

12.013

**Messaggio
concernente l'approvazione dell'impiego dell'esercito in
servizio d'appoggio all'estero per la protezione
dell'Ambasciata di Svizzera a Tripoli**

del 18 gennaio 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 70 capoverso 2 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare, vi sottoponiamo per approvazione un disegno di decreto federale concernente l'approvazione dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero per la protezione dell'Ambasciata di Svizzera a Tripoli.

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

18 gennaio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Per motivi di solidarietà e visti gli interessi in gioco, la Svizzera ha mantenuto nel limite del possibile la sua presenza in Libia anche durante i combattimenti tra i ribelli e l'esercito regolare (dapprima con l'ufficio dell'aiuto umanitario svizzero, poi con l'ufficio di collegamento a Bengasi).

Il 15 ottobre 2011 l'Ambasciata di Svizzera a Tripoli è stata riaperta. Sebbene dal settembre 2011 la situazione sul fronte della sicurezza si sia stabilizzata, le rappresentanze estere in Libia sono esposte a determinati rischi legati alle tensioni e ai conflitti tra milizie e ai grandi quantitativi di armi in possesso della popolazione civile. Vi è inoltre il rischio di una recrudescenza della criminalità.

Il 9 dicembre 2011 il Consiglio federale ha deciso di affidare la protezione dell'ambasciata a un distaccamento dell'esercito svizzero per un periodo di sei mesi. L'impiego si fonda sull'articolo 69 capoverso 2 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM) e potrà essere rinnovato in funzione dell'evolversi della situazione. La responsabilità dell'impiego compete al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Secondo l'articolo 70 capoverso 1 LM, la competenza in materia di chiamata in servizio spetta al Consiglio federale. Inoltre, poiché l'impiego dura più di tre settimane, è necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale in virtù dell'articolo 70 capoverso 2 LM.

Messaggio

1 Situazione iniziale

L'Ambasciata di Svizzera a Tripoli è stata chiusa il 27 febbraio 2011 a causa dei combattimenti tra i ribelli e le forze armate fedeli al regime. I violenti combattimenti, l'intervento delle forze NATO e le sanzioni adottate dalla comunità internazionale hanno reso molto rischiosa, se non impossibile, la permanenza in Libia dei cittadini stranieri, tanto che molti di loro hanno lasciato il Paese.

Non appena la situazione lo ha permesso, ossia quando i combattimenti si sono spostati verso ovest, la Svizzera ha aperto a metà marzo un ufficio dell'aiuto umanitario a Bengasi per assistere la popolazione. Il 12 luglio ha inaugurato un ufficio di collegamento allo scopo di marcare una presenza politica e mostrare il proprio sostegno alle forze di opposizione al regime.

Dalla fine del conflitto numerosi Paesi occidentali hanno riaperto le loro rappresentanze a Tripoli. Il 15 ottobre 2011 anche l'Ambasciata di Svizzera è stata riaperta.

Con la sua ambasciata, la Confederazione intende sostenere la transizione democratica in Libia sulla base di partenariati, in particolare nel settore del disarmo, della riforma della sicurezza, dello sminamento umanitario, della giustizia e dell'analisi del passato. Si tratta inoltre di rilanciare le relazioni bilaterali in tutti i settori tradizionali dell'attività governativa.

2 Situazione in Libia

2.1 Situazione politica

La fase militare del conflitto libico si è conclusa con il crollo della resistenza delle forze fedeli al regime e la morte del colonnello Gheddafi. In Libia il processo di trasformazione politica è solo agli inizi e il Paese dovrà affrontare numerose sfide. In questa prima fase dell'era post-Gheddafi bisogna fissare le priorità in molti settori fondamentali: potenziamento della sicurezza nazionale, creazione di un esercito nazionale e di forze di sicurezza integrate, istituzione di un governo provvisorio operativo, riorganizzazione dell'amministrazione e rapporti con i membri e i seguaci del regime depresso.

Altri fattori importanti che influenzano questa prima fase sono la posizione e il comportamento degli attori internazionali (ad es. ONU, Paesi membri della coalizione militare anti-Gheddafi) come pure delle città, delle regioni, delle società religiose e dei clan libici e di altri gruppi che finora avevano mantenuto un atteggiamento neutrale.

Se è probabile che la Libia resterà un Paese unito, c'è tuttora incertezza su quale sarà il futuro assetto politico. Il denominatore comune dei gruppi che hanno partecipato alla ribellione era l'opposizione al regime. Dalla caduta di Gheddafi, le opinioni sul futuro del Paese divergono ampiamente e potrebbero addirittura rivelarsi incompatibili.

Sebbene gli attori abbiano finora dato prova di una certa moderazione, il rischio di una guerra civile o di gravi conflitti interni non può essere totalmente escluso viste

le divergenze e gli interessi in gioco. In un Paese in cui il petrolio e il gas contribuiscono per circa il 90 per cento alle entrate statali, il controllo e la distribuzione dei proventi di queste risorse energetiche rappresentano un elemento decisivo.

L'est del Paese, regione da dove è partita la ribellione e dove la cultura è fortemente influenzata dal conservatorismo religioso, rivendica un ruolo più importante e la fine della marginalizzazione imposta dal regime precedente. Anche le città e i distretti che hanno fornito importanti contingenti di insorti chiedono di poter partecipare più attivamente sul piano politico. Se sul piano costituzionale le strutture del potere dovessero essere ricostruite in base a un modello classico e «aritmetico» della democrazia, l'ovest del Paese, più secolare e con numerose entità fedeli al regime deposto, avrebbe – per ragioni demografiche – un peso preponderante. Questa situazione provocherebbe forti tensioni.

Uno dei fattori più importanti è la capacità di integrare i gruppi fedeli alla famiglia Gheddafi o per lo meno di riservare un trattamento e un processo equo ai principali rappresentanti del regime deposto. Il processo di trasformazione potrebbe tuttavia essere sabotato da atti di violenza e di vendetta.

Affinché il processo di trasformazione possa compiersi con successo, occorre garantire la sicurezza pubblica. Questo presupposto di base è fortemente minacciato dai grandi quantitativi di armi in possesso delle milizie e della popolazione. Per ora è difficile dire chi sarà in grado di garantire la sicurezza a livello nazionale a breve termine. La riforma dell'esercito e della sicurezza rappresenta un'enorme sfida che il popolo libico non potrà verosimilmente vincere senza un sostegno esterno.

Il futuro della Libia è ancora molto incerto e le sfide per riportare la stabilità nel Paese sono numerose e complesse.

2.2 Condizioni di sicurezza a Tripoli

A Tripoli le condizioni di sicurezza e la situazione umanitaria si sono stabilizzate verso la fine dell'agosto 2011 dopo la fine dei combattimenti. Stando a fonti locali, nella zona in cui si trova l'Ambasciata di Svizzera la situazione è relativamente tranquilla. Abu Salem e Ghargohur sono invece tuttora considerate aree molto pericolose.

I due aeroporti (International, Mitiga), parzialmente operativi, sono controllati dalle milizie che sono fermamente intenzionate a preservare il territorio conquistato e provocano scaramucce ai punti di contatto. Le milizie cercano di estendere il proprio controllo sulle infrastrutture strategiche (porti, raffinerie, assi stradali principali) senza però cercare lo scontro decisivo.

Un fattore di destabilizzazione molto importante nella capitale e nel resto del Paese è rappresentato dalle brigate (Katiba) e dai grandi quantitativi di armi in loro possesso. Ognuna di queste brigate cerca di consolidare la propria influenza sulla città. Non esiste ancora una linea di comando unificata che potrebbe raggrupparle e gli sforzi per disarmarle non hanno ancora dato i risultati sperati. Il Consiglio nazionale di transizione (CNT) ha elaborato un piano nazionale di disarmo e di integrazione delle milizie e ha nominato ai posti di ministro della difesa e degli interni i leader delle milizie più influenti, che sono stati incaricati di concretizzare il piano del CNT. Questa strategia, supportata dallo stanziamento di fondi, dovrebbe contribuire ad accelerare il processo.

In particolare durante la notte colpi di arma da fuoco di origine incerta hanno già causato morti e feriti tra la popolazione. Vi è inoltre un rischio concreto di recrudescenza della criminalità, aggravato dalle scarcerazioni non controllate di detenuti di diritto comune.

Sebbene l'Ambasciata di Svizzera si trovi in una zona relativamente calma e non incombano minacce specifiche contro l'infrastruttura o il personale elvetico distaccato, vi sono rischi reali per chi lavora in ambasciata: attacchi contro rappresentanze estere, combattimenti in cui il personale si trova involontariamente coinvolto o rischi legati alla criminalità e al banditismo (ad es. rischio di sequestro).

3 Protezione dell'Ambasciata di Svizzera

3.1 Incarico alla società di sicurezza privata AEGIS

Conformemente alla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche, lo Stato accreditatario è particolarmente tenuto a prendere tutte le misure appropriate per impedire che le stanze della missione siano invase o danneggiate. In Libia le forze del CNT non sono attualmente in grado di offrire una protezione adeguata alle rappresentanze diplomatiche estere. Alcuni Paesi che hanno riaperto l'ambasciata sono protetti da forze di sicurezza armate proprie (polizia nazionale o esercito), altri si avvalgono di società di sicurezza private attive a livello internazionale.

Nell'ottobre 2011 il DFAE ha affidato alla società AEGIS l'incarico di garantire la protezione dell'Ambasciata di Svizzera per i primi tre mesi.

Nell'agosto-settembre 2011 in Libia operavano poche società di sicurezza internazionali. Il DFAE ha selezionato le società che disponevano delle necessarie qualifiche professionali. La società AEGIS, che ha sottoscritto il Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza, soddisfa le condizioni definite nell'ordinanza del 31 ottobre 2007¹ sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione. Queste condizioni sono state riprese nella sezione 7 dell'avamprogetto di legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero², che il Consiglio federale ha posto in consultazione nel settembre 2011.

3.2 Protezione da parte dell'esercito svizzero

Parallelamente, il DFAE e il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) hanno valutato la possibilità di affidare, in una seconda fase (ossia dal gennaio 2012), la protezione dell'Ambasciata di Svizzera a specialisti dell'esercito.

Sulla base della proposta elaborata dal DFAE in collaborazione con il DDPS, il Consiglio federale ha deciso il 9 dicembre 2011 di inviare in Libia un distaccamento dell'esercito per garantire la protezione dell'Ambasciata di Svizzera e del personale.

¹ RS 124

² www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen/vorentw-i.pdf

Quest'opzione permette di conseguire risparmi visto che il DDPS dispone delle risorse umane e materiali necessarie. Peraltro, un intervento di questo tipo è già stato condotto in passato (in Algeria dal 1998 al 2004 e in Iran nel 2006) e corrisponde al profilo di prestazioni previsto dal nuovo Rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera.

La responsabilità dell'impiego incombe al DFAE. La prima fase, che durerà sei mesi, corrisponde al periodo stabilito dal CNT per organizzare le prime elezioni nazionali. Se necessario, l'impiego potrà essere prorogato dopo un'analisi approfondita della situazione per un periodo supplementare di sei mesi al massimo. La competenza decisionale su un'eventuale proroga spetta al Consiglio federale, che può anche decidere di interrompere l'impiego o di porvi fine in qualsiasi momento. In questi due casi, il Consiglio federale informa le Commissioni della politica estera e le Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere conformemente all'articolo 152 capoverso 2 della legge federale del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento (LParl).

3.3 Elementi del piano di intervento

3.3.1 Missione del distaccoamento dell'esercito

Il Consiglio federale è del parere che le misure di protezione debbano essere per quanto possibile leggere, ma comunque adatte alle condizioni locali. La natura della missione soddisfa più i criteri di protezione di polizia che non quelli di un'operazione militare. L'intervento richiede pertanto effettivi con una formazione specifica (distaccoamento d'esplorazione dell'esercito, distaccoamento speciale della polizia militare).

Le forze di protezione hanno il compito di proteggere il personale e l'infrastruttura del DFAE (cancelleria, residenza). Devono inoltre garantire la protezione del personale d'ambasciata durante gli spostamenti nella capitale o al di fuori di essa e prestare consulenza per ottimizzare le misure di protezione della missione diplomatica. Questo implica anche pianificare la gestione di eventuali situazioni di crisi, comprese le misure di evacuazione. Tra gli altri compiti vi sono il monitoraggio della situazione, l'analisi permanente dei rischi e i contatti con le forze omologhe.

3.3.2 Catena di comando

L'intervento del distaccoamento dell'esercito è posto sotto la responsabilità del capomissione.

La definizione e la messa a punto del dispositivo di protezione statico e mobile, dei suoi aspetti tecnici e dei relativi processi competono al capo distaccoamento. Per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro e degli spostamenti nonché le loro implicazioni sulle misure di protezione, il capo distaccoamento è tenuto a seguire le istruzioni del capomissione.

³ RS 171.10

3.3.3 Pianificazione dell'impiego

Il piano di intervento prevede una prima missione di esplorazione a Tripoli per effettuare un'analisi dettagliata della situazione e prendere contatto con il personale della società di sicurezza AEGIS, in vista di assicurare il trasferimento dei compiti e delle responsabilità. Questa prima missione si è svolta dal 21 al 24 dicembre 2011.

L'invio del distaccamento dell'esercito e del materiale è previsto per metà gennaio. Il distaccamento assicura la continuità operativa del dispositivo di protezione messo in atto. Dalla seconda metà del mese di gennaio 2012 il distaccamento dell'esercito proteggerà l'ambasciata e il suo personale contribuendo così a rafforzare le misure di sicurezza passive sul posto. I dettagli dell'intervento figurano nell'Ordine di operazione sottoscritto dal DFAE e dal DDPS.

L'impiego e la ripartizione delle responsabilità sono conformi alle disposizioni dell'ordinanza del 3 maggio 2006⁴ concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero (OPBE).

Il Consiglio federale decide la fine dell'impiego e il rimpatrio del distaccamento in base all'analisi della situazione locale.

3.3.4 Precisazioni sulla pianificazione

Il personale del distaccamento incaricato della protezione proviene dal comando delle forze speciali dell'esercito, più precisamente dal distaccamento d'esplorazione dell'esercito 10 e dal distaccamento speciale della polizia militare.

Il dispositivo tattico e gli effettivi del distaccamento sono costantemente adeguati in funzione dell'evoluzione della situazione.

Il personale militare è dotato di armi leggere che utilizza solo in ultima istanza e proporzionalmente alla minaccia, per legittima difesa e per stato di necessità della rappresentanza diplomatica e del suo personale.

Il distaccamento si avvale delle cooperazioni locali, in particolare con altre rappresentanze diplomatiche e con le loro forze di sicurezza.

4 Ripercussioni finanziarie e in materia personale

4.1 Ripercussioni finanziarie

I costi supplementari dell'impiego non dovrebbero superare 600 000 franchi per un periodo di sei mesi. Questa stima si basa su impieghi analoghi condotti negli ultimi anni: spese di trasporto 210 000 franchi, spese di vitto e piccole spese 150 000 franchi, indennità di rischio 240 000 franchi. I costi connessi all'impiego e ad un'eventuale proroga di sei mesi sono iscritti nel bilancio del DFAE.

4.2 Ripercussioni in materia di personale

I mezzi militari previsti per l'intervento sono disponibili per un periodo di almeno un anno. Si prevede un sistema di rotazione che mira a preservare la resistenza psicofisica del personale impiegato senza compromettere gli altri compiti operativi delle unità interessate.

Il personale militare in Libia beneficia dello statuto concesso al personale amministrativo e tecnico della missione (secondo l'art. 37 cpv. 2 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche), è annunciato come tale alle autorità libiche e resta assoggettato al diritto militare. Il Ministero degli affari esteri libico rilascia l'autorizzazione per il porto d'armi.

Per i compiti di supporto il distaccoamento si avvale del sostegno di personale impiegato sul posto.

5 Aspetti giuridici

5.1 Basi legali

Nella misura in cui devono essere salvaguardati interessi svizzeri attraverso la protezione di una rappresentanza diplomatica all'estero, l'intervento si fonda sull'articolo 69 capoverso 2 della legge militare del 3 febbraio 1995⁵ (LM). Si tratta, infatti, di una missione di interesse pubblico che adempie il principio di sussidiarietà (i mezzi dell'esercito sono necessari per svolgere un compito che le autorità civili non sono in grado di garantire; cfr. art. 67 cpv. 2 LM).

5.2 Competenze

Secondo l'articolo 70 capoverso 1 LM, la competenza in materia di chiamata in servizio spetta al Consiglio federale. Conformemente all'articolo 69 capoverso 2 LM, il Consiglio federale determina il tipo di armamento utilizzato (cfr. anche n. 3.3.4). Poiché l'impiego dura più di tre settimane, occorre l'approvazione dell'Assemblea federale in virtù dell'articolo 70 capoverso 2 LM.

Il 9 dicembre 2011 il capo del DFAE ha informato per iscritto le segreterie delle Commissioni della politica estera e quelle della politica di sicurezza delle due Camere in merito alla decisione del Consiglio federale, adottata lo stesso giorno, di inviare a Tripoli un distaccoamento dell'esercito svizzero. Il 22 dicembre 2011 si è svolta una riunione informativa tra i capi del DFAE e del DDPS e i presidenti delle commissioni, durante la quale sono state comunicate informazioni concrete sul piano d'intervento.

⁵ RS 510.10

5.3

Forma dell'atto

Poiché non contiene norme di diritto e non sottostà a referendum (art. 163 cpv. 2 della Costituzione federale⁶ e art. 29 cpv. 1 LParl⁷), l'atto riveste la forma del decreto federale semplice.

⁶ RS 101
⁷ RS 171.10

