



18.028

Messaggio

a sostegno del decreto federale concernente l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito della protezione di rappresentanze straniere

del 2 marzo 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, il presente messaggio a sostegno del decreto federale semplice concernente l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito della protezione di rappresentanze straniere (impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone di Berna e della città di Zurigo nell'ambito della protezione di ambasciate straniere).

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

2 marzo 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il presente messaggio ha per oggetto la definizione dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone di Berna e della città di Zurigo nell'ambito della protezione di rappresentanze straniere. Secondo l'articolo 70 capoverso 2 della legge militare del 3 febbraio 1995 (LM), gli impieghi in servizio d'appoggio che durano più di tre settimane e implicano la chiamata in servizio contemporanea di oltre 10 militari (art. 70 cpv. 3 LM) devono essere approvati dall'Assemblea federale. Con il presente decreto federale il Consiglio federale propone di approvare tale sostegno per il 2019.

L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili nell'ambito della protezione di rappresentanze straniere si è concluso il 31 dicembre 2017, come previsto dal decreto federale del 7 settembre 2015 concernente gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere e l'attuazione di misure di sicurezza nel traffico aereo.

Secondo quanto disposto nelle nuove basi legali entrate in vigore il 1° gennaio 2018, il Consiglio federale ha deciso di assegnare a partire dal 2018 un determinato numero di militari alla protezione delle rappresentanze diplomatiche e alle misure di sicurezza nel traffico aereo nell'ambito del mantenimento delle competenze.

Per far fronte ai propri impegni e disporre di più tempo per reclutare il personale civile necessario, il Cantone di Berna e la città di Zurigo hanno chiesto l'appoggio dell'esercito per il 2019. Il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di approvare un impiego sussidiario dell'esercito in servizio d'appoggio per la protezione di rappresentanze straniere con un effettivo massimo di 32 militari, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019. Questa prassi è in sintonia con le raccomandazioni formulate dalla piattaforma politica della Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

I costi correlati a questo impiego ammontano circa a 1,6 milioni di franchi.

Il rapporto sulla politica di sicurezza del 2010 e il rapporto del Consiglio federale del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 «Chiarire le competenze rispetto alla sicurezza interna» hanno definito le questioni fondamentali in merito al futuro della protezione di rappresentanze straniere e di organizzazioni internazionali (protezione di ambasciate). Le modifiche raccomandate al riguardo sono state effettuate nel quadro delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito. La protezione di rappresentanze straniere, tutelate dal diritto internazionale, deve essere garantita dai Cantoni e dalle città che le ospitano.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Protezione di rappresentanze straniere

Spetta in primo luogo ai Cantoni garantire sul proprio territorio la sicurezza delle persone e degli edifici protetti dal diritto internazionale. La Confederazione consiglia, coordina e fornisce appoggio laddove è necessario. Questa ripartizione è stata confermata nel rapporto del 2 marzo 2012¹ in adempimento del postulato Malama. Per quanto riguarda la protezione di rappresentanze straniere, i corpi di polizia dei Cantoni di Berna, Ginevra e Vaud e della città di Zurigo collaborano con la Confederazione. La città di Zurigo dispone di un corpo di polizia comunale che, su mandato del Cantone, adempie gli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale sul territorio urbano. Negli altri Cantoni tali obblighi sono di competenza della polizia cantonale, per motivi sia organizzativi (polizia unificata a Berna e Ginevra) che geografici (Vaud).

Con il decreto federale del 7 settembre 2015 l'Assemblea federale aveva autorizzato un'ultima proroga dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili² per la protezione di rappresentanze straniere (missione AMBA CENTRO) fino all'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, ma non oltre la fine del 2018. Questa flessibilità era stata concessa poiché nel 2015 non era ancora possibile sapere quando sarebbe entrata in vigore la modifica del 18 marzo 2016³ della legge militare del 3 febbraio 1995⁴ (LM). Gli effettivi militari assegnati ai Cantoni di Berna, di Ginevra e alla città di Zurigo sono quindi stati pianificati fino al 2018. La LM è entrata in vigore il 1° gennaio 2018. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio si è pertanto concluso il 31 dicembre 2017.

La fine di questi impieghi non si traduce nel ritiro dei militari dai settori di prestazioni.

Dal gennaio 2018 l'esercito mette a disposizione delle autorità civili un determinato numero di militari affinché questi ultimi possano acquisire e mantenere le competenze necessarie per collaborare con le polizie cantonali nell'ambito della protezione di rappresentanze straniere (nonché delle misure di sicurezza nel traffico aereo). Ciò permette in particolare di mantenere una rete di contatti che deve consentire una risposta più rapida ed efficace in caso di un futuro impiego.

Le nuove basi legali prevedono infatti che in caso di necessità i militari possano essere messi a disposizione, in una funzione di condotta o di specialista, della protezione civile, degli organi di condotta civili della Rete integrata Svizzera per la sicurezza o delle basi di pompieri, per quanto le esigenze dell'esercito lo consentano

1 FF 2012 3973

2 FF 2015 6111

3 RU 2016 4277, 2017 2297

4 RS 510.10

del 6 febbraio 2018, hanno quindi fatto richiesta di un impiego sussidiario dell'esercito in servizio d'appoggio per il 2019.

3 Situazione in materia di sicurezza e livello di protezione

Conformemente alla legge federale del 21 marzo 1997⁶ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), l'Ufficio federale di polizia (fedpol) è incaricato di analizzare regolarmente la minaccia in relazione alla protezione di rappresentanze straniere e di organizzazioni internazionali. Le analisi della situazione, eseguite in collaborazione con altri servizi della Confederazione tra cui il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), considerano numerosi parametri e indicatori. Fra questi figurano, oltre ai valori statistici, le analisi delle relazioni politiche, le valutazioni di avvenimenti recenti, del contesto, dei potenziali e delle intenzioni di gruppi in Svizzera, nonché di indizi di pericoli maggiori.

La minaccia terroristica rimane elevata, se non addirittura molto elevata per numerosi Paesi europei. Di conseguenza dobbiamo aspettarci altri attentati terroristici. È in particolare a causa delle attività e della pianificazione di atti da parte dello «Stato islamico» che la minaccia terroristica rimane elevata anche in Svizzera. Inoltre persiste la minaccia terroristica che proviene da Al Qaida.

La Svizzera fa parte del mondo occidentale che gli jihadisti considerano ostile all'islam e resta pertanto un possibile bersaglio di attacchi terroristici. Sul territorio svizzero rappresentano un possibile bersaglio per questo tipo di attacchi soprattutto gli interessi degli Stati che partecipano alla coalizione militare contro lo «Stato islamico», così come gli interessi russi, ebraici e israeliani, iraniani e arabi.

L'aumento del numero di attentati in Europa e la grande attenzione da parte dei media potrebbero a loro volta incoraggiare persone radicalizzate in Svizzera a perpetrare atti terroristici.

Il partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK) è in grado di reagire, sistematicamente e a breve termine, a tutti gli avvenimenti militari, di polizia e di sicurezza legati alla problematica curda in Turchia (nonché in Siria, in Iraq e in Iran) con azioni di protesta su scala europea. Fino ad ora e nonostante la situazione tesa, le manifestazioni si sono svolte nella maggior parte dei casi senza incidenti. Le istituzioni e le rappresentanze turche come pure i centri e le moschee frequentati da Turchi di orientamento nazionalista o islamista rappresentano i bersagli principali. In questo contesto, proteste e danni materiali sono sempre possibili.

La minaccia terroristica accresciuta a cui la Svizzera deve far fronte ha comportato un adeguamento delle misure di sicurezza. Per quanto riguarda i focolai di conflitto su scala mondiale, a medio termine non vi sono prospettive di una soluzione dura. Ne deriva una minaccia sempre elevata e non ci si può aspettare una riduzione significativa delle misure di sicurezza. Per far fronte alla minaccia i Cantoni devono disporre di un numero sufficiente di effettivi, ma non sembra ancora essere così

⁶ RS 120

ovunque, come dimostrano le richieste presentate dal Cantone di Berna e dalla città di Zurigo. Il sostegno della Confederazione nel 2019 rimane necessario, in modo da consentire alla Svizzera di garantire il rispetto dei suoi obblighi internazionali.

4 Impiego dell'esercito in servizio d'appoggio

Per rispondere alle domande del Cantone di Berna e della città di Zurigo proponiamo di impiegare un massimo di 32 militari nell'ambito della protezione di rappresentanze straniere dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019.

L'esercito può prestare servizio d'appoggio a favore di autorità civili, in particolare per garantire la protezione di persone e di oggetti degni di particolare protezione o far fronte a compiti che le autorità non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (art. 67 cpv. 1 lett. b e d LM).

Le richieste di Berna e di Zurigo indicano che i corpi di polizia sono già impiegati con tutti i loro effettivi e che non sono in grado di destinare personale alla protezione di rappresentanze straniere. D'altro canto la protezione di rappresentanze straniere è un compito per il quale i corpi di polizia devono istituire unità organizzative speciali senza poter fare ricorso alle loro risorse abituali né a quelle di altri Cantoni. Senza l'appoggio dell'esercito le autorità civili non potrebbero adempiere questo compito (art. 67 cpv. 2 LM).

Rientrano inoltre tra i compiti dello Stato anche gli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale, che incombono principalmente ai Cantoni. Nell'ambito delle sue competenze costituzionali (art. 54 cpv. 1 e art. 57 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.]⁷), la Confederazione deve però garantire che siano adottate tutte le misure necessarie al rispetto degli impegni internazionali della Svizzera. Di conseguenza, se i Cantoni non sono in grado di garantire da soli le misure di sicurezza necessarie, spetta alla Confederazione fornire loro il sostegno adeguato affinché gli obblighi della Svizzera vengano rispettati.

L'impiego sussidiario non sarà prorogato oltre il 31 dicembre 2019 e soltanto i militari destinati al mantenimento delle competenze saranno mantenuti nell'ambito della protezione di rappresentanze straniere. Questa assegnazione non è trattata nel presente messaggio. Sarà affrontata nel corso del 2018 dal gruppo di lavoro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

La Confederazione mette a disposizione del Cantone di Berna un massimo di 24 militari della fanteria in ferma continuata e della città di Zurigo un massimo di otto militari di professione della polizia militare. Ciò implica un costo di 1,6 milioni di franchi (24 militari a 25 000 franchi e otto militari a 125 000 franchi). L'impiego

⁷ RS 101

non implica alcun costo aggiuntivo poiché questo personale militare sarebbe assegnato ad altri compiti ed è quindi coperto dal budget ordinario del DDPS.

Dato che nel 2019 sono ancora impiegati dei militari gli oneri finanziari saranno meno elevati per la Confederazione, che versa un'indennità ai Cantoni per il personale civile impiegato nella protezione di rappresentanze straniere. Ricordiamo che i Cantoni possono farsi rimborsare dalla Confederazione un importo pari al 90 per cento.

Il numero di militari deve essere ridotto nel corso del 2019, man mano che le autorità civili recluteranno personale civile. Le Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere saranno informate sullo stato d'avanzamento del reclutamento di personale civile.

6 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è menzionato nel messaggio del 27 gennaio 2016⁸ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁹ sul programma di legislatura 2015–2019. Esso corrisponde tuttavia all'obiettivo 15 del messaggio sul programma di legislatura 2015–2019 «La Svizzera è al corrente delle minacce interne ed esterne alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace», che recita: «Gli strumenti della politica di sicurezza devono essere concepiti in modo tale da garantire in qualsiasi momento la capacità di reazione a qualsiasi evento, prevedibile o no. Una tale capacità presuppone una cooperazione ottimale di tutti i partner e una collaborazione efficace di tutti gli attori della politica di sicurezza»¹⁰. Il presente decreto consente l'impiego sussidiario dell'esercito a favore del Cantone di Berna e della città di Zurigo.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La Costituzione assegna la responsabilità della salvaguardia della sicurezza interna, e di conseguenza anche della tutela della sicurezza delle rappresentanze straniere e delle organizzazioni internazionali in Svizzera, in primo luogo alle autorità civili dei Cantoni. La Confederazione, dal canto suo, è tenuta a stabilire il corrispondente livello di protezione per adempiere ai suoi obblighi di diritto internazionale in materia e appoggiare i Cantoni nel limite delle proprie possibilità se essi non sono in grado di garantire il livello di protezione richiesto.

La Costituzione non esclude tassativamente il ricorso all'esercito per adempiere compiti che rientrano nel settore della salvaguardia della sicurezza interna. L'articolo 58 capoverso 2 Cost. indica espressamente che l'appoggio alle autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna è un compito dell'esercito e lascia al

⁸ FF 2016 909

⁹ FF 2016 4605

¹⁰ FF 2016 909 991

legislatore la possibilità di assegnargli altri compiti. È riconosciuto che il ruolo dell'esercito in questo settore è unicamente di natura sussidiaria. Ciò risulta in particolare dal fatto che l'impiego dell'esercito compete alla Confederazione, mentre la sovranità vera e propria in materia di polizia è da sempre considerata una competenza dei Cantoni.

7.2 Sussidiarietà

L'impiego sussidiario dell'esercito a favore della sicurezza interna è subordinato a due condizioni (art. 58 cpv. 2 secondo periodo Cost.; art. 1 cpv. 3 e art. 67 cpv. 2 LM): da un lato, deve sussistere una situazione straordinaria e, dall'altro, tutti i mezzi civili idonei devono essere impiegati a ogni livello ed essere insufficienti dal punto di vista del personale, del materiale e del tempo per affrontare la situazione. In altre parole, spetta ai Cantoni assumere i compiti principali, mentre l'esercito è impiegato unicamente in via sussidiaria per far fronte a un carico di lavoro straordinario. Anche se negli ultimi anni questa regola non è stata sempre rispettata per quanto riguarda la protezione di rappresentanze straniere, è comunque sempre stata messa in risalto la sussidiarietà degli impieghi in questo ambito.

7.3 Durata dell'impiego

Il principio della sussidiarietà implica di regola una limitazione temporale dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio. Il rapporto in adempimento del postulato Malama rileva che, sotto il profilo costituzionale, impiegare per un lungo periodo l'esercito in servizio d'appoggio risulta problematico perché un simile impiego non soddisfa il criterio della sussidiarietà. Quando si tratta di rispettare gli obblighi internazionali della Svizzera, la Confederazione deve tuttavia disporre dei mezzi per rimediare a eventuali carenze di un Cantone, qualunque ne sia il motivo.

7.4 Poteri di polizia e uso delle armi da fuoco

Per le truppe impiegate, i poteri di polizia e l'uso delle armi da fuoco sono definiti nell'ordine d'impiego scritto delle competenti autorità civili conformemente all'ordinanza del 26 ottobre 1994¹¹ concernente i poteri di polizia dell'esercito. L'uso delle armi dev'essere adeguato alle circostanze.

Le direttive che si applicano alle regole di comportamento sono state elaborate dal DDPS (settore Difesa) in collaborazione con il DFGP e le autorità civili (polizie cantonali).

¹¹ RS 510.32

L'esecuzione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale è disciplinata dall'articolo 24 LMSI, in base al quale i Cantoni, d'intesa con fedpol, adottano sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi che incombono alla Svizzera.

7.5 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'obbligo di protezione di rappresentanze straniere risultante dal diritto internazionale (art. 22 e 29 della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961¹² sulle relazioni diplomatiche; art. 31 della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963¹³ sulle relazioni consolari e art. 2 cpv. 1 lett. d–f della legge del 22 giugno 2007¹⁴ sullo Stato ospite) si riferisce al personale diplomatico e consolare e agli edifici di cui gli Stati stranieri necessitano per motivi ufficiali (cancelleria e residenza). Tale obbligo concerne anche la sicurezza di delegazioni ufficiali straniere (missioni speciali, conferenze internazionali ecc.) e di organizzazioni internazionali con sede in Svizzera riconosciute ai sensi di un accordo di sede con il nostro Collegio. Il diritto internazionale, e i trattati internazionali in particolare, hanno carattere vincolante sia per la Confederazione che per i Cantoni. L'eventuale violazione degli obblighi di protezione che ne risultano chiama in causa la responsabilità della Confederazione in quanto soggetto di diritto internazionale. L'esecuzione degli obblighi di protezione si fonda sulla ripartizione delle competenze all'interno della Confederazione prevista dalla Costituzione.

7.6 **Forma dell'atto**

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 LM, il Consiglio federale è competente per ordinare un impiego in servizio d'appoggio. Poiché durano più di tre settimane e chiamano in servizio contemporaneamente più di 10 militari, gli impieghi dell'esercito in servizio di appoggio ai fini della protezione di rappresentanze straniere e delle misure di sicurezza del traffico aereo devono essere sottoposti all'approvazione all'Assemblea federale conformemente all'articolo 70 capoversi 2 e 3 LM.

Il presente decreto federale costituisce un singolo atto dell'Assemblea federale espressamente previsto da una legge federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost. in combinato disposto con l'art. 70 cpv. 2 LM). Poiché non contiene norme di diritto e non sottostà a referendum, è emanato sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).

¹² RS **0.191.01**

¹³ RS **0.191.02**

¹⁴ RS **192.12**

