

04.029

Messaggio

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

del 26 maggio 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, tre disegni di decreti federali semplici concernenti la proroga del servizio d'appoggio dell'esercito per la protezione delle rappresentanze straniere e l'autorizzazione degli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio nel quadro della protezione delle frontiere e della sicurezza aerea.

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

26 maggio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente messaggio tratta tre ambiti in cui già attualmente l'esercito è presente in appoggio alle autorità civili nel settore della sicurezza interna:

- 1. impiego dell'esercito per la protezione delle rappresentanze estere e delle sedi tutelate dal diritto internazionale pubblico (AMBA CENTRO);*
- 2. impiego dell'esercito per il rafforzamento del DFF/Corpo delle guardie di confine (LITHOS);*
- 3. impiego dell'esercito in appoggio al DFGP/Servizio federale di sicurezza e al DATEC/Ufficio federale dell'aviazione civile nel settore della sicurezza nel traffico aereo (TIGER/FOX).*

In questi ambiti, l'esercito appoggia le autorità civili poiché non dispongono di effettivi sufficienti per garantire le necessarie misure di sicurezza.

In AMBA CENTRO sono impiegate formazioni di milizia dell'esercito in servizio d'appoggio, mentre in LITHOS e TIGER/FOX sono attualmente impiegati membri della sicurezza militare in quanto agenti della Confederazione. Conformemente alle nuove basi giuridiche dell'esercito, dal 1° luglio 2004 il personale militare dovrà essere impiegato in LITHOS e TIGER/FOX anche in servizio d'appoggio. È auspicabile che i tre impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio siano prorogati per l'intera durata della legislatura, vale a dire fino al 31 dicembre 2007; essendo correlati dal punto di vista del contenuto e la loro durata superiore a tre settimane, verranno sottoposti per approvazione all'Assemblea federale sotto forma di messaggio globale. Questo consentirà al Parlamento di svolgere una discussione politica coerente. Inoltre, le commissioni e il Parlamento non dovranno decidere ogni anno in merito a ogni singolo oggetto.

I tre impieghi sussidiari dell'esercito si fondano sulle decisioni del Consiglio federale nel quadro dell'esame del sistema di sicurezza interna (USIS). Il Consiglio federale ha infatti incaricato l'esercito di fornire in permanenza (AMBA CENTRO E LITHOS) nonché di continuare a fornire (TIGER/FOX) un sostegno alle autorità civili nell'ambito della protezione delle ambasciate e della protezione delle frontiere, nonché nel settore della sicurezza aerea. I compiti restano implicitamente assegnati fino a quando il personale delle autorità civili sarà sufficientemente numeroso per l'applicazione delle misure di sicurezza oppure fino al distendersi della situazione in materia di sicurezza.

Gli eventi dell'11 settembre 2001 e gli attentati terroristici verificatisi in serie continuano ad avere effetti sulla sicurezza e sul comportamento della comunità internazionale. Non essendo debellata la minaccia terroristica e restando elevato il potenziale operativo dei gruppi del terrorismo fondamentalista islamico, la minaccia è tuttora elevata. La Svizzera non dovrebbe tuttavia rientrare tra gli obiettivi primari dei gruppi terroristici; ciononostante permane il pericolo che gruppi estremisti sfruttino eventuali lacune del nostro sistema di sicurezza. Il ruolo di primo piano occupato a livello internazionale dal terrorismo a matrice islamica non deve far dimenticare le attività di altre organizzazioni terroristiche (per es. le Brigate

Rosse, Euskadi ta Askatasuna [ETA], organizzazioni come la curda Kongra-Gel [PKK/Kadek] o l'iraniana Mujaidin del popolo [MEK]) attive in Europa. Le manifestazioni internazionali che si svolgono in Svizzera continuano ad offrire ad ambienti violenti l'occasione di manifestare le loro richieste politiche e attirare l'attenzione dei media.

Lungo i confini nazionali, il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) è viepiù confrontato con delinquenti violenti e con attività criminali transfrontaliere. Con la soppressione dell'obbligo del visto per alcuni Stati e con l'allargamento a Est dell'UE la pressione sul Cgcf tenderà a rafforzarsi ulteriormente. Nel settore della sicurezza aerea la minaccia di atti di violenza ai danni del traffico aereo civile resta inalterata. I dispositivi di sicurezza insufficienti in aeroporti situati in regioni di crisi incrementano di fatto i rischi.

La Costituzione federale conferisce in primo luogo alle autorità civili dei Cantoni la responsabilità per la tutela della sicurezza interna. Nel quadro dell'articolo 57 Cost., la Confederazione è tuttavia tenuta a stabilire il pertinente livello di protezione e, nella misura in cui ciò ecceda le possibilità concrete dei Cantoni, ad appoggiare questi ultimi nel limite delle proprie possibilità.

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

Non riuscendo le autorità civili, a causa degli effettivi insufficienti, ad adempiere ai loro compiti federali nel settore della sicurezza interna (protezione delle rappresentanze straniere, sicurezza lungo i confini nazionali, sicurezza nel traffico aereo), non essendo sostanzialmente mutata la situazione da questo profilo, e non prospettandosi indizi di un prossimo allentamento della situazione, il sostegno alle autorità civili per mezzo dell'esercito nei settori menzionati continua ad essere indispensabile.

Se le condizioni giuridiche o la minaccia dovessero venir meno, il Consiglio federale porrà fine al singolo o ai diversi impieghi in servizio d'appoggio; se al contrario l'aggravarsi della situazione dovesse rendere necessario un loro aumento oltre la misura stabilita, il Consiglio federale sottoporrà per approvazione le pertinenti misure all'Assemblea federale. Prima del termine di scadenza dei decreti federali il Consiglio federale procederà a un riesame della situazione e, ove occorresse, sottoporrà al Parlamento le necessarie proposte.

I tre impieghi dell'esercito non comporteranno probabilmente ulteriori spese, poiché le stesse potranno, come finora, essere coperte nel quadro dei crediti stanziati per il DDPS. Gli impieghi non comporteranno nemmeno ulteriori effetti sul personale, considerato che nemmeno in futuro il numero di militari impiegati potrà superare il limite massimo stabilito per ogni impiego.

Messaggio

1 Obiettivo e scopo del presente messaggio

Il presente messaggio ha per oggetto:

1. la proroga del servizio d'appoggio delle formazioni di milizia dell'esercito per la protezione delle rappresentanze straniere (AMBA CENTRO) e delle sedi tutelate dal diritto internazionale pubblico (organizzazioni internazionali);
2. l'autorizzazione degli impieghi LITHOS e TIGER/FOX in quanto servizi d'appoggio e la loro proroga. In questi due impieghi figurano attualmente membri della sicurezza militare (fino al 31 dicembre 2003 Corpo della guardia delle fortificazioni, dal 1° gennaio 2004 sicurezza militare):
 - nell'impiego LITHOS a favore del DFF/Corpo delle guardie di confine (Cgcf) lungo i confini nazionali;
 - nell'impiego TIGER/FOX nel settore della sicurezza aerea, a favore del DFGP/Servizio federale di sicurezza e del DATEC/Ufficio federale dell'aviazione civile.

Conformemente alle nuove basi giuridiche dell'esercito entrate in vigore il 1° gennaio 2004, dal 1° luglio 2004 il personale militare dovrà essere impiegato in *servizio d'appoggio* in LITHOS e TIGER/FOX. È auspicabile che i tre impieghi dell'esercito siano prorogati fino al termine dell'attuale legislatura.

I tre attuali impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili nel settore della sicurezza interna sono connessi sul piano del contenuto. Per questa ragione vengono sottoposti all'Assemblea federale sotto forma di messaggio globale. Questo dovrebbe consentire al Parlamento di svolgere una discussione politica coerente. Inoltre, le commissioni e il Parlamento non dovranno decidere ogni anno in merito ai singoli oggetti. In base alle stesse considerazioni viene richiesta la proroga per la durata dell'attuale legislatura.

2 Situazione iniziale

2.1 Decisioni del Consiglio federale nel quadro dell'esame del sistema di sicurezza interna (USIS) in accordo con i Cantoni

Il 6 novembre 2002, nel quadro del rapporto USIS III, il Consiglio federale ha deciso di:

- impiegare maggiormente, in funzione delle possibilità, l'esercito in appoggio sussidiari alle forze civili per compiti di protezione delle frontiere, di conferenze e di singole opere;

- sostenere maggiormente e in maniera duratura il Cgcf con mezzi del DDPS in modo che lo stesso possa compensare la sua carenza di personale e assumere i compiti di controllo nei treni internazionali.

Il 24 marzo 2004, nel quadro del rapporto USIS IV, il Consiglio federale ha inoltre deciso di:

- assegnare all'esercito, a partire dal 2006 e nell'ambito della protezione delle ambasciate, in maniera permanente e a titolo sussidiario i compiti stazionari (davanti agli edifici da proteggere) e i compiti stazionari avanzati;
- continuare a impiegare a titolo sussidiario personale militare dell'esercito nel settore della sicurezza del traffico aereo.

Il Consiglio federale ha preso queste decisioni il 24 marzo 2004 sulla base delle proposte USIS e in accordo con le decisioni prese dalla Conferenza dei Direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) il 20 febbraio 2004. La CDCGP ha in particolare approvato le richieste espresse nel rapporto finale USIS IV relative al futuro adempimento dei compiti di polizia di sicurezza della Confederazione. Tali richieste avevano per oggetto l'appoggio duraturo e rafforzato fornito dall'esercito nel settore della protezione delle ambasciate e delle persone nonché nel settore delle misure di sicurezza relative al traffico aereo.

2.2 Conseguenze delle decisioni USIS per l'esercito

I rapporti USIS I-IV hanno analizzato la situazione nel settore della sicurezza interna, formulato raccomandazioni destinate agli ambienti politici (Confederazione e Cantoni) e indicato le necessità d'intervento: alle autorità civili manca in primo luogo il personale necessario all'adempimento dei compiti assegnati dalla Confederazione nel settore della sicurezza interna. In base a considerazioni di ordine politico-finanziario un incremento degli effettivi dei corpi di polizia appare tuttavia attualmente impraticabile. Per queste ragioni le autorità civili sono quindi sostenute da mezzi dell'esercito nella gestione dei compiti in materia di polizia di sicurezza assegnati dalla Confederazione (cfr. n. 2.3 seg.).

Per mezzo delle decisioni USIS, il Consiglio federale ha incaricato l'esercito di fornire un appoggio alle autorità civili in modo duraturo nell'ambito della protezione delle ambasciate e della protezione dei confini (AMBA CENTRO e LITHOS) e di continuare a fornire tale appoggio nel settore della sicurezza aerea (TIGER/FOX). I compiti restano implicitamente assegnati fino a quando il personale delle autorità civili sarà sufficientemente numeroso per l'applicazione delle misure di sicurezza oppure fino al distendersi della situazione in materia di sicurezza.

2.3 Impiego dell'esercito a favore della protezione delle rappresentanze straniere (AMBA CENTRO)

Dopo gli eventi dell'11 settembre e a seguito degli interventi americani in Afghanistan e in Iraq, sono aumentati i rischi in materia di sicurezza per le rappresentanze e le installazioni diplomatiche, segnatamente per quelle di Stati Uniti e Gran Bretagna nonché di altri Paesi. Per questo motivo la Confederazione ha disposto misure cautelari per la protezione delle rappresentanze straniere in questione. I Cantoni interessa-

ti fino ad ora da tali misure, Berna, Zurigo, Ginevra e Vaud, non hanno potuto attuare le necessarie misure di protezione a causa della mancanza di personale dei rispettivi corpi di polizia. Per questa ragione, con la decisione del 24 ottobre 2001, il Consiglio federale ha approvato l'appoggio sussidiario di militari del Corpo della guardia delle fortificazioni alle autorità di polizia civili nell'attuazione delle misure di protezione a favore delle rappresentanze straniere. Il 7 dicembre 2001, il Consiglio federale ha deciso di impiegare anche truppe di milizia in servizio d'appoggio. Nel corso della sessione primaverile 2002 il Parlamento ha approvato a posteriori questo servizio d'appoggio dell'esercito (FF 2002 1961, 2532).

La decisione del Consiglio federale USIS III del 6 novembre 2002 ha avuto come conseguenza la completa sostituzione dei militari del Corpo della guardia delle fortificazioni impiegati finora per la protezione delle rappresentanze straniere con formazioni di milizia. Il 16 aprile 2003, il Consiglio federale ha quindi deciso di impiegare nel quadro dell'operazione AMBA CENTRO esclusivamente formazioni di milizia in servizio d'appoggio. Il Consiglio federale ha inoltre stabilito l'estensione temporale massima degli impieghi (non oltre il 30 giugno 2004) e ordinato che sull'insieme del territorio svizzero non possono essere impiegati più di 800 militari. Il 10 giugno 2003 il Parlamento ha approvato questo impiego in servizio d'appoggio dell'esercito (FF 2003 3113, 4812). Le domande di proroga dei Cantoni di Berna, Zurigo, Ginevra e Vaud rivolte al Consiglio federale sono giunte presso lo stesso alla fine di febbraio del 2004.

L'impiego AMBA CENTRO è alimentato con le formazioni che, conformemente a quanto stabilito dal piano dei servizi, svolgono il servizio d'istruzione nel periodo di tempo in questione.

2.4 Impiego di personale militare per rafforzare il DFF/Cgcf a favore della sicurezza ai confini (LITHOS)

A causa dell'aumento del numero di entrate illegali in Svizzera, dall'autunno del 1997 l'esercito appoggia il DFF/Cgcf con l'operazione LITHOS, nella quale membri del Corpo della guardia delle fortificazioni sono impiegati nel Cantone Ticino lungo i confini nazionali. Nel 1998 l'impiego è stato esteso alle regioni di frontiera di Kreuzlingen, Basilea e Ginevra e prorogato fino al 30 giugno 2004 in virtù dei decreti federali del 6 novembre 2002 e del 14 marzo 2003.

La necessità di rafforzare il Cgcf con membri del Corpo della guardia delle fortificazioni risulta da due motivi: da un parte, dalla documentata carenza pluriennale di effettivi del Cgcf e, dall'altra, dal nuovo compito, assegnato al Cgcf da USIS III, di assumere il controllo delle persone nei treni internazionali. Questo appoggio fornito dall'esercito consente al Cgcf di adempiere in misura maggiore ai propri compiti fondamentali (servizio delle dogane, polizia di confine, polizia degli stranieri e diritto d'asilo).

Nell'accordo di prestazioni tra la Direzione generale delle dogane (DFF) e l'esercito (DDPS), approvato dal Consiglio federale il 14 marzo 2003, è stabilito per l'appoggio al Cgcf un contingente massimo di 200 membri della sicurezza militare. In base al decreto federale del 14 marzo 2003 il DDPS e il DFF sono incaricati di esaminare la possibilità di trasferire, a partire dalla metà del 2004, una parte

dell'appoggio, la cui entità deve essere ancora stabilita, dalla sicurezza militare a militari in ferma continuata della fanteria (milizia).

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

I controlli di sicurezza dei passeggeri e la prevenzione di reati a bordo d'aeromobili svizzeri nel traffico aereo internazionale commerciale sono un compito della Confederazione. La precaria situazione in materia di personale nei corpi di polizia cantonali ha reso impossibile il reclutamento di personale sufficientemente numeroso per l'adempimento dei compiti della Confederazione. Per questa ragione l'11 maggio 2001 il DFGP ha richiesto al capo dello Stato maggiore generale (fino al 31 dicembre 2003 capo dello Stato maggiore generale, dal 1° gennaio 2004 capo dell'esercito) l'appoggio del Corpo della guardia delle fortificazioni. In forza dell'autorizzazione del capo dello Stato maggiore generale del 21 giugno 2001, dal 1° gennaio 2002 membri del Corpo della guardia delle fortificazioni sono impiegati a favore del Servizio federale di sicurezza (DFGP) e dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (DATEC) nei seguenti settori:

- come personale di bordo armato su aeromobili svizzeri (operazione TIGER);
- come personale non armato incaricato del controllo a terra in settori aeroportuali esteri e svizzeri (operazione FOX).

Dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, le misure di sicurezza nell'ambito della sicurezza aerea hanno acquisito ulteriore importanza. Per questa ragione il rapporto USIS II del 12 settembre 2001 propone di continuare a garantire l'appoggio in materia di personale per mezzo di membri del Corpo della guardia delle fortificazioni, impiegati, conformemente alla LMSI (RS 120), come agenti della Confederazione e non come militari. Per entrambi gli impieghi si ricorre al massimo a 90 membri della sicurezza militare (60 per TIGER e 30 per FOX). In base alle esperienze fatte, il numero medio di membri della sicurezza aerea impiegati è unicamente di 10–12.

3 Aspetti relativi alla sicurezza

3.1 Situazione generale in materia di sicurezza

3.1.1 Conseguenze degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 e della guerra in Iraq

Gli eventi dell'11 settembre 2001 e gli attentati terroristici verificatisi in serie continuano ad avere effetti sulla sicurezza e sul comportamento della comunità internazionale. Fino ad oggi quest'ultima non è ancora riuscita a contenere in modo duraturo la minaccia terroristica. Per questa ragione occorre partire dal presupposto che a livello mondiale la minaccia continui a essere elevata. La Svizzera non dovrebbe tuttavia rientrare tra gli obiettivi primari dei gruppi terroristici. Ciononostante permane il pericolo che gruppi estremisti sfruttino delle lacune del sistema di sicurezza della Svizzera.

3.1.2

Minaccia continua rappresentata dall'estremismo violento e dal terrorismo in Europa

Il ruolo di primo piano occupato a livello internazionale dal terrorismo di stampo islamico radicale non deve far dimenticare altre organizzazioni terroristiche attive in Europa: continuano infatti ad essere attivi anche gruppi terroristici di estrema sinistra quali le *Brigate Rosse* in Italia o *Euskadi ta Askatasuna* (ETA) in Spagna e in Francia. Dopo la fine delle azioni di combattimento in Iraq (2003), in Europa si sono manifestate attività di gruppi estremisti tra gli esuli interessati dal conflitto. Inoltre la pressione della Turchia e degli Stati Uniti sull'organizzazione curda Kongra-Gel (PKK/Kadek) è aumentata. In alcune regioni della Svizzera le attività politiche di questa organizzazione sono diminuite; alle manifestazioni non si sono verificati scontri o atti di violenza. Dopo la retata della polizia francese contro i *Mujaidin del popolo* (MEK), i membri di questa organizzazione hanno cercato anche in Svizzera di darsi fuoco in segno di protesta; in quell'occasione le loro manifestazioni erano espressamente dirette contro rappresentanze diplomatiche.

Le manifestazioni internazionali che si svolgono in Svizzera continuano ad offrire agli ambienti degli estremisti violenti e degli anarchici l'occasione di compiere atti di violenza contro privati e autorità pubbliche. I temi ricorrenti sono la politica degli USA, il conflitto in Medio Oriente, la questione curda, il sostegno a prigionieri politici all'estero e la globalizzazione.

3.1.3

La sicurezza lungo i confini nazionali

Sulla situazione che si determina in occasione dei controlli ai confini eseguiti quotidianamente incide il fatto che i delinquenti si contraddistinguono per una maggiore professionalità, mobilità e propensione alla violenza. Sono in aumento i tentativi di fuga per sottrarsi a un controllo o quelli intesi a forzare i posti di controllo. Questa propensione alla violenza si manifesta principalmente nelle regioni di Ginevra e Basilea e regolarmente dei membri del Cgcf sono oggetto di atti di violenza.

Il Cgcf è inoltre sempre più confrontato con attività criminali transfrontaliere. Con la soppressione dell'obbligo del visto per alcuni Stati e con l'allargamento a Est dell'UE la pressione sugli organi per la protezione delle frontiere tenderà a rafforzarsi ulteriormente.

La documentata carenza di effettivi del Cgcf (200 posti in meno del necessario) e il bisogno aggiuntivo in materia di personale (circa 90 posti) per i controlli nei treni internazionali comportano una minore densità dei controlli e della sorveglianza nelle regioni di frontiera. La situazione è ulteriormente aggravata dalla riduzione in misura del tre per cento del budget del personale e da un contributo del due per cento per la gestione dei costi del personale del DFF.

3.1.4

Sicurezza nel traffico aereo

La minaccia per l'aviazione civile rappresentata da organizzazioni terroristiche come Al Qaïda resta elevata. Inoltre, dispositivi di sicurezza insufficienti negli aeroporti delle regioni di crisi del Vicino e Medio Oriente, dell'Africa e del sud-est europeo contribuiscono a incrementare i rischi per la sicurezza del traffico aereo.

3.2

Valutazione dei possibili sviluppi

Il potenziale di gruppi terroristici di stampo islamista radicale rimane elevato. Gli Stati limitrofi – in particolare dopo gli attentati terroristici di Madrid dell'11 marzo 2004 – hanno inasprito la loro politica verso gli islamisti e possono essi stessi, a medio termine, diventare obiettivi per attacchi di musulmani estremisti. Ciò vale anche per gli alleati degli USA. Quando uno Stato vieta le attività di una determinata organizzazione, sussiste il pericolo che simpatizzanti di organizzazioni vietate di questo tipo cerchino di stabilirsi in altri Stati. Considerata la sua posizione geografica, la Svizzera è pertanto tenuta ad adottare misure di sicurezza adeguate e in linea con quelle adottate all'estero.

In Svizzera esistono gruppi estremisti stranieri che sono nella condizione di manifestarsi con azioni violente in qualsiasi momento. Sulla scorta di considerazioni legate all'impatto mediatico, gli attivisti potrebbero sfruttare soprattutto le manifestazioni di protesta o di solidarietà. Allo stesso modo i gruppi politici violenti restano, in virtù dei mezzi da loro impiegati, attori nel contesto della politica di sicurezza. Continueranno a provare a radicalizzare le loro pretese politiche.

Per quanto concerne l'ambito della sicurezza alle frontiere, nuovi focolai di crisi o nuove esplosioni di violenza in regioni di crisi stabilizzate possono condurre a ondate migratorie. Queste richiedono agli organi preposti alla protezione delle frontiere una rapida definizione delle priorità e un impiego flessibile delle risorse.

Nel settore della sicurezza aerea la potenziale minaccia di futuri atti di violenza ai danni del traffico aereo civile resta inalterata.

4

Aspetti giuridici

4.1

Obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico

L'articolo 24 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna del 21 marzo 1997 (LMSI; RS 120, cfr. FF 1994 II 1073 seg.) disciplina l'esecuzione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico. In base a tale articolo i Cantoni, d'intesa con l'Ufficio federale della polizia, prendono sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico.

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

4.2

Costituzionalità

La Costituzione federale conferisce la responsabilità per la tutela della sicurezza interna e di conseguenza anche per la tutela della sicurezza delle rappresentanze straniere e delle organizzazioni internazionali in Svizzera in primo luogo alle autorità civili cantionali. Nel quadro dell'articolo 57 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), la Confederazione è tenuta a stabilire il pertinente livello di protezione in virtù del diritto internazionale e, nella misura in cui ciò ecceda le possibilità concrete dei Cantoni, ad appoggiare quest'ultimi nel limite delle proprie possibilità.

Il diritto costituzionale vigente non prevede nessuna specifica esclusione dell'esercito dai compiti nel settore della salvaguardia della sicurezza interna. L'articolo 58 capoverso 2 Cost. indica esplicitamente che l'appoggio alle autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna è un compito parziale dell'esercito e lascia al legislatore la possibilità di assegnare all'esercito ulteriori compiti. Per contro è stabilito che il ruolo dell'esercito in questi settori è di natura sussidiaria. Questo deriva in particolare dal fatto che l'impiego dell'esercito compete alla Confederazione, mentre, al contrario, l'esercizio dell'effettiva sovranità cantonale in materia di polizia è di principio da sempre considerata competenza fondamentale dei Cantoni.

Corrisponde al vero il fatto che gli impieghi dell'esercito in servizi d'appoggio nel settore della sicurezza interna hanno assunto negli ultimi anni un ruolo di crescente importanza. Gli obblighi e le interdipendenze internazionali nonché la mobilità in aumento superano parzialmente le possibilità e i mezzi dei Cantoni in questi settori e rendono necessario un crescente intervento della Confederazione. Tuttavia, l'unico strumento attualmente a disposizione della Confederazione è l'esercito. Al riguardo va sottolineato che gli impieghi dell'esercito a favore della sicurezza interna sono disciplinati dalla legge e avvengono esclusivamente sotto la direzione delle autorità civili.

4.3

Sussidiarietà

4.3.1

In generale

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

4.3.2

Protezione delle ambasciate (AMBA CENTRO)

Il personale dei quattro Cantoni interessati, Berna, Ginevra, Zurigo e Vaud non riesce, a causa della documentata insufficienza degli effettivi, a garantire in misura adeguata l'applicazione delle misure di protezione degli oggetti richieste dalla Confederazione. Considerando che attualmente la situazione della minaccia richiede proprio nel settore di questi compiti maggiori e più importanti, dal profilo degli effettivi, misure di protezione, è indispensabile che la Confederazione metta a dispo-

sizione delle polizie cantonali del personale, onde sgravarle, in modo da contribuire all'esecuzione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico. Un sostegno a lungo termine ai Cantoni richiedenti con forze di polizia provenienti dal resto della Svizzera non è possibile a causa degli organici insufficienti delle forze di polizia degli altri Cantoni. Per tali ragioni le condizioni per un impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'appoggio a sostegno dei Cantoni richiedenti sono adempiute.

4.3.3 Rafforzamento del DFF/Cgcf (LITHOS)

In virtù dei decreti federali del 6 novembre 2002 e del 14 marzo 2003 il Cgcf, insufficientemente dotato di personale, verrà sostenuto con personale militare in modo che possa adempiere in misura maggiore ai propri compiti fondamentali.

In base alla situazione in materia di sicurezza lungo i confini nazionali nonché ai possibili sviluppi della stessa e considerata la carenza di effettivi del Cgcf, le condizioni di cui all'articolo 67 LM sono adempiute. Il rafforzamento del Cgcf per mezzo di militari, vale a dire il sostegno del DFF da parte dell'esercito, rimane necessario.

4.3.4 Sicurezza nel traffico aereo (TIGER/FOX)

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

Poiché le forze di polizia civili e il Cgcf non possono disporre del numero di forze necessarie nel settore della sicurezza del traffico aereo, il 24 marzo 2004 il Consiglio federale ha deciso di continuare a impiegare personale militare. In base all'attuale apprezzamento della situazione e non bastando gli effettivi delle autorità civili, le condizioni di cui all'articolo 67 LM sono adempiute. Per queste ragioni attualmente non è possibile rinunciare al sostegno dell'esercito a favore del DFGP e del DATEC.

4.4 Servizio d'appoggio per il personale militare impiegato in LITHOS e TIGER/FOX

Finora le formazioni di professionisti dell'esercito sono state impiegate come agenti della Confederazione sia in LITHOS, conformemente all'ordinanza concernente il Corpo della guardia delle fortificazioni del 1 dicembre 1986 (abrogata dal 1° gennaio 2004), che in TIGER/FOX, conformemente alla LMSI (RS 120).

L'entrata in vigore delle modifiche della legislazione militare del 4 ottobre 2002 ha delle conseguenze sul genere di servizio del personale impiegato: dall'articolo 101 LM in relazione con l'articolo 47 capoverso 1 e 4 LM e dall'articolo 3 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 4 ottobre 2002 sull'organizzazione dell'esercito (Organizzazione dell'esercito, OEs; RS 513.1) consegue che i membri delle forma-

zioni di professionisti vengono impiegati come personale militare e che chi appartiene al personale militare è un militare ed è pertanto parte integrante dell'esercito attivo.

Conformemente alle basi giuridiche dell'esercito entrate in vigore il 1° gennaio 2004 e nel senso di una regolamentazione unitaria, a partire dal 1° luglio 2004 i membri della sicurezza militare (personale professionista) e i militari di milizia dell'esercito verranno quindi impiegati in servizio d'appoggio ai sensi dell'articolo 67 LM.

Tuttavia per il personale militare impiegato in LITHOS e in TIGER/FOX continua a valere, conformemente all'articolo 73 capoverso 3 LM, il disciplinamento contrattuale previsto dalle norme che reggono il rapporto di servizio. Questo significa che le regolamentazioni in materia di diritto del personale applicate finora (computo dei giorni di servizio, disciplinamento dell'orario di lavoro, rimborso delle spese, prescrizioni sulla tenuta ecc.) continuano ad essere valide per i membri della sicurezza militare anche durante un *servizio d'appoggio*.

4.5 Poteri di polizia e uso delle armi da fuoco

Per le truppe impiegate, i poteri di polizia e l'impiego delle armi sono disciplinati dall'ordinanza del 26 ottobre 1994 concernente i poteri di polizia dell'esercito (OPPE; RS 510.32), conformemente al mandato scritto delle competenti autorità civili. In tali occasioni le armi da fuoco devono essere impiegate in modo particolarmente proporzionato allo scopo e tenendo conto delle circostanze.

Le direttive per le norme di comportamento (*Rules of Engagement*) sono state elaborate dal DDPS (settore Difesa) per tutti e tre gli impieghi in collaborazione con l'UFGP (Ufficio federale di polizia), il DFF (DGD/Cgcf) e le autorità civili (polizie cantionali).

4.6 Approvazione del servizio d'appoggio dell'esercito

4.6.1 Decreto del Consiglio federale del 26 maggio 2004

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 LM il Consiglio federale è competente per ordinare un impiego in servizio d'appoggio. Il decreto federale del 26 maggio 2004 chiarisce quanto segue a proposito degli impieghi:

1. l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio per la protezione delle rappresentanze straniere (AMBA CENTRO), per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (LITHOS) e nel settore delle misure di sicurezza per il traffico aereo (TIGER/FOX) durerà al massimo fino al 31 dicembre 2007;
2. al capo dell'esercito è attribuita la competenza di:
 - impiegare al massimo 800 militari per la protezione delle rappresentanze straniere (AMBA CENTRO);
 - impiegare al massimo 200 militari per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (LITHOS);
 - impiegare al massimo 90 militari nel settore delle misure di sicurezza per il traffico aereo (TIGER/FOX);

4.6.2 Necessità dei decreti federali

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

5 Durata degli impieghi

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

Il principio della sussidiarietà implica di regola una limitazione temporale (in funzione della situazione) dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio.

Considerando gli incarichi assegnati nel quadro di USIS III e IV dal Consiglio federale all'esercito e sulla base dell'attuale apprezzamento della situazione, nonché delle possibili evoluzioni della stessa, è auspicabile che l'Assemblea federale approvi per la durata dell'attuale legislatura, ma al massimo fino al 31 dicembre 2007, gli impieghi dell'esercito attualmente in corso in appoggio alle autorità civili nell'ambito della protezione delle ambasciate, della sicurezza alle frontiere e della sicurezza aerea.

5.2 Cessazione o rafforzamento degli impieghi

Se le condizioni giuridiche o la minaccia dovessero venir meno, il Consiglio federale porrà fine al pertinente impiego in servizio d'appoggio in corso o, se del caso, all'insieme dei tre impieghi.

Se invece l'aggravarsi della situazione dovesse rendere necessario un rafforzamento uno o di tutti e tre gli impieghi in servizio d'appoggio oltre la misura stabilita, il Consiglio federale sottoporrà, per approvazione, le relative misure all'Assemblea federale.

Prima del termine di scadenza dei decreti federali (31 dicembre 2007) il Consiglio federale procederà ad un riesame della situazione e, ove occorresse, sottoporrà all'Assemblea federale le necessarie proposte.

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 AMBA CENTRO

L'entità dei mezzi in materia di personale impiegati per l'impiego in servizio d'appoggio AMBA CENTRO non cambia. Possono essere impiegati al massimo 800 militari.

La proroga dell'impiego in servizio d'appoggio non comporterà probabilmente spese supplementari. Il DDPS prevede che le sue spese potranno, come finora, essere coperte nel quadro dei crediti stanziati. Tuttavia, se a causa di eventi straordinari

(cfr. n. 3.2) le prestazioni che il DDPS è tenuto a fornire dovessero superare sensibilmente il livello attualmente stimabile, il DDPS si riserva la facoltà di sollecitare per la via ordinaria la sospensione del blocco dei crediti o un credito aggiuntivo senza compensazione.

6.2 LITHOS

Con riserva di proroga dell'accordo di prestazioni tra la Direzione generale delle dogane (DFF) e l'esercito svizzero (DDPS) secondo gli stessi termini, il DDPS continuerà a rafforzare il DFF con al massimo 200 membri della sicurezza militare. Se parti delle unità professioniste del DDPS attive nell'impiego dovessero essere sostituite con unità di milizia (militari in ferma continuata), la prestazione fornita dal DDPS a favore del Cgcf resterebbe invariata. L'entità dei mezzi impiegati del DDPS è stabilita nell'accordo di prestazioni.

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

6.3 TIGER/FOX

Per entrambi gli impieghi continueranno a essere impiegati al massimo 90 membri della sicurezza militare. Se la situazione in materia di sicurezza rimarrà immutata e in base a una valutazione delle esperienze precedenti, è prevedibile che verranno impiegati in media unicamente 10–12 membri della sicurezza militare.

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

7 Programma di legislatura

Il messaggio sulla protezione delle rappresentanze straniere in Svizzera è annunciato nel rapporto del Consiglio federale sul programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 969, allegato 1, 1022). Gli impieghi dell'esercito per il rafforzamento del DFF/Corpo delle guardie di confine e per il sostegno del DFGP/Servizio federale di sicurezza e del DATEC/Ufficio federale dell'aviazione civile nel settore della sicurezza nel traffico aereo costituiscono una parte dell'attuazione della nuova strategia del Consiglio federale in materia di politica di sicurezza nonché della concretizzazione di soluzioni neutrali dal punto di vista dei costi per la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nel settore della sicurezza interna (cfr. rapporto del Consiglio sul programma di legislatura 2003–2007: FF 2004 969, 1007 e 1004).

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

