



16.079

Messaggio concernente la proroga della partecipazione della Svizzera alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR)

del 23 novembre 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che proroga la 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.

23 novembre 2016

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione,
Johann N. Schneider-Ammann
Il cancelliere della Confederazione,
Walter Thurnherr

Compendio

L'impiego della Swisscoy in seno alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR), limitato sino al 31 dicembre 2017 conformemente al mandato dell'Assemblea federale, sarà prorogato fino al 31 dicembre 2020. Dall'aprile del 2018 l'effettivo massimo sarà ridotto dagli attuali 235 a 190 militari e il Consiglio federale lo ridurrà ulteriormente nell'ottobre del 2019, portandolo a 165 militari. Il Consiglio federale potrà rafforzare temporaneamente il contingente qualora ciò fosse necessario in seguito a adeguamenti della KFOR o a un aggravamento della minaccia.

Situazione iniziale

A circa vent'anni dall'inizio dell'intervento militare della KFOR e a quasi un decennio dalla dichiarazione di indipendenza, il Kosovo ha ancora bisogno di sostegno per la realizzazione dello Stato di diritto e per la gestione dei compiti statali. Dal punto di vista economico, inoltre, il Kosovo continua a dipendere in larga misura dagli aiuti esteri e dalle consistenti rimesse della diaspora, in particolare dalla Svizzera e dalla Germania.

Dalle ultime elezioni parlamentari, tenutesi nel giugno del 2014, il panorama partitico è profondamente diviso. I contrasti tra i vari schieramenti politici sono talmente forti che finora è stato possibile risolvere politicamente solo una minima parte dei problemi. A causa della polarizzazione politica, le relazioni tra la popolazione di etnia albanese e quella di etnia serba sono nuovamente peggiorate dopo un periodo di distensione negli anni 2013 e 2014.

Sono stati compiuti alcuni progressi nella realizzazione di istituzioni di sicurezza statali, ma in questo settore il Kosovo deve ancora far fronte a sfide notevoli che interessano sia la polizia sia le forze armate. In entrambi i casi sono soprattutto le carenze riguardanti l'integrazione delle minoranze e la fedeltà di queste ultime alle autorità elette a ostacolare lo sviluppo. Fino a nuovo ordine il compito della KFOR di garantire un contesto sicuro non potrà essere svolto da altri attori, in particolare né da altre organizzazioni internazionali né da attori locali. Per questo nel prossimo futuro sarà ancora necessaria una presenza militare internazionale, anche se i suoi compiti non saranno esclusivamente di natura militare.

Dal 1999 a oggi la KFOR ha spesso adeguato il contingente di truppa e l'orientamento della sua presenza in loco alle esigenze del momento. Se nel 1999 i soldati impiegati erano oltre 50 000, ora il contingente conta circa 4650 militari. La KFOR punta a ridurre ulteriormente il contingente nel prossimo futuro (entro il 2020), portandolo a circa 2600 soldati.

Dall'inizio dell'impiego la Swisscoy ha costantemente adeguato il proprio profilo prestazionale e, di conseguenza, la composizione dei contingenti. I cambiamenti sono sempre stati orientati alle esigenze della KFOR nonché alle possibilità dell'Esercito svizzero di valorizzare i propri punti di forza. Attualmente la Swisscoy svolge compiti nei seguenti settori: collegamento e osservazione, trasporti di perso-

ne e merci via terra, genio e logistica, polizia militare, trasporto aereo, assistenza medica, gestione di cellule informazioni ed eliminazione di munizioni inesplose.

Contenuto del progetto

Si può partire dal presupposto che fino al 2020 la KFOR verrà ancora una volta riorganizzata e ridimensionata. Presumibilmente la componente di fanteria sarà ulteriormente ridotta e l'acquisizione di notizie e informazioni verrà ampliata. Considerate le attuali basi di pianificazione su cui si fonda la KFOR, il Consiglio federale considera l'acquisizione di notizie e informazioni nonché il trasporto aereo di fondamentale importanza anche nella prossima fase. La KFOR ha infatti chiesto un ulteriore team svizzero di collegamento e di osservazione («Liaison and Monitoring Team», LMT). Rimane inoltre indiscussa la necessità del distacco di trasporto aereo. Dal punto di vista della KFOR sono importanti sia la presenza permanente di due elicotteri Cougar sia il rinforzo temporaneo con un ulteriore elicottero. Per quanto riguarda i compiti nel settore del genio e dei trasporti, nel prossimo futuro si prevede un fabbisogno potenzialmente elevato in seguito alla chiusura di alcune ubicazioni e alla concentrazione di tali compiti in altre ubicazioni.

Considerate le diverse possibilità di sviluppo della KFOR e al fine di garantire la flessibilità, per quanto riguarda le prestazioni e le dimensioni del contingente la Swisscoy dovrà evolvere in due fasi. La prima fase inizierà con la rotazione dei contingenti nella primavera 2018 e porterà a una prima riduzione dell'effettivo dagli attuali 235 a 190 militari. Anche dopo questo ridimensionamento la Swisscoy svolgerà compiti analoghi a quelli attuali. Già nella prima fase sarà possibile ridurre le prestazioni logistiche e i mezzi pesanti per il genio e i trasporti. Nell'autunno 2019 avverrà il passaggio alla seconda fase, durante la quale le prestazioni logistiche e del genio saranno ridotte al minimo e si procederà a un'ulteriore consistente riduzione dei mezzi pesanti nel settore dei trasporti e del genio. I settori dell'acquisizione di notizie e informazioni e del trasporto aereo dovrebbero invece rimanere invariati. Questo passaggio porterà a un ulteriore ridimensionamento del contingente, che passerà da 190 a 165 militari.

In vista dell'imminente chiusura dell'accampamento gestito dalla Germania a Prizren, gli elementi della Swisscoy che vi sono stazionati dovranno presumibilmente essere trasferiti. A seconda della soluzione scelta è possibile che si renda necessario allestire una nuova ubicazione e, per farlo, non sarebbero sufficienti i mezzi di cui dispone il contingente. Per questo è necessario mantenere in vigore la disposizione secondo cui il Consiglio federale può aumentare il contingente, per un periodo massimo di otto mesi, con al massimo 50 specialisti in logistica. Inoltre, anche in caso di aggravamento improvviso della minaccia per la Swisscoy, il Consiglio federale deve poter aumentare il contingente per tutta la durata della minaccia. Il Consiglio federale sarà autorizzato a rafforzare il contingente con un massimo di 20 militari per un periodo massimo di quattro mesi. È possibile che, nel corso del mandato, sia necessario procedere più di una volta a un simile incremento per un periodo massimo di quattro mesi.

La Svizzera intrattiene strette relazioni con il Kosovo, soprattutto perché quasi il dieci per cento di tutti i cittadini kosovari vive in Svizzera. Le esperienze passate hanno insegnato che eventuali disordini in Kosovo determinano un aumento della pressione migratoria da questo Paese verso la Svizzera. La stabilità del Kosovo è nell'interesse della Svizzera. Per questo anche altri Stati europei si aspettano che la Svizzera sia solidale e fornisca il proprio contributo. Grazie alla sua costanza in termini di efficienza, atteggiamento e installazioni, la Swisscoy gode di grande rispetto presso la KFOR e gli altri Stati fornitori di truppe.

Il mandato nazionale della Swisscoy sarà prorogato per altri tre anni fino al 31 dicembre 2020. Il Consiglio federale può decidere in ogni momento di concludere anticipatamente l'impiego.

Le spese previste per il contingente Swisscoy con 190 militari nella prima fase ammontano a circa 37,5 milioni di franchi all'anno, mentre quelle per il contingente con 165 militari nella seconda fase sono pari a circa 33,2 milioni di franchi. Queste spese sono già contemplate nel preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2018–2020 della difesa. Le eventuali spese per gli aumenti del contingente, per un ammontare di circa 10 milioni di franchi, verrebbero coperte con il budget della difesa.

Il 31 dicembre di ogni anno il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) presenta, all'attenzione delle Commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere, un rapporto intermedio sull'impiego della Swisscoy.

Messaggio

1 Situazione nei Balcani occidentali e in Kosovo

1.1 Situazione iniziale

Dal mese di ottobre 1999 l'Esercito svizzero partecipa con un contingente (*Swiss Company, Swisscoy*) alla *Kosovo Force* (KFOR). La KFOR è stata istituita sulla base della risoluzione 1244 delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999¹. Il 23 giugno 1999 il Consiglio federale ha deciso a favore di una partecipazione militare della Svizzera. Con decreto federale del 12 dicembre 2001² l'Assemblea federale ha approvato la partecipazione della Svizzera alla KFOR, che è stata in seguito prorogata fino alla fine del 2017 mediante altri decreti federali³. La Swisscoy è composta attualmente da un massimo di 235 militari volontari, armati per difesa personale e per l'adempimento del compito. Il nostro Collegio può inoltre approvare un incremento temporaneo dell'effettivo con 60 persone al massimo per una durata non superiore a quattro mesi.

In seguito al miglioramento e alla stabilizzazione della situazione in materia di sicurezza negli ultimi 15 anni è stato possibile ridurre il contingente di truppa della KFOR. Al momento 31 Stati mettono a disposizione della KFOR circa 4650 persone in totale. Il processo di riduzione non è ancora concluso. Entro il 2020 la NATO intende ridurre la KFOR a 2600 persone.

Secondo la risoluzione 1244, la KFOR ha il compito di garantire un contesto sicuro. Fino a nuovo ordine, tale compito non potrà essere svolto interamente da altri attori. La responsabilità primaria spetta di per sé allo Stato kosovaro, il quale però non è ancora in grado di assumersela. Attualmente il Kosovo non dispone ancora di un esercito proprio, ma solo di una truppa di protezione civile con armi leggere. La creazione dell'esercito è una questione controversa e il finanziamento non sembra ancora certo. La missione dell'Unione europea (UE) sullo Stato di diritto (*European Rule of Law Mission, EULEX*) non dispone né di materiale sufficiente né del personale necessario per imporre il rispetto del diritto e garantire la sicurezza. In caso di interventi deve infatti ricorrere tempestivamente all'aiuto della KFOR. Per questo nel prossimo futuro sarà ancora necessaria una presenza militare internazionale, anche se i suoi compiti non saranno esclusivamente di natura militare. Al momento la possibilità di un trasferimento del mandato militare all'UE non viene considerata.

¹ Il testo della risoluzione 1244 delle Nazioni Unite può essere consultato in Internet al seguente indirizzo: www.un.org > peace and security > security council > resolutions > 1999

² FF 2001 5814

³ Fino al 2001 la Swisscoy è stata impiegata con personale non armato e la competenza per l'adozione di una decisione definitiva in merito a questo tipo di impiego spettava al Consiglio federale. La revisione del 2001 della legge militare ha reso possibile l'armamento del contingente, ma la competenza di decidere in merito a un simile impiego è stata conferita al Parlamento.

1.2 Integrazione nel contesto regionale

Il Kosovo si trova in una regione caratterizzata dalla presenza di diversi Stati instabili con rivendicazioni territoriali in parte irrisolte. La situazione in Bosnia e Erzegovina sta peggiorando e in Macedonia si registrano continuamente episodi di violenza con ripercussioni oltre i confini nazionali. In Serbia i partiti giocano spesso la carta del nazionalismo e anche in Kosovo una parte del Paese nutre aspirazioni secessioniste.

L'integrazione nell'UE è un obiettivo comune di tutti gli Stati della regione e viene percepito come un elemento di conciliazione. Mentre alcuni Paesi dell'ex Jugoslavia lo hanno già realizzato, gli Stati intorno al Kosovo sono ancora molto lontani dal raggiungerlo.

Lo sviluppo dei Paesi dei Balcani occidentali è e rimane una sfida. Nella regione le strutture dello Stato di diritto sono deboli, la corruzione diffusa e la disoccupazione elevata, soprattutto tra i giovani. La mancanza di prospettive allontana sempre di più la popolazione dalle istituzioni statali e dalle élite e dà luogo a una costante emigrazione.

Tale situazione alimenta anche le tensioni etniche nei Paesi della regione. Le condizioni di sicurezza nell'area in questione si ripercuotono al di là dei suoi confini e riguardano anche l'Europa, come è stato dimostrato dall'ondata migratoria del 2014 e del 2015 e, negli ultimi tempi, anche dal numero relativamente elevato di jihadisti partiti per l'estero (i cosiddetti combattenti stranieri o *foreign fighters*) da questa regione. Le cause di tale situazione sono da ricercare nel numero sproporzionato di giovani disoccupati e senza futuro, nell'assenza di qualsiasi prospettiva di stabilità politica e nella fuga all'estero delle persone più istruite. I jihadisti che rientrano dalle zone di guerra generano inoltre ulteriori problemi per gli Stati di quest'area.

La comunità internazionale è presente nei Balcani occidentali con due missioni militari (EUFOR Althea in Bosnia e KFOR in Kosovo), che possono intervenire in qualsiasi momento. Dato che si tratta di una regione instabile e che le tensioni possono acuirsi in breve tempo, bisogna essere in grado di potenziare la presenza internazionale in modo rapido e senza ulteriori negoziazioni di mandati. La KFOR non è importante soltanto per il Kosovo, ma contribuisce alla stabilizzazione dell'intera regione.

1.3 Situazione politica in Kosovo

Il Kosovo si è separato *de facto* dalla Serbia nel 1999 e nel 2008 ha dichiarato unilateralmente la propria indipendenza, che non gode ancora di un consenso unanime ma è comunque stata nel frattempo riconosciuta da 111 Paesi. La Serbia non ha mai rinunciato alle sue rivendicazioni territoriali sul Kosovo e cinque Paesi dell'UE si rifiutano di riconoscere il nuovo Stato (Grecia, Spagna, Romania, Slovacchia e Cipro). La reticenza di questi Stati è dovuta al fatto che anch'essi devono far fronte a tendenze secessioniste all'interno dei loro territori e temono che il riconoscimento del Kosovo possa creare un precedente in tal senso. La Svizzera è stata uno dei primi Paesi a riconoscere l'indipendenza del Kosovo, che considera uno Stato sovrano.

Lo sviluppo del Kosovo procede lentamente e negli ultimi tre anni si è di fatto registrata una stagnazione dell'economia. Nel 2015 è stata registrata una crescita economica del 3,8 per cento circa, ma questo non basta a garantire un numero sufficiente di posti di lavoro per una popolazione in forte crescita e costituita in prevalenza da giovani. Il tasso di disoccupazione continua a essere molto elevato, soprattutto nella fascia tra i 15 e i 24 anni, nella quale si attesta intorno al 60 per cento. Lo scarso sviluppo economico che caratterizza tuttora il Kosovo è dovuto principalmente alla mancanza di investimenti nell'economia del Paese, riconducibile a sua volta anche all'assenza della certezza giuridica necessaria per poter investire. A ciò si aggiungono la debolezza delle strutture dello Stato di diritto, la corruzione diffusa e la cattiva qualità del sistema educativo. Inoltre, in Kosovo il gettito fiscale è particolarmente esiguo e circa il 60 per cento di tutte le entrate statali proviene dai dazi d'importazione. Per questo, dal punto di vista finanziario, il Paese continua a dipendere in larga misura dagli aiuti esteri e dalle consistenti rimesse della diaspora, soprattutto in Svizzera e in Germania.

A causa della situazione sociale ed economica e delle speranze disattese dopo la dichiarazione d'indipendenza, gran parte della popolazione kosovara appare disillusa e delusa. La mancanza di prospettive ha portato a una forte ondata migratoria dal dicembre del 2014 al febbraio del 2015, periodo in cui, secondo le stime, tra i 30 000 e i 50 000 cittadini kosovari hanno lasciato il Paese passando per la Serbia e l'Ungheria. Da allora l'emigrazione si è notevolmente ridotta in seguito all'inasprimento della prassi di asilo da parte della Germania nei confronti dei Paesi dei Balcani occidentali e all'intensificazione dei controlli alle frontiere, ma la pressione migratoria rimane elevata.

Le ultime elezioni parlamentari si sono tenute nel giugno del 2014 e da allora il panorama partitico kosovaro è profondamente diviso. I contrasti tra i vari schieramenti politici sono talmente forti che finora è stato possibile risolvere politicamente solo una minima parte dei problemi. Nell'aprile del 2016 è stato eletto presidente Hashim Thaçi e sia l'elezione sia l'insediamento si sono svolti in un'atmosfera estremamente tesa. A causa del costante ostruzionismo e delle continue dispute tra i partiti politici, i progressi compiuti in Kosovo negli ultimi 24 mesi sono esigui.

Tra Belgrado e Pristina è in corso da tempo un dialogo guidato dall'Unione europea ed entrambi i Paesi hanno interesse a portarlo avanti, in quanto apre una prospettiva per l'integrazione nell'UE. Questo dialogo rappresenta l'unica vera forza trainante per il progresso, una leva per spingere entrambi gli Stati a procedere con le riforme. Nel quadro di tale dialogo sono stati firmati diversi accordi, ma è difficile valutarne la rilevanza politica e la relativa attuazione non è ancora completamente riuscita, perché il dialogo è soggetto alle interazioni tra le varie posizioni a livello di politica interna. L'UE cerca di indicare la direzione da seguire anche facendo pressione sugli interlocutori coinvolti.

Uno degli accordi stipulati prevede la creazione di un'associazione dei Comuni a maggioranza serba nel Kosovo del Nord. Proprio questo accordo è diventato uno dei temi centrali su cui si mobilita l'opposizione, che ne chiede la denuncia così come per l'accordo con il Montenegro concernente la demarcazione del confine conteso. L'opposizione blocca dall'ottobre 2015 il normale svolgimento dell'attività parlamentare e ha più volte lanciato lacrimogeni in aula. Sono inoltre state organizzate

manifestazioni violente che hanno causato diversi feriti e portato all'arresto di numerosi manifestanti.

A causa della polarizzazione politica, le relazioni tra la popolazione di etnia albanese e quella di etnia serba sono nuovamente peggiorate dopo un periodo di distensione negli anni 2013 e 2014. Anche se negli ultimi anni non si sono verificati incidenti di grossa portata, gli atti intimidatori come imbrattamenti e graffiti sui muri dei luoghi di culto delle minoranze sono ancora molto frequenti. Nel Nord del Paese a maggioranza serba, inoltre, la situazione rimane instabile. Le tensioni interetniche sono riconducibili anche alla difficile situazione economica.

Sono stati compiuti alcuni progressi nella realizzazione di istituzioni di sicurezza statali, ma in questo settore il Kosovo deve ancora far fronte a sfide notevoli che interessano sia la polizia sia le forze armate. In entrambi i casi sono soprattutto le carenze riguardanti l'integrazione delle minoranze e la fedeltà di queste ultime alle autorità elette a ostacolare lo sviluppo.

Il Kosovo si è dotato di un corpo di polizia che garantisce un elevato livello di sicurezza quotidiana alla popolazione. Il tasso di microcriminalità non è più elevato rispetto a quello di altri Paesi europei e può essere gestito dalla polizia del Kosovo (*Kosovo Police*, KP). Quest'ultima è sufficientemente addestrata per il servizio d'ordine, ma non ha abbastanza personale per intervenire per lunghi periodi e in diversi luoghi contemporaneamente. Anche la sorveglianza delle regioni di confine e dei valichi può essere garantita solo parzialmente con i mezzi attuali. L'impiego della KP diventa problematico quando sono coinvolte le minoranze o le massime autorità politiche. La KP cerca di integrare le minoranze, ma deve fare i conti con il mancato riconoscimento del suo ruolo da parte di queste ultime. Nascono così tensioni tra maggioranza e minoranza ogniquale volta le minoranze risultano implicate in un determinato incidente. La polizia e le autorità doganali e di frontiera hanno fatto grandi progressi a livello di professionalità, contrariamente alla giustizia e alla politica, dove regnano ancora disfunzioni e corruzione. Per lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata la KP ha bisogno dell'appoggio delle organizzazioni internazionali, prima tra tutte la missione EULEX.

Nel 2014 il Governo del Kosovo ha reso noti i suoi piani per la conversione della *Kosovo Security Force* (KSF) in un esercito, le *Kosovo Armed Forces* (KAF). L'obiettivo è creare, entro il 2019, forze armate con un effettivo di 5000 militari e 3000 riservisti a partire dalla KSF. Attualmente il mandato della KSF è limitato a compiti di protezione della popolazione. La sua trasformazione in un esercito regolare procede lentamente ed è controversa a livello internazionale, ma viene appoggiata da partner importanti, in particolare da Stati Uniti, Turchia e Albania. Il grande ostacolo sul piano della politica interna è l'accettazione della KSF da parte della popolazione serba, anche se ufficialmente il 9 per cento dei posti in seno alla KSF è occupato da persone di etnia serba. Nel Kosovo settentrionale si teme che il Sud possa costringere il Nord all'integrazione impiegando l'esercito. Per questo la KSF ha una libertà d'azione limitata: un suo intervento nel Nord del Paese potrebbe provocare reazioni violente.

Riconoscendo il Kosovo come Stato indipendente, la Svizzera gli attribuisce anche il diritto a un esercito. Tuttavia, considerando tutte le sfide che il Kosovo dovrà affron-

tare nel prossimo futuro, ritiene che la creazione di un esercito proprio non sia una questione prioritaria. Soprattutto finché non saranno regolati i rapporti con gli Stati vicini, riteniamo infatti che la creazione di forze armate proprie da parte del Kosovo non sia strettamente necessaria.

1.4 Situazione in materia di sicurezza

In Kosovo la criminalità comune si attesta su livelli simili a quelli registrati in altri Paesi europei. Quando in un'attività criminale sono coinvolte le minoranze non è possibile stabilire con certezza se le motivazioni siano prettamente criminali o se siano in qualche modo legate al contesto delle minoranze. Negli ultimi anni, tuttavia, si sono registrati solo pochi atti di violenza dichiaratamente a sfondo religioso o etnico.

La criminalità organizzata è molto diffusa. Questo tipo di criminalità, legata a strutture familiari e radicata nella politica e nel sistema giuridico, è una delle cause del mancato sviluppo del Paese, perché mina quella certezza giuridica che favorirebbe gli investimenti.

Il rischio che la situazione in Kosovo peggiori ulteriormente è alto. Il dibattito politico ha assunto toni più ostili e contribuisce a rafforzare la vecchia immagine stereotipata degli avversari e a crearne di nuove. Inoltre sono molte le persone disilluse e frustrate potenzialmente disposte a partecipare ad azioni violente. La capacità di mobilitazione della popolazione è elevata, per questo è sempre possibile che si verifichino episodi di violenza imprevedibili.

Il Nord del Kosovo, a maggioranza serba, rimane una regione a sé stante per quanto riguarda la sicurezza. Formalmente, grazie all'accordo firmato nel 2011 tra il Kosovo e la Serbia, non esistono più strutture parallele finanziate da Belgrado. A fine 2016 i 480 membri del corpo di protezione civile e i circa 300 agenti della polizia serba nel Kosovo settentrionale sono stati quindi trasferiti in istituzioni gestite da Pristina. Di fatto, tuttavia, queste strutture parallele esistono ancora e al Nord l'influenza delle autorità kosovare rimane debole. Le decisioni continuano a essere prese a livello locale e con il consenso del Governo serbo. Persistono inoltre le tensioni intercomunalì, in particolare nelle zone multietniche del Comune di Mitroviça Nord.

I pericoli per i rappresentanti della comunità internazionale in Kosovo sono esigui, fatta eccezione per la missione EULEX, che per il suo ingrato compito è esposta a un certo rischio. EULEX esegue infatti procedimenti contro alti rappresentanti della giustizia e della polizia, e quando a finire sotto inchiesta sono influenti personalità locali non mancano mai i malumori. La KFOR, invece, viene percepita come apolitica da tutti i partiti, i quali, anche se per motivi diversi, hanno interesse ad appoggiare la presenza di questa missione sul posto: nel Nord la KFOR è vista come una garanzia di protezione contro Pristina, mentre nel Sud contro la Serbia.

La minaccia terroristica in Kosovo non è più elevata rispetto a quella che si registra in altri Paesi europei e non ci sono indizi che lascino presagire un mutamento della

situazione in quest'ambito. Ovviamente, però, eventuali attacchi da parte di singoli individui sono sempre possibili e praticamente imprevedibili.

Negli ultimi tempi è salito alla ribalta il problema dei jihadisti partiti per l'estero. Dall'inizio della guerra civile siriana almeno 250 cittadini kosovari si sono recati in Siria o in Iraq per unirsi a diversi gruppi di combattenti. Secondo i dati a disposizione, 70 di essi si trovano ancora all'estero, mentre 120 sono rientrati. Dalla metà del 2015, tuttavia, il numero di questi combattenti stranieri è diminuito per vari motivi. Non solo lo «Stato islamico» (IS) ha subito pesanti sconfitte per mano della coalizione sia in Iraq sia in Siria, ma sono anche stati dimezzati gli stipendi dei combattenti, il che ha ridotto l'attrattiva del gruppo jihadista. Inoltre lo «Stato islamico» ha rafforzato sensibilmente i controlli al proprio interno, rendendo molto più difficile un'eventuale fuoriuscita dei suoi membri. Anche i racconti negativi dei jihadisti rientrati hanno contribuito a far diminuire il numero dei combattenti stranieri di origine kosovara. Allo stesso tempo il Governo kosovaro ha potenziato gli organi statali preposti alla lotta contro l'estremismo religioso. Ciò ha portato alla chiusura di ONG estremiste e alle prime condanne giudiziarie di combattenti rientrati in patria.

1.5 La comunità internazionale in Kosovo

Gli attori internazionali continuano ad avere un ruolo importante in Kosovo. La violenza può scoppiare improvvisamente e degenerare. Dato che eventuali disordini di vasta portata in Kosovo hanno conseguenze immediate sull'intera regione, la comunità internazionale ha tutto l'interesse a limitare i rischi con la sua presenza nel Paese. Facendo pressione sui decisori, contribuisce infatti ad allentare le tensioni tra le varie parti. Nel luglio del 2015 il Parlamento kosovaro ha per esempio approvato, in seguito alle pressioni dell'UE, la creazione del tribunale internazionale per il perseguimento dei crimini di guerra.

La Missione delle Nazioni Unite in Kosovo (*United Nations Mission in Kosovo*, UNMIK), che attua la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 1999 e che originariamente svolgeva un ruolo cruciale, continua a essere presente in Kosovo, ma con un effettivo fortemente ridotto e un mandato limitato che prevede essenzialmente il coordinamento della presenza internazionale in Kosovo.

Il compito di garantire lo Stato di diritto e la sicurezza spetta a EULEX, che dalla fine del 2008 ha assunto compiti prima svolti da UNMIK nell'ambito dello sviluppo della giustizia, della polizia, delle basi del regime doganale e della protezione dei confini. Fino al mese di giugno 2016 EULEX poteva contare su una presenza capillare in Kosovo. Dal luglio 2016 questa missione si concentra sulla consulenza agli organi supremi di Pristina e sul loro monitoraggio. Dispone inoltre di un mandato esecutivo per il perseguimento di gravi violazioni dei diritti dell'uomo e di crimini di guerra nonché per la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. EULEX ha una componente operativa delle dimensioni di una compagnia di fanteria, con cui teoricamente dovrebbe intervenire come autorità di sicurezza di secondo livello (dopo la polizia nazionale). A causa degli effettivi ridotti, tuttavia, può svolgere questa funzione solo in misura molto limitata e in caso di intervento deve regolar-

mente ricorrere all'appoggio della KFOR. Il mandato di EULEX può quindi essere considerato piuttosto ingrato per due motivi: da un lato, questa missione si occupa di procedimenti contro alti rappresentanti delle autorità giudiziarie e politiche, il che la rende impopolare e la espone a continue critiche; dall'altro, non dispone di un effettivo sufficiente per intervenire come autorità di sicurezza di secondo livello.

Dal 2009 la Svizzera ha messo a disposizione di EULEX complessivamente 28 esperti civili nei settori della migrazione, del perseguimento di crimini di guerra, della lotta alla criminalità organizzata, della protezione dei testimoni e dei diritti dell'uomo. Attualmente si conta una persona impiegata in questa missione.

Anche la missione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) in Kosovo opera sulla base della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. I settori in cui concentra le proprie attività sono attualmente i diritti delle minoranze etniche, la libertà di stampa, l'uguaglianza di genere, la partecipazione dei cittadini, il buongoverno, la formazione del personale giudiziario e di polizia e l'assistenza elettorale.

2 Il ruolo della KFOR

2.1 Compito della KFOR

L'impiego della KFOR si fonda sulla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU ed è stato accolto con grande favore dal Governo kosovaro dopo la dichiarazione d'indipendenza del 2008. Conformemente alla risoluzione, la KFOR è tenuta ad adempiere tre compiti:

- creazione e mantenimento di un contesto sicuro e stabile (compresa la garanzia di una libertà di movimento senza limitazioni);
- applicazione e sorveglianza sul rispetto dell'accordo che prevede il ritiro delle forze serbe dal Kosovo nonché il disarmo dell'esercito di liberazione del Kosovo;
- appoggio alla missione civile UNMIK dell'ONU e ad altri partner civili internazionali.

La KFOR opera in stretta collaborazione con UNMIK ed EULEX.

2.2 Attuale adempimento del compito

L'entità delle truppe nonché i compiti e l'orientamento della KFOR vengono valutati ogni sei mesi dagli organi militari della NATO sulla base di analisi complete della situazione. Inoltre, in occasione delle cosiddette conferenze sulla costituzione della forza (*Force Generation Conferences*), anch'esse organizzate a cadenza semestrale, la NATO comunica le proprie esigenze e i singoli Stati fornitori di truppe per la KFOR indicano quali compiti e quali funzioni sono in grado di adempiere sul posto.

All'inizio della missione la KFOR era presente in Kosovo con circa 50 000 soldati, ma nel corso degli anni ha potuto ridurre progressivamente il proprio effettivo grazie

al graduale miglioramento della situazione. Attualmente i militari della KFOR impiegati sono circa 4650. Con la riduzione delle truppe è tuttavia aumentato il fabbisogno di informazioni nella zona d'impiego, motivo per cui la KFOR ha cambiato il proprio orientamento operativo dando la priorità non più alla presenza della fanteria ma all'acquisizione di notizie e informazioni.

All'inizio la KFOR era onnipresente e interveniva attivamente e in modo costante con pattuglie e posti di blocco partendo da numerose ubicazioni in tutto il Paese, mentre oggi può contare su una rete di team di collegamento e di sorveglianza (*Liaison and Monitoring Teams*, LMT) che copre l'intero territorio del Kosovo. Ogni LMT è composto da otto militari che vivono tra la popolazione e abitano tutti insieme in una casa che costituisce anche il punto di partenza per le loro attività. I vari team fungono da organo informativo per il comandante della KFOR e garantiscono al contempo una presenza militare capillare di quest'ultima nel Paese.

La KFOR dispone anche di formazioni d'esplorazione per la ricerca non mascherata di notizie destinate al comandante della KFOR. Come mezzi d'intervento, quest'ultimo dispone di compagnie di fanteria e di distaccamenti granatieri della polizia militare. Oltre a svolgere compiti d'intervento, nel Nord del Paese la fanteria si occupa anche della protezione del confine nazionale. Dal 2011 gli elementi di riserva della KFOR rapidamente trasferibili, sono stazionati al di fuori del Kosovo (per questo è stato possibile ridurre l'effettivo della KFOR), ma si esercitano periodicamente nel Paese. La KFOR dispone infine anche di unità di supporto (logistica) grazie alle quali gli altri elementi possono fornire le loro prestazioni.

Entrambe le tendenze – riduzione della presenza complessiva e ampliamento dei LMT – persisteranno presumibilmente anche nei prossimi mesi e anni. La riduzione riguarderà in primo luogo il quartier generale della KFOR e gli elementi d'intervento e avrà come conseguenza una diminuzione del numero di ubicazioni.

Parallelamente alla KFOR, nel 2008 la NATO ha iniziato a fornire appoggio al Kosovo per la creazione di forze di sicurezza proprie. Il Governo kosovaro vuole infatti allestire un esercito nazionale. L'Esercito svizzero non partecipa a questi lavori.

2.3 Valutazione della KFOR

La KFOR è tuttora l'unico attore internazionale riconosciuto e apprezzato da tutti, nonché quello che gode della maggiore credibilità. Questo anche grazie al fatto che le varie parti coinvolte, seppur per motivi diversi, hanno interesse ad avere questa forza multinazionale sul loro territorio anche se da tempo in Kosovo non si registra più una reale minaccia militare. La KFOR ha la reputazione di attore apolitico e con i suoi LMT è riuscita a garantire una presenza capillare in tutto il Kosovo senza tuttavia dare l'impressione di militarizzare il Paese. È inoltre in grado di imporsi in caso di peggioramento della situazione e può recarsi rapidamente sul posto. Questa presenza militare internazionale in Kosovo rappresenta un deterrente contro la violenza e rassicura le minoranze etniche, che continuano a sentirsi minacciate in tutto il Paese.

Per questo anche in futuro la KFOR sarà indispensabile per garantire militarmente un contesto sicuro ai fini dello sviluppo del Kosovo. Tra le sue attività figura anche lo svolgimento di compiti che in realtà spetterebbero a istanze civili, cioè a EULEX o alle autorità kosovare. Visti gli effettivi ridotti, infatti, EULEX non può occuparsi di tutti i compiti e il processo di creazione di una polizia e di un esercito proprio in Kosovo non ha ancora raggiunto una fase sufficientemente avanzata da consentire a queste forze di sicurezza di farsi carico dei compiti in questione.

2.4 Possibilità di sviluppo

La concezione d'impiego della KFOR rimarrà invariata nei prossimi anni e continuerà a essere incentrata sull'acquisizione di notizie e informazioni, in particolare sulla loro ricerca non mascherata mediante i LMT. La KFOR ha maturato esperienze soddisfacenti in tale ambito, dato che la popolazione e le autorità locali hanno accettato questo strumento e lo utilizzano. Ai fini dell'adempimento del suo compito, per la KFOR è inoltre importante avere la capacità di trasferire rapidamente le forze d'impiego e a questo scopo risulta decisivo il trasporto aereo con elicotteri. A livello di forze d'impiego l'accento viene posto non più sulla fanteria ma su forze di polizia militare appositamente istruite, come quelle di cui dispone per esempio l'Italia con i suoi Carabinieri.

Nel complesso si può prevedere che entro il 2020 la KFOR sarà oggetto di nuove riorganizzazioni e che il suo effettivo verrà ridotto a circa 2600 persone. È probabile che la componente di fanteria venga ulteriormente ridotta, mentre rivestirà una maggiore importanza l'acquisizione di notizie e informazioni. Alla luce di questi sviluppi, la Germania e l'Austria hanno comunicato di voler procedere a una sensibile riduzione dei propri contributi a livello di fanteria a partire dall'estate del 2017. La riduzione della KFOR porterà alla chiusura di alcune ubicazioni o a un loro raggruppamento. La Germania ha per esempio annunciato la chiusura del suo accampamento di Prizren a fine 2017.

In seguito alla chiusura di alcune ubicazioni si ridurranno a medio termine anche le esigenze logistiche. Le tempistiche dipenderanno dall'evolversi della situazione in loco e dalle decisioni concrete degli Stati fornitori di truppe. In base agli accordi conclusi con il quartier generale della NATO e con la KFOR, presumibilmente il fabbisogno logistico resterà pressoché invariato nel 2018, ma si ridurrà dopo tale data. Diminuiranno innanzitutto il consumo di carburante e di beni di uso comune, mentre sarà necessario continuare a fornire alcune prestazioni indipendentemente dall'effettivo della KFOR, come per esempio i compiti infrastrutturali in settori sensibili – ovvero classificati – di accampamenti o la manutenzione di veicoli speciali e armi.

È stata più volte considerata la possibilità di trasferire all'UE la responsabilità dell'impiego della KFOR. Tale procedimento, analogo a quello dell'*European Union Force Althea* (EUFOR Althea) in Bosnia e Erzegovina, che nel 2004 ha assunto il mandato di stabilizzazione della missione della NATO (*Stabilisation Force*, SFOR), è senz'altro ipotizzabile. Resta però da chiarire se sia attuabile nel caso del Kosovo. Alcuni partner chiave in seno alla KFOR, in particolare gli Stati

nell'accampamento di Prizren. Il distaccamento di trasporto aereo opera dall'aeroporto di Pristina. Il JRD-N e l'elemento d'esplorazione svolgono invece i propri compiti dall'accampamento di Novo Selo a sud di Mitrovica. La Swisscoy gestisce inoltre un edificio LMT a Malishevo, Prizren e Mitrovica nonché un ufficio LMT a Zubin Potok.

3.2 Futuri compiti della Swisscoy

Anche in futuro la Swisscoy svolgerà innanzitutto compiti che figurano tra le priorità della KFOR. L'acquisizione di notizie e informazioni e il trasporto aereo continueranno presumibilmente a rivestire un'importanza fondamentale. La KFOR ha infatti chiesto un ulteriore LMT svizzero. Rimane inoltre indiscussa la necessità del distaccamento di trasporto aereo. Dal punto di vista della KFOR sono importanti sia la componente permanente sia la possibilità di un rinforzo temporaneo con un elicottero supplementare. Probabilmente continueranno a essere richieste prestazioni del genio e di trasporto per tutta la durata del processo di chiusura o di raggruppamento di ubicazioni.

3.3 Entità delle prestazioni, dimensioni del contingente e stazionamento

In considerazione delle diverse possibilità di sviluppo della KFOR e al fine di garantire alla Svizzera la necessaria capacità d'azione, per quanto riguarda le prestazioni e le dimensioni del contingente la Swisscoy dovrà essere ulteriormente sviluppata in due fasi.

La *prima fase* inizierà con la rotazione dei contingenti nella primavera del 2018 e porterà a una prima riduzione dell'effettivo dagli attuali 235 a 190 militari, che corrisponde a una diminuzione del 20 per cento circa. Anche dopo questo ridimensionamento la Swisscoy svolgerà compiti analoghi a quelli che adempie oggi. L'Esercito svizzero continuerà a partecipare senza alcuna variazione all'acquisizione di notizie e informazioni e manterrà l'elemento di trasporto aereo attuale. Già nella prima fase sarà tuttavia possibile ridurre le prestazioni logistiche e i mezzi pesanti per il genio e i trasporti.

La *seconda fase* inizierà con la rotazione dei contingenti nell'autunno del 2019. Le prestazioni logistiche e del genio saranno ridotte al minimo e si procederà a un'ulteriore consistente riduzione dei mezzi pesanti nel settore dei trasporti e del genio. I settori dell'acquisizione di notizie e informazioni e del trasporto aereo dovrebbero invece rimanere invariati. Il passaggio alla seconda fase porterà a un ulteriore ridimensionamento del contingente, che passerà da 190 a 165 militari.

Una riduzione ancora più drastica del contingente risulterebbe difficile, in quanto l'elemento che fornisce assistenza tecnica non può essere ridotto a piacimento. Alcuni compiti di questo elemento devono essere svolti indipendentemente dal numero delle ubicazioni del contingente, dai compiti sul posto e dal tipo di materiale di cui il contingente già dispone. L'Esercito svizzero deve per esempio disporre di

un'officina per il proprio parco veicoli, dato che i meccanici degli altri Stati fornitori di truppe possiedono soltanto le competenze necessarie per la gestione dei loro veicoli. Anche il trasporto di materiale e di personale dalla Svizzera alla zona d'impiego e viceversa rappresenta un'attività permanente che viene svolta soltanto per il contingente nazionale.

La riduzione del contingente comporterà anche alcuni adeguamenti a livello di infrastrutture. Una parte dei veicoli speciali necessari per i compiti logistici e del genio potrà per esempio essere riportata in Svizzera, risparmiando così sulla manutenzione e sulla riparazione di questi veicoli nonché sulla logistica di consumo sul posto.

Anche con effettivi ridotti e un campo d'attività più ristretto, il fabbisogno di istruzione per il contingente Swisscoy rimarrà elevato, in quanto i compiti della Swisscoy che verranno mantenuti richiedono un elevato livello di istruzione. I militari svizzeri sono particolarmente adatti a svolgere i compiti riguardanti i LMT in quanto provengono da un sistema di milizia, ma necessitano comunque di un'istruzione supplementare mirata per l'impiego specifico. La differenza tra le competenze civili e quelle necessarie ai fini dell'impiego è invece più esigua nei settori della logistica e del genio.

La parte più consistente della Swisscoy è stazionata nell'accampamento di Prizren, gestito dalla Bundeswehr tedesca. Inoltre la Swisscoy si basa sull'ospedale da campo allestito dalla Germania nell'accampamento. Poiché dal 2016 la Germania mette una compagnia d'esplorazione a disposizione della missione ONU in Mali, il Paese riduce il suo contributo a favore della KFOR e ha annunciato la chiusura dell'accampamento di Prizren a fine 2018. Ciò significa che la Swisscoy non potrà più contare su questa ubicazione, che risulta vantaggiosa sia dal punto di vista operativo sia da quello finanziario. Attualmente non è possibile fare previsioni attendibili sul nuovo stazionamento. L'Esercito svizzero esamina costantemente possibili soluzioni d'intesa con la KFOR e con altri Stati fornitori di truppe. La KFOR continuerà in ogni caso a gestire un ospedale da campo, ma al momento non è ancora stato stabilito se questo servizio verrà ripreso da un altro contingente o se sarà acquistato all'esterno. L'assistenza sanitaria ai membri della Swisscoy (medico di base) continuerà a essere garantita da un medico Swisscoy. Proseguirà anche la cooperazione con la Germania e l'Austria, ma con portata e caratteristiche diverse.

3.4 Possibilità di un rafforzamento temporaneo

Con decreto federale del 4 giugno 2014⁴ le Camere federali hanno autorizzato il Consiglio federale ad aumentare a breve termine il contingente svizzero di al massimo 60 persone per un periodo massimo di quattro mesi ai fini della manutenzione o della sicurezza in caso di aggravamento della minaccia.

Negli ultimi tre anni non è stato necessario alcun aumento. Tutti gli eventi rilevanti dal punto di vista della sicurezza sono stati gestiti con i mezzi della KFOR sul posto e i lavori di manutenzione sono stati svolti dai contingenti regolari della Swisscoy.

⁴ FF 2014 4695 seg.

Se l'accampamento di Prizren verrà chiuso, gli elementi della Swisscoy che vi sono attualmente stazionati dovranno essere trasferiti in altre ubicazioni. A seconda della soluzione scelta, dovrà anche essere allestita una nuova ubicazione e il contingente non dispone di mezzi sufficienti per farlo. Per questo si dovrà prevedere la possibilità, per il Consiglio federale, di aumentare il contingente di al massimo 50 specialisti in logistica per un periodo di otto mesi.

Nell'eventualità, possibile ma al momento non imminente, di un improvviso aggravamento della minaccia per la Swisscoy, il Consiglio federale deve essere autorizzato, come finora, a rafforzare il contingente con un massimo di 20 militari per un periodo massimo di quattro mesi. A tal fine verrebbero impiegati in primo luogo i militari del distacco d'esplorazione dell'esercito 10.

3.5 Durata dell'impiego ed eventuale cessazione anticipata

Secondo la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, l'impiego della KFOR sarà prorogato *«salvo che il Consiglio di sicurezza non decida altrimenti»*. Le attuali valutazioni partono dal presupposto che la presenza della KFOR sarà necessaria ancora per alcuni anni.

Il mandato nazionale della Swisscoy sarà quindi prorogato per altri tre anni, fino al 31 dicembre 2020. Il nostro Collegio può decidere in ogni momento di concludere anticipatamente l'impiego. In tal caso informa le Commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere secondo l'articolo 152 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento.

3.6 Interesse di politica estera e di politica di sicurezza alla proroga dell'impiego

La Svizzera intrattiene strette relazioni con il Kosovo, soprattutto per il fatto che quasi il dieci per cento di tutti i cittadini kosovari vive in Svizzera. Le esperienze passate hanno insegnato che eventuali disordini in Kosovo determinano un aumento della pressione migratoria da questo Paese verso la Svizzera. La stabilità del Kosovo è nell'interesse della Svizzera. Per questo anche altri Stati europei si aspettano che la Svizzera sia solidale e fornisca il proprio contributo. Grazie alla sua costanza in termini di efficienza, atteggiamento e installazioni, la Swisscoy gode di grande rispetto presso la KFOR e gli altri Stati fornitori di truppe.

⁵ RS 171.10

3.7 Utilità per l'esercito

Dal 1999 l'Esercito svizzero trae insegnamenti e conoscenze utili dall'impiego della Swisscoy in Kosovo. I cambiamenti nell'orientamento della KFOR e, di conseguenza, anche della Swisscoy, hanno messo in luce diverse capacità ed esigenze, spingendo l'esercito a prestare loro particolare attenzione.

L'esercito ha avuto modo di testare le proprie procedure durante gli impieghi, verificando per esempio l'idoneità all'impiego dei processi di rifornimento e restituzione su grandi distanze. Si è inoltre dovuto confrontare con nuovi processi nel settore della collaborazione civile-militare per l'istruzione dei LMT.

L'esercito ha anche potuto testare procedure di stato maggiore 24 ore su 24 sul lungo termine e far confluire direttamente nei relativi regolamenti gli insegnamenti tratti. Le esperienze maturate in Kosovo hanno inoltre permesso all'esercito di aggiungere alle basi dottrinali veri e propri metodi di combattimento.

A livello individuale, l'utilità per i quadri è data dall'esperienza diretta della responsabilità di condotta di un impiego reale. Per sei mesi, 24 ore su 24, è infatti necessario assumersi la responsabilità della condotta e mantenere la disciplina, operando in un ambiente per il quale non è possibile ricevere un'istruzione, esercitarsi o effettuare simulazioni in altri contesti militari. Queste conoscenze risultano particolarmente utili per i quadri di professione.

L'impiego su un arco di tempo prolungato permette anche di maturare esperienze in merito all'idoneità, alla capacità prestazionale, al fabbisogno di manutenzione ecc. del materiale impiegato, a vantaggio dell'intero esercito.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

4.1.1.1 Ripercussioni finanziarie della presenza permanente

Viste le diverse possibilità di sviluppo della Swisscoy, i costi possono variare nel corso dell'intero mandato. Qui di seguito vengono indicati i costi annuali delle fasi descritte al numero 3.3.

Nel 2015 l'impiego della Swisscoy è costato 44,2 milioni di franchi ed è prevista la stessa cifra anche per gli anni 2016 e 2017. Successivamente i costi diminuiranno, ma non in modo proporzionale alla riduzione del contingente. Questo per i seguenti motivi:

- il fabbisogno di prestazioni di volo rimarrà invariato in quanto occorrerà continuare a garantire lo stesso livello di approvvigionamento attuale;
- come già illustrato, la Swisscoy manterrà compiti che richiedono un elevato livello di istruzione, motivo per cui anche le spese per il reclutamento del personale dovrebbero rimanere invariate;

- in seguito alla riduzione del personale sul posto aumenterà il numero delle prestazioni che dovranno essere fornite dalla Svizzera, per esempio la manutenzione dei veicoli del contingente e dell'infrastruttura;
- con le riduzioni del contingente diminuirà la quantità di materiale necessaria sul posto, ma il materiale rimasto verrà maggiormente sfruttato e servirà più manutenzione, il che comporterà risparmi inferiori a quelli che si potrebbero ipotizzare in seguito alla riduzione dell'effettivo.

Rubrica	Prima fase	Seconda fase
Acquisizione di prestazioni di volo (in particolare voli di approvvigionamento)	3 500 000	3 500 000
Spese di base, materiale, rifornimento e restituzione, manutenzione, reclutamento	1 100 000	1 000 000
Spese d'esercizio, sussistenza, carburante, comunicazioni	3 700 000	3 200 000
Spese per il personale	29 200 000	25 500 000
Spese annue complessive	37 500 000	33 200 000

4.1.1.2 **Ripercussioni finanziarie del rafforzamento temporaneo**

In caso di invio di elementi supplementari a contratto temporaneo per la manutenzione o in caso si rendesse necessario un aumento del livello di protezione si registrerebbero le seguenti ripercussioni finanziarie:

Rubrica	Rafforzamento per lo smantellamento, la ristrutturazione o la costruzione ex novo di accampamenti	Rafforzamento per l'aumento del livello di protezione
Durata d'impiego prevista sul posto	8 mesi al massimo	4 mesi al massimo
Entità prevista del distaccamento	50 persone al massimo	20 persone circa
Spese d'esercizio, sussistenza, carburante, comunicazioni	700 000	150 000
Spese di base, materiale, rifornimento e restituzione, manutenzione, reclutamento	3 700 000	50 000
Spese per il personale	4 500 000	900 000
Spese supplementari per ogni impiego di un distaccamento	8 900 000	1 100 000

Contrariamente alle cifre indicate al numero 4.1.1.1, i costi sopra citati diventano effettivi soltanto se il nostro Collegio autorizza un rafforzamento con l'invio di distaccoamento corrispondente.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Dall'inizio dell'impiego della Swisscoy l'effettivo del Centro di competenza SWISSINT è stato rinforzato con collaboratori addetti al progetto. Si tratta di impiegati civili i cui contratti di lavoro sono basati sulla durata del mandato della Swisscoy. I relativi posti sono pertanto legati all'impiego della Swisscoy e vengono meno con la conclusione di quest'ultimo. Gli impiegati addetti al progetto operano soprattutto nei settori del reclutamento, delle finanze, della pianificazione, dell'aiuto alla condotta, del rifornimento e della manutenzione. Attualmente occupano 28 posti a tempo pieno.

A Stans nove militari con contratto temporaneo sono impiegati per fornire assistenza durante l'istruzione. Tale impiego è necessario in quanto ciascun contingente deve innanzitutto essere portato allo stesso livello di istruzione dell'unità e, successivamente, ricevere un'istruzione mirata per la funzione specifica nonché familiarizzarsi con le particolarità del settore d'impiego. La preparazione dei contingenti è dispendiosa in quanto i contenuti devono essere costantemente adeguati ai cambiamenti della situazione sul posto e del compito. A Stans lavorano quindi 37 impiegati in totale per il contingente della Swisscoy, composto attualmente da circa 220 militari.

Con le riduzioni previste dell'effettivo del contingente è possibile ridurre il numero dei collaboratori che preparano e seguono l'impiego a Stans. Nell'ambito della riduzione del contingente in programma per l'aprile 2018 saranno tagliati tre posti, mentre nell'ottobre 2019, quando la Swisscoy sarà ridotta a 165 membri, verranno soppressi altri due posti di collaboratore addetto al progetto.

Una riduzione lineare del personale proporzionata al ridimensionamento del contingente non è realistica. Anche con effettivi ridotti e un campo d'attività più ristretto, il fabbisogno in materia di istruzione per il contingente Swisscoy rimarrà infatti elevato, in quanto i compiti della Swisscoy che verranno mantenuti richiedono un elevato livello di istruzione. Per questo le riduzioni del contingente non si ripercuotono sul fabbisogno in materia di istruzione. I summenzionati sviluppi della KFOR generano altresì compiti supplementari per il Centro di competenza SWISSINT. La chiusura dell'accampamento di Prizren e il conseguente trasferimento delle infrastrutture svizzere, come pure il riorientamento dell'assistenza sanitaria di base dovuto allo smantellamento dell'ospedale da campo tedesco, richiedono per esempio piani e preparativi onerosi. Secondo le prescrizioni di sicurezza previste dalla Svizzera, le infrastrutture occupate sul posto devono essere conformi alle norme svizzere. Inoltre, in seguito alla riduzione degli elementi logistici sul posto, aumentano i compiti che devono essere svolti dalla Centrale. Il ridimensionamento dello stato maggiore della Swisscoy in loco per motivi di efficienza rende anche necessario un trasferimento di compiti al Centro di competenza SWISSINT. La concentrazione delle attività sull'acquisizione di notizie e informazioni nonché la maggiore specializzazione nel settore del genio e della logistica determinano un aumento delle spese

per la selezione del personale quando si tratta di scegliere i militari di milizia con le qualifiche richieste.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Per il Cantone di Nidvaldo, ovvero il Cantone di ubicazione del Centro di competenza SWISSINT, la proroga dell'impiego della Swisscoy ha come conseguenza il mantenimento della situazione attuale.

5 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁶ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷ sul programma di legislatura 2015–2019. Il presente decreto corrisponde tuttavia all'obiettivo 16 del messaggio sul programma di legislatura 2015–2019 «la Svizzera si impegna attivamente a favore della stabilità internazionale», in cui si dice: «la Svizzera continua a impegnarsi a favore del promovimento militare della pace all'estero»⁸. Con il presente decreto federale l'impiego della Swisscoy in seno alla KFOR sarà prolungato fino al 31 dicembre 2020. La Svizzera può concludere l'impiego in qualsiasi momento.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

L'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale⁹ (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 legge militare del 3 febbraio 1995¹⁰ (LM) precisa che, nell'ambito della sua missione, l'esercito deve fornire contributi per il promovimento della pace in ambito internazionale.

⁶ FF **2016** 909

⁷ FF **2016** 4605

⁸ FF **2016** 909, in particolare pag. 994 seg.

⁹ RS **101**

¹⁰ RS **510.10**

La costituzionalità del servizio di promovimento della pace è già stata esaminata e accertata a più riprese, nella misura in cui gli impieghi sono volontari¹¹. In tale contesto non ha alcuna rilevanza il tipo di misure adottate per proteggere persone e truppe nonché per adempiere il compito, ad esempio l'armamento. Il nostro Collegio è tuttavia tenuto a verificare caso per caso la compatibilità degli impieghi con i principi in materia di politica estera e di sicurezza, con il diritto della neutralità e con la politica di neutralità del nostro Paese.

6.2 Competenza

Il nostro Collegio, competente per dirigere la politica estera e la politica di sicurezza, può ordinare impieghi volti al promovimento della pace e stabilire l'equipaggiamento e l'armamento necessari nonché ordinare ulteriori misure. Secondo l'articolo 66b LM, se l'impiego è armato, dobbiamo consultare preliminarmente le Commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere. Un impiego armato dev'essere approvato dall'Assemblea federale qualora siano impegnati oltre 100 militari armati oppure la sua durata sia superiore a tre settimane (art. 66b cpv. 4 LM). Tutti questi aspetti si presentano nel caso di una proroga dell'impiego della Swisscoy così come proposto nel presente messaggio.

6.3 Forma dell'atto

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

¹¹ Cfr. segnatamente il messaggio dell'8 settembre 1993 a sostegno della legge federale sull'esercito e l'amministrazione militare e del decreto federale sull'organizzazione dell'esercito, FF 1993 IV 1, n. 61; H. Meyer/R. P. Müller, St. Galler Kommentar ad art. 58 Cost., n. marg. 37.