



24.023

## 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 per gli incontri annuali del World Economic Forum 2025–2027 e il decreto federale sulla partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del World Economic Forum 2025–2027**

del 14 febbraio 2024

---

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 2025–2027<sup>1</sup> nonché un disegno di decreto federale semplice sulla partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del World Economic Forum 2025–2027<sup>2</sup>.

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

14 febbraio 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd  
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

<sup>1</sup> FF 2024 530

<sup>2</sup> FF 2024 531

## Compendio

***La Confederazione fornisce un sostegno al Cantone dei Grigioni per consentirgli di garantire la sicurezza in occasione degli incontri annuali del World Economic Forum. Tale sostegno è fornito sotto forma di un servizio d'appoggio dell'esercito e di una partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate nell'ambito di questi incontri. Il Consiglio federale propone al Parlamento di approvare tale sostegno per gli anni 2025–2027.***

### ***Situazione iniziale***

*Con lettera del 20 giugno 2023, il Governo del Cantone dei Grigioni ha presentato al Consiglio federale una domanda d'assistenza per garantire la sicurezza durante gli incontri annuali del «World Economic Forum» (WEF) nel periodo dal 2025 al 2027. Con lettera del 4 dicembre 2023, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha riconosciuto la sussidiarietà della domanda d'assistenza. Il Consiglio federale chiede quindi al Parlamento di approvare l'impiego annuale di un effettivo massimo di 5000 militari in servizio d'appoggio per assistere il Cantone dei Grigioni nel predisporre le misure di sicurezza necessarie. Per il finanziamento delle misure di sicurezza adottate con l'appoggio dell'esercito, il Consiglio federale propone al Parlamento di stanziare, come negli anni precedenti, un credito d'impegno di 7,65 milioni di franchi.*

### ***Contenuto del progetto***

*Gli incontri annuali del WEF sono una delle più importanti manifestazioni di politica economica e sociale a livello mondiale. Essi offrono alla Svizzera l'opportunità di allacciare o coltivare relazioni con molte personalità di rilievo del mondo della politica, dell'economia, della scienza e della cultura. Inoltre, l'incontro annuale del WEF rafforza il ruolo della Svizzera quale Stato ospite per conferenze e sede di organizzazioni internazionali. Dal 2000 il nostro Consiglio classifica gli incontri del WEF tra gli «eventi straordinari» ai sensi dell'articolo 48 dell'ordinanza del 24 giugno 2020 sulla protezione di persone ed edifici di competenza federale, poiché detti incontri richiamano per qualche giorno a Davos tra 200 e 300 capi di Stato e di governo, ministri e altri alti rappresentanti che beneficiano di una protezione speciale in virtù del diritto internazionale.*

*Benché si tengano a Davos, gli incontri del WEF hanno un impatto dal punto di vista della sicurezza anche per altri Cantoni. Per questa ragione è necessario un impiego IKAPOL che copra tutta la Svizzera. Inoltre, per il periodo dal 2025 al 2027, la situazione sul piano della sicurezza sarà segnata da un contesto politico deteriorato dall'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina, dalla ripresa del conflitto israelo-palestinese e da minacce di vario tipo. Pertanto, questo impiego di polizia di portata nazionale non sarà in grado di garantire, da solo, le imponenti misure di sicurezza necessarie senza un impiego sussidiario dell'esercito.*

*In questo contesto, l'esercito è tenuto a rispondere al fabbisogno supplementare di servizi di sicurezza entro i confini del Cantone dei Grigioni. Infatti, tale appoggio permette alle polizie cantonali di partecipare all'impiego IKAPOL in tutta la Svizzera pur continuando a svolgere i loro compiti correnti nel territorio dei rispettivi Cantoni. Questo approccio è in linea con la politica che il Consiglio federale descrive nel suo rapporto complementare sulla politica di sicurezza per far fronte alle conseguenze dell'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina sulla sicurezza interna.*

*L'esercito fornirà dunque il proprio sostegno al 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 il servizio di polizia aerea, rafforzato da una zona di limitazione nei cieli del luogo che ospiterà l'evento.*

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

*Prima di ciascun incontro annuale del WEF del periodo 2025–2027, il DDPS presenta alle Commissioni della politica di sicurezza del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati un rapporto sulla situazione in materia di sicurezza e, dopo ogni incontro, un rapporto sull'impiego dell'esercito.*

*Come sinora, la Confederazione parteciperà, unitamente alla fondazione WEF e agli altri partner (Cantone dei Grigioni, Comune di Davos) ai costi per le misure di sicurezza adottate in occasione degli incontri annuali del WEF del triennio 2025–2027, nel quadro di un modello di finanziamento articolato su tre livelli. Come accaduto tre anni fa a beneficio del contributo della Confederazione (che a quel momento era stato ridotto dal 37,5 % al 25 %), la fondazione WEF ha deciso nuovamente di aumentare del 12,5 per cento il suo contributo al finanziamento. In sei anni il contributo del WEF è dunque passato dal 25 per cento al 50 per cento. Grazie all'attuale aumento del contributo del WEF, il contributo congiunto del Cantone dei Grigioni e del Comune di Davos passa dal 37,5 per cento al 25 per cento rispetto al periodo precedente. Il contributo della Confederazione rimane invariato.*

*Come negli anni precedenti, il contributo della Confederazione ammonta a 2,25 milioni di franchi (livello 1). Il contributo supplementare messo a disposizione dalla Confederazione in caso di superamento del limite di spesa di 9 milioni di franchi per ragioni particolari non legate alla sicurezza è fissato a un importo massimo di 900 000 franchi per i tre incontri annuali del periodo 2025–2027 (livello 2). In caso di eventi straordinari, la Confederazione partecipa nella misura dell'80 per cento alle spese che superano gli importi previsti per i livelli 1 e 2 (livello 3). L'Ufficio federale di polizia e il Servizio delle attività informative della*

*Confederazione, di concerto con la polizia cantonale grigionese, sono competenti per verificare se le condizioni del livello 3 sono adempiute. Il credito d'impegno proposto comprenderà le spese sostenute nel triennio 2025–2027 dal Dipartimento federale di giustizia e polizia per il livello 1 (2,25 mio. fr. all'anno) e per il livello 2 (300 000 fr. all'anno).*

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

Con lettera del 20 giugno 2023, il Governo del Cantone dei Grigioni ha chiesto alla Confederazione un sostegno per garantire la sicurezza durante gli incontri annuali del «World Economic Forum» (WEF) a Davos dal 2025 al 2027. Tale sostegno è fornito sotto forma di un servizio d'appoggio dell'esercito e di una partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate nell'ambito di questi incontri.

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

Con lettera trasmessa il 4 dicembre 2023 al Consiglio federale, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha riconosciuto la sussidiarietà di questi impegni. Con tale atto, la CDDGP ha chiesto alla Confederazione di autorizzare l'impiego dell'esercito in appoggio al dispositivo di sicurezza predisposto per gli incontri del WEF.

Oltre all'impiego operativo, gli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera impongono alla Confederazione anche di partecipare al finanziamento delle misure di sicurezza adottate nell'ambito degli incontri annuali del WEF. Negli ultimi anni, queste spese sono già state suddivise tra la fondazione WEF, la Confederazione e il Cantone e il Comune ospitanti. La fondazione WEF ha deciso di aumentare di nuovo il suo contributo al finanziamento delle misure di sicurezza. Ora si assume la metà dei costi da sostenere per le misure di sicurezza, riducendo così l'onere finanziario assunto dall'ente pubblico (n. 5.4 e 6.1).

Gli incontri degli anni dal 2025 al 2027 si terranno a Davos dal 20 al 24 gennaio 2025, dal 19 al 23 gennaio 2026 e dal 18 al 22 gennaio 2027.

## 2 Parere del Consiglio federale in merito al WEF

Gli incontri annuali del WEF a Davos sono una delle più importanti manifestazioni di politica economica e sociale a livello mondiale. Questa piattaforma di scambio di opinioni sui problemi che il mondo deve affrontare e sulle possibili soluzioni ha una molteplice importanza per la Svizzera. Richiamando per qualche giorno 2500 partecipanti, tra cui esperti e professionisti rinomati del mondo della politica, dell'economia, della scienza e della cultura, gli incontri del WEF offrono alle autorità svizzere l'opportunità di allacciare o coltivare relazioni con molte personalità di alto rango. Questi incontri permettono ai rappresentanti del nostro Paese di presentare la posizione della Svizzera, di esprimere le loro preoccupazioni e di proporre soluzioni ai decisori esteri per le sfide che il mondo deve affrontare. Inoltre, l'organizzazione dell'incontro an-

nuale del WEF rafforza il ruolo della Svizzera quale Stato ospite di conferenze internazionali e sede di organizzazioni internazionali. Gli incontri del WEF rivestono anche un'importanza economica a livello regionale, in particolare per il Cantone dei Grigioni e per il Comune di Davos, dove molti posti di lavoro dipendono dall'indotto economico creato dai congressi e da altre manifestazioni.

Ormai da molti anni il Consiglio federale classifica gli incontri del WEF tra gli «eventi straordinari» ai sensi dell'articolo 48 dell'ordinanza del 24 giugno 2020<sup>3</sup> sulla protezione di persone ed edifici di competenza federale (OPCF) poiché detti incontri richiamano per qualche giorno a Davos tra 200 e 300 capi di Stato e di governo, ministri, alti rappresentanti di organizzazioni internazionali e membri di famiglie reali che beneficiano di una protezione speciale in virtù del diritto internazionale. I mezzi e le risorse dispiegati dalla Confederazione in tale contesto non servono a proteggere gli incontri della fondazione di diritto privato del WEF, ma a garantire la sicurezza di queste persone.

Gli incontri del WEF si tengono a Davos, ma il loro impatto va ben oltre le frontiere del Cantone dei Grigioni, come dimostra il fatto che in tali occasioni i corpi di polizia di altri Cantoni partecipano, in altre regioni della Svizzera, all'impiego IKAPOL. Nonostante l'appoggio garantito con tale impiego, la polizia cantonale grigionese, responsabile della sicurezza del WEF, non è in grado di far fronte a un simile impegno con i suoi soli mezzi. Il Consiglio federale ritiene pertanto che l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni rimanga indispensabile. Questa posizione è in linea con la politica che il Consiglio federale ha illustrato nel suo rapporto complementare sulla politica di sicurezza per far fronte alle conseguenze dell'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina sulla sicurezza interna: le conferenze internazionali che accolgono persone protette in virtù del diritto internazionale pubblico richiedono anch'esse misure di sicurezza, garantite segnatamente con impieghi sussidiari svolti dall'esercito<sup>4</sup>.

Considerato il cospicuo numero di partecipanti al beneficio di protezione richiamati dagli incontri del WEF, il Consiglio federale ritiene che il Cantone dei Grigioni debba anche beneficiare di un equo indennizzo per le misure di sicurezza che deve adottare nell'ambito di questi eventi straordinari costituiti dagli incontri annuali del WEF, come previsto dall'articolo 28 capoverso 2 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>5</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) e dall'articolo 48 OPCF. In effetti, anche se i Cantoni sono tenuti ad adottare sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione assunti dalla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico (art. 23d LMSI), il compito di tutelare le persone che beneficiano di tale protezione rimane comunque un compito della Confederazione (art. 2 cpv. 2 lett. b LMSI).

<sup>3</sup> RS 120.72

<sup>4</sup> Cfr. a questo riguardo il n. 4.1 del «rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina», rapporto del Consiglio federale del 7 settembre 2022; FF 2022 2357.

<sup>5</sup> RS 120

Considerati il deterioramento del contesto della politica di sicurezza in Europa e in Medio Oriente nonché il conseguente livello di minaccia che ne deriva, per gli incontri annuali del WEF dal 2025 al 2027 deve essere predisposto un importante dispositivo di protezione. Tale dispositivo deve consentire alla Svizzera di adempiere gli obblighi di protezione da essa assunti in virtù del diritto internazionale.

Dato quanto precede, il Consiglio federale propone di approvare l'impegno dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni e che la Confederazione continui per i prossimi tre anni, ossia dal 2025 al 2027, a contribuire al finanziamento delle altre misure di sicurezza adottate da questo Cantone.

### **3 Valutazione della situazione in materia di sicurezza**

Dall'analisi della situazione prevedibile in materia di sicurezza per i prossimi incontri del WEF emerge che, nel contesto della politica di sicurezza deterioratosi in particolare a causa dell'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina e della ripresa del conflitto israelo-palestinese, nell'attuare il dispositivo di sicurezza occorrerà prendere in considerazione i tipi di minaccia seguenti: ambienti estremisti violenti che incitano a manifestare contro il WEF, terrorismo jihadista o etnico-nazionalista, attività di spionaggio e ciberattacchi contro gli organi di sicurezza e le infrastrutture critiche. La minaccia proveniente dagli ambienti estremisti violenti si estende a tutto il territorio svizzero. Le minacce legate al terrorismo e lo spionaggio riguardano principalmente i luoghi in cui si svolgono gli incontri annuali del WEF e i relativi dintorni, ma le attività di spionaggio possono essere esercitate anche nel cibernazio.

Secondo il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), gli ambienti estremisti di sinistra celano un potenziale di violenza in generale ma in particolare nel contesto del WEF. Le esperienze vissute negli anni scorsi evidenziano che questi ambienti organizzano manifestazioni, commettono danni materiali mirati, appiccano incendi, utilizzano ordigni esplosivi e incendiari non convenzionali e ricorrono alla violenza fisica. Coltivano strette relazioni con gruppi e persone all'estero con le stesse convinzioni. Un'altra potenziale minaccia per gli incontri del WEF proviene dall'estremismo monotematico, che comprende segnatamente le attività degli ambienti estremisti che si oppongono alle misure di lotta contro il COVID-19. In seguito alla revoca definitiva di queste misure, questi estremisti hanno dimenticato la loro causa originaria e si scagliano contro qualsiasi misura percepita come emanazione della «dittatura» esercitata da una certa «élite» di cui farebbero parte anche i partecipanti al WEF. Le esperienze raccolte fino alla chiusura della redazione del presente messaggio dimostrano che gli incontri del WEF del 2022 e del 2023 si sono svolti essenzialmente senza incidenti di rilievo, a parte qualche sporadica manifestazione di modesta portata.

In generale, in Svizzera la minaccia terroristica rimane elevata. Questa situazione rientra nel contesto del riaccendersi del conflitto in Medio Oriente, dopo gli attacchi sferzati da Hamas contro Israele il 7 ottobre 2023. In particolare in Francia e in Belgio, le misure antiterrorismo sono state rafforzate in seguito ad attentati commessi alcuni giorni dopo da individui apparentemente isolati. Gli attentati compiuti negli ultimi anni e mesi dimostrano che la minaccia proveniente dal terrorismo jihadista si basa

sempre più su individui che agiscono autonomamente e che non sono direttamente legati a organizzazioni jihadiste o hanno soltanto un debole legame con l'ideologia islamista. Pur essendo spesso ispirate dal jihadismo, queste persone soffrono anche di problemi psichici o crisi personali che li inducono a compiere atti violenti. Per il WEF, la principale minaccia terroristica proviene da individui di questo tipo, che commettono atti di violenza spontanei con modalità operative semplici. Un attacco potrebbe essere sferrato con mezzi logistici e organizzativi rudimentali contro bersagli scarsamente protetti (p. es. assembramento di persone e infrastruttura di trasporto) all'esterno del perimetro del WEF. I prossimi incontri del WEF potrebbero essere toccati anche dalla minaccia proveniente dal terrorismo etnico-nazionalista. Alla luce dell'attualità internazionale, talune delegazioni partecipanti al WEF potrebbero essere bersaglio di azioni di protesta.

In Svizzera la minaccia legata alle attività di spionaggio si è accentuata in modo particolare in seguito all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina. Questa minaccia riguarda in special modo i rappresentanti di alto rango del mondo dell'economia, della politica e della cultura che partecipano al WEF i quali, a causa della loro funzione e di alcune informazioni a cui hanno accesso, possono essere bersagli allettanti in termini lucrativi per i servizi delle attività informative stranieri. Le stesse persone potrebbero essere prese di mira anche con mezzi ciber.

Nel ciberspazio possono essere sferrati attacchi contro siti Internet o sistemi informatici critici prima e durante gli incontri del WEF. Un attacco di questo tipo potrebbe essere diretto contro il WEF o contro le istituzioni ad esso associate, per rendere inaccessibili i loro siti Internet o le loro reti inondandoli di traffico malevolo (*Distributed Denial of Service Attacks* – DDoS). Simili azioni potrebbero essere anche perpetrate contro i gestori di infrastrutture critiche per impedire il buon svolgimento dell'incontro oppure contro gli organi di sicurezza colpendo i loro canali di comunicazione o i loro siti Internet.

Visti il perdurare delle tensioni nel contesto della politica di sicurezza della Svizzera e della minaccia terroristica, che rimane elevata, il potenziale di violenza degli ambienti estremisti, il rischio elevato di attività di spionaggio in Svizzera e la minaccia di ciberattacchi, le analisi del SIC evidenziano che per poter svolgere i prossimi incontri annuali del WEF a Davos rimarrà necessario predisporre un massiccio dispositivo di sicurezza.

In particolare, le misure per la prevenzione di danni materiali mirati, di attentati terroristici e di ciberattacchi e le misure a protezione delle infrastrutture critiche e delle persone tutelate dal diritto internazionale pubblico continuano a essere necessarie. La situazione attuale non permette dunque di rinunciare a queste misure.

#### **4 Impiego intercantonale di polizia (IKAPOL)**

Con lettera del 9 novembre 2023, il Governo grigionese ha chiesto al presidente della CDDGP di approvare la sua domanda d'assistenza presentata il 20 giugno 2023 e di verificare l'esistenza dei presupposti necessari per un impiego subsidiario di sicurezza dell'esercito nel periodo 2025–2027. Dopo aver esaminato la domanda, il 4 dicembre 2023 il gruppo di lavoro «Collaborazione intercantonale di polizia in caso di

eventi straordinari» (GIP) della CDDGP ha confermato la sussidiarietà del sostegno richiesto dal Cantone dei Grigioni. Secondo l'analisi della situazione effettuata dal gruppo di lavoro GIP i rischi che richiedono l'adozione di un dispositivo di sicurezza da parte delle forze di polizia e dell'esercito persistono. I compiti principali delle forze di sicurezza consisteranno nella prevenzione di atti di sabotaggio e di attacchi terroristici, nella protezione delle persone, in particolare di quelle tutelate dal diritto internazionale pubblico, e nella protezione degli edifici e di altre infrastrutture critiche. A tale scopo le forze di sicurezza adotteranno dispositivi contro le manifestazioni nel luogo in cui si terranno gli incontri annuali del WEF e in altre città svizzere.

Siccome gli incontri annuali del WEF hanno ripercussioni sull'intero Paese, le misure di sicurezza previste per le edizioni 2025–2027 devono coprire tutta la Svizzera e i suoi confini, tenendo conto della valutazione della situazione in materia di sicurezza. Nei prossimi anni, i Cantoni continueranno dunque a fornire agenti di polizia nell'ambito degli impieghi IKAPOL a favore del Cantone dei Grigioni. I corpi di polizia dei Cantoni e delle maggiori città sono quindi chiamati a svolgere numerosi compiti supplementari: da un lato devono proteggere la sede della Conferenza e le sue principali vie d'accesso, dall'altro devono gestire le ripercussioni del WEF su tutto il territorio svizzero e garantire il controllo alle frontiere. Ciò significa che, durante il periodo in questione, la capacità dei Cantoni di fornire un numero maggiore di effettivi nel quadro dell'impiego IKAPOL per proteggere le città e altri eventi al di fuori del territorio del Cantone dei Grigioni sarà limitata.

In queste circostanze, e per sgravare le polizie cantonali dall'impiego IKAPOL, il gruppo di lavoro GIP ritiene che i presupposti per un impiego sussidiario dell'esercito a favore del Cantone dei Grigioni siano tutti adempiuti.

Il gruppo di lavoro «Operazioni» della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera si occuperà anche negli anni 2025–2027 della ripartizione delle forze di polizia tra i concordati e i Cantoni (o le città) e sottoporrà una proposta per decisione al gruppo di lavoro GIP.

L'impiego IKAPOL genera costi supplementari per i Cantoni partecipanti. Il Cantone che ospita la manifestazione indennizzerà direttamente questi Cantoni. La Confederazione contribuirà a coprire i costi in base al dispositivo illustrato nel presente messaggio (n. 5.4).

## **5 Sostegno garantito dalla Confederazione al Cantone dei Grigioni**

### **5.1 Rete informativa integrata**

Come per gli incontri del WEF degli anni precedenti, anche per quelli del triennio 2025–2027 sarà istituita una rete informativa integrata sotto la direzione del SIC. Il compito di questa rete consisterà nel sostenere le attività di condotta degli organi di sicurezza fornendo a questi ultimi delle valutazioni globali della situazione e la presentazione elettronica della situazione. Inoltre, in vista dei prossimi incontri annuali del WEF, il SIC, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) e l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) valuteranno l'opportunità di adottare misure di

polizia di frontiera contro oppositori violenti provenienti dall'estero al WEF e già noti ai servizi di sicurezza.

## 5.2 Cibersicurezza

Considerato il livello di minaccia legato all'eventualità di attacchi sferrati nel ciber-spazio contro i rappresentanti di alto rango che partecipano al WEF, contro le infrastrutture critiche e contro i sistemi del dispositivo di sicurezza, il SIC darà il suo appoggio al Cantone dei Grigioni per l'attuazione delle misure di sicurezza nel ciber-spazio. A tal fine si avvarrà del sostegno degli specialisti dell'esercito.

## 5.3 Impiego dell'esercito

### 5.3.1 Compiti dell'esercito

L'esercito presterà assistenza alle autorità grigionesi nell'ambito degli incontri del WEF dal 2025 al 2027 fornendo truppe in servizio d'appoggio per compiti sussidiari di sicurezza e d'assistenza. Proteggerà opere e persone come previsto dall'ordinanza del 3 settembre 1997<sup>6</sup> sull'impiego della truppa per la protezione di persone e di beni (OPPB). Inoltre, fornirà appoggio alle autorità civili nel settore della logistica, del trasporto aereo di persone tutelate dal diritto internazionale pubblico, del Servizio sanitario coordinato, dell'aiuto alla condotta e della difesa N, B e C. Le risorse saranno allocate secondo il principio della proporzionalità.

Per garantire lo svolgimento regolare degli incontri del WEF è importante proteggere anche lo spazio aereo. In virtù dell'articolo 1 capoverso 1 lettera c della legge militare del 3 febbraio 1995<sup>7</sup> (LM), l'esercito salvaguarda la sovranità sullo spazio aereo svizzero. Per garantire la sicurezza delle persone tutelate dal diritto internazionale, rafforzerà il servizio di polizia aerea istituendo una zona di limitazione del traffico aereo.

La responsabilità dell'impiego incomberà alla polizia del Cantone dei Grigioni, tranne per quanto riguarda le misure di salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo. D'intesa con il DDPS, la polizia grigionesa impartirà per iscritto alle truppe assegnate il corrispondente mandato, nel quale disciplinerà in particolare le competenze, i rapporti di subordinazione, i poteri di polizia dell'esercito e le vie di servizio. Prima e durante l'impiego dell'esercito, il Cantone dei Grigioni informerà la popolazione sui compiti e sulle attività della truppa.

Pur essendo di vasta portata, per l'esercito gli incontri annuali del WEF sono eventi pianificabili. Di conseguenza, il relativo fabbisogno di servizi di sicurezza può essere coperto raggruppando i corsi di ripetizione di vari corpi di truppa nel periodo in cui si svolge un'edizione del WEF. In pratica, il servizio d'appoggio prestato a favore del WEF comporta la necessità di condurre congiuntamente i corsi di ripetizione ordinari di questi corpi di truppa. Tuttavia, questa circostanza non pregiudica la capacità

<sup>6</sup> RS 513.73

<sup>7</sup> RS 510.10

dell'esercito di svolgere compiti imprevisi senza legami con gli incontri del WEF. Infatti, per rispondere a simili necessità, l'esercito può fare appello alle formazioni di milizia in prontezza elevata oppure ad altre formazioni già in servizio. Queste formazioni possono essere dispiegate entro 24 ore dalla chiamata in servizio, come avvenuto nel marzo 2020, nel novembre 2020 e nel dicembre 2021 in occasione dei tre servizi d'appoggio prestati nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19<sup>8</sup>. Nel periodo degli incontri del WEF l'esercito sarà comunque in grado di svolgere parallelamente anche altri impieghi sul territorio svizzero.

### **5.3.2 Durata ed entità dell'impiego dell'esercito**

Salvo cambiamenti di data, l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni si svolgerà dal 14 al 30 gennaio 2025, dal 13 al 29 gennaio 2026 e dal 12 al 28 gennaio 2027. In caso di bisogno i lavori di insediamento e smantellamento del dispositivo saranno effettuati nel mese di dicembre dell'anno precedente e nei giorni successivi alla fine dell'impiego.

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

Per gli incontri annuali del WEF organizzati nel 2022, 2023 e 2024 il concetto d'impiego dell'esercito e della polizia è stato costantemente ottimizzato in funzione della situazione in materia di sicurezza. In base alle risorse impiegate per le ultime edizioni del WEF, per il periodo oggetto del presente messaggio può essere preso in considerazione un effettivo annuale leggermente inferiore a 5000 militari in servizio d'appoggio. L'esperienza maturata ha dimostrato che in generale pressoché un terzo di questo effettivo partecipa alla protezione di opere e persone in vari luoghi, mentre circa due terzi vanno a comporre il dispositivo per il servizio di polizia aerea e di trasporto aereo. Il limite massimo proposto di 5000 militari prende in considerazione le prestazioni d'esercizio nel settore arretrato, gli avvicendamenti e le riserve.

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

### **5.3.3 Misure di protezione dello spazio aereo**

#### **5.3.3.1 Controllo del traffico aereo**

Per la sicurezza dello spazio aereo svizzero e la salvaguardia della sovranità su di esso, in applicazione dell'articolo 7 della legge federale del 21 dicembre 1948<sup>9</sup> sulla navigazione aerea (LNA), limiteremo l'uso da parte dell'aviazione civile dei cieli sopra la

<sup>8</sup> FF 2020 3099, 7699; 2022 430

<sup>9</sup> RS 748.0

regione di Davos introducendo al massimo le seguenti restrizioni (finestre temporali secondo l'ora locale):

- da venerdì 17 gennaio 2025, dalle ore 8.00, fino a domenica 26 gennaio 2025, alle ore 17.00;
- da venerdì 16 gennaio 2026, dalle ore 8.00, fino a domenica 25 gennaio 2026, alle ore 17.00;
- da venerdì 15 gennaio 2027, dalle ore 8.00, fino a domenica 24 gennaio 2027, 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 massimo pari a 35 miglia nautiche (ca. 64,8 km, incluso lo spazio aereo del Principato del Liechtenstein) con Davos come centro (coordinate 46°48'53" N 009°50'58" E).

*Estensione verticale:*

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

Secondo il diritto vigente e, in particolare, conformemente all'articolo 12 dell'ordinanza del 23 marzo 2005<sup>10</sup> concernente la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo (OSS), all'interno dello spazio aereo menzionato sono applicabili le disposizioni concernenti la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo in caso di navigazione aerea limitata. Il traffico aereo civile può utilizzare la zona di limitazione del traffico aereo soltanto alle condizioni di cui all'articolo 13 OSS.

Rispetto alle precedenti edizioni del WEF, l'estensione orizzontale massima della zona di limitazione dello spazio aereo passa da 25 a 35 miglia nautiche. Da quasi due anni, gli Stati europei adottano restrizioni di questo tipo nei cieli sopra le località che ospitano grandi conferenze internazionali. Tali restrizioni sono dettate dal deterioramento del contesto della politica di sicurezza che ha investito il continente in seguito all'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina, dal livello elevato della minaccia terroristica e dall'aumento del numero di aeromobili negli spazi aerei, nel caso specifico di droni.

In concreto, la possibilità di definire una zona di limitazione più estesa permette alle Forze aeree di anticipare meglio le minacce provenienti dallo spazio aereo, di intervenire con maggiore anticipo e di tenere più lontani da Davos gli aeromobili potenzialmente pericolosi. Questa estensione non significa necessariamente che il traffico aereo sarà limitato in misura corrispondente. Il suo scopo consiste soprattutto nel conferire alle Forze aeree una maggiore flessibilità per poter adattare a più corto termine il dispositivo di sicurezza aerea in funzione dell'evoluzione della minaccia. Quindi, se dalla valutazione della minaccia che viene effettuata per ogni edizione del WEF risulta che non è necessaria una simile estensione, la zona di limitazione dello spazio aereo avrà le stesse proporzioni di quella dell'anno precedente, ossia una dimensione

<sup>10</sup> RS 748.111.1

orizzontale di 25 miglia nautiche. La restrizione di 35 miglia nautiche quindi troverebbe applicazione solo in caso di deterioramento della situazione di sicurezza.

Per rafforzare o allentare le misure previste per l'aviazione civile, le Forze aeree consultano l'autorità per l'aviazione militare (*Military Aviation Authority*, MAA), l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), la Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) e l'UDSC conformemente all'articolo 12 capoverso 2 secondo periodo OSS.

Siccome la nuova zona di limitazione dello spazio aereo copre tutto il territorio del Liechtenstein e parte dei territori di Austria, Italia e Germania, gli Stati interessati sono stati informati mediante uno scambio di note.

Conformemente allo scambio di note del 27 gennaio 2003<sup>11</sup> 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 assoggettata alla legislazione svizzera in materia di aviazione.

L'accordo in materia di polizia aerea concluso il 28 settembre 2017 con l'Austria<sup>12</sup> viene attuato nell'ambito degli incontri del WEF dal 2020. L'accordo facilita la gestione del dispositivo di protezione dello spazio aereo e aumenta il livello di sicurezza nei cieli sopra Davos. Grazie ad esso, le Forze aeree di entrambi i Paesi possono identificare eventuali aerei civili sospetti anche nello spazio aereo sopra il territorio nazionale frontaliero dell'altra Parte contraente e intervenire in caso di necessità. Le centrali d'impiego nazionali delle due Parti contraenti coordinano tra loro le operazioni transfrontaliere e il sorvolo della frontiera comune non richiede più autorizzazioni amministrative preliminari. L'accordo consente di utilizzare per intero i rispettivi spazi aerei nazionali. Tuttavia, ognuna delle Parti contraenti è 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.

Gli accordi in materia di polizia aerea conclusi il 31 gennaio 2006 con l'Italia<sup>13</sup> e il 24 aprile 2007 con la Germania<sup>14</sup> prevedono condizioni analoghe.

### 5.3.3.2 Competenza di ordinare misure di polizia aerea

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

<sup>11</sup> RS **0.748.095.14**

<sup>12</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari;  
RS **0.513.216.31**.

<sup>13</sup> Accordo tra il Consiglio federale svizzero ed il Governo della Repubblica Italiana concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea contro le minacce aeree non militari;  
RS **0.513.245.41**.

<sup>14</sup> Accordo tra il Consiglio federale svizzero ed il Governo della Repubblica federale di Germania concernente la cooperazione in materia di sicurezza aerea in caso di minacce da parte di aeromobili civili; RS **0.513.213.61**.

La competenza di ordinare l'impiego delle armi per imporre misure di polizia aerea nello spazio aereo di sovranità della Svizzera è disciplinata dall'articolo 92a capoverso 5 LM, il quale recita quanto segue: «L'impiego delle armi è ordinato dal capo del DDPS. Questi può delegare la competenza di ordinare l'impiego delle armi al comandante delle Forze aeree».

#### **5.4 Credito d'impegno per la partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza**

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

Il limite di spesa di 9 milioni di franchi si è dimostrato sufficiente per il periodo dal 2022 al 2024 e non è stato necessario stanziare crediti aggiuntivi per finanziare le misure di sicurezza. Dato che il livello di minaccia è rimasto elevato negli ultimi anni, il limite di tali crediti sarà dunque mantenuto anche per gli incontri del WEF che si terranno a Davos negli anni 2025–2027.

La chiave di ripartizione delle spese tra la Confederazione, il Cantone dei Grigioni, il Comune di Davos e la fondazione WEF viene di nuovo adeguata per quanto riguarda le edizioni del WEF che si svolgeranno tra il 2025 e il 2027. Su richiesta del Cantone dei Grigioni e del Comune di Davos, la fondazione WEF ha deciso di aumentare il suo contributo finanziario dal 37,5 per cento al 50 per cento. In vista degli incontri dal 2022 al 2024, aveva già aumentato il suo contributo dal 25 per cento al 37,5 per cento divenendo in tal modo la principale finanziatrice dell'evento, fatto che è andato integralmente a beneficio della Confederazione. In base alla nuova chiave di ripartizione, la fondazione WEF si assume ora la metà dei costi delle misure di sicurezza. Stavolta il risparmio del 12,5 per cento così conseguito dall'ente pubblico è ripartito tra il Cantone dei Grigioni e il Comune di Davos, i cui contributi sono diminuiti rispettivamente di 300 000 e di 825 000 franchi rispetto al periodo precedente. Tale adeguamento non si ripercuote sul contributo della Confederazione che ha beneficiato del risparmio pari al 12,5 per cento conseguito dall'ente pubblico per il periodo 2022–2024.

Come negli anni precedenti, la Confederazione parteciperà al finanziamento delle spese per le misure di sicurezza degli incontri annuali del WEF nel periodo dal 2025 al 2027 in base a un modello a tre livelli.

*Livello 1*

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

Partner	Importo in fr.	%
Cantone dei Grigioni	1,95 mio. fr.	21,67 %
Comune di Davos	300 000 fr.	3,33 %
Confederazione	2,25 mio. fr.	25 %
WEF	4,5 mio. fr.	50 %
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 tale sorpasso può per esempio verificarsi per i seguenti motivi:

- partecipazione con breve preavviso all'incontro annuale del WEF di un numero eccezionalmente elevato di persone protette in virtù del diritto internazionale;
- importante adeguamento a breve termine della concezione di conferenza 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 proteggere;
- spese supplementari dovute a condizioni meteorologiche 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 complessivo di 900 000 franchi al massimo per i tre incontri annuali del periodo 2025–2027.

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

*Livello 3*

In caso di eventi straordinari (p. es. attacchi terroristici, attentati contro personalità politiche o dirigenti economici o gravi minacce con indizi concreti che fanno supporre che tali atti potrebbero essere commessi), la Confederazione copre nella misura dell'80 per cento le spese che eccedono gli importi previsti per i livelli 1 e 2. Il rimanente 20 per cento è suddiviso tra il Cantone dei Grigioni, il Comune di Davos e il WEF.

D'intesa con la polizia cantonale grigionese, fedpol e il SIC sono competenti per verificare se le condizioni del livello 3 sono adempiute.

Il limite di spesa, la chiave di finanziamento e le modalità di versamento sono fissati in un accordo per il triennio, concluso tra i partner coinvolti. Siccome tale accordo si estende su più di un anno di preventivo, si rende necessario un credito d'impegno.

## **6 Ripercussioni**

### **6.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione**

L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio per gli incontri annuali del WEF non ha alcuna ripercussione finanziaria sul budget della Confederazione. La costituzione delle formazioni impegnate a favore di questi incontri è parte integrante del piano annuale dei servizi dell'esercito e pertanto il dispiegamento di queste formazioni non genera costi supplementari. I militari chiamati in servizio assolvono semplicemente il loro corso di ripetizione annuale nell'ambito del servizio d'appoggio a favore del WEF. In altri termini, questo servizio d'appoggio genera spese pressoché equivalenti a quelle che dovrebbero essere sostenute se le formazioni in questione assolvessero i loro obblighi nell'ambito del servizio d'istruzione al di fuori di questo servizio d'appoggio. Tali spese raggiungono al massimo un importo di circa 32 milioni di franchi. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio per gli incontri annuali del WEF è dunque coperto dal budget ordinario del DDPS.

Le spese generate dagli impieghi dell'esercito per le edizioni 2022 (21,4 mio. fr.) e 2023 (23,46 mio. fr.) sono rimaste al di sotto del budget annuale di 32 milioni di franchi, previsto nel precedente messaggio relativo alle edizioni 2022–2024 del WEF<sup>15</sup>. In sostanza, il livello contenuto dei costi delle edizioni 2022 e 2023 è ascrivibile al fatto che il ricorso al trasporto aereo è diminuito rispetto agli anni precedenti. L'edizione 2022 era stata organizzata eccezionalmente in primavera e l'assenza di innevamento aveva agevolato gli spostamenti via terra delle forze militari che, di conseguenza, avevano avuto meno bisogno di prestazioni di trasporto aereo per proteggere le infrastrutture critiche. Nel 2023, le condizioni meteorologiche sfavorevoli hanno contribuito anch'esse a ridurre le ore di volo effettuate per il trasporto aereo. Inoltre, il numero di persone oggetto di misure di protezione basate su un uso accresciuto di elicotteri da trasporto è risultato inferiore rispetto alle edizioni del WEF organizzate prima della pandemia di COVID-19. Il budget annuale di 32 milioni di franchi deve essere mantenuto allo stesso livello anche per le prossime edizioni del WEF, poiché è calcolato in modo da coprire le spese generate da un'edizione del WEF che attira un numero elevato di partecipanti oggetto di misure di protezione basate su un uso accresciuto di elicotteri da trasporto e che si svolge in condizioni meteorologiche

<sup>15</sup> Messaggio del 24 febbraio 2021 concernente il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza e il decreto federale sulla partecipazione della Confederazione al finanziamento delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del World Economic Forum 2022–2024; FF 2021 435.

caratterizzate da precipitazioni nevose. Una simile eventualità non può essere completamente esclusa.

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 direttive concernenti le attività commerciali del DDPS, ammontano a circa 4 milioni di franchi. Come negli anni scorsi, anche per gli incontri annuali del WEF 2025–2027 la Confederazione rinuncia a riscuotere questi emolumenti in virtù dell'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza generale dell'8 settembre 2004<sup>16</sup> sugli emolumenti (OgeEm).

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.

Siccome l'accordo di partecipazione al finanziamento firmato dalla Confederazione si estende su diversi anni di preventivo, si rende necessario un credito d'impegno. Tale credito d'impegno comprenderà le spese sostenute dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP; n. 5.4) negli anni 2025–2027 per il livello 1 (2,25 mio. fr. all'anno) e per il livello 2 (900 000 fr.), ossia un totale di 7,65 milioni di franchi coperto dal bilancio ordinario del DFGP.

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, il Consiglio federale proporrà a tempo debito per approvazione al Parlamento i crediti aggiuntivi o supplementari necessari.

Nonostante la modifica della chiave di ripartizione per il finanziamento delle misure di sicurezza, la partecipazione della Confederazione rimane pari al 25 per cento, come nel periodo 2022–2024.

Complessivamente, la ripartizione delle spese tra la Confederazione e gli altri finanziatori si presenta come segue:

	Finanziamento a carico della Confederazione		Finanziamento a carico di terzi
	Dipartimento	Importo in mio. fr.	GR, Davos, WEF Importo in mio. fr.
Costo delle prestazioni della polizia cantonale grigionese per la protezione di opere e persone e per l'appoggio logistico; le eventuali spese aggiuntive per la sicurezza legate segnatamente a un aumento della minaccia sono ripartite in modo scaglionato tra i finanziatori.	DFGP	2,25	6,75
Valore dell'impiego dell'esercito coperto dal budget ordinario del DDPS (salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo, protezione di opere e prestazioni di aiuto alla condotta e logistiche).	DDPS	32,0	–

<sup>16</sup> RS 172.041.1

	Finanziamento a carico della Confederazione		Finanziamento a carico di terzi
	Dipartimento	Importo in mio. fr.	GR, Davos, WEF Importo in mio. fr.
Spese per il noleggio di materiale e veicoli alle polizie cantonali secondo l'OgeEm e il regolamento della Base logistica dell'esercito concernente il noleggio di materiale dell'esercito.	DDPS	4,0	–
Spese d'esercizio supplementari del DDPS per l'approntamento e il ritiro di materiale e veicoli nonché per la rimessa in efficienza e per il materiale di consumo.	–	–	0,1 a carico del Cantone dei Grigioni

## 6.2 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni

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

Come previsto per gli impieghi IKAPOL, i Cantoni assumono i costi di vitto e alloggio delle formazioni di professione dell'esercito che forniscono prestazioni di polizia (polizia militare, Forze aeree e Comando forze speciali). Siccome tutte le altre spese generali generate dagli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio sono coperte dal bilancio della Confederazione, questi impieghi hanno ripercussioni finanziarie contenute per i Cantoni.

## 7 Rapporto con il programma di legislatura

I presenti progetti non sono menzionati né nel messaggio del 24 gennaio 2024<sup>17</sup> sul programma di legislatura 2023–2027 né nel disegno di decreto federale sul programma di legislatura 2023–2027<sup>18</sup>. Corrispondono tuttavia all'obiettivo 16 del citato messaggio («La Svizzera accresce le proprie capacità di condotta nella gestione delle crisi, rafforza la propria capacità di resistenza e dispone di strumenti e mezzi per affrontare i pericoli e le minacce alla propria sicurezza»). I decreti previsti con il presente messaggio devono consentire l'impiego sussidiario dell'esercito a favore del Cantone dei Grigioni nell'ambito delle misure di sicurezza adottate per gli incontri annuali del WEF 2025–2027 e consentire alla Confederazione di ottenere un credito d'impegno per poter partecipare al finanziamento delle altre misure di sicurezza adottate dal Cantone dei Grigioni per la protezione di questi tre incontri.

<sup>17</sup> FF 2024 525

<sup>18</sup> FF 2024 526

## 8 Procedura di consultazione

I presenti progetti non sono stati sottoposti a una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettere d nonché e della legge del 18 marzo 2005<sup>19</sup> sulla consultazione (LCo). In virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo, si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione viste le posizioni note degli ambienti interessati, segnatamente poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto. Il Consiglio federale sostiene il Cantone dei Grigioni su richiesta di quest'ultimo. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio è stato coordinato in stretta collaborazione tra la Confederazione e il Cantone dei Grigioni. La partecipazione finanziaria della Confederazione alle misure di sicurezza adottate da quest'ultimo si basa sull'accordo concluso tra il Cantone stesso, la Confederazione e gli altri finanziatori.

## 9 Aspetti giuridici

### 9.1 Costituzionalità e legalità

#### 9.1.1 Impiego dell'esercito

Dato che la Costituzione federale<sup>20</sup> (Cost.) non conferisce alla Confederazione una competenza specifica a questo riguardo, la responsabilità di garantire la sicurezza interna, e quindi di provvedere alla sicurezza delle persone tutelate dal diritto internazionale pubblico, spetta anzitutto ai Cantoni.

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

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

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

Infine, in virtù dell'articolo 87 Cost., la Confederazione ha il compito di garantire la sicurezza dello spazio aereo. L'articolo 7 LNA dispone che il Consiglio federale può

<sup>19</sup> RS 172.061

<sup>20</sup> RS 101

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

### **9.1.2 Partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza**

Ai sensi dell'articolo 23d 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. L'articolo 2 capoversi 1 e 2 lettera b LMSI precisa però che spetta alla Confederazione adottare misure preventive di polizia, per esempio quelle atte a proteggere le persone che beneficiano della protezione del diritto internazionale pubblico. In quest'ottica, l'articolo 28 capoverso 2 LMSI dispone che la Confederazione accorda un'equa indennità ai Cantoni che devono in ampia misura adempiere compiti di protezione di persone e opere o in caso di avvenimenti straordinari.

Conformemente all'articolo 48 capoverso 1 OPCF, tale indennità è accordata nei limiti dei crediti stanziati. L'articolo 21 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 2005<sup>21</sup> sulle finanze della Confederazione (LFC) prevede che la concessione di una simile indennità la cui durata supera l'anno di preventivo deve essere richiesta mediante un credito d'impegno approvato dall'Assemblea federale (art. 167 Cost.).

## **9.2 Sussidiarietà**

L'articolo 67 capoverso 1 LM prevede diverse situazioni in cui l'esercito può prestare servizio d'appoggio a favore delle autorità civili. Tra queste situazioni ne possiamo citare alcune: garantire la protezione di persone e di oggetti degni di particolare protezione (lett. b), far fronte a catastrofi, a situazioni di acuto sovraccarico o a compiti che le autorità non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (lett. d), adempiere altri compiti di importanza nazionale o internazionale (lett. e). Il servizio d'appoggio non deve essere considerato un aiuto normale. Prima di compiere qualsiasi altro passo, le autorità civili sono tenute a esaminare se esiste un'alternativa economicamente sostenibile all'impiego dell'esercito e, in caso affermativo, devono sfruttarla. L'esercito può essere chiamato a rinforzo soltanto se queste alternative risultano insufficienti.

Secondo l'articolo 67 capoverso 2 LM, l'appoggio ha luogo su richiesta delle autorità interessate della Confederazione o dei Cantoni, tuttavia soltanto nella misura in cui il compito è di interesse pubblico (lett. a) e le autorità civili potrebbero adempiere tale

<sup>21</sup> RS 611.0

compito senza appoggio soltanto con un impiego sproporzionato in termini di personale, materiale o di tempo (lett. b). Le prestazioni dell'esercito vengono richieste soltanto se le prestazioni necessarie non possono essere fornite dai Cantoni, perché non è garantita la prestazione iniziale, la capacità di resistenza a livello di personale, materiale, equipaggiamento o finanze non è garantita o i Cantoni non dispongono del personale necessario.

Per garantire lo svolgimento regolare degli incontri del WEF è importante anche proteggere lo spazio aereo. Secondo l'articolo 67 capoverso 1 lettera d LM, la truppa può essere impiegata per svolgere compiti che le autorità civili non sono in grado di assumere da sole per mancanza di mezzi o di personale adeguati. La salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo rientra nel novero di questi compiti<sup>22</sup>.

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

### 9.3 Forma degli atti

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

Il decreto federale sulla partecipazione al finanziamento delle misure di sicurezza costituisce un atto singolo riguardante le spese della Confederazione sulle quali decide l'Assemblea federale (art. 167 Cost.). L'articolo 28 capoverso 2 LMSI stabilisce che la Confederazione accorda un'equa indennità ai Cantoni che devono in ampia misura adempiere compiti di protezione di persone od opere. Secondo l'articolo 21 capoverso 1 LFC, un credito d'impegno dev'essere chiesto di norma qualora debbano essere contratti impegni finanziari la cui durata supera l'anno di preventivo.

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

<sup>22</sup> 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, in particolare 5953.

## 9.4 Freno alle spese

I due disegni di decreto non contengono né disposizioni in materia di sussidi né crediti d'impegno o limiti di spesa implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Pertanto, non sottostanno al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost).

## 9.5 Conformità alla legge sui sussidi

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

In virtù dell'articolo 28 capoverso 2 LMSI, la Confederazione accorda un'equa indennità ai Cantoni che devono in ampia misura adempiere compiti di protezione di persone e opere o in caso di avvenimenti straordinari (n. 9.1.2). Tale indennità è accordata dalla Confederazione sotto forma di partecipazione, con quella di altri partner, pari al 25 per cento di un contributo finanziario con limite di spesa fissato a 9 milioni di franchi (n. 5.4). Dato che gli altri Cantoni partecipanti all'impiego IKAPOL sostengono spese supplementari, ricevono un'indennità versata dal Cantone dei Grigioni (cap. 4). Alla fine di ogni anno d'esercizio, il contributo della Confederazione a detto finanziamento è fatturato al DFGP. Se le spese effettive risultano inferiori al limite summenzionato, ogni partner beneficia di un risparmio proporzionale alla propria partecipazione in base alla chiave di ripartizione del finanziamento.