15.024

**Messaggio
a sostegno del decreto federale concernente gli impieghi
dell'esercito in appoggio alle autorità civili**

del 25 febbraio 2015

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice concernente gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili.

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

25 febbraio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere (missione Amba Centro) e per le misure di sicurezza nel traffico aereo (missione Tiger) devono essere prorogati, come soluzione transitoria, fino all'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2018.

Situazione iniziale

Il rapporto sulla politica di sicurezza del 2010 e il rapporto in adempimento del postulato Malama hanno chiarito le questioni fondamentali in merito al futuro della protezione delle rappresentanze straniere e delle organizzazioni internazionali (protezione delle ambasciate). Le modifiche raccomandate al riguardo saranno concretizzate nel quadro delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito. Fino alla loro concretizzazione, è necessario prorogare la soluzione transitoria, poiché i Cantoni di Berna, Ginevra e Vaud, nonché la città di Zurigo, non sono ancora in grado di sostituire tutti i militari con agenti di polizia o agenti incaricati della protezione delle ambasciate.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale chiede all'Assemblea federale di prorogare fino all'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, ma per tre anni al massimo (dal 2016 al 2018), gli impieghi dell'esercito a sostegno delle missioni Amba Centro e Tiger. Tale proroga è in sintonia con le raccomandazioni formulate il 2 maggio 2014 dalla piattaforma politica della Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

Per quanto riguarda la protezione delle ambasciate, si intende mantenere al medesimo livello del 2015 il numero dei militari impiegati nel 2016 (80 al massimo) e ridurlo a 44 a partire dall'inizio del 2017.

Per quanto riguarda le misure di sicurezza nel traffico aereo, si intende mantenere a 10 al massimo il numero dei militari della Sicurezza militare e del distaccamento speciale della polizia militare impiegati come incaricati della sicurezza a bordo di aerei di linea («air marshal»).

Nel 2015 e 2016, le spese inerenti alla protezione delle rappresentanze straniere ammonteranno in totale a 40,49 milioni di franchi l'anno, di cui 37,19 milioni a carico della Confederazione e 3,30 milioni a carico dei Cantoni. Dal 2017, tali spese ammonteranno a circa 41,2 milioni di franchi, di cui 37,45 milioni a carico della Confederazione e 3,75 milioni a carico dei Cantoni.

Per quanto riguarda le misure di sicurezza nel traffico aereo, le spese ammonteranno a 900 000 franchi l'anno.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Problematica

Con il decreto federale dell'11 dicembre 2012¹ concernente gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili, l'Assemblea federale ha approvato la proroga fino al 31 dicembre 2015 al più tardi degli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere (missione Amba Centro) e per le misure di sicurezza nel traffico aereo (missione Tiger).

L'esercito appoggia le autorità civili nell'adempimento di determinati compiti, segnatamente nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e nella gestione di altre situazioni straordinarie. Conformemente alla ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale, l'onere di tali compiti in materia di sicurezza è assunto principalmente dai Cantoni. L'esercito è impiegato soltanto nei casi in cui occorre far fronte a sovraccarichi di lavoro. In quanto strumento di politica di sicurezza della Confederazione, esso non ha alcuna competenza autonoma in materia di sicurezza interna.

Da anni le questioni relative alla sicurezza interna destano grande attenzione; al centro dell'interesse vi sono la prassi legislativa della Confederazione e la strutturazione della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nel campo della sicurezza interna.

Il nostro rapporto del 2 marzo 2012² in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010 (Sicurezza interna: chiarire le competenze) esamina il disciplinamento costituzionale delle competenze e la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni nel campo della sicurezza interna. Il rapporto fornisce una panoramica della situazione in materia di sicurezza interna, propone miglioramenti nella ripartizione delle competenze tra gli organi incaricati della sicurezza e raccomanda un adeguamento delle basi legali.

Gli organi della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) sono stati coinvolti nell'elaborazione del presente progetto. Le discussioni tra la Confederazione, i Cantoni interessati e la città di Zurigo sul futuro degli impieghi dell'esercito avvengono in seno a detti organi.

1.1.2 Protezione delle rappresentanze straniere

Spetta in primo luogo ai Cantoni garantire sul proprio territorio la sicurezza delle persone e degli edifici che sono protetti dal diritto internazionale pubblico. La Confederazione consiglia, coordina e fornisce appoggio dove necessario. Questa ripartizione è stata confermata nel rapporto in adempimento del postulato Malama. Per la protezione delle rappresentanze straniere, i corpi di polizia dei Cantoni di Berna,

¹ FF 2013 233

² FF 2012 3973

Ginevra e Vaud, come pure della città di Zurigo, collaborano con l'esercito. Soltanto la città di Zurigo dispone di un corpo di polizia comunale che, su mandato del Cantone, adempie gli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico all'interno del territorio urbano. Negli altri Cantoni, per motivi organizzativi (polizia unificata a Berna e Ginevra) o geografici (Vaud), tale obbligo è di competenza della polizia cantonale.

Dal 1994 al 1998 sono stati impiegati esclusivamente agenti della Sicurezza militare (allora agenti del Corpo della guardia delle fortificazioni). Dal 1999 sono state impiegate per la prima volta truppe in corso di ripetizione. Dal 2010 la protezione è fornita esclusivamente da agenti della Sicurezza militare e da militari in ferma continuata della fanteria in servizio d'appoggio. Si tratta di un compito che deriva dagli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico e si fonda sull'articolo 1 capoverso 3 della legge federale del 3 febbraio 1995³ sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM) e sull'ordinanza del 3 settembre 1997⁴ sull'impiego della truppa per la protezione di persone e di beni (OPPB). Conformemente dell'articolo 28 capoverso 2 della legge federale del 21 marzo 1997⁵ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), la Confederazione accorda ai corpi di polizia interessati un'indennità per le spese da questi sostenute per l'adempimento degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico.

A causa di difficoltà di reclutamento, a Ginevra sono attualmente impiegati agenti di polizia, assistenti di sicurezza (*assistants de sécurité publique*), agenti di sicurezza privati nonché agenti della Sicurezza militare e militari in ferma continuata. Nel Cantone di Vaud si trova soltanto un'opera da proteggere; la sua protezione è assicurata da agenti di polizia e da agenti di sicurezza. A Berna sono impiegati assistenti di polizia, agenti della Sicurezza militare e militari in ferma continuata. A Zurigo sono impiegati agenti di polizia e della Sicurezza militare.

Il rapporto in adempimento del postulato Malama segnala che l'impiego di forze di sicurezza private deve avvenire con cautela dopo accurata valutazione della situazione. Questa prassi costituisce tuttavia una soluzione transitoria per i Cantoni che stanno completando il rafforzamento delle loro forze di sicurezza.

Come illustrato dalla tabella che segue, la proroga attuale (dal 2013 al 2015) è stata accompagnata da una riduzione graduale del personale della Sicurezza militare (Sic mil) e dei militari in ferma continuata (MFC) messi a disposizione dei Cantoni.

	2013		2014		2015		Gen. 2016		Gen. 2017	
	Sic mil	MFC								
Ginevra	45	18	18	18	18	18	18	18	6	6
Berna	24	18	24	18	20	–	20	–	12	12
Zurigo	24	–	18	–	18	–	18	–	8	–
Totale	93	36	60	36	56	18	56	18	26	18

³ RS 510.10

⁴ RS 513.73

⁵ RS 120

La piattaforma politica della RSS ha confermato il 2 maggio 2014 che i Cantoni e l'esercito desiderano continuare la loro collaborazione dopo il 2016 e che occorre assicurare il mantenimento delle competenze. L'obiettivo è salvaguardare il know-how specifico necessario per questo tipo di compiti. Il mantenimento delle competenze dovrà essere disciplinato nel quadro legale relativo all'ulteriore sviluppo dell'esercito (art. 61 LM)⁶, sul quale dovranno fondarsi le nuove convenzioni con i Cantoni.

Dopo l'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, prevista per il 1° gennaio 2017, l'obiettivo sarà ridurre il fabbisogno di personale della Sicurezza militare a una presenza minima tale da garantirle il mantenimento delle corrispondenti competenze. Il rapporto in adempimento del postulato Malama ha in effetti confermato che la salvaguardia della sicurezza interna è un compito dei Cantoni e che di conseguenza occorre evitare che gli impieghi sussidiari dell'esercito in appoggio alle autorità civili erodano la competenza dei Cantoni nel campo della sicurezza interna. Per il 2016 l'esercito potrà comunque assicurare il medesimo livello di prestazioni previsto per il 2015, una soluzione transitoria per i Cantoni che non sono ancora in grado di sostituire tutti i militari con agenti di polizia o agenti incaricati della protezione delle ambasciate che occorre prima selezionare e formare.

In data 29 giugno 2011⁷ abbiamo deciso che il livello di protezione attuale deve essere mantenuto e che le rappresentanze particolarmente esposte devono continuare a essere sorvegliate in permanenza. Tuttavia, le soluzioni auspiccate a partire dal 2013 per l'attuazione di tale decisione non dovevano avere *alcuna incidenza sul budget*. In concreto, come raccomandato dalla piattaforma politica della RSS, il disciplinamento che prevede che il 90 per cento dei costi sono assunti dalla Confederazione deve rimanere immutato.

1.1.3 Misure di sicurezza nel traffico aereo

Dal 2001 l'esercito è impiegato in servizio d'appoggio a favore delle misure di sicurezza nel traffico aereo. Le relative basi legali sono l'articolo 1 capoverso 3 LM, l'articolo 12 capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948⁸ sulla navigazione aerea (LNA) nonché gli articoli 122c e 122e dell'ordinanza del 14 novembre 1973⁹ sulla navigazione aerea (ONA).

Attualmente, membri dei corpi di polizia, del Corpo delle guardie di confine, della Sicurezza militare e del distacco speciale della polizia militare nonché anche personale formato dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) sono impiegati in qualità di incaricati della sicurezza a bordo di velivoli di linea (*air marshal*). Per tale scopo è possibile impiegare, al massimo, dieci membri della Sicurezza militare e del distacco speciale della polizia militare. I corpi di polizia appoggiano gli impieghi di agenti di sicurezza nel traffico aereo, ma non sono in grado di mettere a

⁶ Cfr. messaggio del 3 set. 2014 concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito, FF **2014** 5939

⁷ Cfr. messaggio del 2 marzo 2012 a sostegno del decreto federale concernente gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili, FF **2012** 3209, in particolare 3213, 3216 e 3220

⁸ RS **748.0**

⁹ RS **748.01**

disposizione più della metà del personale necessario. Fedpol dipende dunque dall'appoggio del Corpo delle guardie di confine e della Sicurezza militare.

Secondo fedpol non vi è alcuna disposizione internazionale di obbligatorietà generale sulle misure di sicurezza nel traffico aereo: ogni Stato adotta le misure che ritiene opportune contro il potenziale di ricatto inerente ai dirottamenti aerei o contro gli attentati sugli aerei.

Gli impieghi possono riguardare tutte le compagnie aeree immatricolate in Svizzera; nella prassi circa il 95 per cento delle prestazioni nell'ambito della sicurezza sono fornite a favore di Swiss. Fedpol la ritiene particolarmente minacciata poiché è la compagnia aerea associata più frequentemente alla Svizzera. Nel mondo, una trentina di Paesi impiegano incaricati della sicurezza a bordo di aerei di linea, in Europa ad esempio Francia, Germania, Austria, Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Romania, al di fuori dell'Europa ad esempio Israele, USA, Canada, Australia, Cina e Giappone.

1.2 La situazione di minaccia

1.2.1 Rappresentanze straniere

Tra i compiti in materia di politica di sicurezza vanno annoverati anche gli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico, che incombono principalmente ai Cantoni. Nell'ambito delle sue competenze costituzionali (art. 54 cpv. 1 e art. 57 cpv. 2 della Costituzione federale¹⁰ [Cost.]), la Confederazione deve però garantire che siano adottate tutte le misure necessarie al rispetto degli impegni internazionali della Svizzera.

Secondo la LMSI, fedpol è competente per l'analisi permanente della minaccia in relazione alla protezione delle rappresentanze straniere e delle sedi di organizzazioni internazionali. Le analisi della situazione, eseguite in collaborazione con altri servizi della Confederazione tra cui il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), considerano numerosi parametri e indicatori. Fra questi figurano, oltre ai valori statistici, le analisi delle relazioni politiche, le valutazioni di avvenimenti recenti, del contesto, dei potenziali e delle intenzioni di gruppi in Svizzera, tenendo debitamente conto anche di indizi di pericoli accresciuti.

Gli avvenimenti dell'11 settembre 2001 negli USA e, successivamente, altri attentati contro l'Occidente si ripercuotono ancora oggi sulla situazione di minaccia per le infrastrutture diplomatiche. La comunità internazionale non è sinora riuscita ad arginare il potenziale dei gruppi terroristici radicali. Tuttavia, la Svizzera non dovrebbe rappresentare nemmeno in futuro uno dei principali obiettivi dei gruppi terroristici. Ciò nonostante, sussiste sempre il pericolo che qualche cellula di estremisti possa diventare attiva. Tra i possibili obiettivi rientrano in particolare le rappresentanze degli alleati degli USA nella lotta contro il terrorismo.

In Svizzera vi sono peraltro numerosi gruppi estremisti stranieri in grado di manifestarsi in qualsiasi momento con azioni violente. Per la situazione in materia di sicurezza, anche il comportamento di gruppi politici ed etnici propensi alla violenza rappresenta una minaccia. Un'ulteriore radicalizzazione delle differenti rivendicazioni politiche non può essere esclusa a priori. La propensione alla violenza di questi

¹⁰ RS 101

attori potrebbe perciò, in relazione con vari temi e conflitti nel mondo ma anche in Svizzera, sfociare in azioni violente.

Le rappresentanze di Stati in zone di conflitto o di Paesi impegnati in conflitti rimangono quelle più a rischio sia in Svizzera che nel resto dell'Europa. Inoltre, sono esposte a rischi generalmente elevati le grandi Potenze, le altre Potenze nucleari, le nazioni impegnate militarmente all'estero e i Paesi con opposizioni interne violente. I conflitti internazionali, nazionali o regionali continuano a offrire agli ambienti violenti l'occasione di manifestare le loro richieste politiche attirando l'attenzione dei media.

Il conflitto in Ucraina e soprattutto i cambiamenti nel Vicino Oriente dopo la Primavera araba hanno fatto sì che cittadini di questi Paesi residenti in Svizzera abbiano manifestato a più riprese, anche presso le rappresentanze diplomatiche. A causa della lotta dei jihadisti dello Stato islamico in Siria e Iraq, la minaccia rappresentata da eventuali jihadisti di ritorno in Svizzera si è ulteriormente aggravata. Simili avvenimenti hanno sottolineato la necessità delle misure di sicurezza adottate nei confronti delle rappresentanze straniere dei Paesi che fanno parte della coalizione contro lo Stato islamico e, inoltre, hanno comportato a seconda della situazione adeguamenti di tali misure. Per i focolai di conflitto nel mondo non si prevede a medio termine alcuna distensione duratura, così che occorre presupporre che la minaccia continuerà a essere elevata.

1.2.2 Sicurezza del traffico aereo civile

L'Ufficio federale di polizia è pure competente per l'analisi permanente della minaccia per quanto concerne gli impieghi di addetti alla sicurezza nel traffico aereo. A tale riguardo, fedpol e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) considerano che il livello della minaccia rappresentata dalle cellule terroristiche o da individui radicalizzati con motivazioni personali continua a rimanere elevato. Il traffico aereo resta un obiettivo privilegiato. Nei controlli di sicurezza degli aeroporti esteri saranno sempre possibili falle dovute ai differenti standard di qualità applicati dalle autorità di sicurezza. Come mostra il passato, organizzazioni o gruppi terroristici e individui isolati approfittano di questi punti deboli. Inoltre, quale obiettivo di attentati o dirottamenti potrebbero entrare in considerazione sia aerei passeggeri che aerei da carico. Sono da considerarsi un ulteriore rischio per la sicurezza le diverse regioni di crisi del Vicino e Medio Oriente nonché dell'Africa che, a causa dell'insufficienza dei controlli di sicurezza nei rispettivi aeroporti, rappresentano una minaccia per il traffico aereo, come evidenziano diversi tentativi di attentato degli ultimi anni.

Il traffico aereo continua a rappresentare un obiettivo privilegiato di attentati. Gli attentati contro aerei hanno un alto valore simbolico e un elevato impatto mediatico. Inoltre, gli attentati perpetrati nel traffico aereo possono causare un numero elevato di vittime. Per queste ragioni è necessario mantenere immutato il livello delle misure di sicurezza nel settore del traffico aereo civile per garantire una dissuasione e una protezione efficaci degli aerei, del personale navigante e dei passeggeri.

1.3 Esigenze e richieste degli organi civili

1.3.1 Protezione delle rappresentanze straniere

Anche dopo il 2015 i Cantoni di Berna, Ginevra e Vaud, nonché la città di Zurigo, continueranno ad avere il compito di garantire la sicurezza delle rappresentanze straniere sul proprio territorio. Il 29 giugno 2011 abbiamo deciso di mantenere il livello di protezione attuale. Al riguardo vi è un'intesa con i Cantoni e la città di Zurigo; le loro esigenze sono state chiarite nel quadro della RSS.

Per quanto riguarda i costi, se gli agenti della Sicurezza militare sono sostituiti da assistenti di polizia, i costi per la protezione delle ambasciate rimangono complessivamente invariati.

Anche se l'impiego di forze di sicurezza private avviene ancora nel Cantone di Ginevra e di Vaud, vi si oppongono tuttavia motivi istituzionali e d'esercizio. I compiti sovrani vanno assunti da personale dei corpi di polizia o dall'esercito, non da privati. In caso di eventi particolari, si pone inoltre il problema che le forze di sicurezza private non possono essere integrate nelle reti di radiocomunicazione della polizia per motivi inerenti alla protezione dei dati. Come soluzione transitoria o per sopperire a breve termine agli effettivi insufficienti, le forze di sicurezza private rappresentano tuttavia un prezioso complemento.

1.3.2 Misure di sicurezza nel traffico aereo

Con lettera del 10 dicembre 2014 alla segretaria generale del DDPS, la direttrice di fedpol ha chiesto di prorogare, nell'entità attuale, l'impiego della Sicurezza militare per le misure di sicurezza nel traffico aereo. Una domanda dei Cantoni non è necessaria, poiché la responsabilità di tali impieghi incombe al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

1.4 La regolamentazione transitoria proposta

1.4.1 Impiego dell'esercito per la protezione delle rappresentanze straniere

Proponiamo:

1. di prorogare un'ultima volta l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili quale soluzione transitoria fino all'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2018;
2. d'impiegare nel 2016 il medesimo numero di militari impiegati nel 2015 (80 al massimo) e ridurre il loro numero a 44 a partire dal 1° gennaio 2017 (stesso numero anche nel 2018);
3. dopo l'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, d'impiegare in questo settore un numero di militari tale da garantire all'esercito il mantenimento delle competenze.

Queste richieste sono appoggiate dalla piattaforma politica della RSS.

1.4.2 **Impiego dell'esercito per la sicurezza nel traffico aereo**

Proponiamo di:

1. prorogare l'impiego dell'esercito per la sicurezza nel traffico fino all'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2018;
2. mantenere a 10 il numero massimo di agenti impiegati della Sicurezza militare e del distaccamento speciale della polizia militare.
3. dall'entrata in vigore delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito, tenere un certo quantitativo di militari per assicurare all'esercito le necessarie competenze in questo ambito.

Queste richieste sono appoggiate dalla piattaforma politica della RSS.

Il supporto all'istruzione fornito dalla Sicurezza militare proseguirà. Al riguardo occorre garantire che gli istruttori stessi possano acquisire l'esperienza operativa necessaria. Il numero totale di 10 persone impiegate comprende sia incaricati della sicurezza a bordo di aerei di linea sia quelle degli istruttori incaricati di istruirli.

2 **Ripercussioni sull'effettivo del personale e ripercussioni finanziarie**

2.1 **Protezione delle rappresentanze straniere**

Conformemente alla nostra decisione del 29 giugno 2011 il livello di protezione deve essere mantenuto. Di conseguenza, il numero complessivo delle unità di personale impiegate rimarrà invariato, mentre l'effettivo dei militari sarà ridotto a 44 al massimo. Il numero di agenti di polizia e di assistenti di polizia impiegati dovrà dunque essere aumentato. Inoltre, conformemente alla decisione in questione, la proroga della protezione delle ambasciate non dovrà avere alcuna incidenza sul budget (della Confederazione), ossia non dovrà causare costi supplementari. Lo scopo è di evitare di ricorrere a agenti di sicurezza privati. Tuttavia questa prassi non può essere completamente esclusa, poiché in situazioni eccezionali per i Cantoni rappresenta una soluzione transitoria.

Personale e costi per Confederazione e Cantoni

	2015/2016		dal 2017	
	Numero	Totale (milioni di fr.)	Numero	Totale (milioni di fr.)
1. Unità di personale civile impiegata				
Agente di polizia 125 000 fr./anno	133	16,63	176	22,00
Assistente di polizia 125 000 fr./anno	124	15,50	124	15,50
Agente di sicurezza privato 70 000 fr./anno	13	0,91	–	–

	2015/2016		dal 2017	
	Numero	Totale (milioni di fr.)	Numero	Totale (milioni di fr.)
Totale dei costi salariali del personale civile		33,04		37,50
Quota della Confederazione (90 %)		29,74		33,75
Quota dei Cantoni (10 %)		3,30		3,75
2. Unità di personale militare impiegata				
Agente della Sicurezza militare a 125 000 fr./anno (90 000 fr. costi salariali, 35 000 fr. spese)	56	7,00	26	3,25
Militari in ferma continuata 25 000 fr./anno	18	0,45	18	0,45
Costi totali del personale militare		7,45		3,70
Quota della Confederazione (100 %)		7,45		3,70
Quota dei Cantoni (0 %)		–		–
Costi globali		40,49		41,20
Quota della Confederazione		37,19		37,45
Quota dei Cantoni		3,30		3,75

La Confederazione versa inoltre un contributo unico di 45 000 franchi per il primo equipaggiamento di ciascun assistente di polizia.

La riduzione dell'impiego dell'esercito comporta maggiori oneri finanziari per i Cantoni, che però possono chiedere il rimborso nella misura del 90 per cento alla Confederazione. Almeno fintanto che verranno impiegate contemporaneamente anche truppe, queste indennità sono a carico del preventivo del DDPS conformemente alla nostra decisione del 2 marzo 2012; a tale scopo sono state trasferite al DDPS voci di credito in precedenza gestite dal DFGP. Le risorse per le spese straordinarie dei Cantoni e delle città in materia di protezione sono compresi nel piano finanziario (credito Difesa A2310.0449). Per contro, risultano risparmi per 3,75 milioni di franchi per quanto riguarda la Sicurezza militare nella protezione delle rappresentanze estere (riduzione di 30 agenti della Sicurezza militare a 125 000 franchi l'anno ciascuno; questi costi rimangono poiché il personale in questione sarà impiegato per altri compiti).

2.2 Misure di sicurezza nel traffico aereo

Per le misure di sicurezza nel traffico aereo il numero degli agenti della Sicurezza militare e del distacco speciale della polizia militare è passato a 10 dal 1° gennaio 2015. Essi sono impiegati unicamente come incaricati della sicurezza a bordo di aerei di linea. Il DDPS assume i costi salariali di tali agenti in quanto, sulla base del rapporto di lavoro contrattuale con la Confederazione, sono considerati personale militare. I costi salariali ammontano attualmente a 0,9 milioni di franchi

(10 × 90 000 fr.). Le spese del DDPS potranno quindi essere coperte, come finora, nel quadro dei crediti stanziati. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni assumerà, come sinora, la maggior parte delle spese per le indennità, i trasporti e l'alloggio.

2.3 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

L'esecuzione del decreto federale proposto compete alla Confederazione e interessa i Cantoni e i Comuni soltanto nella misura in cui i Cantoni di Berna, Ginevra e Vaud nonché la città di Zurigo dovranno assumersi ciascuno il 10 per cento dei costi dovuti all'incremento dell'effettivo di forze di polizia impiegate per la protezione delle rappresentanze straniere. Poiché l'effettivo delle forze di polizia impiegate aumenterà a 300 persone nel 2017 e non saranno più impiegati agenti di sicurezza privati se non in situazioni eccezionali, per i Cantoni risulteranno costi supplementari pari a 3,75 milioni di franchi.

2.4 Ripercussioni sull'economia

L'esecuzione del decreto federale proposto non ha ripercussioni rilevanti sull'economia.

3 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è esplicitamente menzionato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012 sul programma di legislatura 2011–2015¹², ma figura sotto «Altri oggetti» del messaggio concernente gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili. L'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore delle autorità civili è conforme all'obiettivo 13 del programma di legislatura («gli strumenti d'individuazione precoce e di lotta contro rischi e minacce [in materia di politica di sicurezza] sono applicati efficacemente»).

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

La Costituzione assegna la responsabilità della salvaguardia della sicurezza interna, e di conseguenza anche della tutela della sicurezza delle rappresentanze straniere e delle sedi delle organizzazioni internazionali in Svizzera, in primo luogo alle autorità civili dei Cantoni. La Confederazione è tuttavia tenuta a stabilire il corrispondente livello di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico e ad appoggiare i Cantoni nel limite delle proprie possibilità se essi non sono in grado di garantire tale livello di protezione.

¹¹ FF 2012 305

¹² FF 2012 6413

La Costituzione non esclude tassativamente l'esercito da compiti nel settore della salvaguardia della sicurezza interna. L'articolo 58 capoverso 2 Cost. indica espressamente che l'appoggio alle autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna è un compito dell'esercito e lascia al legislatore la possibilità di assegnare all'esercito ulteriori compiti. È riconosciuto che il ruolo dell'esercito in questo settore è di natura sussidiaria. Ciò risulta in particolare dal fatto che l'impiego dell'esercito compete alla Confederazione, mentre l'esercizio della vera e propria sovranità in materia di polizia è di principio da sempre considerata una competenza fondamentale dei Cantoni.

4.2 Sussidiarietà

L'impiego sussidiario dell'esercito a favore della sicurezza interna è subordinato a due condizioni (art. 58 cpv. 2 secondo periodo Cost.; art. 1 cpv. 3 e art. 67 cpv. 2 LM): da un lato, deve sussistere una situazione straordinaria e, dall'altro, tutti i mezzi civili idonei devono essere impiegati a ogni livello ed essere insufficienti dal punto di vista del personale, del materiale o del tempo per affrontare la situazione. Il vero e proprio sforzo principale è quindi sostenuto dai Cantoni e l'esercito è impiegato unicamente in via sussidiaria in caso di carichi di lavoro straordinari. Anche se negli ultimi anni si è derogato a questa regola, è comunque sempre stata sottolineata la sussidiarietà di tali impieghi.

Un impiego permanente dell'esercito nel quadro di un servizio d'appoggio, ossia un impiego di durata indeterminata nel quadro dei compiti fondamentali in materia di polizia di sicurezza, è controverso sotto il profilo costituzionale poiché vige il principio secondo cui i compiti permanenti devono essere adempiuti dalle forze di polizia senza ricorrere all'esercito. Spetta in primo luogo ai Cantoni garantire sul proprio territorio anche la sicurezza delle persone e degli edifici che sono protetti dal diritto internazionale pubblico. Per la protezione delle rappresentanze straniere i corpi di polizia dei Cantoni di Berna, Ginevra e Vaud nonché della città di Zurigo collaborano con l'esercito.

Un impiego dell'esercito nei limiti qui proposti è conforme alla prassi sinora adottata. Tale prassi non è stata contestata dal Parlamento, che l'ha riconfermata a più riprese.

4.3 Durata degli impieghi

Il principio della sussidiarietà implica di regola una limitazione temporale dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio. Il rapporto in adempimento del postulato Malama rileva che, sotto il profilo costituzionale, impiegare in permanenza (ossia per una durata indeterminata) l'esercito in servizio d'appoggio risulta problematico perché un simile impiego non soddisfa più il criterio della sussidiarietà. Quando si tratta di rispettare gli obblighi internazionali della Svizzera, la Confederazione deve tuttavia disporre di mezzi per rimediare a eventuali carenze di un Cantone, qualunque ne sia il motivo. Nel quadro dell'impiego dell'esercito, il rapporto invita dunque a valutare l'opportunità di modificare la LM per dare una base legale più solida agli impieghi sussidiari in servizio d'appoggio. I chiarimenti raccomandati al riguardo avverranno nell'ambito delle basi legali relative all'ulteriore sviluppo dell'esercito.

4.4 Poteri di polizia e impiego delle armi da fuoco

Per le truppe impiegate, i poteri di polizia e l'impiego delle armi si fondano sull'ordinanza del 26 ottobre 1994¹³ concernente i poteri di polizia dell'esercito e sono disciplinati nel mandato scritto delle competenti autorità civili. Le armi da fuoco devono essere segnatamente impiegate in maniera proporzionata e tenendo conto delle circostanze.

Le direttive per le regole di comportamento (*rules of behaviour*) sono state elaborate dal DDPS (settore dipartimentale Difesa) in collaborazione con il DFGP (Ufficio federale di polizia) e le autorità civili (polizie cantonali).

4.5 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'articolo 24 LMSI¹⁴ disciplina l'esecuzione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico. In base a tale articolo i Cantoni, d'intesa con l'Ufficio federale di polizia, adottano sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico.

L'obbligo di protezione delle rappresentanze straniere risultante dal diritto internazionale pubblico (art. 22 e 29 della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961¹⁵ sulle relazioni diplomatiche; art. 31 della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963¹⁶ sulle relazioni consolari e art. 2 cpv. 1 lett. d-f della legge del 22 giugno 2007¹⁷ sullo Stato ospite) si riferisce al personale diplomatico e consolare e agli edifici di cui gli Stati stranieri necessitano per motivi ufficiali (cancelleria e residenza). L'obbligo di protezione risultante dal diritto internazionale pubblico concerne anche la sicurezza di delegazioni straniere ufficiali (missioni speciali, conferenze internazionali ecc.). Della medesima protezione beneficiano pure le sedi delle organizzazioni internazionali in Svizzera. Il diritto internazionale e i trattati internazionali hanno carattere vincolante sia per la Confederazione che per i Cantoni. L'eventuale violazione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico chiama in causa la responsabilità internazionale della Confederazione, in quanto soggetto di diritto internazionale. L'esecuzione degli obblighi di protezione si fonda sulla ripartizione delle competenze all'interno della Confederazione conformemente alla Costituzione.

13 RS 510.32

14 RS 120

15 RS 0.191.01

16 RS 0.191.02

17 RS 192.12

4.6

Forma dell'atto

Secondo l'articolo 70 capoverso 1 LM il nostro Collegio è competente per ordinare un impiego in servizio d'appoggio. Poiché i proposti impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio durano più di tre settimane, conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM essi devono essere sottoposti per approvazione all'Assemblea federale.

Il presente decreto federale costituisce un singolo atto dell'Assemblea federale espressamente previsto da una legge federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost. in combinato disposto con l'art. 70 cpv. 2 LM). Poiché esso non contiene norme di diritto né sottostà a referendum, è emanato sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).