

02.017

**Messaggio
a sostegno del decreto federale sull'impiego dell'esercito
per la protezione di rappresentanze straniere**

del 13 febbraio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice sull'impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere.

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

13 febbraio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 e l'intervento americano in Afghanistan, le rappresentanze diplomatiche e le installazioni degli Stati Uniti e degli altri Stati interessati sono esposte a maggiori pericoli. Di conseguenza la Confederazione ha ordinato misure di protezione preventive. Nel frattempo occorre considerare che tali misure di sicurezza dovranno ancora essere mantenute per un lungo periodo.

Alla fine del mese di ottobre 2001, il Consiglio federale ha deciso di accogliere le richieste del Cantone Ginevra e della città di Berna per un appoggio sussidiario delle loro forze di polizia nei compiti di sorveglianza mediante l'impiego di militari del Corpo della guardia delle fortificazioni (CGF). Il 21 novembre, il Cantone di Berna ha inoltrato una nuova richiesta per un appoggio supplementare delle proprie formazioni di polizia nella città di Berna da parte del CGF oppure mediante un servizio d'appoggio.

Tuttavia, poiché la durabilità del CGF su un lungo periodo non avrebbe potuto essere garantita e la riserva d'impiego della Confederazione destinata alla salvaguardia della libertà d'azione sarebbe stata vincolata, il 7 dicembre 2001 il Consiglio federale ha deciso l'impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'appoggio, con inizio a partire dal 17 dicembre 2001. Il 13 febbraio 2002, il Consiglio federale ha deciso che l'impiego dell'esercito durerà al massimo fino alla fine del mese di giugno 2003. L'impiego è fondato sull'articolo 67 della legge militare (RS 510.10).

Sono stati impiegati anche i cosiddetti militari in ferma continuata, il cui vantaggio essenziale rispetto alle truppe in corso di ripetizione consiste nel fatto che non devono essere sostituiti ogni due o tre settimane.

Conformemente all'articolo 70 capoverso 2 della legge militare, gli impieghi che durano più di tre settimane devono essere approvati dall'Assemblea federale nella sessione successiva. Con il presente decreto federale si intende fare in modo che l'impiego di truppe già ordinato dal Consiglio federale per la protezione di rappresentanze straniere sia approvato a posteriori dall'Assemblea federale.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

In relazione con gli eventi dell'11 settembre 2001 e l'intervento americano in Afghanistan vi sono maggiori pericoli per le rappresentanze diplomatiche e le installazioni degli USA, di Israele e di altri Stati interessati. Esse sono potenziali obiettivi di azioni terroristiche o altre azioni violente.

Con decisione del 24 ottobre 2001, il Consiglio federale ha accolto la richiesta del Governo del Cantone Ginevra del 2 ottobre 2001 che concerneva l'appoggio con 50 militari del Corpo della guardia delle fortificazioni (CGF). Contemporaneamente ha concesso al capo dello Stato maggiore generale la competenza, dopo aver consultato l'Ufficio federale di polizia (UFP), di impiegare fino a un massimo di 150 militari del CGF per appoggiare la polizia civile nel caso in cui siano presentate alla Confederazione altre richieste da parte dei Cantoni in relazione con gli eventi e le conseguenze dell'11 settembre 2001.

Il 25 ottobre 2001, la città di Berna ha presentato al Consiglio federale una domanda per ottenere l'appoggio del CGF, che il capo dello Stato maggiore generale ha approvato il 30 ottobre 2001. Al corpo di polizia della città di Berna sono stati complessivamente assegnati, fino al 10 dicembre 2001, 40 militari del CGF per la protezione delle rappresentanze straniere.

Con lettera del 21 novembre 2001, il Consiglio di Stato del Cantone Berna ha presentato al Consiglio federale la domanda della città di Berna del 12 novembre 2001 riguardante un appoggio supplementare da parte del CGF oppure l'istituzione di un servizio d'appoggio a partire dal 10 dicembre 2001. La richiesta della città di Berna è stata motivata con il fatto che le misure di protezione ordinate dalla Confederazione a favore delle rappresentanze straniere avrebbero dovuto essere mantenute ancora per qualche tempo e che il carico di lavoro per il corpo di polizia, malgrado l'appoggio da parte di membri della polizia cantonale di Berna, del concordato delle polizie della Svizzera nord-occidentale e del CGF, avrebbe portato a importanti rinunce per quanto riguarda i compiti di polizia originali e che ciò avrebbe avuto effetti sensibili sulla sicurezza pubblica a Berna. A partire dal 10 dicembre 2001 è inoltre venuto meno l'aiuto da parte del concordato. A partire da questo momento occorreva preparare un appoggio da parte della Confederazione dell'entità di 76, rispettivamente 190 persone.

La richiesta della città di Berna relativa a un appoggio supplementare con mezzi del CGF non ha potuto essere accolta dal capo dello Stato maggiore generale, che ne ha dato comunicazione mediante lettera del 29 novembre 2001. Da un lato la durabilità del CGF per un lungo periodo non poteva essere garantita e dall'altro la Confederazione non avrebbe più potuto disporre della necessaria riserva d'impiego per la salvaguardia della libertà d'azione. Il DDPS ha perciò prospettato l'impiego a Berna di truppe di milizia in servizio d'appoggio. Esso si è però dichiarato disposto a continuare l'impiego del CGF a Ginevra nell'entità attuale (70 militari del CGF) nel senso della decisione del Consiglio federale del 24 ottobre 2001. In considerazione

della minaccia, nella città di Berna occorre prevedere l'impiego di un massimo di 200 militari. L'impiego di formazioni dell'esercito (servizio d'appoggio) è stato deciso dal Consiglio federale il 7 dicembre 2001 ed è iniziato il 17 dicembre 2001.

Il 15 dicembre 2001 si è conclusa l'istruzione, della durata di sei mesi, dei primi militari in ferma continuata. Durante gli ultimi due mesi dell'istruzione di base i militari in ferma continuata sono stati preparati in maniera approfondita ai possibili impieghi, soprattutto nell'ambito degli impieghi sussidiari di sicurezza. Un vantaggio sostanziale rispetto alle truppe in corso di ripetizione consiste nel fatto che è possibile pianificare un impiego a lunga scadenza, poiché le truppe non devono essere cambiate ogni due o tre settimane.

1.2 Situazione e valutazione dei possibili sviluppi

A causa delle azioni belliche in Afghanistan nonché dell'impegno di numerosi Paesi a partecipare alla lotta degli Stati Uniti contro il terrorismo e i suoi sostenitori, il 9 novembre 2001 i Cantoni sono stati sollecitati dal Servizio di sicurezza della Confederazione a intraprendere la pianificazione di misure di sicurezza per le rappresentanze di altri Paesi.

Dopo il crollo del regime dei Taliban, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha deciso l'impiego di una cosiddetta Forza internazionale di protezione per l'Afghanistan (ISAF). La forza multinazionale ISAF appoggerà il Governo provvisorio per la durata di sei mesi in occasione di compiti di sicurezza a Kabul e nei dintorni, se necessario con l'impiego delle armi. Malgrado il mandato dell'ONU, gli USA si riservano l'ultimo diritto di emanare direttive nei confronti della ISAF, poiché intendono mantenere sotto il loro controllo gli eventi e quindi la libertà d'azione in Afghanistan. Forze speciali statunitensi hanno combattuto contro gli ultimi nidi di resistenza dei Taliban e di Al Qaeda; la caccia ai massimi dirigenti Taliban e soprattutto a Osama Bin Laden è in corso. L'impiego di Forze armate degli alleati degli USA nella loro lotta contro il regime dei Taliban e a favore della ISAF rappresenta sostanzialmente una dimostrazione politica. Per questo motivo le misure ordinate per la protezione delle rappresentanze straniere in Svizzera rimangono attuali. Inoltre, occorre considerare che le odierne misure di sicurezza dovranno essere mantenute ancora per qualche tempo e – segnatamente nei confronti degli Stati Uniti – probabilmente addirittura mantenute come standard.

Nell'ambito delle misure immediate relative all'esame del sistema della sicurezza interna della Svizzera (USIS), il 24 ottobre 2001 il Consiglio federale ha raccomandato di incrementare di 30 unità l'effettivo del personale del corpo di polizia della città di Berna addetto alla protezione delle ambasciate relativamente all'adempimento di obblighi di protezione di diritto internazionale. La Conferenza dei Direttori cantionali dei dipartimenti di giustizia e polizia ha approvato tale raccomandazione in data 8/9 novembre 2001. Secondo i primi accertamenti presso la città di Berna, il personale supplementare incaricato della protezione delle ambasciate potrebbe essere impiegato operativamente al più presto a partire dalla fine del 2002. Occorre pertanto considerare che il servizio d'appoggio dev'essere mantenuto fino a tale data. Il Consiglio federale dovrà decidere al più tardi alla fine del mese di giugno 2003 se il

servizio d'appoggio possa essere tolto oppure se unità dell'esercito debbano continuare ad essere impiegate in servizio d'assistenza per compiti di sorveglianza nell'ambito della protezione delle ambasciate.

1.3 La decisione del Consiglio federale del 7 dicembre 2001

In considerazione della situazione e della richiesta della città di Berna, il 7 dicembre 2001 il Consiglio federale ha deciso l'impiego di militari per la sorveglianza di rappresentanze straniere sotto la responsabilità della Confederazione.

La decisione del Consiglio federale del 7 dicembre 2001 ha il seguente tenore:

1. Il DDPS è autorizzato a impiegare militari di milizia per sgravare la polizia da compiti di sorveglianza per la protezione di rappresentanze straniere. L'impiego è prestato sotto forma di servizio d'appoggio.
2. Le formazioni di milizia sono assegnate al corpo di polizia della città di Berna.
3. Il divisionario Luc Fellay, comandante della divisione territoriale 1, è nominato comandante dell'impiego sussidiario di sicurezza.
4. L'effettivo della truppa impiegata a Berna comprende 200 persone al massimo.
5. Il capo dello Stato maggiore generale riceve inoltre la competenza, previa consultazione dell'Ufficio federale di polizia e su richiesta dei Governi cantonali, di impiegare fino a 500 militari al massimo per appoggiare i corpi di polizia civili, nel caso in cui siano presentate altre richieste in relazione con gli eventi dell'11 settembre 2001 e le relative conseguenze.
6. Lo Stato maggiore generale è incaricato di elaborare l'ordine d'impiego e le regole d'impiego d'intesa con i corpi di polizia interessati e previa consultazione dell'Ufficio federale di polizia.
7. L'impiego dell'esercito termina al venir meno del rischio in materia di sicurezza in relazione con gli eventi dell'11 settembre 2001 e le relative conseguenze.
8. Il DFGP è autorizzato a informare il Cantone e la città di Berna in merito alla presente decisione.

A complemento della sua decisione del 7 dicembre 2001, il Consiglio federale ha deciso il 13 febbraio 2002 che l'impiego dell'esercito durerà al massimo fino al 30 giugno 2003.

1.4 Necessità di un decreto federale

Conformemente all'articolo 67 della legge militare (LM; RS 510.10), alle autorità civili che ne fanno richiesta, le truppe possono fornire aiuto per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione (servizio d'appoggio). L'aiuto viene prestato soltanto nella misura in cui il compito è di interesse pubblico e le autorità civili

non sono più in grado di far fronte ai loro compiti per mancanza di personale, di materiale o di tempo.

L'effettivo attuale di corpo di polizia della città di Berna risulta sufficiente per l'esercizio normale e per brevi momenti di sovraccarico, ma non per un impiego di sorveglianza esteso e duraturo. Di conseguenza, dall'11 settembre 2001 la città di Berna deve sopportare un massiccio sovraccarico di lavoro per la sorveglianza delle ambasciate. A partire dal 5 ottobre 2001 sono stati inoltre impiegati 24 ore su 24 anche agenti della polizia cantonale e, dal 26 ottobre 2001, anche membri del concordato di polizia della Svizzera nord-occidentale. Dopo il 10 dicembre 2001, i corpi aderenti al concordato si sono visti nell'impossibilità di continuare ad appoggiare nella medesima misura il corpo di polizia della città di Berna.

Alla luce di questi fatti occorre considerare che sono soddisfatte le condizioni per un impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'appoggio in vista della sorveglianza di rappresentanze straniere a Berna.

Il Consiglio federale fonda la sua decisione sull'articolo 70 LM. Tale disposizione recita:

¹ La competenza in materia di chiamata in servizio e di assegnazione alle autorità civili spetta:

- a. al Consiglio federale;
- b. al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport in caso di catastrofi in Svizzera.

² Se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o se l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva. Qualora l'impiego si concluda prima della sessione, il Consiglio federale presenta un rapporto.

Nel presente caso, la durata dell'impiego è superiore a tre settimane. Di conseguenza l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella prossima sessione.

1.5 Procedura preliminare

Il progetto legislativo concerne l'approvazione successiva delle misure ordinate con il decreto federale del 7 dicembre 2001 per l'impiego di formazioni dell'esercito in servizio d'assistenza. La decisione del Consiglio federale è la conseguenza delle richieste di appoggio dei Cantoni di Ginevra e di Berna ed è stata presa d'intesa con loro. Poiché il progetto, che non ha conseguenze nel senso dell'articolo 1 capoverso 2 dell'ordinanza dell'11 giugno 1991 sulla procedura di consultazione (RS 172.062), riguarda in primo luogo i Cantoni menzionati in precedenza, l'esecuzione di una procedura di consultazione non è richiesta.

2 Parte speciale

Come esposto al numero 1.4, occorre approvare a posteriori un impiego di truppe per il servizio d'appoggio già ordinato dal Consiglio federale. Occorre considerare

che, al momento in cui le Camere federali prenderanno una decisione, circa 200 militari saranno impiegati in compiti di sorveglianza. A causa della situazione e dei suoi sviluppi, la decisione del Consiglio federale non è stata limitata nel tempo. L'impiego di truppe avviene come servizio d'appoggio. Il Consiglio federale ha stabilito che non è consentito impiegare contemporaneamente più di 700 militari.

Per quanto riguarda la valutazione degli sviluppi nei prossimi mesi, è possibile rinviare alle considerazioni di cui al numero 1.2. Secondo le informazioni attuali, occorre considerare che le rappresentanze straniere interessate saranno minacciate per alcuni mesi. Per tale motivo è stato deciso che l'impiego si sarebbe concluso soltanto dopo il venir meno del rischio per la sicurezza in relazione con gli eventi dell'11 settembre 2001 e le relative conseguenze. La situazione è sorvegliata e valutata in permanenza dagli organi competenti. Qualora la situazione si tranquillizzasse, il Consiglio federale ordinerebbe la conclusione dell'impiego dell'esercito.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per il previsto impiego sussidiario di sicurezza non vi saranno probabilmente spese supplementari. Esso sarà adempiuto conformemente alla tabella dei corsi da determinate truppe o da militari in ferma continuata per i quali in questo periodo è previsto il servizio d'istruzione. I militari necessari per la condotta presso il comando della divisione territoriale 1 prestano servizio a giorni singoli, che saranno computati sul totale obbligatorio dei loro giorni di servizio. Il materiale supplementare sarà messo a disposizione della truppa dalla Confederazione. Queste spese sono irrilevanti rispetto alle spese di un normale corso di ripetizione.

Vi sarebbero ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale soltanto nel caso di una proroga del servizio per la truppa in fase d'impiego. Dal punto di vista attuale, ciò sembra improbabile poiché l'impiego può essere coperto senza interruzione con le formazioni e i militari in ferma continuata previsti. In caso di oneri finanziari supplementari dovrebbero tuttavia essere richiesti crediti suppletivi.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 del 1° marzo 2000. Tuttavia il presente decreto sull'impiego dell'esercito per la protezione di rappresentanze straniere minacciate costituisce senza dubbio un importante obiettivo politico.

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., art. 4 cpv. 2 LRC).