

12.035

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

del 2 marzo 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

2 marzo 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelleria della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere (impiego AMBA CENTRO) e per le misure di sicurezza nel traffico aereo (impiego TIGER) devono essere prorogati, come soluzione transitoria, in forma ridotta fino alla fine del 2015.

Situazione iniziale

Il Rapporto sulla politica di sicurezza del 2010 e il rapporto in adempimento del postulato Malama hanno chiarito le questioni fondamentali in merito al futuro della protezione delle rappresentanze straniere e delle sedi di organizzazioni internazionali (protezione delle ambasciate). Finché non è stato possibile fare chiarezza su queste questioni, il gruppo di lavoro «Protezione delle ambasciate» non ha potuto proseguire con i lavori. Il ritardo di circa un anno rende necessaria una regolamentazione transitoria, poiché a partire dal 1° gennaio 2013 i Cantoni di Zurigo, Berna, Vaud e Ginevra non saranno più in grado di sostituire i militari con agenti di polizia o personale civile addetto alla protezione delle ambasciate. La selezione e l'istruzione degli agenti e del personale civile richiede più tempo.

Contenuto del progetto

Sulla base delle raccomandazioni del 1° febbraio 2012 della piattaforma politica del Meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, il Consiglio federale propone all'Assemblea federale di prorogare di tre anni (2013–2015) gli impieghi in servizio d'appoggio dell'esercito AMBA CENTRO e TIGER, tuttavia in un'entità ridotta rispetto al presente.

Per quanto riguarda la protezione delle ambasciate, nel 2013 e nel 2014 il numero dei militari impiegati sarà gradualmente ridotto a 80. Nel 2015 questo numero sarà, se possibile, ulteriormente ridotto.

Per quanto riguarda le misure di sicurezza nel traffico aereo, il numero di agenti della Sicurezza militare impiegati come Air Marshal (TIGER) nel 2013 e nel 2014 sarà dimezzato, passando dagli attuali 20 a 10 al massimo. Per contro, il loro impiego come Ground Marshal (FOX) si concluderà del tutto già nel 2012.

Le spese per la protezione delle rappresentanze straniere ammontano attualmente a 38,78 milioni di franchi all'anno, di cui 2,54 milioni di franchi a carico dei Cantoni. Con la regolamentazione transitoria proposta dal Consiglio federale i costi annuali complessivi si riducono in lieve misura, raggiungendo i 38,355 milioni di franchi; per contro, la partecipazione dei Cantoni aumenta a 3,132 milioni di franchi.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Problematica

Con i decreti federali del 19 dicembre 2007¹ l'Assemblea federale ha approvato la proroga fino al 31 dicembre 2012 al più tardi degli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione di rappresentanze straniere (impiego AMBA CENTRO), per rafforzare il Corpo delle guardie di confine nell'ambito dei compiti di protezione dei confini (impiego LITHOS) e per le misure di sicurezza nel traffico aereo civile (impiego TIGER/FOX). Mentre gli impieghi LITHOS e TIGER/FOX rimangono politicamente ampiamente incontestati, l'impiego AMBA CENTRO ha regolarmente dato adito a controversie.

L'esercito appoggia le autorità civili nell'adempimento di determinati compiti, segnatamente nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e nella gestione di altre situazioni straordinarie. Conformemente alla ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale, l'onere di tali compiti in materia di sicurezza è assunto principalmente dai Cantoni. L'esercito è impiegato soltanto nei casi in cui occorre far fronte a sovraccarichi di lavoro. L'esercito, in quanto strumento di politica di sicurezza della Confederazione, e l'amministrazione militare (settore dipartimentale Difesa del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport [DDPS]) non hanno alcuna competenza autonoma in materia di sicurezza interna; il loro ruolo è complementare e sussidiario.

Da anni le questioni relative alla sicurezza interna destano grande attenzione; al centro dell'interesse vi sono la prassi legislativa della Confederazione e la complessa strutturazione, non immediatamente comprensibile, della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della sicurezza interna. Anche le diverse prestazioni d'appoggio rilevanti per la sicurezza fornite dalla Confederazione ai Cantoni hanno dato origine a controversie, fornendo lo spunto per numerosi interventi parlamentari.

Nel quadro della preparazione del presente disegno sono stati impiegati per la prima volta gli organi della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS). Nel Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2010)² il nostro Collegio ha annunciato la creazione di un meccanismo di consultazione e coordinamento (MCC). I suoi organi (piattaforma politica, comitato direttivo, comitato direttivo allargato) si sono costituiti nel 2011. Il dialogo tra la Confederazione, i Cantoni interessati e la città di Zurigo in merito al futuro degli impieghi dell'esercito è stato condotto in questi organi.

Il postulato Malama (10.3045; Sicurezza interna: chiarire le competenze) incarica il Consiglio federale di allestire un rapporto sul disciplinamento delle competenze di diritto costituzionale e sull'effettiva ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della sicurezza interna e verificare al riguardo se la ripartizione

¹ FF 2008 129 131 133

² FF 2010 4511, in particolare pag. 4540

odierna dei compiti è adeguata alle circostanze e alle sfide attuali. Inoltre, il rapporto dovrà indicare come si presenterebbe un eventuale nuovo ordinamento costituzionale nel settore della sicurezza interna.

1.1.2 Protezione delle rappresentanze straniere

Spetta in primo luogo ai Cantoni garantire sul proprio territorio la sicurezza delle persone e degli edifici che sono protetti dal diritto internazionale pubblico. La Confederazione consiglia, coordina e fornisce appoggio dove necessario. Per la protezione delle rappresentanze straniere (AMBA CENTRO) i corpi di polizia dei Cantoni di Berna, Vaud e Ginevra nonché della città di Zurigo collaborano con l'esercito. Soltanto la città di Zurigo dispone di un corpo di polizia comunale che, su mandato del Cantone, adempie gli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico all'interno del territorio urbano. Per motivi organizzativi (polizia unificata a Berna e Ginevra) o geografici (Vaud), negli altri Cantoni tale obbligo è di competenza della polizia cantonale.

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

A causa di difficoltà di reclutamento, a Ginevra sono attualmente impiegati agenti di polizia, assistenti di sicurezza (*assistants de sécurité publique*), agenti di sicurezza privati nonché agenti della Sicurezza militare e militari in ferma continuata. Poiché nella Svizzera romanda vi è un numero insufficiente di agenti della Sicurezza militare, si è reso necessario ordinare l'impiego di agenti provenienti da altre regioni del Paese, con conseguenti spese supplementari. Nel Cantone di Vaud si trova soltanto un'opera da proteggere; la sua protezione è assicurata da agenti di polizia e da agenti di sicurezza privati. A Berna sono impiegati assistenti di polizia, agenti della Sicurezza militare e militari in ferma continuata. A Zurigo sono impiegati esclusivamente agenti della Sicurezza militare. In quest'ultima città l'impiego di agenti di polizia per la protezione di rappresentanze straniere non è economicamente sensato. Visto lo scarso fabbisogno, non varrebbe la pena svolgere uno speciale ciclo di formazione presso la polizia municipale.

³ RS 510.10

⁴ RS 513.73

⁵ RS 120

Nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2010 il nostro Collegio ha prospettato maggiore cautela per quanto riguarda gli impieghi sussidiari di sicurezza di lunga durata. Ciò depone contro un proseguimento della protezione delle ambasciate con agenti della Sicurezza militare e militari in ferma continuata. Il 29 giugno 2011 abbiamo preso le prime decisioni in merito al futuro della protezione delle ambasciate: il livello di protezione attuale sarà mantenuto e le rappresentanze maggiormente esposte continueranno a essere sorvegliate in permanenza. A partire dal 2013, nell'ambito dell'attuazione di tali decisioni si cercheranno soluzioni *senza incidenza sulle finanze*. Secondo la piattaforma politica del MCC RSS, la regolamentazione che prevede l'assunzione da parte della Confederazione del 90 per cento dei costi non dovrebbe essere modificata.

La Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) segnala che l'impiego di lunga durata *di forze di sicurezza private* per la protezione delle ambasciate non è accettabile per motivi di ordine politico. Questa posizione è sostenuta anche dalla polizia della città di Zurigo, che, contrariamente alla prassi in vigore nei Cantoni di Vaud e Ginevra, per la protezione delle ambasciate non intende impiegare assistenti di sicurezza di polizia o personale di polizia addetto alla protezione delle ambasciate.

1.1.3 Rafforzamento del Corpo delle guardie di confine

Il 25 maggio 2011 il nostro Collegio ha deciso di concludere alla fine del 2012 il servizio d'appoggio per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (Cgcf). A partire dal 1° gennaio 2013 l'esercito non fornirà più alcuna prestazione diretta in materia di sicurezza a favore del Cgcf, ma soltanto prestazioni tecniche. Queste ultime non costituiscono un impiego dell'esercito e quindi non è necessario un decreto federale.

Il futuro appoggio al Cgcf mediante mezzi di sorveglianza aerotrasportati non avverrà più sulla base dell'articolo 1 LM, ma sulla base dell'articolo 181 capoverso 2 della legge federale del 3 ottobre 2008⁶ sui sistemi d'informazione militari, secondo cui le autorità civili possono richiedere mezzi aerei di sorveglianza dell'esercito (droni, elicotteri dotati di sensori *Forward Looking Infrared* FLIR). In tale contesto saranno fornite prestazioni tecniche. In merito a simili impieghi d'appoggio decide l'esercito mentre circa gli impieghi che rivestono un'importanza politica particolare decide il DDPS. Tali impieghi avvengono sulla base dell'ordinanza dell'8 dicembre 1997⁷ concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio.

L'appoggio segue il principio secondo cui l'esercito può mettere a disposizione delle autorità civili mezzi di cui queste non dispongono. Sarebbe antieconomico se ad esempio il Cgcf o i corpi di polizia acquistassero mezzi aerei propri. Le modalità sono disciplinate in accordi amministrativi e in accordi sulle prestazioni.⁸ Il DDPS presenta annualmente alle Commissioni della politica di sicurezza un rapporto su tali impieghi.

⁶ RS 510.91

⁷ RS 513.74

⁸ Convenzione quadro tra il DDPS e il Dipartimento federale delle finanze nonché accordi sulle prestazioni tra lo Stato maggiore di condotta dell'esercito e il Comando del Cgcf.

1.1.4

Misure di sicurezza nel traffico aereo

L'esercito è impiegato dal 2001 a favore delle misure di sicurezza nel traffico aereo (impiego TIGER/FOX) nel quadro del servizio d'appoggio⁹. Le basi legali sono l'articolo 1 capoverso 3 LM, l'articolo 12 capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948¹⁰ sulla navigazione aerea (LNA) nonché gli articoli 122c e 122e dell'ordinanza del 14 novembre 1973¹¹ sulla navigazione aerea (ONA).

Attualmente, membri dei corpi di polizia, del Cgcf, agenti della Sicurezza militare e sporadicamente anche membri del Servizio federale di sicurezza (SFS) sono impiegati in qualità di incaricati della sicurezza a bordo di velivoli di linea (Air Marshal, impiego TIGER, personale armato) nonché per la valutazione della situazione in materia di sicurezza in determinati aeroporti stranieri (Ground Marshal, impiego FOX, personale non armato). Sinora è stato possibile impiegare 20 agenti della Sicurezza militare al massimo. Un accordo tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) disciplina il contributo della polizia. I Cantoni non sono tuttavia sempre stati in grado di fornire il numero concordato di agenti di polizia.

Secondo l'Ufficio federale di polizia non vi è alcuna disposizione internazionale di obbligatorietà generale sulle misure di sicurezza nel traffico aereo: ogni Stato adotta le misure che ritiene opportune contro il potenziale di ricatto legato a dirottamenti aerei o contro gli attentati sugli aerei.

Gli impieghi possono riguardare tutte le compagnie aeree immatricolate in Svizzera; nella prassi circa il 95 per cento delle prestazioni nell'ambito della sicurezza sono fornite a favore della Swiss. Il SFS la ritiene particolarmente minacciata poiché è la compagnia aerea associata più frequentemente alla Svizzera. Nel mondo, circa 30 Paesi impiegano incaricati della sicurezza a bordo di aerei di linea, in Europa ad esempio Francia, Germania, Austria, Olanda, Polonia e Repubblica Ceca, al di fuori dell'Europa ad esempio Israele, USA, Canada, Australia, Cina e Giappone.

Conformemente alla cauta prospettiva nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2010 per quanto riguarda gli impieghi sussidiari di sicurezza di lunga durata, anche per le misure di sicurezza nel traffico aereo l'impiego di militari sarà per quanto possibile ridotto al minimo.

Alla fine del 2012 il nostro Collegio intende inoltre terminare l'impiego degli agenti della Sicurezza militare per la valutazione della situazione in materia di sicurezza in determinati aeroporti stranieri (impiego FOX). Questo impiego in qualità di personale di terra della compagnia aerea Swiss non ha il carattere di un impiego dell'esercito e non vi è alcun margine discrezionale che consenta di collocare l'impiego degli agenti della Sicurezza militare al di fuori di un impiego dell'esercito. L'attività non armata dei cosiddetti Ground Marshal non comporta rischi, ma in futuro sarà esercitata unicamente da membri dei corpi di polizia e del Cgcf. Non è necessario alcun decreto federale al riguardo.

⁹ Decisioni del Consiglio federale del 24 marzo 2004, del 26 maggio 2004 e del 5 ottobre 2004.

¹⁰ RS 748.0

¹¹ RS 748.01

1.2 La situazione di minaccia

1.2.1 Rappresentanze straniere

Rientrano tra i compiti in materia di politica di sicurezza anche gli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico, che incombono principalmente ai Cantoni. Nell'ambito delle sue competenze costituzionali (art. 54 cpv. 1 e art. 57 cpv. 1 della Costituzione federale¹² [Cost.]), la Confederazione deve però garantire che siano adottate tutte le misure necessarie al rispetto degli impegni internazionali della Svizzera.

Secondo la LMSI, l'Ufficio federale di polizia è competente per l'analisi permanente della minaccia in relazione alla protezione delle rappresentanze straniere e delle sedi di organizzazioni internazionali. Le analisi della situazione sono effettuate considerando numerosi parametri e indicatori. Fra questi figurano, oltre ai valori empirici statistici, anche le analisi delle relazioni politiche, le valutazioni di avvenimenti recenti, del contesto, dei potenziali e delle intenzioni di gruppi in Svizzera, tenendo debitamente conto anche di indizi di pericoli accresciuti.

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

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

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

In questo contesto la Primavera araba ha fatto sì che i cittadini di questi Paesi che vivono in Svizzera si sono manifestati con azioni in parte violente presso le rappresentanze diplomatiche. Simili episodi davanti e in parte anche all'interno di infrastrutture diplomatiche hanno sottolineato la necessità delle misure di sicurezza nei confronti delle rappresentanze straniere maggiormente minacciate e, inoltre, hanno comportato a seconda della situazione adeguamenti temporanei delle misure di sicurezza nei confronti di altre rappresentanze. Per i focolai di conflitto nel mondo

¹² RS 101

non si prevede a medio termine alcuna distensione duratura e occorre quindi partire dal presupposto che la minaccia continuerà a essere elevata.

1.2.2 Sicurezza del traffico aereo civile

L'Ufficio federale di polizia è inoltre competente per l'analisi permanente della minaccia per quanto concerne il traffico aereo civile. A tale riguardo, continua a ritenere elevata la minaccia rappresentata dalle cellule terroristiche che agiscono autonomamente per lo più ideologizzate da Al-Qaïda. Liquidi, bombole spray e gel continuano a rappresentare un elemento di minaccia grave, poiché un numero elevato di aeroporti non dispone dei relativi apparecchi di detezione e simili prodotti possono quindi essere portati a bordo degli aerei.

I falliti attentati dell'ottobre del 2010 su due voli diretti a Chicago, che prevedevano l'impiego di ordigni in cartucce d'inchiostro e che hanno potuto essere sventati unicamente grazie a indizi in possesso dei servizi informazioni, sottolineano il pericolo. Quale obiettivo di attentati o rapimenti potrebbero entrare in considerazione sia aerei passeggeri che aerei da carico. Sono da considerarsi un ulteriore rischio per la sicurezza le diverse regioni di crisi del Vicino e Medio Oriente nonché dell'Africa, che, a causa dell'insufficienza dei controlli di sicurezza nei loro aeroporti, rappresentano una minaccia per il traffico aereo, come evidenziano diversi tentativi di attentato degli ultimi tre anni.

Il traffico aereo continua a rappresentare un obiettivo di attentati particolarmente interessante. Gli attentati contro aeromobili hanno un alto valore simbolico e un elevato impatto mediatico. Inoltre, con gli attentati perpetrati nel settore del traffico aereo si ottiene un numero elevato di vittime. Sulla base di questi riscontri, è necessario mantenere al loro livello attuale le misure di sicurezza nel settore del traffico aereo civile.

1.3 Richieste e fabbisogno degli organi civili

1.3.1 Protezione delle rappresentanze straniere

Anche dopo il 2012 i Cantoni di Zurigo, Berna, Vaud e Ginevra nonché la città di Zurigo avranno il compito di garantire la sicurezza delle rappresentanze straniere sul proprio territorio. Il 29 giugno 2011 il nostro Collegio ha deciso di confermare il livello di protezione attuale. Al riguardo vi è un'intesa con i Cantoni e la città di Zurigo; le loro esigenze sono state chiarite nel quadro della RSS.

Nella sua seduta del 29 giugno 2011, la piattaforma politica del MCC RSS (capo del DDPS, capo del DFGP, presidente della CDDGP, presidente della Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri) ha deciso di assegnare al gruppo di lavoro «Protezione delle rappresentanze straniere» il seguente mandato:

Sulla base della decisione del Consiglio federale del 29 giugno 2011 elaborare entro la fine del 2011 un concetto per l'attuazione della protezione di ambasciate, consolati e residenze nei Cantoni di Berna, Zurigo, Ginevra e Vaud dopo la scadenza del decreto federale alla fine del 2012. A tale riguardo, occorrerà mantenere

il livello di protezione attuale e sottoporre varianti senza incidenza sulle finanze (eventualmente con leggere variazioni verso l'alto).

Nel gruppo di lavoro erano rappresentati, oltre ai Cantoni interessati e alla città di Zurigo, le conferenze intercantonali CDDGP e CCPCS, nonché tutti gli organi della Confederazione coinvolti nella protezione delle ambasciate. Il gruppo di lavoro ha evidenziato i seguenti punti essenziali:

- Anche in futuro saranno necessari 341 posti per garantire il livello di protezione deciso dal Consiglio federale.
- Si cercherà una soluzione uniforme che sia vincolante per tutti i Cantoni e per la città di Zurigo. Le regolamentazioni transitorie potranno risultare differenti a seconda dell'ubicazione.
- L'impiego di forze di sicurezza private è problematico sotto il profilo politico e dell'esercizio. Vi si ricorrerà soltanto in caso d'emergenza e soltanto fino a quando non sarà possibile reclutare gli agenti di polizia necessari.

Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che, sulla base di queste condizioni quadro, le tre varianti seguenti, elaborate da un gruppo specialistico, continuano a essere sostenibili e non si è perciò reso necessario esaminare altre alternative:

1. «status quo», nell'ambito del quale per quanto concerne i militari è prioritario l'impiego di agenti della Sicurezza militare (escludendo invece i militari in ferma continuata e le truppe in corso di ripetizione);
2. «status quo adeguato», nell'ambito del quale l'entità della prestazione dell'esercito è ridotta;
3. la completa assunzione della protezione delle ambasciate da parte della polizia.

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie vale quanto segue: se gli agenti della Sicurezza militare sono sostituiti da assistenti di polizia, i costi per la protezione delle ambasciate rimangono complessivamente invariati. Per i Cantoni i costi tuttavia aumenterebbero, poiché essi dovrebbero assumersi il 10 per cento dei costi salariali delle forze di polizia supplementari. Per la Confederazione i costi diminuirebbero, poiché essa si assumerebbe il 100 per cento dei costi salariali degli agenti della Sicurezza militare, ma soltanto il 90 per cento dei costi salariali delle forze di polizia impiegate. Tale affermazione è valida però unicamente a condizione che vengano soppressi i relativi posti presso la Sicurezza militare. Se tali posti vengono mantenuti per altri compiti, per la Confederazione i costi aumentano nella misura in cui essa mantiene invariato l'effettivo della Sicurezza militare e finanzia le forze di polizia supplementari.

La soluzione di garantire la protezione delle ambasciate esclusivamente o in parte con forze di sicurezza private è stata respinta. Questa sarebbe tuttavia la soluzione più economica, e nel frattempo ha dato buoni frutti nei Cantoni di Ginevra e Vaud. Si oppongono tuttavia motivi di ordine politico e a livello di esercizio. I compiti sovrani vanno assunti da personale dei corpi di polizia o dall'esercito, non da privati. In caso di eventi particolari, a livello di esercizio si pone inoltre il problema che le forze di sicurezza private non possono essere integrate nella rete di radiocomunicazione della polizia per motivi inerenti alla protezione dei dati. Come soluzione transitoria o per colmare a breve termine gli effettivi insufficienti, le forze di sicurezza private rappresentano tuttavia un prezioso complemento.

I corpi di polizia interessati ritengono che prorogare lo «status quo» sarebbe la soluzione più semplice poiché la collaborazione con la Sicurezza militare ha dato buoni frutti. Ancorché comprensibile, questa posizione contraddice l'intenzione di concludere gli impieghi sussidiari di sicurezza di lunga durata dell'esercito.

Il gruppo di lavoro ha proposto due varianti da sottoporre all'ulteriore elaborazione: «polizia» e «status quo adeguato». Il 29 novembre 2011 il comitato direttivo allargato del MCC RSS ha discusso le due varianti e le ritiene entrambe fattibili e sostenibili. Il 1° febbraio 2012 la piattaforma politica del MCC RSS ha sentito i Cantoni interessati e la città di Zurigo e su questa base ha raccomandato la variante «status quo adeguato» con le modalità illustrate al numero 1.4.1.

Il caso particolare di Ginevra

Con lettera del 22 dicembre 2011 alla presidente della Confederazione il Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra ha chiesto di poter continuare a impiegare 50 agenti della Sicurezza militare per la protezione delle rappresentanze straniere anche dopo il 31 dicembre 2012. Prima dell'invio di questa lettera, un gruppo di lavoro tecnico si era occupato, sotto la direzione del Dipartimento federale degli affari esteri e d'intesa con il DFGP e il DDPS, di questioni di sicurezza pubblica a Ginevra e quindi anche della sicurezza delle rappresentanze straniere e delle sedi di organizzazioni internazionali nonché del loro personale. Il peggioramento generale della situazione in materia di sicurezza a Ginevra ha ripercussioni dirette sulla politica svizzera dello Stato ospite e precisamente sui particolari obblighi di protezione del nostro Paese nei confronti di installazioni e persone diplomatiche e consolari (cfr. n. 4.5)

Il raddoppiamento auspicato delle pattuglie addette alla protezione di sedi diplomatiche, l'aumento dell'indennizzo finanziario della Confederazione al Cantone di Ginevra e la questione dell'ulteriore impiego di agenti di sicurezza privati a Ginevra erano noti alla piattaforma politica del MCC RSS al momento in cui essa ha raccomandato al nostro Collegio la variante «status quo adeguato». Nell'ottica di una regolamentazione transitoria uniforme per tutti i Cantoni concernente l'appoggio mediante impieghi sussidiari di sicurezza dell'esercito per la protezione delle ambasciate e poiché il gruppo di lavoro si è occupato della sicurezza pubblica in generale a Ginevra, le relative decisioni saranno prese soltanto dopo la presentazione del rapporto in adempimento al postulato Malama.

1.3.2 Misure di sicurezza nel traffico aereo

Con lettera del 21 dicembre 2011 alla segretaria generale del DDPS il direttore dell'Ufficio federale di polizia ha chiesto di prorogare nell'entità attuale l'impiego della Sicurezza militare per le misure di sicurezza nel traffico aereo. Una domanda dei Cantoni non è necessaria, poiché la responsabilità di tali impieghi incombe al DFGP.

1.4 La regolamentazione transitoria proposta

1.4.1 Impiego dell'esercito per la protezione delle rappresentanze straniere

Sulla base delle raccomandazioni della piattaforma politica del MCC RSS il nostro Consiglio propone:

1. L'impiego dell'esercito in appoggio alle autorità civili per la protezione delle rappresentanze straniere è prorogato di tre anni (dal 2013 al 2015).
2. Entro il 31 dicembre 2014 si dovrà realizzare la variante «status quo adeguato»: il numero dei militari impiegati sarà pertanto gradualmente ridotto per due anni a partire dal 2013; entro la fine del 2014 sarà raggiunto il numero di 80 militari, di cui circa due terzi agenti della Sicurezza militare e un terzo militari in ferma continuata.
3. Durante il 2015 il numero dei militari impiegati sarà, se possibile, ulteriormente ridotto.
4. Occorrerà verificare se dopo il 1° gennaio 2016 l'appoggio dell'esercito debba terminare oppure continuare a basso livello affinché in caso d'evento la polizia possa essere rapidamente rafforzata e l'esercito possa mantenere il *know-how* necessario.

1.4.2 Impiego dell'esercito per la sicurezza nel traffico aereo

Sulla base della discussione della piattaforma politica del MCC RSS del 1° febbraio 2012 il nostro Consiglio propone:

1. L'impiego dell'esercito per la sicurezza nel traffico aereo è prorogato di tre anni (dal 2013 al 2015).
2. Il numero degli agenti della Sicurezza militare impiegati come Air Marshal è dimezzato entro il 31 dicembre 2014, passando dagli attuali 20 a 10 al massimo.

Sarà esaminato l'impiego di forze di sicurezza private come Ground Marshal per sgravare i corpi di polizia e il Cgcf in modo tale da poter impiegare un numero sufficiente di persone come Air Marshal. Il supporto all'istruzione da parte della Sicurezza militare proseguirà. Al riguardo occorre garantire che gli istruttori stessi possano acquisire l'esperienza operativa necessaria.

2

Ripercussioni sull'effettivo del personale e ripercussioni finanziarie

2.1

Protezione delle rappresentanze straniere

L'impiego di personale per la protezione delle rappresentanze straniere nel 2011 era strutturato nel modo illustrato nella seguente tabella.

Luogo d'impiego	Agenti di polizia	Assistenti di polizia	Agenti di sicurezza privati	Agenti della Sicurezza militare	Militari in ferma continuata
Berna		96		42	6
Vaud	7		7		
Ginevra	60	37	13	49	6
Zurigo				18	
	67	133	20	109	12

Considerando una spesa di 120 000 franchi l'anno per persona per agenti di polizia, assistenti di polizia e agenti della Sicurezza militare, di 70 000 franchi l'anno per persona per agenti di sicurezza privati e di 25 000 franchi l'anno per persona per militari in ferma continuata, per le 341 unità di personale risultano costi complessivi pari a 38,78 milioni di franchi. La Confederazione rimborsa ai Cantoni il 90 per cento delle spese, di modo che a loro carico rimangono attualmente 2,54 milioni di franchi. I costi della Confederazione per le misure volte a garantire la sicurezza delle rappresentanze straniere ammontano quindi a 36,24 milioni di franchi.

Conformemente alla decisione del Consiglio federale del 29 giugno 2011 il livello di protezione sarà mantenuto e quindi il numero complessivo delle unità di personale impiegate rimarrà invariato. Non saranno per contro più impiegati agenti di sicurezza privati e l'effettivo dei militari impiegati sarà ridotto a 80 al massimo. Il numero di agenti di polizia e di assistenti di polizia impiegati dovrà dunque essere aumentato a 261. Inoltre, conformemente alla nostra decisione del 29 giugno 2011, la proroga della protezione delle ambasciate non dovrà avere incidenza sulle finanze, non dovrà cioè causare costi supplementari.

Partendo dal presupposto che in futuro, oltre ai 261 agenti di polizia, saranno impiegati anche 80 militari (di cui due terzi agenti della Sicurezza militare e un terzo militari in ferma continuata), rispetto allo stato attuale i costi complessivi si assentano a 38,355 milioni di franchi, ma la quota dei Cantoni aumenta a 3,132 milioni di franchi. Le spese della Confederazione diminuiscono passando dagli attuali 36,24 milioni di franchi a 35,223 milioni di franchi.

Unità di personale impiegate	Attualmente	In futuro
Agente di polizia 120 000 fr./anno	67 × 120 000 fr. 8,04 mio. fr.	261 (agenti di polizia e assistenti di polizia) × 120 000 fr. 31,32 mio. fr.
Assistente di polizia 120 000 fr./anno	133 × 120 000 fr. 15,96 mio. fr.	
Agente di sicurezza privato 70 000 fr./anno	20 × 70 000 fr. 1,4 mio. fr.	

Unità di personale impiegate	Attualmente	In futuro
Costi salariali per la protezione delle ambasciate	25,4 mio. fr.	31,32 mio. fr.
Partecipazione dei Cantoni (10 %)	2,54 mio. fr.	3,132 mio. fr.
Partecipazione della Confederazione (90 %)*	22,86 mio. fr.	28,188 mio. fr.
Agente della Sicurezza militare 120 000 fr./anno (88 000 fr. costi salariali, 32 000 fr. rimborsi)	109 × 120 000 fr. 13,08 mio. fr.	53 × 120 000 fr. 6,36 mio. fr.
Militare in ferma continuata 25 000 fr./anno	12 × 25 000 fr. 0,3 mio. fr.	27 × 25 000 fr. 0,675 mio. fr.
Costi complessivi della protezione delle ambasciate	38,78 mio. fr.	38,355 mio. fr.
Partecipazione della Confederazione (90 % spese dei Cantoni più 100 % impiego dell'esercito)	36,24 mio. fr.	35,223 mio. fr.

* La Confederazione fornisce inoltre un contributo unico di 45 000 franchi per il primo equipaggiamento di ciascun assistente di polizia. A tal fine nel 2011 ai Cantoni di Berna, Ginevra e Vaud e alla città di Zurigo sono stati versati in totale 25 milioni di franchi. Nel 2013 dovrà pure essere finanziato il primo equipaggiamento di 61 nuovi agenti di polizia e assistenti di polizia (2,75 mio. fr.).

La riduzione dell'impiego dell'esercito comporta maggiori oneri finanziari per i Cantoni, che però possono chiederne il rimborso nella misura del 90 per cento alla Confederazione. Poiché vengono impiegate anche truppe, conformemente alla decisione del Consiglio federale del 30 maggio 2007 queste indennità sono pagate con il budget del DDPS; a tale scopo sono trasferite al DDPS rubriche di credito in precedenza amministrare dal DFGP. Nel credito del DDPS (1045/A2310.0449 Compiti di protezione straordinari di Cantoni e città) sono attualmente iscritti 25 milioni di franchi l'anno. Questo credito dovrà essere aumentato di 5,3 milioni di franchi per il Preventivo 2013 e i Piani finanziari 2014 e 2015, passando dagli attuali 25 a 30,3 milioni di franchi conformemente all'attuazione della soluzione transitoria (= incremento della partecipazione della Confederazione ai costi salariali della polizia e, in particolare, finanziamento del primo equipaggiamento). Per contro, risultano risparmi di 6,72 milioni di franchi per quanto riguarda la Sicurezza militare (saranno impiegati 56 agenti della Sicurezza militare in meno a 120 000 franchi l'anno ciascuno).

Poiché malgrado l'assunzione di compiti di protezione delle ambasciate il numero di agenti della Sicurezza militare non è stato aumentato, bensì ridotto dai 975 del 2006 agli attuali 553, si è nel frattempo reso necessario esternalizzare a società di sicurezza civili compiti fondamentali della Sicurezza militare, segnatamente la protezione di opere e installazioni militari. Nel 2011 sono quindi stati spesi circa 6,5 milioni di franchi per prestazioni esterne nell'ambito della sicurezza. A condizione che dal 2013 tali prestazioni possano nuovamente essere fornite da agenti della Sicurezza militare, il presente concetto è senza incidenza sulle finanze: il credito 1045/A2310.0449 sarà aumentato di 5,3 milioni di franchi; nel contempo risultano

però risparmi di 6,5 milioni di franchi per prestazioni di servizi esterne per quanto riguarda i crediti 1045/A2119.0001 e 0810/A6100.0001.

2.2 Misure di sicurezza nel traffico aereo

Per le misure di sicurezza nel traffico aereo il numero degli agenti della Sicurezza militare (sinora 20 al massimo), che saranno impiegati unicamente come Air Marshal, sarà ridotto a dieci entro il 31 dicembre 2014. Il DDPS assume i costi salariali di tali agenti della Sicurezza militare in quanto, sulla base del rapporto di lavoro contrattuale con la Confederazione, si tratta di personale militare. I costi salariali di 1,76 milioni di franchi ($20 \times 88\,000$ fr.) si riducono della metà, assestandosi a 880 000 franchi. Le spese del DDPS potranno quindi essere coperte, come finora, nel quadro dei crediti stanziati. Il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni assume, come sinora, la maggior parte delle spese per le indennità, i trasporti e l'alloggio.

2.3 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

L'esecuzione del decreto federale proposto compete alla Confederazione e interessa i Cantoni e i Comuni soltanto nella misura in cui il Cantone di Ginevra e il Cantone di Berna devono assumersi il 10 per cento dei costi dovuti all'incremento dell'effettivo di forze di polizia per la protezione delle rappresentanze straniere.

Poiché l'effettivo delle forze di polizia impiegate aumenta a 261 persone e non saranno più impiegati agenti di sicurezza privati, per i Cantoni risultano costi supplementari pari a 592 000 franchi.

2.4 Ripercussioni sull'economia

L'esecuzione dei decreti federali proposti non ha ripercussioni rilevanti sull'economia.

3 Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹³ sul programma di legislatura 2011–2015. Figura inoltre tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2012 (volume I, obiettivo 13 dell'allegato e volume II, obiettivo 2 del DDPS).

¹³ FF 2012 305, in particolare pag. 433

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

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

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

4.2 Sussidiarietà

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

Anche se negli ultimi anni si è derogato a questa regola, oltre all'importanza degli impieghi è comunque sempre stata sottolineata la loro sussidiarietà, come da ultimo nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2010: «*Per quanto concerne gli impieghi da assolvere concretamente, nei prossimi anni per l'esercito l'appoggio a favore delle autorità civili continuerà ad avere presumibilmente carattere prioritario. L'importanza di queste prestazioni di supporto non è pregiudicata dal fatto che tali impieghi hanno carattere sussidiario*». ¹⁴

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

¹⁴ FF 2010 4511, in particolare pag. 4551

Un impiego dell'esercito nei limiti qui proposti è conforme alla prassi sinora adottata. Occorrerà chiarire in che misura tale prassi debba essere riesaminata sotto il profilo costituzionale e quali eventuali modifiche della Cost. e della LM si rendono necessarie: tali questioni dovranno essere affrontate nel quadro della trattazione parlamentare del rapporto del Consiglio federale in adempimento al postulato Malama.

4.3 Durata degli impieghi

Il principio della sussidiarietà implica di regola, in funzione della situazione, una limitazione temporale dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio. La precisazione delle prescrizioni legali richiesta nel rapporto in adempimento al postulato Malama e, se del caso, gli adeguamenti a livello costituzionale impongono una soluzione transitoria fino alla fine del 2015.

4.4 Poteri di polizia e impiego delle armi da fuoco

Per le truppe impiegate, i poteri di polizia e l'impiego delle armi si fondano sull'ordinanza del 26 ottobre 1994¹⁵ concernente i poteri di polizia dell'esercito e sono disciplinati nel mandato scritto delle competenti autorità civili. Le armi da fuoco devono essere segnatamente impiegate in maniera proporzionata e tenendo conto delle circostanze.

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

4.5 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'articolo 24 LMSI¹⁶ disciplina l'esecuzione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico. In base a tale articolo i Cantoni, d'intesa con l'Ufficio federale di polizia, adottano sul loro territorio le misure necessarie all'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico.

L'obbligo di protezione delle rappresentanze straniere risultante dal diritto internazionale pubblico (art. 22 della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961¹⁷ sulle relazioni diplomatiche; art. 31 della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963¹⁸ sulle relazioni consolari e art. 2 cpv. 1 lett. d-f della legge del 22 giugno 2007¹⁹ sullo Stato ospite) si riferisce al personale diplomatico e consolare e agli edifici di cui gli Stati stranieri necessitano per motivi ufficiali (cancelleria e residenza). L'obbligo di protezione risultante dal diritto internazionale pubblico concerne anche

¹⁵ RS 510.32

¹⁶ Cfr. FF 1994 II 1004, in particolare pag. 1073

¹⁷ RS 0.191.01

¹⁸ RS 0.191.02

¹⁹ RS 192.12

la sicurezza di delegazioni straniere ufficiali (missioni speciali, conferenze internazionali ecc.). Della medesima protezione beneficiano pure le sedi delle organizzazioni internazionali in Svizzera. Il diritto internazionale e i trattati internazionali hanno carattere vincolante sia per la Confederazione che per i Cantoni. L'eventuale violazione degli obblighi di protezione risultanti dal diritto internazionale pubblico chiama in causa la responsabilità internazionale della Confederazione, in quanto soggetto di diritto internazionale. L'esecuzione degli obblighi di protezione si fonda sulla ripartizione delle competenze all'interno della Confederazione conformemente alla Costituzione federale.

4.6 Forma dell'atto

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

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

