svizzera quando i loro mezzi non sono più sufficienti. Tale appoggio può essere fornito per far fronte a situazioni di acuto sovraccarico o a compiti che le autorità civili non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (lett. e).

¹⁷ RS 172.061

¹⁸ RS 101

Il presente messaggio riguarda un impiego sussidiario in servizio d'appoggio sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 67 LM. Secondo l'articolo 67 capoverso 4 LM, il Consiglio federale stabilisce quale armamento è necessario alla truppa per la protezione delle persone e delle truppe impiegate nonché per l'adempimento del suo compito.

In virtù dell'articolo 70 capoverso 1 lettera a LM, la competenza in materia di chiamata in servizio e di assegnazione alle autorità civili spetta al Consiglio federale. Conformemente al capoverso 2 della stessa disposizione, dato che la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva.

Infine, in virtù dell'articolo 87 Cost., la Confederazione ha il compito di garantire la sicurezza dello spazio aereo. L'articolo 7 LNA dispone che il Consiglio federale può vietare o limitare in modo temporaneo o permanente l'uso dello spazio aereo o il sorvolo di certe zone. Conformemente all'articolo 12 OSS, se il Consiglio federale ha limitato o vietato l'uso dello spazio aereo, per l'utilizzazione di tale spazio aereo è necessaria un'autorizzazione del Comando delle Forze aeree (cpv. 1). Il Comando delle Forze aeree stabilisce nell'autorizzazione i dettagli dell'utilizzazione dello spazio aereo e degli aerodromi (cpv. 2). L'articolo 13 OSS disciplina la procedura di autorizzazione.

9.1.2 Partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza

Ai sensi dell'articolo 24 LMSI, i Cantoni adottano sul loro territorio, d'intesa con la Confederazione, le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico. L'articolo 2 capoversi 1 e 2 lettera b LMSI precisa però che spetta alla Confederazione adottare misure preventive di polizia, per esempio quelle atte a proteggere le persone che beneficiano della protezione del diritto internazionale pubblico. In quest'ottica, l'articolo 28 capoverso 2 LMSI dispone che la Confederazione accordi un'equa indennità ai Cantoni che devono in ampia misura adempiere compiti di protezione di persone e opere o in caso di avvenimenti straordinari.

Conformemente all'articolo 48 OPCF, tale indennità è accordata nei limiti dei crediti stanziati. L'articolo 21 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁹ sulle finanze della Confederazione (LFC), prevede che il versamento di tale indennità richieda lo stanziamento di un credito d'impegno sottoposto al voto dell'Assemblea federale (art. 167 Cost.), poiché va oltre l'esercizio finanziario in corso.

9.2 Sussidiarietà

L'articolo 67 capoverso 1 LM prevede diverse situazioni in cui l'esercito può prestare servizio d'appoggio a favore delle autorità civili. Tra queste situazioni ne possiamo

¹⁹ RS 611.0

citare alcune: garantire la protezione di persone e di oggetti degni di particolare protezione (lett. b), far fronte a catastrofi, a situazioni di acuto sovraccarico o a compiti che le autorità non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (lett. d), adempiere altri compiti di importanza nazionale o internazionale (lett. e). Il servizio d'appoggio non deve essere considerato un aiuto normale. Prima di compiere qualsiasi altro passo, le autorità civili sono tenute a esaminare se esiste un'alternativa economicamente sostenibile all'impiego dell'esercito, e se esiste una tale alternativa, devono ricorrervi. L'esercito può essere chiamato a rinforzo soltanto se queste alternative risultano insufficienti.

Secondo l'articolo 67 capoverso 2 LM, l'appoggio ha luogo su richiesta delle autorità interessate della Confederazione o dei Cantoni, tuttavia soltanto nella misura in cui il compito è di interesse pubblico (lett. a) e le autorità civili potrebbero adempiere tale compito senza appoggio soltanto con un impiego sproporzionato in termini di personale, materiale o di tempo (lett. b). Le prestazioni dell'esercito vengono richieste soltanto se le prestazioni necessarie non possono essere fornite dai Cantoni, perché la prestazione iniziale o la capacità di resistenza a livello di personale, materiale, equipaggiamento o finanze non è garantita o i Cantoni non dispongono del personale necessario.

Per garantire lo svolgimento regolare degli incontri del WEF è importante anche proteggere lo spazio aereo. Secondo l'articolo 67 capoverso 1 lettere b ed e LM, la truppa può essere impiegata per svolgere compiti che le autorità civili non sono in grado di assumere da sole per mancanza di mezzi o di personale adeguati. La salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo rientra nel novero di questi compiti²⁰.

La domanda presentata al Consiglio federale dal Cantone dei Grigioni è stata approvata dal GIP e dalla CDDGP, poiché da soli i corpi di polizia grigionesi e l'intervento IKAPOL non sono in grado di garantire la sicurezza degli incontri annuali del WEF. La condizione della sussidiarietà è dunque adempiuta per un servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni.

9.3 Forma degli atti

Il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio costituisce un atto singolo previsto espressamente da una legge federale, sul quale decide l'Assemblea federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). In virtù dell'articolo 70 capoverso 2 LM, se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva.

Il decreto federale sulla partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza costituisce un atto singolo riguardante le spese della Confederazione, sulle quali decide l'Assemblea federale (art. 167 Cost.). L'articolo 28 capoverso 2 LMSI stabilisce che la Confederazione accorda un'equa indennità ai Cantoni che devono in ampia misura

²⁰ Cfr. il n. 1.1.4 del messaggio del 3 settembre 2014 concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito: nel quadro dell'appoggio a favore delle autorità civili e in caso di eventi prevedibili, il servizio di polizia aerea può essere rafforzato; FF 2014 5939.

adempiere compiti di protezione di persone o oggetti. Secondo l'articolo 21 capoverso 1 LFC, un credito d'impegno dev'essere chiesto di norma qualora debbano essere contratti impegni finanziari la cui durata va oltre l'esercizio finanziario in corso.

I decreti federali sottostanno a referendum nei limiti di quanto previsto dalla Costituzione federale (art. 141 cpv. 1 lett. c Cost.). Nella fattispecie, dato che né la Costituzione né la legge prevedono un referendum, gli atti in questione sono emanati sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).

9.4 Subordinazione al freno alle spese

I due disegni di decreto non contengono né disposizioni in materia di sussidi né crediti d'impegno o limiti di spesa implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi. Pertanto, non sottostanno al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost).

9.5 Conformità alla legge sui sussidi

Nell'ambito degli incontri annuali del WEF, la Confederazione è tenuta a garantire la sicurezza dei numerosi partecipanti che godono di una protezione speciale in virtù del diritto internazionale pubblico (n. 2). Il rispetto di un obbligo di diritto internazionale pubblico rappresenta un interesse fondamentale della Confederazione. Data l'importanza e le dimensioni di questi eventi, il Cantone dei Grigioni non è in grado, neanche con il supporto di un intervento IKAPOL, di assumersi da solo il compito di schierare e finanziare un dispositivo di sicurezza adeguato (n. 4 e 9.2).

In virtù dell'articolo 28 capoverso 2 LMSI, la Confederazione accorda una equa indennità ai Cantoni che devono in ampia misura adempiere compiti di protezione di persone e oggetti o in caso di avvenimenti straordinari (n. 9.1.2). Tale indennità è accordata dalla Confederazione sotto forma di partecipazione, fornita accanto a quella di altri partner, pari ai due ottavi di un contributo finanziario con limite di spesa fissato a 9 milioni di franchi (n. 5.3). Gli altri Cantoni che partecipano all'intervento IKAPOL, dato che sostengono spese supplementari, ricevono un'indennità versata dal Cantone dei Grigioni (n. 4). Alla fine di ogni esercizio finanziario, il contributo della Confederazione a detto finanziamento è fatturato al DFGP. Se le spese effettive risultano inferiori al limite previsto, ogni partner risparmia un importo proporzionale al proprio contributo in base alla chiave di finanziamento.