

01.055

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

del 12 settembre 2001

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 Kosovo Force (KFOR).

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

12 settembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 23 giugno 1999, il Consiglio federale ha preso la decisione di principio di appoggiare fino alla fine del 2000 il contingente austriaco (AUCON), impiegato nell'ambito della brigata tedesca della KOSOVO FORCE (KFOR), con una «Swiss Company (SWISSCOY)» di 160 persone al massimo. Il 25 ottobre 2000, il Consiglio federale ha prorogato questo impiego di sostegno alla pace fino alla fine del 2001, mantenendo la medesima struttura ed entità. La base legale per questo impiego era costituita dall'articolo 66 della legge militare (LM). Tale articolo prevedeva che il servizio di promovimento della pace doveva, per principio, essere prestato da persone o truppe non armate. Soltanto singole persone potevano essere autorizzate a utilizzare armi per la propria difesa.

Le esperienze maturate sul posto hanno tuttavia mostrato che le possibilità di impiegare truppe di pace non armate in regioni di crisi sono fortemente limitate per motivi di sicurezza. Questa situazione riguarda direttamente la SWISSCOY. Nel suo messaggio del 27 ottobre 1999, il Consiglio federale ha perciò proposto una modifica dell'articolo 66 LM, affinché, a seconda dell'impiego specifico, l'intero contingente possa essere armato per la propria difesa e adempiere il proprio compito. Il progetto legislativo è stato approvato dal popolo in votazione il 10 giugno 2001 e il Consiglio federale ne ha stabilito l'entrata in vigore per il 1° settembre 2001.

Conformemente al nuovo articolo 66b capoverso 4 LM, che parimenti era oggetto della modifica della legge militare, un impiego armato dev'essere approvato dall'Assemblea federale qualora siano impegnati oltre 100 militari oppure la sua durata sia superiore a tre settimane. Tale è il caso per l'impiego della SWISSCOY proposto nel presente messaggio.

Il decreto federale semplice mira ad autorizzare il proseguimento dell'impiego della SWISSCOY nella forza multinazionale KFOR fino al 30 settembre 2002 con la struttura e l'entità attuali e dal 1° ottobre 2002 al 31 dicembre 2003 con un adeguamento alle mutate condizioni quadro (ottimizzazione dell'armamento).

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 è stata indicata la necessità della cooperazione internazionale. Il servizio di promovimento della pace, in quanto contribuito alla sicurezza internazionale conforme ai nostri interessi, era già una missione dell'esercito dopo il Rapporto 90. In seguito la Svizzera ha offerto a operazioni di questo tipo un contributo prezioso con personale non armato. È stato possibile acquisire conoscenze ed esperienze importanti con l'impiego dei cosiddetti «berretti gialli» (Swiss Headquarters Support Unit, SHQSU) a favore della missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina. Questo impiego si è concluso con successo alla fine del 2000. Dalla metà del 1999, la Swiss Company (SWISSCOY), una compagnia di servizio su misura con elementi di stato maggiore e d'appoggio supplementari, è operativa nell'ambito della KOSOVO FORCE (KFOR), segnatamente per la preparazione di acqua potabile, i trasporti, l'appoggio nell'ambito del servizio sanitario e l'approvvigionamento con carburanti.

Situazione giuridica

Dal punto di vista del diritto internazionale, la base legale per l'impiego della KFOR è costituita dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 10 giugno 1999 e dall'accordo tecnico militare del 9 giugno 1999 tra la KFOR e i Governi della Repubblica federale di Jugoslavia e della Repubblica di Serbia. L'impiego della SWISSCOY è stato autorizzato con decisione del Consiglio federale del 23 giugno 1999, la quale limitava la durata alla fine del 2000 e l'effettivo a 160 persone al massimo. Una decisione del Consiglio federale dell'11 agosto 1999 ha autorizzato il capo del DDPS a concludere con l'Austria un accordo bilaterale riguardante i dettagli della collaborazione della SWISSCOY a favore del contingente austriaco (AUCON). Il Consiglio federale ha inoltre autorizzato la conclusione di un accordo finanziario («Financial Agreement») e di un accordo di partecipazione («Participation Agreement») con la NATO. I due accordi disciplinano i dettagli della collaborazione tra i singoli Stati della KFOR e le questioni inerenti al finanziamento. Il 25 ottobre 2000, il Consiglio federale ha deciso la proroga dell'impiego della SWISSCOY, 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.

Finora, i membri della SWISSCOY, sulla base del vecchio articolo 66 della legge militare (LM), potevano per principio prestare il loro servizio soltanto senz'armi. Conformemente a questa disposizione, era consentito armare per la propria difesa unicamente singole persone.

Il Consiglio federale ha perciò proposto, nel suo messaggio del 27 ottobre 1999 concernente la modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (FF 2000 414), una revisione dell'articolo 66 allo scopo di armare, in funzione dell'impiego e della situazione sul posto, l'intero contingente, affinché possa difendersi e adempiere il compito assegnato. Il progetto è stato approvato il 6 ottobre

2000 da entrambe le Camere nella votazione finale (FF 2000 4481) e accettato il 10 giugno 2001 dal popolo. Il Consiglio federale ha stabilito la sua entrata in vigore per il 1° settembre 2001.

Secondo il diritto anteriore, per ordinare l'impiego della SWISSCOY era competente il Consiglio federale. Conformemente al nuovo diritto in vigore dal 1° settembre 2001, per ogni impiego armato, anche se effettuato nei limiti previsti dal diritto anteriore (armamento di singole persone per la propria difesa), sono applicati i meccanismi di partecipazione parlamentari (art. 66b LM) (cfr. anche il n. 1.2). Nel caso presente, ciò significa che pure per una proroga dell'impiego nella forma attuale fino alla fine del mese di settembre 2002, decisa dal Consiglio federale il 12 settembre 2001, è necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale. Oggetto del presente messaggio è quindi l'approvazione dell'impiego nella forma attuale a partire dalla data dell'entrata in vigore della modifica legislativa fino al 30 settembre 2002 e la continuazione dell'impiego dopo tale data con un armamento rinforzato. Per motivi di personale e di tecnica addestrativa, l'impiego con armamento rinforzato può aver luogo soltanto a partire da quel momento.

Secondo l'articolo 66 LM gli impieghi a favore del promovimento della pace devono fondarsi su un mandato dell'ONU oppure dell'OSCE ed essere conformi ai principi della politica estera e di sicurezza della Svizzera. La partecipazione agli impieghi di sostegno alla pace è volontaria.

Conformemente all'articolo 66a capoverso 1 LM, il Consiglio federale può, in funzione delle necessità e della situazione sul posto, armare per la propria difesa e per l'adempimento del compito le persone e le truppe impiegate. La partecipazione ad azioni di combattimento per l'imposizione della pace è esclusa. Il Consiglio federale determina sulla base del mandato internazionale la composizione e l'armamento del contingente.

Situazione in materia di sicurezza

Nella regione di crisi del Kosovo, la KFOR offre, in stretto coordinamento con il rappresentante del segretario generale dell'ONU per il Kosovo e i suoi organi civili, un contributo decisivo per creare una situazione stabile. Dopo i mutamenti ai vertici della Repubblica federale di Jugoslavia avvenuti nell'autunno 2000, nell'area balcanica la tensione si è certo attenuata, tuttavia negli ultimi mesi il conflitto di carattere etnico – in conseguenza delle attività transfrontaliere di gruppi armati albanesi – si è esteso alla Macedonia. Ciò indica con estrema chiarezza quanto tutti gli Stati della regione siano strettamente interdipendenti sotto il profilo della stabilità della sicurezza interna. La comunità internazionale tenta perciò con grande impegno di impedire l'esplosione di una vera e propria guerra civile in Macedonia.

Nel Kosovo, l'impiego della KFOR, come anche quello della missione dell'ONU in Kosovo (UNMIK), resta necessario per la stabilizzazione a lungo termine.

Risultati ed esperienze

Dalle esperienze fatte dall'inizio dell'impiego della SWISSCOY risulta che la sua integrazione in un reparto multinazionale non pone grandi problemi. Le prestazioni della SWISSCOY sono molto apprezzate da tutti i partner. Le riserve iscritte dalla Svizzera nell'accordo di partecipazione («Participation Agreement») sono rispettate dagli organi di comando multinazionali.

I militari di milizia, che costituiscono gran parte del contingente svizzero, si avvalgono delle loro conoscenze ed esperienze civili, ciò che si riflette positivamente sulla prestazione complessiva del contingente. Simili conoscenze non potrebbero essere messe a profitto, nella medesima misura, da militari di professione.

Le possibilità di impiegare truppe di pace non armate in regioni di crisi sono fortemente limitate per motivi di sicurezza. Nella maggior parte degli attuali impieghi di sostegno alla pace, un armamento per l'autodifesa è indispensabile. A causa delle limitazioni in materia di armamento fissate dal diritto anteriore, la protezione dei militari della SWISSCOY ha dovuto essere assunta dai partner del contingente austriaco e tedesco. Le misure di compensazione offerte dalla Svizzera (per es. il sistema elettronico di sorveglianza) non hanno consentito di equilibrare la mancanza di partecipazione solidale ai compiti di guardia.

1.2 Necessità di un decreto federale

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 si presentano nel caso dell'impiego della SWISSCOY così come proposto nel presente messaggio. In casi urgenti, il Consiglio federale può chiedere l'approvazione dell'Assemblea federale a posteriori.

1.3 Procedura preliminare

La natura dell'affare è tale per cui il presente messaggio non ha potuto essere oggetto di una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate.

2 Parte speciale

2.1 Compiti

Tenendo conto delle limitazioni nazionali, il contingente austriaco AUCON assume, nel settore operativo della KFOR, compiti di sorveglianza, sicurezza, protezione ed eventualmente appoggio.

La SWISSCOY fornisce prestazioni di supporto, in primo luogo a favore dell'AUCON e in via supplementare all'organo multinazionale superiore, la Brigata Sud. Tali prestazioni comprendono:

- partecipazione all'esercizio e alla costruzione del campo comune;
- preparazione e distribuzione di acqua potabile;
- trasporti;
- appoggio nell'ambito del servizio sanitario;

Finora è stato possibile rinunciare a questa opzione in quanto erano a disposizione sufficienti elicotteri da trasporto di altre nazioni. Nel frattempo la situazione è però mutata. Nel settore della Brigata multinazionale Sud, soltanto la Bundeswehr dispone ancora di forze miste dell'aviazione dell'esercito, sul cui appoggio la SWISSCOY in passato ha sempre potuto contare. Questi mezzi di trasporto aereo sono sufficienti per i voli di collegamento, i voli sanitari e i voli di trasporto effettuati di giorno e con buone condizioni meteorologiche. Vi sono per contro limitazioni per quanto riguarda le capacità di trasporto aereo medio in caso di difficili condizioni di visibilità e d'impiego notturno.

Dagli accertamenti effettuati sul posto risulta che questa lacuna potrebbe essere colmata a partire dal mese di ottobre 2002 con un elicottero da trasporto svizzero SUPER PUMA. Ciò aumenterebbe la flessibilità operativa dello squadrone misto dell'aviazione dell'esercito tedesco in montagna e di notte.

Il settore d'impiego si estenderà all'area sotto la responsabilità della KFOR e comprenderà le prestazioni seguenti:

- trasporto di carichi (interni ed esterni);
- trasporto di persone;
- lotta contro gli incendi.

L'impiego avverrà secondo le procedure di volo in vigore in Svizzera. In caso di grave minaccia non saranno effettuati voli. Non è previsto di armare l'aeromobile impiegato.

L'elemento di trasporto aereo svizzero sarà subordinato al comandante svizzero, assegnato per collaborazione allo squadrone dell'aviazione dell'esercito tedesco della Brigata multinazionale Sud e stazionato sul campo d'aviazione di Toplicane, tra Prizren e Suva Reka (cfr. carta allegata). Ciò consentirà l'utilizzazione in comune dell'infrastruttura tecnica esistente e servirà a proteggere il personale e gli apparecchi.

2.4 Entità del contingente e struttura

Per poter continuare ad adempiere i propri compiti attuali e inoltre assumere i nuovi compiti in materia di sicurezza e di trasporto aereo, a partire dal mese di ottobre 2002 l'effettivo della SWISSCOY dovrà essere aumentato. Esso comprenderà 220 persone al massimo.

2.5 Rapporti di subordinazione e collaborazione

I membri della SWISSCOY sono, come finora, subordinanti al comandante del contingente svizzero. Egli dispone del potere disciplinare conformemente al Regolamento di servizio dell'esercito svizzero ed è subordinato al capo dello stato maggiore di condotta del capo dello Stato maggiore generale.

Il capo dello Stato maggiore generale decide in merito alle domande d'impiego dei partner che necessitano di regolamentazioni particolari, se necessario dopo aver consultato il capo del DDPS o eventualmente il Consiglio federale.

2.6 Durata dell'impiego

L'impiego ottimizzato sarà limitato a un periodo di 15 mesi, vale a dire dall'inizio del mese di ottobre 2002 al 31 dicembre 2003. Prima di questa data dovrà essere nuovamente effettuata una valutazione della situazione per stabilire l'ulteriore procedura. Un'eventuale proroga dell'impiego armato della SWISSCOY dopo il 31 dicembre 2003 dovrà essere sottoposta al Parlamento per approvazione, sempre che le condizioni menzionate dall'articolo 66*b* capoverso 4 LM siano ancora adempiute.

Qualora, in questo periodo di due anni, le condizioni sul posto dovessero sostanzialmente mutare, il Consiglio federale procederà a una nuova valutazione della situazione. Il Consiglio federale informerà regolarmente sull'evoluzione della situazione le commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1 Ripercussioni finanziarie

La tabella che segue contiene una stima delle spese per il proseguimento dell'impiego dal 1° gennaio 2002 fino al 31 dicembre 2003 nella forma attuale nonché per la copertura finanziaria degli ulteriori compiti. Le esperienze accumulate finora negli impieghi sono servite da elemento di riferimento. Le spese complessive per i due anni ammontano a 70,5 milioni di franchi, di cui 33 milioni di franchi sono già stati richiesti con il messaggio sul preventivo 2002. Le risorse per l'anno 2003 sono state considerate nel piano finanziario e saranno rese note al Parlamento con il rapporto sul piano finanziario 2003-2005.

Nel compendio delle spese non sono considerati il ripristino del materiale utilizzato dopo la fine di un mandato e i costi del carburante (circa 850 franchi per ora di volo) per l'impiego del SUPER PUMA. Segnatamente i costi del carburante sono già contenuti nel preventivo del DDPS e nel piano finanziario del DDPS, poiché il budget delle ore di volo non è per principio modificato dal mandato della SWISSCOY.

Le spese per l'impiego della SWISSCOY sotto la rubrica principale 510.3170.001 "Promovimento della pace" si ripartiscono come segue:

	2002		2003
	1° gennaio- 30 settembre	1° ottobre- 31 dicembre	1° gennaio- 31 dicembre
510.3179.111			
Operazioni di mantenimento della pace			
Spese di base, materiale, rifornimento e sgombero, sicurezza del campo	4 125 000	2 085 000	5 560 000
Spese d'esercizio, assicurazioni	1 500 000	725 000	2 900 000
Acquisizione di prestazioni di volo	2 850 000	950 000	3 900 000
Emolumenti, tasse, spese di viaggio	75 000	25 000	100 000
Civil Military Co-operation (CIMIC)	375 000	125 000	500 000
Distaccamento di elicotteri (costi supplementari, senza i costi dell'esercizio di volo)	0	515 000	165 000
510.3179.095 Retribuzioni del personale			
Spese per il personale	12 000 000	5 500 000	22 000 000
Collaboratori della centrale addetti al progetto	1 425 000	725 000	2 375 000
TOTALE SWISSCOY	33 000 000		37 500 000
TOTALE SWISSCOY 2002 / 2003		70 500 000	

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La capacità di assicurare la protezione del contingente e il distacco di trasporto aereo richiedono un adeguamento dell'effettivo del contingente che, a partire dal mese di ottobre 2002 sarà di 220 militari al massimo. Al fine di conseguire un miglioramento dell'identificazione dei candidati con i loro compiti, le funzioni militari speciali saranno ricoperte da personale militare già istruito in scuole e corsi dell'esercito.

L'aumento dei lavori amministrativi richiede cinque posti supplementari per gli addetti al progetto presso la Divisione delle operazioni per il mantenimento della pace dello Stato maggiore generale. Tali posti saranno compensati internamente al DDPS. Inoltre, presso il Centro d'istruzione delle operazioni per il mantenimento della pace sono necessari temporaneamente (ossia due volte l'anno per otto settimane) cinque militari di professione (ufficiali o sottufficiali superiori) e 20 quadri a contratto temporaneo.

4 Programma di legislatura

Nel Rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 del 1° marzo 2000, il progetto non è menzionato in dettaglio, ma è annunciato sotto l'obiettivo 2 «Sviluppare la presenza svizzera nella politica estera e di sicurezza nei settori del promovimento

della pace [...]», R 3 «Impegno multilaterale e bilaterale a favore del promovimento della pace e della gestione dei conflitti – Impegno svizzero nei Balcani» (FF 2000 2037 segg.).

5 Forma dell'atto da adottare

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.)

Per il periodo dell'impiego tra l'entrata in vigore della modifica legislativa e il decreto dell'Assemblea federale si tratta di un caso di approvazione successiva. Il Consiglio federale ritiene che non sarebbe oggettivamente ragionevole interrompere l'impiego in corso e che in questo senso sono soddisfatte le condizioni per una approvazione successiva (art. 66b cpv. 4 LM). L'Assemblea federale è libera di decidere l'applicazione della procedura parlamentare speciale secondo l'articolo 11 capoverso 2 delle legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11, deliberazione dei due Consigli nella stessa sessione, per esempio nella sessione invernale 2001). Contro un'interruzione dell'impiego fino all'approvazione parlamentare depone anche il fatto che si intende continuare l'impiego nella sua forma attuale fino alla fine del mese di settembre 2002.

Carta della regione del Kosovo



2984