

14.018

**Messaggio
relativo al decreto federale concernente l'impiego
di membri del personale militare per consulenze
sulla sicurezza presso rappresentanze svizzere all'estero**

del 12 febbraio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno del decreto relativo all'impiego di membri del personale militare per consulenze sulla sicurezza presso rappresentanze svizzere all'estero.

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

12 febbraio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente disegno si prefigge di istituire una base legale per permettere l'impiego, limitato nel tempo, di un piccolo numero di membri del personale militare, non armato e in borghese, per consulenze sulla sicurezza presso rappresentanze svizzere in Stati in cui la situazione in materia di sicurezza richiede competenze particolari.

In un numero sempre maggiore di Paesi le rappresentanze ufficiali della Svizzera e di altri Stati si trovano confrontate con problemi legati alla sicurezza. Tali problemi sono il risultato di una criminalità crescente, spesso violenta, nonché di disordini politici che possono addirittura sfociare in attentati a sfondo terroristico. Di norma tali sviluppi sono esacerbati da crisi economiche e tensioni sociali. Le forze di sicurezza statali sono spesso soggette a sollecitazioni eccessive e non sono in grado di garantire la sicurezza delle rappresentanze estere, come previsto dalle disposizioni del diritto internazionale. Tale tendenza è ravvisabile in numerose città quali Il Cairo, Tripoli, Islamabad ma anche Nairobi e Caracas.

Si creano così temporaneamente situazioni che oltrepassano le capacità in materia di sicurezza del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Le ambasciate che possono contare su un addetto alla difesa accreditato possono ricorrere al suo appoggio; a lungo termine, tuttavia, ciò va a scapito dell'adempimento dei suoi compiti principali e può quindi essere considerata unicamente una soluzione transitoria. Quando è necessario un impiego a lungo termine, questa soluzione non è più sufficiente e il DFAE è costretto a trovarne di nuove nell'ambito della prevenzione e della sicurezza.

Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), per la precisione il settore dipartimentale Difesa, dispone delle necessarie competenze per sostenere il DFAE in questo ambito. In casi particolari, tali competenze specialistiche possono essere messe a disposizione del DFAE per superare temporanee situazioni di difficoltà. Se, nel quadro di questo impiego, si tratta di personale militare e quindi, in base all'articolo 47 capoverso 4 della legge militare del 3 febbraio 1995 (LM), di «un militare», deve essere ordinato il servizio d'appoggio all'estero. Inoltre, se l'impiego supera le tre settimane, è necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 70 capoverso 2 LM.

Per garantire un maggiore margine di manovra in situazioni del genere, nel 2014 il Consiglio federale proporrà, nel quadro della revisione della LM, di adeguare l'articolo 70 e di farsi attribuire la competenza in materia di invio di singole persone.

Dato che la revisione della LM non entrerà in vigore prima del 1° gennaio 2017, il Consiglio federale propone al Parlamento una soluzione transitoria.

Il Consiglio federale dovrà essere autorizzato, dall'entrata in vigore del decreto federale e sino alla fine del 2016, a impiegare complessivamente fino a tre membri del personale militare per svolgere mandati a favore del DFAE. Quest'ultimo si assumerà la responsabilità operativa dell'impiego.

L'evoluzione della situazione sul piano della sicurezza in Egitto dalla Primavera araba del 2011 ha indotto l'Ambasciata di Svizzera al Cairo e il suo personale a ricorrere a competenze specialistiche in materia di sicurezza. Concretamente si è trattato di informare costantemente il personale sulla situazione in materia di sicurezza, di attualizzare le misure di sicurezza, i piani in caso di crisi e i piani d'evacuazione nonché di consigliare il capomissione in merito a questioni legate alla sicurezza. Finora tale compito è stato svolto dall'addetto alla difesa svizzero sul posto, in aggiunta al suo mandato effettivo. Il Consiglio federale ritiene che questa non sia una soluzione a lungo termine poiché, per il momento, vi è un bisogno costante di tali competenze specialistiche. Prima che una persona reclutata sul posto possa assumere tale funzione trascorrerà circa un anno. Nel frattempo è necessaria una soluzione transitoria. Accertamenti all'interno dell'Esercito svizzero hanno mostrato che le competenze specialistiche necessarie sono presenti e disponibili.

Il 12 febbraio 2014 il Consiglio federale ha quindi deciso, su richiesta del DFAE e del DDPS, di inviare presso l'Ambasciata di Svizzera al Cairo un membro del personale militare, non armato e in borghese, per una durata di 12 mesi. Tale invio rientra nei tre invii singoli chiesti a favore del DFAE.

Conformemente all'articolo 70 capoverso 1 LM, la chiamata in servizio per questo impiego è di competenza del Consiglio federale. Poiché l'impiego si protrae per oltre tre settimane deve essere approvato dall'Assemblea federale (art. 70 cpv. 2 LM). Il presente decreto federale semplice mira a ottenere tale autorizzazione.

Il DDPS si assume i versamenti dei salari regolari delle persone impiegate. Tutti gli ulteriori costi sono a carico del DFAE.

Entro il 31 dicembre di ogni anno il DDPS presenta alle Commissioni della politica estera e alle Commissioni della politica di sicurezza un rapporto intermedio sull'impiego.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Da alcuni anni le rappresentanze diplomatiche svizzere, ma anche di altri Stati, sono sempre più spesso confrontate con situazioni difficili sul piano della sicurezza. In questo contesto, i rischi da affrontare, ora e in un prossimo futuro, vanno ben oltre quelli ordinari. La criminalità è in costante crescita, i criminali tendono a diventare più violenti e sempre meglio organizzati. Inoltre, in molti Paesi si creano strutture sociali e politiche percepite come ingiuste che portano a forti tensioni, conflitti e, nel peggiore dei casi, a esplosioni di violenza e atti di terrorismo.

Questa tendenza è ravvisabile in numerose città quali Il Cairo, Tripoli, Islamabad, ma anche Nairobi e Caracas. Tale elenco non ha la pretesa di essere esaustivo e le cause della crescente insicurezza variano da un Paese all'altro. Possono essere di natura socioeconomica, politica o culturale. Numerosi Paesi non sono in grado di far fronte alle sfide in materia di sicurezza.

Le misure di sicurezza per il personale e le infrastrutture di tutte le unità organizzative della Svizzera all'estero sono di competenza del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) il quale impartisce una formazione generale in materia di sicurezza e di gestione delle crisi al proprio personale consolare, diplomatico e umanitario.

Questa formazione e le usuali misure di sicurezza prese dal DFAE quali la sorveglianza delle infrastrutture da parte di guardiani o società di sicurezza del posto, non sono sempre sufficienti per gestire situazioni particolarmente critiche. Per questo motivo il DFAE ha creato un pool di esperti per affrontare i compiti di sicurezza più complessi.

Non sempre gli esperti in sicurezza del DFAE dispongono di tutte le competenze specialistiche necessarie. Per un breve periodo è quindi possibile ricorrere ad addetti alla difesa accreditati. Tuttavia, non appena è necessario un impiego a lungo termine, questa soluzione non è più sufficiente e il DFAE è costretto a trovarne di nuove nell'ambito della prevenzione e della protezione.

Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), più precisamente il settore dipartimentale Difesa, dispone di competenze specialistiche nel settore delle prestazioni di sicurezza destinate alle ambasciate svizzere all'estero. In casi eccezionali, e a seconda della situazione, tali competenze possono essere messe temporaneamente a disposizione del DFAE per superare momenti critici.

Se, nel quadro di questo impiego, si tratta di personale militare e quindi, in base all'articolo 47 capoverso 4 della legge militare del 3 febbraio 1995¹ (LM), di «un militare», un rinforzo di questo genere costituisce un servizio d'appoggio all'estero. Secondo l'articolo 70 capoverso 2 LM, tale impiego necessita dell'approvazione da parte dell'Assemblea federale se si protrae per oltre tre settimane.

¹ RS 510.10

Caso concreto: Egitto

Dai disordini del gennaio 2011 l'Egitto resta un Paese politicamente instabile. Da allora si sono verificati a più riprese eventi rilevanti per la sicurezza che hanno causato situazioni critiche all'interno del Paese, in particolare nella capitale Il Cairo.

A causa della sua ubicazione nel centro del Cairo, l'Ambasciata svizzera è particolarmente esposta ai rischi derivanti dalle dimostrazioni violente e dalle reazioni delle forze dell'ordine egiziane; anche la libertà di movimento del personale dell'Ambasciata nella capitale è fortemente limitata.

È presumibile che, anche a medio termine, le autorità egiziane non saranno in grado di garantire una sicurezza sufficiente. La crisi economica, alimentata in parte dall'insicurezza politica, favorisce la criminalità. Le condizioni di sicurezza si degradano, sia per il popolo egiziano che per i cittadini stranieri che vivono o viaggiano nel Paese.

La situazione attuale dell'Ambasciata di Svizzera al Cairo richiede, per la gestione dei compiti diplomatici e consolari, competenze specialistiche in materia di sicurezza di cui il personale della rappresentanza elvetica non dispone. Si tratta, nel caso specifico, di ambiti che possono essere gestiti unicamente da personale con una particolare esperienza tattica e tecnica nel campo della protezione di edifici e di persone, della condotta dei dispositivi di protezione sul piano dell'organizzazione e del personale nonché dell'elaborazione di piani d'emergenza.

Dal 2011 l'Ambasciata di Svizzera al Cairo sta quindi compiendo grandi sforzi negli ambiti seguenti: sorveglianza e analisi della situazione, allestimento di misure di sicurezza per il personale dell'Ambasciata e, se necessario, per assistere cittadini svizzeri che si trovano in Egitto (svizzeri residenti nel Paese e turisti). Le informazioni relative alla situazione sono ottenute grazie ai contatti con le altre ambasciate, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e aziende private.

Dato che non era possibile ricorrere agli esperti del pool del DFAE, in passato tale compito è stato assunto dal capo della cancelleria o dall'addetto alla difesa. A causa dell'evolversi della situazione, ma anche in seguito all'apertura di un ufficio di cooperazione annesso all'Ambasciata, è ora necessario rafforzare le capacità nell'importante ambito della gestione della sicurezza. Tale misura risulta ancora più importante e urgente poiché, a causa delle rotazioni, il posto di addetto alla difesa resterà vacante per i primi sei mesi del 2014.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Responsabilità immutate

Le misure di sicurezza concernenti il personale e le infrastrutture di tutte le unità organizzative della Svizzera all'estero rimarranno anche in futuro di competenza del DFAE. In primo luogo, il DFAE intende garantire le prestazioni di sicurezza necessarie con il personale del proprio pool di esperti e gli specialisti locali. Il sostegno fornito dall'addetto alla difesa accreditato deve restare una soluzione straordinaria e limitata nel tempo. In ultima istanza il DFAE può rivolgersi al DDPS e chiedere un impiego temporaneo di personale militare in servizio d'appoggio.

1.2.2 Adeguamento già previsto della LM

Per garantire, in futuro un maggior margine di manovra in queste situazioni, il nostro Collegio intende proporre al Parlamento, nel quadro della revisione di legge concernente l'ulteriore sviluppo dell'Esercito, di adeguare l'articolo 70 capoverso 1 LM affinché la competenza di distaccare singole persone in servizio d'appoggio sia trasmessa all'Esecutivo. Nella procedura di consultazione la nuova regolamentazione non è stata contestata.

Secondo la tempistica prevista per la revisione della LM, entro fine 2016 le due Camere avranno preso una decisione e si sarà svolto l'eventuale referendum popolare. La revisione della LM entrerebbe quindi in vigore il 1° gennaio 2017.

1.2.3 Soluzione transitoria

Per il periodo che precede l'entrata in vigore il nostro Collegio propone che venga adottata una soluzione transitoria per il caso eccezionale di cui sopra. Sino alla fine del 2016 devono poter essere impiegati in ogni momento fino a tre membri del personale militare per un massimo di 12 mesi, ciascuno per consulenze sulla sicurezza presso rappresentanze svizzere in Paesi con una situazione precaria in materia di sicurezza; la responsabilità dell'impiego spetta sempre al DFAE.

1.2.4 Procedura proposta per Il Cairo

Obiettivo a lungo termine del DFAE

Al Cairo, l'obiettivo a lungo termine del DFAE è di reclutare personale di sicurezza indigeno, con un passato militare o nella polizia oppure con esperienza nel settore della sicurezza presso organizzazioni internazionali o società private. Il DFAE ha già fatto eccellenti esperienze in questo senso, ad esempio in Pakistan e in Afghanistan.

Prima che una persona assunta sul posto possa essere completamente operativa ci vorrà probabilmente un anno. Fino ad allora è necessaria una soluzione transitoria. Accertamenti all'interno del DDPS hanno mostrato che sono disponibili le competenze specialistiche necessarie.

Appoggio a tempo determinato con personale militare

In via eccezionale il nostro Collegio ha deciso di appoggiare l'Ambasciata di Svizzera al Cairo con un membro del personale militare, non armato e in borghese, per un periodo di 12 mesi. Tale impiego fa parte dei tre invii singoli complessivi chiesti a favore del DFAE.

Poiché l'impiego supera le tre settimane è necessario ottenere l'approvazione dell'Assemblea federale mediante decreto federale. La soluzione proposta permette al DFAE di disporre velocemente delle prestazioni necessarie in materia di sicurezza e contemporaneamente di avviare la procedura di selezione e di formazione del personale da reclutare in loco.

Profilo e mansioni degli esperti in materia di sicurezza

L'esperto in materia di sicurezza vanta una formazione di polizia o militare, esperienza nella gestione della sicurezza e delle crisi presso rappresentanze svizzere all'estero nonché esperienza tattica e tecnica nella protezione di opere e persone. Direttamente subordinato al capomissione responsabile dell'impiego, l'esperto in materia di sicurezza si occuperà di monitorare e analizzare la situazione sul piano della sicurezza, fornire consulenza al personale dell'ambasciata su questioni relative alla sicurezza, garantire il controllo costante delle misure di sicurezza dell'ambasciata, assistere il capomissione e i suoi quadri nella gestione delle crisi nonché formare il personale locale reclutato in un secondo momento.

L'esperto in materia di sicurezza non assumerà compiti nel settore della protezione fisica di opere e persone. Inoltre non si occuperà di curare i contatti con i servizi di informazione locali e non fungerà da persona di contatto con quest'ultimi.

Personale da impiegare

Il personale da impiegare può provenire da due unità speciali di militari di professione: il distaccamento d'esplorazione dell'esercito 10 e il distaccamento speciale della polizia militare. I membri delle due unità, dal 2012 subordinati al comando forze speciali (CFS), sono specialmente selezionati, istruiti ed equipaggiati per poter assumere compiti di consulenza per altre organizzazioni.

In diverse occasioni queste due unità hanno già messo a disposizione di ambasciate svizzere all'estero del personale, ad esempio a Teheran nel 2006 e a Tripoli nel 2012. In questo modo è stata acquisita esperienza nell'ambito della protezione delle ambasciate come anche conoscenze nel campo della valutazione della situazione, delle misure di protezione passive e attive, della collaborazione con forze di sicurezza locali e del reclutamento di personale locale.

I membri del personale militare impiegati sono annunciati al Ministero degli affari esteri del Paese ospitante quale personale diplomatico accreditato presso la rappresentanza svizzera, ai sensi della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961² sulle relazioni diplomatiche.

2 Ripercussioni per la Confederazione

2.1 Ripercussioni finanziarie

Il finanziamento dei costi per il personale degli esperti in materia di sicurezza è a carico del DDPS (difesa, credito a preventivo A2100.0001). Il DFAE mette a disposizione le risorse specificamente legate all'impiego. In particolare finanzia i mezzi di trasporto aereo e il trasporto in loco, si occupa dell'organizzazione dell'alloggio per gli esperti in materia di sicurezza e si fa carico delle spese per il vitto e la comunicazione nonché dei costi delle indennità di rischio. (credito a preventivo A2119.0001). Le spese per l'impiego di tali esperti al Cairo per un periodo di 12 mesi ammontano a circa 72 000 franchi (alloggio 40 000 franchi; trasporti 13 000; indennità d'impiego e di rischio 15 000 franchi; costi locali 4000 franchi).

Questi dati possono essere utilizzati quale base di calcolo per altri impieghi di questo genere. Gli importi effettivi possono variare a seconda della durata e del luogo d'impiego.

Tutti i costi risultanti da impieghi di esperti in materia di sicurezza a favore di rappresentanze svizzere all'estero sono indicati nel Preventivo e nel Piano finanziario del DFAE e del DDPS.

2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'impiego di singole persone per un periodo di 12 mesi non ha ripercussioni significative sulla disponibilità delle unità speciali di militari di professione del CFS. Il fatto che questi specialisti non siano disponibili per 12 mesi e che in seguito debbano svolgere una formazione continua per ristabilire la loro disponibilità operativa, non influenza le prestazioni che il CFS deve fornire.

3 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012³ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012⁴ sul programma di legislatura 2011–2015. Il presente decreto è conforme all'obiettivo 13 del messaggio sul programma di legislatura 2011–2015 «Gli strumenti d'individuazione precoce e di lotta contro rischi e minacce sono applicati efficacemente», in cui si dice: «*Questo presuppone che il coordinamento tra loro funzioni al meglio: si tratta, dunque, con la rete integrata per la sicurezza, di sviluppare e ottimizzare il concetto di integrazione della politica di sicurezza. D'altra parte, garantire la sicurezza significa anche contribuire alla stabilità e alla pace al di là delle nostre frontiere*».

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

L'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale⁵ (Cost.) conferisce all'esercito la missione seguente: «L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti». L'articolo 1 capoverso 3 LM precisa che, nell'ambito della sua missione, l'esercito coadiuva le autorità civili nel far fronte a situazioni straordinarie.

³ FF 2012 305

⁴ FF 2012 6413

⁵ RS 101

