



18.023

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 dal Cantone dei Grigioni per gli incontri annuali del World Economic Forum 2019–2021 di Davos

del 14 febbraio 2018

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 2019–2021 di Davos nonché un disegno di decreto federale semplice 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.

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

14 febbraio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Per garantire la sicurezza in occasione degli incontri annuali del World Economic Forum (WEF) di Davos, il Cantone dei Grigioni beneficia del sostegno dell'esercito fornito sotto forma di un servizio d'appoggio. Il Consiglio federale propone al Parlamento di approvare tale sostegno per gli anni 2019–2021. Gli propone inoltre di approvare, per lo stesso periodo, un credito d'impegno per la partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate dal Cantone dei Grigioni.

Con lettera del 15 novembre 2017 il Governo grigionese ha presentato alla Confederazione una domanda d'assistenza per garantire la sicurezza del WEF negli anni 2019–2021. Con lettera del 5 dicembre 2017 la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia ha espresso il proprio sostegno alla domanda del Cantone dei Grigioni. Con il presente messaggio il Consiglio federale chiede al Parlamento di approvare l'impiego annuale di un effettivo massimo di 5000 militari in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza per gli incontri annuali 2019–2021 del WEF di Davos.

Gli incontri del WEF di Davos costituiscono una piattaforma importante per esporre gli orientamenti e gli interessi svizzeri ai partner economici e politici stranieri. Inoltre, l'organizzazione di questo evento rafforza l'immagine della Svizzera nel mondo e il suo ruolo di Paese ospite di conferenze e Stato sede di organizzazioni internazionali.

In virtù della loro portata per gli interessi internazionali della Svizzera, dal 2000 il Consiglio federale definisce gli incontri annuale del WEF «eventi straordinari» ai sensi dell'articolo 12b dell'ordinanza del 27 giugno 2001 sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF). Il Consiglio federale mantiene questa definizione.

La situazione predominante in questi ultimi anni rimarrà invariata anche nel triennio 2019–2021. La Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni non sarà infatti in grado di garantire, da sola, una protezione su larga scala senza l'impiego sussidiario dell'esercito, nemmeno con un impiego intercantonale di polizia. Nel suo rapporto sulla politica di sicurezza, ai fini della prevenzione del terrorismo e dell'estremismo violento il Consiglio federale prevede che l'esercito appoggi la polizia sorvegliando e garantendo la sicurezza in occasione di grandi manifestazioni.

Come sinora, l'esercito appoggerà il 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 opere 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 la sicurezza dello spazio aereo (polizia aerea).

È indispensabile che la Confederazione continui a garantire il cofinanziamento, visto che l'interesse nazionale all'organizzazione del WEF in Svizzera è rimasto immutato. Inoltre, il livello di minaccia terroristica resta elevato e i movimenti estremisti di sinistra presentano un notevole potenziale di violenza in Svizzera. Continua pertanto a essere necessario un dispositivo di sicurezza solido.

L'esercito finanzia l'impiego in servizio d'appoggio nel quadro del budget del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Negli ultimi anni le spese annuali di 28 milioni di franchi presentate nei precedenti messaggi sono state superate. I costi operativi sono aumentati in media di 4 milioni di franchi, portando le spese annuali a circa 32 milioni di franchi per il periodo oggetto del presente messaggio. Questo aumento dei costi è legato all'aggravarsi della situazione in materia di sicurezza in Europa, che ha a sua volta determinato un incremento delle prestazioni fornite dall'esercito, in particolare negli ambiti della difesa aerea e del trasporto aereo. È inoltre riconducibile all'aumento del prezzo degli aerei da combattimento per ora di volo e all'incremento dei voli destinati al trasporto di un numero sempre maggiore di persone degne di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico.

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 prima di ciascun incontro annuale del WEF nel periodo 2019–2021 e un rapporto sull'impiego dell'esercito dopo ogni incontro.

Come sinora, la Confederazione parteciperà, unitamente al WEF, al Cantone dei Grigioni e al Comune di Davos ai costi per le misure di sicurezza adottate in occasione degli incontri annuali del WEF del triennio 2019–2021, nel quadro di un modello di finanziamento articolato su tre livelli. Il Consiglio federale ha tuttavia constatato che il limite di spesa annuale fissato finora a 8 milioni di franchi non è più stato sufficiente a finanziare le spese per la sicurezza degli incontri degli anni 2016 e 2017, che sono stati entrambi oggetto di crediti aggiuntivi stanziati dal Parlamento.

Dal punto di vista della Confederazione è improbabile una nuova diminuzione delle spese per la sicurezza nel prossimo futuro. Di conseguenza, il limite di spesa per la sicurezza viene aumentato da 8 a 9 milioni di franchi per ogni incontro annuale, con una partecipazione della Confederazione di 3,375 milioni di franchi (livello 1). Inoltre, viene adeguato 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: le risorse supplementari previste sono ora di 900 000 franchi per i tre incontri annuali organizzati nel periodo 2019–2021 (livello 2). In caso di evento straordinario, la Confederazione partecipa nella misura dell'80 per cento alle maggiori spese rispetto ai livelli 1 e 2 (livello 3). Spetta all'Ufficio federale di polizia (fedpol) e al Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) decidere, d'intesa con la Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni, se sono soddisfatte le condizioni per il livello 3.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Dal 21 al 25 gennaio 2019, dal 20 al 24 gennaio 2020 e dal 25 al 29 gennaio 2021 si svolgeranno a Davos gli incontri annuali della fondazione di diritto privato «World Economic Forum» (WEF). Come negli anni precedenti, sono attesi da tutto il mondo numerosi partecipanti che la Svizzera è tenuta a proteggere in virtù del diritto internazionale pubblico, trattandosi in particolare di capi di Stato e di Governo e di altre persone degne di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico.

Con lettera del 15 novembre 2017 il Governo del Cantone dei Grigioni ha presentato alla Confederazione una domanda d'assistenza per garantire la sicurezza durante gli incontri annuali del WEF dal 2019 al 2021. Con lettera del 5 dicembre 2017 la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha espresso il proprio sostegno a questa domanda.

1.2 Posizione del Consiglio federale nei confronti del WEF

L'incontro annuale del WEF a Davos continua a essere una piattaforma importante per esporre gli orientamenti e gli interessi svizzeri ai partner economici e politici stranieri. Inoltre, l'organizzazione dell'incontro annuale del WEF rafforza il ruolo della Svizzera quale ubicazione ideale per conferenze e Stato sede di organizzazioni internazionali.

Ormai da molti anni il nostro Consiglio definisce gli incontri del WEF «eventi straordinari» ai sensi dell'articolo 12b dell'ordinanza del 27 giugno 2001¹ sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF).

Poiché la Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni, responsabile della sicurezza dell'incontro, non è in grado nemmeno con un impiego intercantonale di polizia di adempiere da sola tali obblighi, riteniamo che l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni continui a essere necessario. Questo approccio è in linea con la politica che il nostro Collegio descrive nel suo rapporto sulla politica di sicurezza per quanto concerne la prevenzione del terrorismo e dell'estremismo violento: in caso di eventi pianificabili e temporanei sovraccarichi di lavoro, l'esercito deve essere impiegato per fornire appoggio alla polizia mediante misure di sorveglianza e sicurezza a favore di infrastrutture critiche e grandi manifestazioni².

¹ RS 120.72

² Cfr. il n. 3.3.2 del rapporto del Consiglio federale del 24 agosto 2016 «La politica di sicurezza della Svizzera», FF 2016 6979.

Per sostenere la Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni, intendiamo fornirle personale e materiale della Confederazione mediante un impiego dell'esercito in servizio d'appoggio.

In considerazione della situazione predominante negli ultimi anni per quanto riguarda la sicurezza, il dispositivo di protezione adottato in occasione degli incontri annuali del WEF dal 2019 al 2021 dovrà continuare a garantire lo stesso livello di sicurezza affinché la Svizzera possa adempiere i propri obblighi di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico.

Visto quanto precede, proponiamo nuovamente di autorizzare l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni per tre anni (2019–2021), analogamente alla prassi adottata negli anni precedenti.

2 Valutazione della situazione in materia di sicurezza

Come emerge dall'analisi della situazione in materia di sicurezza, per le prossime edizioni del WEF nella definizione del dispositivo di sicurezza dovranno essere presi in considerazione due tipi di minaccia. Si tratta, da un lato, degli ambienti dell'estremismo di sinistra che si oppongono alla globalizzazione e, dall'altro, del terrorismo di matrice jihadista. I primi possono agire su tutto il territorio svizzero, mentre la minaccia terroristica riguarderà essenzialmente gli incontri del WEF e l'area circostante.

Le violenze registrate a margine del vertice del G20 nel luglio del 2017 ad Amburgo hanno dimostrato ancora una volta che i grandi eventi in cui si riuniscono responsabili decisionali influenti per gli ambienti economici internazionali possono essere presi di mira dagli ambienti dell'estremismo di sinistra. I fatti accaduti hanno attirato l'attenzione delle competenti autorità federali, che ne hanno tenuto conto nella valutazione della situazione in materia di sicurezza per gli incontri del WEF oggetto del presente messaggio.

Le analisi effettuate dai servizi informazioni hanno rivelato che in Svizzera gli ambienti dell'estremismo di sinistra presentano un elevato potenziale di violenza, come testimoniano i numerosi attacchi incendiari registrati dal marzo del 2017 in diversi cantieri in tutto il Paese. Il rischio di un attacco al WEF rimane tuttavia ridotto. Nel corso degli anni, infatti, 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. Le manifestazioni degli oppositori del WEF contano inoltre meno partecipanti e sono meno frequenti. Ciò è dovuto, da un lato, all'imponente dispositivo di sicurezza attuato in occasione degli incontri del WEF e, dall'altro, alla posizione geografica isolata di Davos.

Nelle grandi metropoli come Amburgo gli oppositori provenienti da tutta Europa hanno maggiori possibilità di accedere al luogo in cui si tiene l'evento contestato, mentre a Davos la situazione è diversa. Le vie per raggiungere la sede degli incontri del WEF sono infatti limitate e ciò consente di garantire un controllo sistematico e maggiore 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 2005³ sugli stranieri (LStr) nei confronti degli oppositori violenti del WEF noti ai servizi di sicurezza, permette di ridurre notevolmente le possibilità di manifestazioni di ampia portata o di attacchi violenti.

La situazione è invece più preoccupante per quanto riguarda la minaccia terroristica, legata principalmente al terrorismo di matrice jihadista. Gli attentati terroristici compiuti in Europa dal 2015 e le persistenti attività terroristiche di organizzazioni e gruppi jihadisti dimostrano che la 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 persone isolate o da piccoli gruppi fino ad atti più complessi e di più ampia portata. In Svizzera la minaccia terroristica è rappresentata principalmente dallo «Stato islamico», ma anche quella proveniente da Al-Qaida è ancora presente. È comunque soprattutto a causa delle attività dello «Stato islamico» e della pianificazione di attentati da parte di quest'ultimo che la minaccia terroristica rimane elevata anche in Svizzera. Probabilmente in futuro questa organizzazione non controllerà più alcun territorio, ma la minaccia terroristica che ne deriva continua a essere notevole, soprattutto in considerazione del ritorno in Europa di alcuni combattenti particolarmente agguerriti.

Vista la minaccia terroristica ancora elevata e considerato l'elevato potenziale di violenza degli ambienti dell'estremismo di sinistra in Svizzera, nei prossimi anni sarà necessario un solido dispositivo per garantire la sicurezza degli incontri annuali del WEF.

Le misure per la prevenzione di atti di sabotaggio e terroristici, per la protezione delle persone tutelate dal diritto internazionale pubblico e per la protezione delle opere continuano di conseguenza a essere necessarie e, alla luce dei dati sulla situazione attuale, non possono essere ridimensionate

3 Impiego intercantonale di polizia

Con lettera del 17 novembre 2017 il Governo grigionese ha chiesto al presidente della CDDGP di approvare la domanda d'assistenza del Cantone dei Grigioni del 15 novembre 2017 e di verificare l'esistenza dei presupposti necessari per un impiego sussidiario di sicurezza a favore del Cantone dei Grigioni nel periodo 2019–2021. Il gruppo di lavoro «Collaborazione intercantonale di polizia in caso di eventi straordinari» (GIP) ha esaminato la domanda e il 5 dicembre 2017 il presidente della CDDGP e del GIP ha comunicato al nostro Collegio che la domanda del Cantone dei Grigioni era giustificata in considerazione del fatto che, negli ultimi anni, i rischi che rendono necessario un dispositivo di sicurezza della polizia e dell'esercito in occasione del WEF sono tendenzialmente aumentati. Le forze di sicurezza saranno pertanto impiegate per la prevenzione di atti di sabotaggio e terroristici, per la protezione delle persone tutelate dal diritto internazionale pubblico nonché per la protezione degli edifici e di altre infrastrutture critiche. A tale scopo, adotteranno disposi-

³ RS 142.20; divieti simili sono adottati anche nei confronti dei membri di organizzazioni estremiste di matrice jihadista.

tivi contro le manifestazioni nel luogo in cui si tengono gli incontri annuali del WEF e in altre città svizzere.

Per assistere il Cantone dei Grigioni, anche nei prossimi anni gli altri Cantoni metteranno a disposizione agenti di polizia nel quadro di un impiego intercantonale di polizia (impiego IKAPOL). Il GIP ritiene tuttavia che l'appoggio a titolo sussidiario da parte dell'esercito rimanga indispensabile per proteggere le infrastrutture come pure per fornire prestazioni di trasporto aereo a persone da tutelare in virtù del diritto internazionale pubblico e che siano pertanto adempiuti i presupposti per un impiego sussidiario di sicurezza.

Tenendo conto delle esperienze acquisite negli anni precedenti, le misure di sicurezza per gli incontri annuali del WEF nel periodo 2019–2021 devono coprire tutta la Svizzera e i suoi confini. I corpi di polizia dei Cantoni e delle maggiori città sono quindi chiamati a svolgere numerosi compiti supplementari: da un lato devono proteggere la Conferenza a Davos e lungo i principali assi d'accesso, dall'altro devono gestire le ripercussioni del WEF su tutto il territorio svizzero e 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 e al di fuori del Cantone dei Grigioni è estremamente limitata o addirittura nulla.

Tale situazione presuppone che, durante l'incontro annuale del WEF, i Cantoni e le maggiori città debbano far fronte ai necessari impieghi di sicurezza e del servizio d'ordine sul proprio territorio con le forze rimanenti dei rispettivi corpi di polizia o con l'aiuto concordatario dei corpi di polizia vicini.

Il gruppo di lavoro «Operazioni» della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera si occuperà anche negli anni 2019–2021 della ripartizione delle forze di polizia tra i concordati e i Cantoni (o le città) e sottoporrà una proposta per decisione al GIP.

L'indennizzo finanziario è versato dal Cantone dei Grigioni direttamente ai Cantoni interessati. La Confederazione partecipa a questi oneri finanziari conformemente al dispositivo presentato nel presente messaggio.

4 Rete informativa integrata

Analogamente agli incontri annuali del WEF degli anni precedenti, anche nel triennio 2019–2021 sarà istituita una rete informativa integrata sotto la direzione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). Il suo compito sarà di sostenere gli organi di sicurezza nella loro attività di condotta mediante valutazioni approfondite della situazione e l'impiego della Presentazione elettronica della situazione. Inoltre, in vista dei prossimi incontri annuali del WEF, il SIC e l'Ufficio federale di polizia (fedpol) stanno esaminando misure di polizia di frontiera contro gli oppositori stranieri al WEF inclini alla violenza e già noti ai servizi di sicurezza.

5 Appoggio al Cantone dei Grigioni

5.1 Missione dell'esercito

In occasione degli incontri annuali del WEF a Davos negli anni 2019–2021 l'esercito assisterà le autorità civili del Cantone dei Grigioni con truppe in servizio d'appoggio per lo svolgimento di compiti sussidiari di sicurezza e di supporto. Proteggerà persone e opere secondo l'ordinanza del 3 settembre 1997⁴ sull'impiego della truppa per la protezione di persone e delle opere. Inoltre, l'esercito fornirà appoggio alle autorità civili dal punto di vista logistico, del trasporto aereo di persone tutelate dal diritto internazionale pubblico e del servizio sanitario coordinato nonché dell'aiuto alla condotta e della difesa B e C. Le risorse saranno impiegate secondo il principio della proporzionalità. L'esercito non presterà servizio d'ordine.

La protezione dello spazio aereo è altresì importante per la buona organizzazione degli incontri annuali del WEF. Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 lettera c della legge militare del 3 febbraio 1995⁵ (LM), l'esercito salvaguarda la sovranità sullo spazio aereo svizzero. Nel quadro di questo impiego in servizio d'appoggio l'esercito rafforzerà il servizio di polizia aerea istituendo una zona di limitazione del traffico aereo.

Fatta eccezione per le misure volte a salvaguardare la sovranità sullo spazio aereo, la responsabilità dell'impiego spetterà alla Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni. Previa consultazione del DDPS, essa impartirà per scritto alla truppa assegnata il corrispondente mandato, nel quale disciplinerà in particolare le competenze, i rapporti di subordinazione, i poteri di polizia dell'esercito e i rapporti di servizio dell'esercito destinati alla stessa Polizia cantonale. Prima e durante l'impiego dell'esercito, il Cantone dei Grigioni informerà la popolazione sui compiti e sulle attività della truppa.

Inoltre, l'esercito dovrà essere in grado di reagire in ogni momento e in ogni situazione a una crisi o a un evento straordinario, anche al di fuori del settore d'impiego del WEF. Visto che l'impiego in servizio d'appoggio in occasione del WEF è programmato e si svolge nel quadro dei compiti correnti dell'esercito, per questa manifestazione non è necessaria una mobilitazione specifica. A tale proposito, il nuovo sistema di prontezza differenziata introdotto con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USES) consente, in caso di evento imprevisto, di mobilitare e impiegare rapidamente truppe supplementari. In questo modo l'esercito può svolgere parallelamente al WEF anche altri impieghi di sicurezza sul territorio svizzero.

5.2 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 durerà al massimo dal 18 al 28 gennaio 2019, dal 17 al 27 gennaio 2020 e dal 22 gennaio al 1° febbraio 2021.

⁴ RS 513.73

⁵ RS 510.10, secondo le modifiche del 18 marzo 2016 entrate in vigore il 1° gennaio 2018.

A sostegno delle autorità civili nell'ambito delle misure di sicurezza per gli incontri annuali del WEF sarà impiegato in servizio d'appoggio un effettivo massimo di 5000 militari, comprese formazioni di professionisti e di milizia.

Per gli incontri annuali del WEF organizzati dal 2016 al 2018 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 di circa 4000 militari in servizio d'appoggio. Pressoché un terzo di questo effettivo parteciperà alla protezione di opere e persone a Davos e nella regione, mentre circa due terzi faranno parte del dispositivo per il servizio di polizia aerea e di trasporto aereo. Il limite massimo richiesto di 5000 militari prende in considerazione prestazioni d'esercizio nel settore arretrato, avviamenti e riserve.

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

5.3 Misure di protezione dello spazio aereo

5.3.1 Controllo del traffico aereo

Per la sicurezza dello spazio aereo e la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo, in applicazione dell'articolo 7 della legge federale del 21 dicembre 1948⁶ 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):

- venerdì 18 gennaio 2019, dalle ore 8.00 alle ore 17.00, nonché da lunedì 21 gennaio 2019 alle ore 8.00 fino a sabato 26 gennaio 2019 alle ore 17.00;
- venerdì 17 gennaio 2020, dalle ore 8.00 alle ore 17.00, nonché da lunedì 20 gennaio 2020 alle ore 8.00 fino a sabato 25 gennaio 2020 alle ore 17.00;
- venerdì 22 gennaio 2021, dalle ore 8.00 alle ore 17.00, nonché da lunedì 25 gennaio 2021 alle ore 8.00 fino a sabato 30 gennaio 2021 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°48'02" N 009°49'54" E).

Estensione verticale:

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

⁶ RS 748.0

Secondo il diritto vigente e, in particolare, conformemente all'articolo 12 dell'ordinanza del 23 marzo 2005⁷ 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 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, d'intesa con l'Ufficio federale dell'aviazione civile, possono ordinare misure di sicurezza aerea puramente tecniche e meno incisive per garantire un traffico aereo sicuro nello spazio aereo sopra la regione di Davos.

Conformemente allo scambio di note del 27 gennaio 2003⁸ 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 firmato il 28 settembre 2017⁹ con l'Austria consentirà di aumentare il livello di sicurezza nello spazio aereo sopra Davos durante gli incontri del WEF. In pratica, le Forze aeree di entrambi i Paesi potranno identificare eventuali aerei civili sospetti anche nello spazio aereo sopra il territorio nazionale frontaliere dell'altra Parte contraente e intervenire in caso di necessità. Ognuna delle due Parti contraenti potrà essere autorizzata all'impiego delle armi come ultima soluzione di polizia aerea esclusivamente impiegando aerei propri e solo nello spazio aereo sopra il proprio territorio nazionale.

La conclusione di questo Accordo si fonda sulle esperienze positive maturate nell'ambito di test pilota condotti durante le edizioni del WEF del 2017 e del 2018, grazie ai quali è stato possibile testare, a livello pratico e nello spirito dell'Accordo, la sua attuazione nella zona di limitazione del traffico aereo legata al WEF. L'accordo dovrebbe già essere in vigore per le edizioni del WEF oggetto del presente messaggio, fatta salva la ratifica da parte delle vostre Camere.

5.3.2 Competenza per l'imposizione delle misure di polizia aerea

Fatta eccezione per la competenza di ordinare l'impiego delle armi, le competenze per l'imposizione delle misure di polizia aerea secondo l'OSS spettano alle Forze aeree.

⁷ RS 748.111.1

⁸ RS 0.748.095.14

⁹ Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea transfrontaliera contro le minacce aeree non militari, FF 2017 5187.

La competenza di ordinare l'impiego delle armi per imporre misure di polizia aerea al di sopra del territorio svizzero (competenza di tiro) è disciplinata dall'articolo 92a capoverso 5 LM¹⁰. Se la situazione lo richiede, il capo del DDPS ordina l'impiego delle armi. Può delegare tale decisione al comandante delle Forze aeree.

6 Ripercussioni finanziarie

La Confederazione sosterrà le misure di sicurezza adottate in occasione degli incontri annuali del WEF nel periodo 2019–2021 con contributi finanziari e prestazioni dell'esercito. Le indennità per i compiti speciali ed estesi di sorveglianza, guardia e protezione di persone della Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni e del concordato di polizia saranno versate secondo un modello di finanziamento articolato su tre livelli. L'impiego dell'esercito sarà finanziato nel quadro del budget del DDPS. Al Cantone dei Grigioni saranno condonati gli emolumenti per il noleggio alla Polizia cantonale di materiale e veicoli, mentre gli saranno fatturate le spese d'esercizio supplementari del DDPS.

	Finanziamento Confederazione		Finanziamento terzi
	Dipartimento	Importo in mio. fr.	GR, Davos, WEF Importo in mio. fr.
Prestazioni della Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni e del concordato di polizia per la protezione di opere e persone nonché per il sostegno logistico; eventuali spese supplementari per la sicurezza in situazioni di maggiore minaccia sono ripartite in maniera differenziata tra la Confederazione e il Cantone dei Grigioni.	DEFR (SECO)	3,375	5,625
Impiego dell'esercito in servizio d'appoggio per la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo, la protezione di opere e prestazioni di aiuto alla condotta e logistiche.	DDPS	32,0	–
Noleggio di materiale e veicoli alla Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni secondo l'ordinanza dell'8 novembre 2006 ¹¹ sugli emolumenti del DDPS e le istruzioni del 30 novembre 2006 ¹² concernenti le attività commerciali del DDPS.	DDPS	4,0	–
Spese d'esercizio supplementari del DDPS per l'appontamento 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

¹⁰ RS 510.10, secondo le modifiche del 18 marzo 2016 entrate in vigore il 1° gennaio 2018.

¹¹ RS 172.045.103

¹² www.vtg.admin.ch > Service > Vermietung Armeematerial (in tedesco).

6.1 Partecipazione della Confederazione alle spese per la sicurezza

Conformemente all'articolo 12b OSF, su richiesta del Cantone e nei limiti dei crediti stanziati, la Confederazione può versare indennità in caso di eventi straordinari, in particolare per compiti speciali ed estesi di sorveglianza, guardia e protezione di persone. Con decisione del 20 agosto 2003 il Consiglio federale ha fissato per la prima volta su più anni la partecipazione della Confederazione alle spese per la sicurezza degli incontri annuali del WEF. È indispensabile che la Confederazione continui a partecipare al finanziamento, visto che l'interesse nazionale a organizzare il WEF in Svizzera è rimasto immutato.

Negli ultimi anni il limite di spesa fissato finora a 8 milioni di franchi si è rivelato insufficiente e sia nel 2016 (fr. 733 000) che nel 2017 (fr. 1,05 mio.) il Parlamento ha dovuto stanziare crediti aggiuntivi. Poiché la situazione di minaccia è rimasta invariata, in particolare per quanto riguarda l'estremismo di matrice jihadista, dal punto di vista della Confederazione è improbabile una nuova diminuzione delle spese per la sicurezza nel prossimo futuro. A ciò si aggiunge il fatto che, dalla sua introduzione nel 2003, l'attuale limite di spesa non è mai stato adeguato al rincaro e all'evoluzione dei salari. Al fine di tenere conto delle nuove circostanze, il limite di spesa viene pertanto aumentato da 8 a 9 milioni di franchi per ciascun incontro annuale.

La chiave di ripartizione dei costi tra la Confederazione, il Cantone dei Grigioni, il Comune di Davos e la fondazione WEF rimane la stessa anche per i prossimi tre anni (2019–2021).

Dal punto di vista strutturale, anche la partecipazione della Confederazione ai costi degli incontri annuali dal 2019 al 2021 segue un modello di finanziamento articolato su 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. fr.	2/8
Comune di Davos	1,125 mio. fr.	1/8
Confederazione	3,375 mio. fr.	3/8
WEF	2,25 mio. fr.	2/8
Limite di spesa	9 mio. fr.	

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 per i tre incontri annuali del periodo 2019–2021.

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, serie minacce di commettere atti di questo tipo o indizi concreti in tal senso), 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 a fedpol e SIC decidere, d'intesa con la Polizia cantonale del Cantone dei Grigioni, se sono soddisfatte le condizioni per il livello 3.

Il limite di spesa, la chiave di finanziamento e le modalità di versamento devono essere fissate in un accordo tra i partner coinvolti. Per questo viene chiesto un credito d'impegno destinato alle spese per la sicurezza. Tale credito d'impegno comprende le spese della Confederazione per il livello 1 (fr. 3,375 mio. all'anno) e il livello 2 (fr. 300 000 all'anno).

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

6.2 Ripercussioni finanziarie per il DDPS

L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del WEF sarà finanziato mediante il budget ordinario del DDPS. Nel complesso, i costi previsti per l'impiego dell'esercito a favore del WEF equivarranno alle spese di un ordinario corso di ripetizione delle formazioni coinvolte. L'aumento degli attacchi terroristici in Europa e in particolare in Francia dal 2015 ha determinato un incremento delle prestazioni di sicurezza fornite dall'esercito, soprattutto negli ambiti della difesa aerea e del trasporto aereo. L'aumento dei costi è inoltre riconducibile all'aumento del prezzo degli aerei da combattimento per ora di volo e all'incremento dei voli destinati al trasporto di un numero sempre maggiore di persone degne di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico. Di conseguenza, le spese annuali di 28 milioni di franchi indicate nel messaggio precedente relativo alle edizioni del WEF dal 2016 al 2018 sono state superate negli ultimi anni. Le spese operative sono aumentate in media di 4 milioni di franchi, portando le spese annuali a circa 32 milioni di franchi per il periodo oggetto del presente messaggio. Questa cifra rimane comunque entro i limiti del budget ordinario del DDPS.

Il DDPS noleggia alla Polizia cantonale grigionese materiale e veicoli non direttamente in relazione con l'impiego dell'esercito. I relativi emolumenti, calcolati in base alle istruzioni concernenti le attività commerciali del DDPS, ammontano a circa 4 milioni di franchi. Per gli incontri annuali del WEF 2019–2021, al Cantone dei Grigioni tali emolumenti saranno condonati, come già avvenuto negli anni scorsi in virtù dell'ordinanza sugli emolumenti del DDPS.

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

7 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è esplicitamente menzionato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹³ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁴ sul programma di legislatura 2015–2019. 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 utilizza i seguenti termini: «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»¹⁵. I presenti decreti federali devono, da un lato, permettere l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza per gli incontri annuali del WEF 2019–2021 e, dall'altro, disciplinare la

¹³ FF 2016 909

¹⁴ FF 2016 4605

¹⁵ FF 2016 991

ripartizione delle spese di sicurezza tra la Confederazione, il Cantone dei Grigioni, il Comune di Davos e il WEF.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità

Nella misura in cui la Costituzione federale (Cost.)¹⁶ non attribuisca alla Confederazione alcuna competenza specifica, la salvaguardia della sicurezza interna, che include la vigilanza sulla sicurezza delle persone tutelate dal diritto internazionale pubblico di passaggio in Svizzera, spetta in primo luogo ai Cantoni.

Conformemente alla legge federale del 21 marzo 1997¹⁷ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), d'intesa con la Confederazione i Cantoni prendono sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico.

Conformemente all'articolo 58 capoverso 2 Cost. l'esercito sostiene le autorità civili nel far fronte ad altre situazioni straordinarie.

La competenza della Confederazione di garantire la sicurezza nello spazio aereo si fonda sull'articolo 87 Cost.

8.2 Sussidiarietà

L'esperienza ha dimostrato che le forze di polizia del Cantone dei Grigioni non sono sufficienti, nonostante i rinforzi da parte di altri corpi di polizia cantonali, a garantire la sicurezza di manifestazioni quali gli incontri annuali del WEF.

La protezione di opere e di infrastrutture civili continuerà a rivestire una notevole importanza anche in occasione degli incontri annuali del WEF dal 2019 al 2021. In virtù dell'articolo 67 LM, le truppe in servizio d'appoggio possono essere messe a disposizione delle autorità civili che ne fanno richiesta per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione e per adempiere altri compiti d'importanza nazionale. Tali compiti devono essere di interesse pubblico e le autorità civili non devono essere in grado di farvi fronte per mancanza di personale, di materiale o di tempo. L'esercito può pertanto essere impiegato per la protezione di conferenze e di opere.

La protezione dello spazio aereo è altresì importante per la buona organizzazione degli incontri annuali del WEF. Conformemente all'articolo 67 capoverso 1 lettere b, d ed e LM¹⁸, le truppe possono essere impiegate per adempiere compiti a cui le

¹⁶ RS 101

¹⁷ RS 120

¹⁸ RS 510.10, secondo le modifiche del 18 marzo 2016 entrate in vigore il 1° gennaio 2018.

autorità civili non sono in grado di far fronte per mancanza di mezzi o personale adeguati. La salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo fa parte di tali compiti¹⁹.

Per questi motivi, sono adempiute le condizioni per un impiego dell'esercito in appoggio alle autorità civili.

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 lettera a LM, il Consiglio federale è competente per la chiamata in servizio e l'assegnazione alle autorità civili. Per ogni incontro è previsto l'impiego di un numero di militari in servizio d'appoggio che supera il limite di 2000 militari di cui all'articolo 70 capoverso 2 LM. Di conseguenza, l'impiego dell'esercito deve essere sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

8.3 Forma degli atti

Il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio costituisce un atto singolo dell'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 173 capoverso 1 lettera h Cost. in combinato disposto con l'articolo 70 capoverso 2 LM. Poiché non ha carattere normativo e non sottostà a referendum, tale atto è emanato sotto forma di decreto federale semplice ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 29 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002²⁰ sul Parlamento (LParl).

Il decreto federale sulla partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza costituisce un atto singolo dell'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 167 Cost. in combinato disposto con l'articolo 28 capoverso 2 LMSI e l'articolo 21 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005²¹ sulle finanze della Confederazione (LFC). Poiché non ha carattere normativo e non sottostà a referendum, tale atto è emanato sotto forma di decreto federale semplice ai sensi dell'articolo 163 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 25 capoverso 2 LParl.

¹⁹ 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.

²⁰ RS 171.10

²¹ RS 611.0