

04.082

**Messaggio
a sostegno del decreto federale sulla partecipazione
della Svizzera alla Forza multinazionale
per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR)**

del 3 dicembre 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice sulla partecipazione della Svizzera alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR).

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

3 dicembre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il presente decreto federale semplice mira ad autorizzare il proseguimento dell'impiego della «Swiss Company» (SWISSCOY) nell'ambito della Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR), con la struttura e l'entità attuali, fino al 31 dicembre 2008. La Svizzera ha la possibilità di concludere l'impiego in qualsiasi momento.

L'impiego della SWISSCOY, prorogato il 22 settembre 2003 dall'Assemblea federale sino al 31 dicembre 2005, è in atto con pieno successo dal 1999. Le condizioni quadro migliorate dal dicembre 2001 (armamento per l'autodifesa, sezione di fanteria, distaccamento di trasporto aereo) hanno sostanzialmente dato buone prove.

Dopo i violenti scontri dello scorso mese di marzo sono stati riesaminati la missione e il comportamento della SWISSCOY, segnatamente quelli della fanteria. La conclusione è che la fanteria ha adempiuto la sua missione anche in una situazione difficile. L'analisi ha tuttavia evidenziato che l'equipaggiamento e le procedure d'impiego della fanteria soddisfano in maniera insufficiente le esigenze operative quando essa è confrontata con una folla in collera e propensa alla violenza.

Si è reso pertanto necessario, nel quadro delle disposizioni legali vigenti, un adeguamento alla mutata situazione. Dall'inizio dell'impiego dell'11° contingente SWISSCOY (ottobre 2004), la sezione di fanteria è perciò istruita ed equipaggiata, analogamente alle corrispondenti unità delle nazioni partner Germania e Austria, in maniera da poter resistere alla controparte che tenta di aggirare le regole d'impiego vigenti. Il vero e proprio servizio d'ordine continua tuttavia a incombere alle unità speciali dell'UNMIK e della KFOR.

Come finora, la sezione di fanteria della SWISSCOY adempie le sue missioni (pattuglie e compiti di sicurezza) nel quadro delle disposizioni legali e delle regole d'impiego vigenti, che prevedono l'uso delle armi da fuoco unicamente in caso di legittima difesa o di aiuto alla legittima difesa. Grazie a un'istruzione e a un equipaggiamento specifici (casco protettivo, scudo protettivo, protezioni paracolpi, sfollagente polivalente, gas lacrimogeni), la fanteria della SWISSCOY è attualmente in grado di reagire difensivamente e adeguatamente alle dimostrazioni con le quali essa potrebbe essere confrontata nell'ambito del normale adempimento della missione.

La Svizzera fa parte degli Stati europei la cui sicurezza è connessa con la stabilità nei Balcani e in particolare in Kosovo. Circa il 10 per cento degli Albanesi del Kosovo (ovvero circa 200 000 persone) abitano nel nostro Paese. Per tale ragione ogni aggravamento della situazione in materia di sicurezza nella loro regione d'origine ha conseguenze anche per la Svizzera.

Un aumento delle tensioni in Kosovo ha conseguenze immediate per il nostro Paese. In caso di radicalizzazione della diaspora albanese si possono da un lato prevedere possibili conflitti con altri territori ex jugoslavi, mentre dall'altro non possono essere esclusi nuovi flussi di profughi. Basti considerare che il 17 marzo 2004, verso

sera, sono scoppiati in Kosovo disordini da guerra civile e che, nel pomeriggio del giorno successivo, l'Ufficio federale dei rifugiati ha deciso di sospendere il rinvio dei Kosovari la cui domanda d'asilo era stata respinta dalla Svizzera.

Il nostro Paese, molto più della maggior parte degli Stati europei, ha un interesse nazionale diretto per un Kosovo pacifico, sicuro e con prospettive per il futuro. Nell'ambito dell'impegno svizzero globale in Kosovo, la SWISSCOY è una componente di elevata importanza nazionale.

Una proroga dell'impiego della SWISSCOY è opportuna anche perché una presenza militare internazionale continua a essere indispensabile, nonostante il previsto avvio, nel 2005, di trattative sulla questione dello statuto del Kosovo. Grazie all'azione di promovimento della pace in Kosovo, il nostro esercito acquisisce esperienze utili in vista di possibili operazioni di sicurezza del territorio. Inoltre, la proroga dell'impiego è conforme alla decisione del Consiglio federale dell'8 settembre 2004, nella quale esso ha confermato l'ampliamento del promovimento militare della pace previsto nel Concetto direttivo per l'esercito.

Il 31 dicembre di ogni anno, il DDPS presenterà, all'attenzione delle commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere, un rapporto intermedio sull'impiego della SWISSCOY.

I dati che figurano nel presente messaggio si riferiscono allo stato alla fine del mese di ottobre 2004.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 10 giugno 1999 costituisce la base legale di diritto internazionale per l'impegno internazionale in Kosovo. In seguito all'approvazione della risoluzione da parte della Repubblica federale di Jugoslavia, tutte le misure previste da tale documento sono da considerare come misure per il mantenimento della pace, comprese quelle che figurano al capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite (azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione).

Conformemente alla risoluzione 1244 dell'ONU, il Consiglio di sicurezza decide «*del dispiegamento in Kosovo di presenze internazionali civili e di sicurezza sotto l'egida delle Nazioni Unite*» (cpv. 5) e autorizza il segretario generale dell'ONU «*a istituire, con l'appoggio delle organizzazioni internazionali competenti, una presenza civile internazionale in Kosovo per crearvi un'amministrazione interinale – nell'ambito della quale la popolazione godrà di un'autonomia sostanziale in seno alla Repubblica federale di Jugoslavia, che assicurerà un'amministrazione transitoria, nonché la realizzazione e la supervisione delle istituzioni democratiche provvisorie d'autoamministrazione, necessarie affinché tutti gli abitanti del Kosovo possano vivere in pace e in condizioni normali.*» (cpv. 10).

Su tale base è stata impiegata la Missione delle Nazioni Unite per un'amministrazione provvisoria in Kosovo (UNMIK, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), unitamente al personale della polizia internazionale e alla KFOR. Il 16 agosto 2004, il danese Søren Jessen-Petersen ha assunto la funzione di inviato speciale dell'ONU per il Kosovo.

1.2 Situazione politica

La comunità internazionale si attiene provvisoriamente alla risoluzione 1244 dell'ONU, che definisce il Kosovo come parte integrante della Repubblica federale di Jugoslavia, rispettivamente dell'entità che le è giuridicamente succeduta, la Serbia-Montenegro. Nella risoluzione la questione dello statuto definitivo del Kosovo è rimasta in sospenso. Quale vaga promessa per il futuro valeva finora la formula «*Standards before Status*». Nel frattempo, per calmare le tensioni, questa formula è stata relativizzata dalla comunità internazionale. Le discussioni sullo statuto del Kosovo inizieranno nel 2005.

Dalla fine dei sanguinosi scontri del mese di marzo 2004, l'UNMIK e la KFOR si vedono confrontate con una situazione mutata. La crisi ha inasprito i fronti tra Serbi, Albanesi e comunità internazionale. A causa del loro comportamento, i rappresentanti civili della comunità internazionale presenti sul posto hanno, in particolare, perso molto del rispetto di cui godevano presso la popolazione. Elementi radicali e criminali cercano di sfruttare a proprio vantaggio questo mutamento della situazione. Un'ulteriore esitazione sulla questione dello statuto del Kosovo potrebbe pertanto

costituire, a livello locale, una seria sfida per la presenza militare e civile internazionale.

Le elezioni parlamentari del 23 ottobre 2004 in Kosovo non hanno portato a cambiamenti significativi nella ripartizione dei seggi. I tre partiti albanesi sin qui dominanti continuano a dividersi in misura praticamente invariata l'80% dei voti; il resto degli elettori ha votato per una trentina di altri partiti, 14 dei quali sono riusciti a entrare in Parlamento. La partecipazione alle elezioni, che la minoranza serba ha in pratica boicottato, è stata del 50%. Le elezioni si sono svolte nella calma.

Da più di un decennio la popolazione albanese e i suoi rappresentanti chiedono unanimemente l'indipendenza di un Kosovo indiviso. Nel corso del 2005, essi attendono un passo decisivo per quanto concerne una soluzione della questione dello statuto. Se nel 2005 la comunità internazionale non affronterà seriamente la questione dello statuto proponendo, in un breve e ben definito lasso di tempo, una soluzione conforme alla concezione della maggioranza albanese della popolazione, potrebbero esservi gravi conseguenze per la situazione in materia di sicurezza in Kosovo.

1.3 Situazione in materia di sicurezza

I disordini violenti del marzo 2004 costituiscono il principale avvenimento in Kosovo dall'ultimo messaggio (del marzo 2003) concernente l'impiego della SWISS-COY. I disordini rappresentano un grave rovescio per gli sforzi internazionali volti alla stabilizzazione e alla normalizzazione della situazione in questa regione. Il decesso non chiarito di giovani Kosovari albanesi nei pressi di Mitrovica verso la metà di marzo ha fornito lo spunto ad alcune decine di migliaia di Albanesi del Kosovo per violente aggressioni contro le minoranze, in primo luogo Serbi del Kosovo. Secondo i dati forniti dall'UNMIK, nel corso degli avvenimenti prodottisi tra il 17 e il 19 marzo 2004, 19 abitanti del Kosovo hanno perso la vita e 954 sono stati feriti. Inoltre, 65 poliziotti internazionali, 58 agenti del *Kosovo Police Service* e 61 militari della KFOR hanno riportato ferite. Circa 730 case di membri di minoranze, principalmente Serbi del Kosovo, e 36 siti religiosi e culturali dei Kosovari serbi, sono stati danneggiati o distrutti, mentre 4500 membri della minoranza serba sono stati scacciati.

Durante due giorni la presenza internazionale ha perso il controllo della situazione in alcune parti del Kosovo. Colte di sorpresa da questa ondata di violenze, l'UNMIK e la KFOR hanno reagito, il più delle volte, troppo tardi e in maniera troppo indecisa. Molti disordini erano diretti anche contro la presenza dell'UNMIK, che molti ritengono responsabile della pessima situazione economica e sociale e dell'assenza di prospettive politiche. A causa di tali avvenimenti l'UNMIK ha subito in primo luogo un importante danno a livello di immagine presso la popolazione del Kosovo, mentre i lavori di pacificazione e di ricostruzione sono stati notevolmente ritardati. L'UNMIK e anche la KFOR hanno tratto le debite conseguenze degli avvenimenti e hanno adottato diverse misure, al fine di essere meglio preparate per il futuro e poter reagire più rapidamente a tali ondate di violenza. Gli avvenimenti hanno evidenziato che in Kosovo gli ambienti estremisti sono in grado di fomentare le tensioni interetniche e di scacciare le minoranze al fine di raggiungere i loro scopi politici.

La Svizzera, molto più della maggior parte degli Stati europei, ha un interesse nazionale diretto per un Kosovo pacifico, sicuro e con prospettive per il futuro. Nell'ambito dell'impegno globale della Svizzera in Kosovo, la SWISSCOY è una componente di elevata importanza nazionale.

2 Il ruolo della KFOR

La missione fondamentale della KFOR, descritta nella risoluzione 1244 dell'ONU del 10 giugno 1999, rimane tuttora valida: la KFOR deve garantire un contesto sicuro e stabile in cui possa aver luogo la ricostruzione sociale, politica ed economica del Kosovo.

2.1 Garantire un contesto sicuro

I violenti scontri del marzo 2004 hanno fornito indicazioni chiare sul fatto che il Kosovo è ancora molto lontano dal poter garantire autonomamente la propria stabilità. Un ulteriore appoggio militare agli sforzi politici a favore della pace e della normalizzazione sociale è irrinunciabile. La Svizzera, come i suoi vicini europei, non ha alcun interesse a una situazione di «*failed state*» in Kosovo che vedrebbe propagarsi la criminalità organizzata e costituirebbe il punto di partenza della destabilizzazione regionale. Non esiste alcuna alternativa a un appoggio sistematico del Kosovo e dell'intera area balcanica con misure civili e militari. Le truppe della KFOR sono indispensabili per garantire un contesto sicuro e appoggiare le organizzazioni internazionali attive in Kosovo. Esse sono parte integrante della politica di consolidamento a lungo termine del Kosovo condotta sotto l'egida dell'ONU.

I disordini violenti che hanno scosso il Kosovo dal 17 al 19 marzo 2004 hanno mostrato che gli organi della polizia kosovara, attualmente ancora in fase di costituzione, non sono tuttora in grado di circoscrivere scontri di media o vasta portata. In un conflitto a forte carattere etnico e in una società che è ancora fortemente basata sulla fedeltà alla famiglia e al clan, la costituzione di forze dell'ordine etnicamente miste e pronte a impegnarsi in maniera imparziale per i membri di tutte le etnie, richiede tempi particolarmente lunghi. Finché queste condizioni quadro predominano, non è possibile rinunciare alla KFOR.

Dal 1° settembre 2004 la KFOR è diretta dal tenente generale francese Yves de Kermabon. Egli è direttamente subordinato al comandante del quartiere generale della NATO di Napoli (*Joint Force Command Naples*). Alla fine ottobre 2004, l'effettivo della truppa ammontava a circa 17 500 militari. In vista delle elezioni parlamentari del 23 ottobre l'effettivo è stato aumentato a breve termine di 2000 unità per passare a 19 500 persone.

Dopo i disordini di marzo, la pianificazione concernente una nuova riduzione della KFOR è dapprima stata sospesa. Tuttavia, a medio termine, la maggior parte degli Stati mirano a ulteriori riduzioni allo scopo di liberare risorse per altre priorità.

Prima e anche dopo i disordini di marzo, inchieste rappresentative e indipendenti hanno stabilito che, tra tutte le istituzioni internazionali in Kosovo, la KFOR gode della fiducia della grande maggioranza della popolazione kosovara. Durante i disordini i militari o le installazioni della KFOR non sono mai stati un obiettivo primario

degli aggressori. Il personale della KFOR è stato aggredito soltanto quando, nell'adempimento del suo compito di protezione di persone, case o beni culturali minacciati, si è interposto tra le parti in conflitto.

2.2 Comportamento della KFOR durante i disordini di marzo

I disordini di marzo hanno messo in risalto i differenti punti deboli nell'approccio di tutti gli attori internazionali impegnati in Kosovo. Per quanto concerne la KFOR si tratta segnatamente dei punti seguenti:

negli ultimi anni si è delineata una certa tendenza, nata dalla volontà di giustificare la già prevista riduzione delle truppe, a voler riconoscere sviluppi positivi anche quando in realtà tali sviluppi non hanno avuto luogo. Questo ottimismo di circostanza ha condotto alla riduzione delle truppe. I segnali d'allarme sono stati individuati, ma non sono stati presi seriamente in considerazione. Si è inoltre constatato che l'integrazione dei differenti strumenti per la raccolta e l'analisi delle informazioni lasciava a desiderare.

Dopo che i disordini si sono estesi a tutto il Kosovo, differenti organi di comando hanno inizialmente reagito in maniera poco coordinata. È poi emerso che vincoli nazionali hanno ostacolato e reso parzialmente impossibile l'impiego adeguato alla situazione degli elementi operativi.

Soltanto un terzo di tutti gli elementi operativi della KFOR era in grado di comportarsi in maniera adeguata alla situazione contro folle aggressive ed era dotato di armi non letali e dei pertinenti equipaggiamenti di protezione individuale. Poiché tutti i contingenti della KFOR, conformemente alle regole d'impiego vigenti (*«Rules of Engagement»*), possono utilizzare le armi da fuoco solo in caso di legittima difesa o di aiuto alla legittima difesa, i manifestanti violenti hanno potuto aggirare efficacemente tali regole d'impiego non appena si sono resi conto che un elemento operativo della KFOR non disponeva di mezzi non letali.

2.3 Punti di forza e successi della KFOR

Singole formazioni operative (*«Task Forces»*) hanno reagito in modo rapido e deciso e hanno potuto calmare o perlomeno regolare rapidamente la situazione nel loro settore di responsabilità. Secondo il rapporto *«Collapse in Kosovo»* dell'*International Crisis Group* relativo ai disordini di marzo, la Brigata multinazionale Centro, composta in prevalenza di truppe scandinave, è quella che ha reagito meglio di fronte agli incidenti.

La TASK FORCE DULJE composta di Tedeschi, Austriaci e Svizzeri, è riuscita a impedire l'attacco di enclavi e quartieri serbi da parte di manifestanti in collera, senza lamentare vittime. Questo successo è frutto anche della buona reputazione di cui godono i militari di questa formazione presso tutte le componenti della popolazione. A ciò si aggiunge il fatto che anche in passato la TASK FORCE DULJE ha sempre reagito in modo rapido e deciso agli atti di violenza dettati da motivi etnici.

Quello che, da parte della KFOR, si è senza dubbio rivelato valido, è stato il rapido arrivo di formazioni di riserva stazionate fuori dal Kosovo. In tal modo la KFOR ha mostrato la sua determinazione e la sua capacità di calmare la situazione con forze superiori. Questo segnale ha condotto dopo due giorni a una rapida diminuzione degli scontri.

2.4 Consequenze militari dei disordini del marzo 2004

Le importanti lacune riscontrate sono state affrontate con determinazione dalla KFOR e dalla maggior parte degli Stati fornitori di truppe. In particolare sono state adottate le misure seguenti:

- intensificazione dell'integrazione di tutti gli elementi di raccolta delle informazioni allo scopo di rendere più efficace tale raccolta e di completare il quadro della situazione.
- Introduzione di un sistema di zone sbarrate già predisposte che, in caso di tensioni, possano facilitare la separazione di manifestanti delle differenti etnie.
- Reazione immediata alle prime avvisaglie di manifestazioni con una rapida e massiccia presenza destinata a soffocare sul nascere i disordini.
- Abilitazione di un maggior numero di contingenti ad adempiere il loro compito di protezione con armi non letali (abilitazione al «*crowd and riot control*») per evitare di doversi trovare di fronte all'alternativa dell'uso delle armi da fuoco o della passività.
- Coinvolgimento sistematico di responsabili locali kosovari nell'ambito di un dialogo istituzionalizzato in materia di sicurezza.
- Esercitazioni più frequenti con riserve operative e strategiche aerotrasportate allo scopo di migliorare la rapida concentrazione di forze nelle aree di tensione.
- Miglioramento dell'equipaggiamento, dei mezzi di condotta e dell'addestramento della polizia locale kosovara per far fronte in maniera più adeguata a dimostrazioni violente.
- Soppressione, da parte degli Stati fornitori di truppe, delle restrizioni nazionali che sinora limitavano la libertà d'azione delle loro formazioni operative.
- Sforzi da parte della KFOR, in collaborazione con l'UNMIK, per migliorare la collaborazione tra gli operatori civili e militari. A tale scopo è stato costituito un *Kosovo Security and Advisory Group* in seno al quale l'UNMIK, le differenti comunità del Kosovo e la KFOR discutono di questioni inerenti alla sicurezza.

Queste misure sono già state concretizzate o sono in fase di realizzazione. La KFOR è ora meglio preparata a circoscrivere rapidamente le ondate di violenza e a impedire situazioni come quelle createsi tra il 17 e il 19 marzo 2004.

2.5

Adeguamenti strutturali della KFOR a lunga scadenza

Vi sono stati adeguamenti degli effettivi della KFOR, poiché in particolare i grandi fornitori di truppe come gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, l'Italia, la Germania e la Francia hanno cercato di liberare formazioni nei Balcani per alimentare altri impieghi militari, segnatamente in Afghanistan o in Iraq. Una compensazione offerta dai maggiori fornitori di truppe per la riduzione della loro presenza locale è stata realizzata mediante la messa a disposizione di battaglioni di riserva stazionati al di fuori del Kosovo, che, in caso di necessità, possono essere trasferiti rapidamente per via aerea.

A causa dei disordini di marzo questa riorganizzazione è stata dapprima interrotta. Se fino a quel momento la graduale riduzione delle truppe avveniva in pratica indipendentemente dalla situazione e secondo un calendario prestabilito, da allora vi è stato un cambiamento di mentalità.

I piani attuali della NATO prevedono che una nuova riduzione della KFOR potrà avvenire soltanto quando la situazione in materia di sicurezza lo consentirà. Parallelamente vi sarà una flessibilizzazione della struttura. Tale flessibilizzazione dovrebbe condurre a medio termine alla rinuncia dell'attuale suddivisione in differenti settori di brigata. A ciò è connessa la rinuncia a diversi livelli gerarchici e la riduzione del numero e dell'entità dei quartieri generali.

Il momento in cui questo processo sarà avviato e la rapidità con la quale esso sarà concretizzato dipenderanno primariamente dagli sviluppi interni al Kosovo nel corso del 2005. Anche con forze ridimensionate, si intende garantire un contesto stabile mediante le misure complementari seguenti:

- riduzione delle attività di sorveglianza stazionarie allo scopo di liberare forze per una condotta operativa più flessibile;
- intensificazione dell'impiego di mezzi di trasporto aereo per il trasferimento di riserve tattiche in tutto il Kosovo;
- presenza di team di collegamento e di sorveglianza stazionari della KFOR che mantengono stretti contatti con la popolazione locale, anche quando nessun altro elemento della KFOR si trova permanentemente nel settore;
- abilitazione di tutte le truppe della KFOR a un comportamento adeguato di fronte a folle aggressive e autorizzazione a impiegare tali truppe nell'intera area di responsabilità della KFOR.

2.6

Ripercussioni sulla SWISSCOY

Le esigenze poste alle unità della KFOR nell'ambito di questo concetto operativo modificato sono già soddisfatte o stanno per essere soddisfatte dalla SWISSCOY. Si tratta segnatamente di quanto segue:

- incremento dell'aliquota di fanteria del contingente a 60 soldati, raggiunto principalmente mediante il ridimensionamento della sezione del genio e la razionalizzazione di elementi logistici;
- impiego periodico di elementi della SWISSCOY come componenti fissi delle riserve tattiche della KFOR;

- controlli della circolazione e delle persone;
- esercizio di posti di osservazione e di punti di controllo;
- impieghi come componente meccanizzata o aerotrasportata in seno alle riserve tattiche della KFOR.

Il distaccamento della polizia militare della SWISSCOY è uno strumento a disposizione del comandante nazionale del contingente svizzero e controlla il rispetto delle prescrizioni in materia di sicurezza e di circolazione o accerta le infrazioni disciplinari commesse da membri del contingente.

Nell'esercizio normale quotidiano, gli agenti della polizia militare, in quanto componenti della compagnia PM trinazionale, assumono compiti di polizia in seno all'intera TASK FORCE. Se necessario, appoggiano le forze di polizia dell'UNMIK nell'ambito di operazioni di vasta portata.

Il distaccamento di trasporto aereo opera dall'ubicazione di Toplicane, che dista circa 5 chilometri da Suva Reka. Questo elemento, composto di personale professionista delle Forze aeree e degli esercizi delle Forze aeree, è assegnato per collaborazione alla TASK FORCE MERKUR, un gruppo di trasporto aereo trinazionale sotto comando tedesco. L'elicottero Super Puma è l'elemento più moderno ed efficiente di tale gruppo misto. Esso trasporta personale e carichi interni ed esterni; può operare di notte e con qualsiasi tempo.

3.2 Esperienze accumulate nel corso dell'impiego della fanteria

Dal rafforzamento della SWISSCOY con una sezione di fanteria nell'ottobre 2002, tale sezione è stata direttamente confrontata a due riprese con manifestanti violenti. Nel novembre 2003 la TASK FORCE DULJE ha garantito la sicurezza di un'operazione dell'UNHCR (*Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*/Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) in relazione con un possibile rientro di profughi serbi, al quale una parte della popolazione locale ha tentato di opporsi con violenza. Con una presenza decisa e un comportamento moderatore, i membri della SWISSCOY sono riusciti a calmare i manifestanti e a ordinarne il ritiro.

Durante i disordini del marzo 2004 la fanteria svizzera, che prestava il suo turno di servizio nella località di Orahovac, ha impedito che un gruppo di Kosovari albanesi in collera desse l'assalto al quartiere serbo. Nonostante i lanci di pietre, che fortunatamente non hanno causato ferite di rilievo, mediante una condotta avveduta la situazione ha potuto essere gradualmente calmata. Grazie a questo impiego l'integrità personale e i beni degli abitanti serbi sono stati preservati.

L'esperienza accumulata in tale impiego, connessa alle conoscenze generali acquisite dalla KFOR, ha indotto il capo dell'esercito, con l'approvazione del capo del DDPS, ad autorizzare l'equipaggiamento supplementare con armi non letali, gas lacrimogeni e proiettili di gomma nonché con equipaggiamenti di protezione individuale. Dall'inizio dell'impiego dell'11° contingente nell'ottobre 2004, la SWISSCOY è pertanto in grado di adempiere alla propria missione anche quando manifestanti ricorrono alla violenza e tentano di aggirare le regole d'impiego vigen-

ti. Si tratta di evitare ai soldati di trovarsi di fronte al dilemma se interrompere l'impiego o fare un uso sproporzionato della forza.

3.3 Rapporti di subordinazione e cooperazione

Tutte le parti della SWISSCOY sono subordinate a un comando svizzero. Le parti che forniscono le loro prestazioni nell'ambito di formazioni multinazionali sono attribuite a quest'ultime per collaborazione.

La SWISSCOY ha acquisito presso tutti i partner presenti sul posto, comprese le rappresentanze diplomatiche svizzere a Pristina e Skopje, un'eccellente reputazione per la professionalità delle prestazioni, la precisione e l'affidabilità. Nel contesto internazionale del contingente, sono particolarmente utili le conoscenze linguistiche di molti membri della SWISSCOY e l'ampio know-how che scaturisce dalle esperienze e dalle attività civili dei nostri militari di milizia.

L'immagine della SWISSCOY in Kosovo è molto buona. La popolazione locale è particolarmente positiva nei confronti dei nostri soldati, ciò che è confermato da gesti, comportamenti e colloqui quotidiani.

3.4 Durata dell'impiego

Dal 1999, l'impiego è stato inizialmente approvato ogni anno dal Consiglio federale. Dal 2001, è approvato ogni due anni dall'Assemblea federale. Nella risoluzione 1244 dell'ONU – contrariamente ad analoghe risoluzioni dell'ONU concernenti gli impieghi per il promovimento della pace, limitate a sei mesi e rinnovate a ritmo semestrale – la presenza internazionale di sicurezza in Kosovo è stata istituita per un periodo di 12 mesi, *«che è prorogato, fin tanto che il Consiglio di sicurezza non decida altrimenti»*.

La durata dell'impiego della SWISSCOY sarà prolungata fino al 31 dicembre 2008. Una conclusione anticipata richiede una decisione del Consiglio federale. Il Consiglio federale informa le commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere conformemente agli articoli 150 e 152 LParl.

Dal 1999, la SWISSCOY è di gran lunga l'impegno più importante della Svizzera nell'ambito del promovimento militare della pace. Vi sono buone ragioni per continuare a partecipare alla KFOR:

- i disordini del marzo 2004 hanno chiaramente mostrato che una solida presenza internazionale di pace è tuttora indispensabile in Kosovo per garantire un contesto stabile e appoggiare le organizzazioni internazionali attive sul posto.
- Il Kosovo si situa in un'area a cui la Svizzera, sia per motivi di politica estera che per motivi di politica di sicurezza, accorda un'elevata priorità. Negli ultimi anni, nessuna regione ha ricevuto più aiuti svizzeri pro capite del Kosovo. Il Consiglio federale è consapevole che tali misure di aiuto non potrebbero continuare senza il mantenimento militare della pace da parte della KFOR.

- Il nostro Paese ha un interesse immediato a partecipare agli sforzi in materia di sicurezza della comunità internazionale in Kosovo, poiché ne trae un importante beneficio diretto per la propria sicurezza.
- La Svizzera ha partecipato sin dall’inizio alla Forza multinazionale di pace KFOR. Un ritiro del contingente svizzero risulterebbe incomprensibile ai nostri partner europei e, in considerazione del costante ed elevato fabbisogno di truppe, potrebbe essere compreso come una mancanza di solidarietà.
- Nelle decisioni dell’8 settembre 2004 relative alla concretizzazione della riforma dell’esercito, il Consiglio federale ha confermato la sua intenzione di rafforzare a medio termine le capacità in materia di sostegno alla pace. Una proroga dell’impiego della SWISSCOY è pertanto opportuna.
- L’invio di militari svizzeri consente di raccogliere conoscenze ed esperienze molto preziose a favore del nostro promovimento militare della pace.

4 Ripercussioni finanziarie e sull’effettivo del personale

4.1 Ripercussioni finanziarie

Poiché dal 1° gennaio 2006 l’impiego della SWISSCOY continuerà con i medesimi compiti e l’attuale effettivo massimo di 220 persone, l’onere finanziario sarà dello stesso ordine di grandezza di quello del 2004, più il rincaro. Tuttavia, dopo un impiego di oltre cinque anni, numerose installazioni del campo devono essere rinnovate. Dal 2006 le spese complessive sono preventivate in circa 37,5 milioni di franchi.

Questa spesa annuale è inferiore di circa 2 milioni di franchi alle spese finanziarie annuali preventivate in origine per gli anni 2004/2005, poiché, grazie a un incremento dell’efficienza, segnatamente nel settore della logistica, e una manutenzione ottimizzata, sono stati possibili dei risparmi.

Sotto la rubrica principale 510.3170.001 «Promovimento della pace», le spese per l’impiego della SWISSCOY sono ripartite come segue:

	Per anno
525.3179.111 Operazioni di mantenimento della pace	
– Spese di base, materiale, rifornimento e sgombero, manutenzione	2 100 000
– Spese d’esercizio, assicurazioni, sussistenza; carburante, comunicazioni, reclutamento	5 000 000
– Acquisizione di prestazioni di volo	3 900 000
– Acquisti di sostituzione	500 000
525.3179.095 Retribuzioni del personale	
– Spese per il personale	24 000 000
– Collaboratori della centrale addetti al progetto	2 000 000
Spese annuali complessive della SWISSCOY dal 2006	37 500 000

4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Con la proroga dell'impiego, l'effettivo massimo di personale della SWISSCOY rimane immutato (220 persone). I posti relativi al progetto creati a suo tempo presso il Centro di competenza SWISSINT (ex Divisione delle operazioni per il mantenimento della pace) per l'impiego della SWISSCOY, sono mantenuti. Le spese per il reclutamento, i contratti, la preparazione all'impiego e l'assistenza connesse con l'impiego di un contingente di questa entità rimarranno sostanzialmente immutate.

4.3 Ripercussioni sull'economia e sui Cantoni

La continuazione dell'impiego della SWISSCOY non ha alcuna ripercussione sull'economia né sui Cantoni.

5 Programma di legislatura

Nel Rapporto del Consiglio federale del 25 febbraio 2004 sul programma di legislatura 2003–2007, il messaggio concernente la proroga dell'impiego della SWISSCOY figura nell'allegato 1 (Programma di legislazione 2003–2007), sotto il punto 3.2 «Sicurezza». Il presente decreto corrisponde senza dubbio all'obiettivo 9 («Garantire la sicurezza») del programma di legislatura, poiché in esso si afferma: *«gli interessi svizzeri in materia di sicurezza devono essere garantiti anche mediante la collaborazione internazionale. Nel settore dell'esercito si tratta di formazione militare, acquisto di materiale di armamento, come pure di singoli interventi mirati per il consolidamento della pace e la risoluzione delle crisi».*

6 Situazione giuridica

6.1 Situazione iniziale

Il 23 giugno 1999 il Consiglio federale ha preso la decisione di principio di partecipare militarmente alla KFOR. Si trattava di un elemento del pacchetto che affronta il grave problema dei profughi e degli sfollati presenti in Svizzera e che prevede un aiuto d'urgenza in Kosovo nonché un contributo alla stabilità della regione. L'impiego della SWISSCOY, deciso il 23 giugno 1999, era originariamente limitato alla fine del 2000. Il 25 ottobre 2000 il Consiglio federale ha deciso la proroga dell'impiego, nella medesima struttura ed entità, fino alla fine del 2001 e il 12 settembre 2001 lo ha ulteriormente prorogato fino alla fine del mese di settembre 2002.

Sulla base della modifica dell'articolo 66 della legge militare (LM), accettata dal popolo svizzero il 10 giugno 2001, l'Assemblea federale ha deciso nel mese di dicembre 2001 di prorogare fino al 31 dicembre 2003 l'impiego del nostro esercito per appoggiare la KFOR. Con decreto federale del 22 settembre 2003 (FF 2003 5995) l'impiego della SWISSCOY è stato prorogato fino al 31 dicembre 2005.

6.2 Costituzionalità

L'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) conferisce all'esercito la missione seguente: *«L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e 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 4 della LM precisa che, nell'ambito della sua missione, l'esercito deve fornire contributi per il promovimento della pace in ambito internazionale.

La costituzionalità del servizio di promovimento della pace è già stata esaminata e accertata a più riprese, nella misura in cui gli impieghi sono volontari (cfr. segnatamente il messaggio a sostegno della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare e del decreto federale sull'organizzazione dell'esercito, FF 1993 IV 1, n. 6.1; H. Meyer, St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, n. marg. 12). In tale contesto non ha alcuna rilevanza il tipo di misure prese in vista della protezione di persone e truppe nonché per l'adempimento del compito, segnatamente per quanto concerne l'armamento. Il Consiglio federale è tuttavia tenuto a verificare caso per caso la compatibilità degli impieghi con le massime in materia di politica estera e di sicurezza, con il diritto della neutralità e con la politica di neutralità del nostro Paese.

6.3 Competenze

Il Consiglio federale, competente per dirigere la politica estera e la politica di sicurezza, può ordinare tempestivamente impieghi per il promovimento della pace nonché stabilire l'equipaggiamento e l'armamento necessari, così come ulteriori misure. Nelle questioni fondamentali, le competenze del Parlamento rimangono tuttavia sempre salvaguardate. Conformemente all'articolo 66b capoverso 3 LM, se l'impiego è armato, il Consiglio federale deve consultare preventivamente le commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere. Inoltre, un impiego armato dev'essere approvato dall'Assemblea federale qualora siano impegnati oltre 100 militari oppure la sua durata sia superiore a tre settimane (art. 66b cpv. 4 LM). Tutti questi aspetti sono presenti nel caso della proroga dell'impiego della SWISSCOY così come esso è proposto nel presente messaggio.

6.4 Forma dell'atto legislativo

Il presente decreto federale costituisce un atto singolo dell'Assemblea federale previsto espressamente da una legge federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). Poiché non stabilisce una norma di diritto né sottostà a referendum, esso è definito decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).