

10.098

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

del 17 novembre 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice 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.

17 novembre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il decreto federale semplice proposto con il presente messaggio mira ad autorizzare il proseguimento dell'impiego, deciso dall'Assemblea federale l'11 giugno 2008¹ e limitato sino al 31 dicembre 2011, della «Swiss Company» (SWISSCOY) in seno alla Forza multinazionale per il mantenimento della pace in Kosovo (KFOR) fino al 31 dicembre 2014 con una struttura e un'entità leggermente estensibili. In considerazione dei cambiamenti intervenuti o previsti nella struttura della KFOR, la possibilità già accordata con il decreto federale dell'11 giugno 2008 di rafforzare temporaneamente il contingente svizzero con 50 persone per un periodo massimo di due mesi sarà estesa a 80 persone al massimo per un periodo limitato di volta in volta a dodici mesi.

Da quando il 28 febbraio 2008 il Kosovo si è dichiarato indipendente, con l'entrata in vigore della Costituzione e di varie leggi sono state create le basi legali e istituzionali che consentono lo sviluppo di una forma di Stato stabile a livello politico, economico e sociale e che possono avvicinare a lungo termine il Kosovo all'obiettivo di un'integrazione nell'Unione europea (UE).

Malgrado sussistano le condizioni legali per un progresso duraturo, lungo tale percorso permangono tuttora, e probabilmente nel prossimo futuro, ostacoli sostanziali.

Dalla dichiarazione d'indipendenza del febbraio 2008 la situazione in materia di sicurezza in Kosovo è migliorata ed è considerata tranquilla e relativamente stabile, fatta eccezione per il nord del Paese, abitato in maggioranza da serbi del Kosovo, dove la situazione, pur essendo apparentemente calma, rimane piuttosto instabile.

Nel prossimo futuro la KFOR rimarrà indispensabile per la stabilità del Kosovo. Grazie alla sua presenza capillare e alla sua comprovata capacità d'intervento, la KFOR stabilizza la situazione se necessario con riserve rapidamente impiegabili in loco. Per questa ragione la comunità internazionale non vede attualmente alcuna possibilità di rinunciare alla KFOR come solido strumento per garantire la stabilità del Kosovo. Nondimeno, il processo di riduzione a tappe dell'effettivo della KFOR è stato avviato da tempo.

Recenti valutazioni partono dal presupposto che la KFOR dovrà mantenere la sua capacità d'intervento ancora per alcuni anni, seppure in misura numericamente ridotta. Attualmente si prevede di trasformare in futuro la KFOR in una missione di consulenza e di formazione per la creazione di forze di sicurezza controllate democraticamente e vincolate ai principi dello Stato di diritto.

L'interesse della Svizzera a un Kosovo pacifico rimane invariabilmente elevato, poiché la situazione in materia di sicurezza nel nostro Paese è direttamente connessa alla stabilità dei Balcani occidentali e in particolare del Kosovo. Un aggravamento della situazione in Kosovo può avere conseguenze dirette per la Svizzera. Alla luce di queste considerazioni, il nostro Paese ha un interesse diretto a prorogare la

¹ FF 2008 407

presenza della KFOR quale elemento di un impegno internazionale prolungato in Kosovo.

Pertanto, una proroga dell'impiego della SWISSCOY risulta opportuna finché presso la KFOR sussistono necessità di prestazioni svizzere. Ciò corrisponde alla situazione attuale.

La futura gamma adeguata di prestazioni della SWISSCOY s'incentrerà sulle prestazioni a favore della KFOR, indipendentemente dal suo effettivo. Per tali motivi l'effettivo di personale della SWISSCOY rimarrà anche in futuro di 220 militari.

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

I dati che figurano nel presente messaggio si riferiscono alla situazione alla fine del mese di ottobre 2010. Al momento non è possibile fare previsioni sull'ulteriore evoluzione della situazione politica. In occasione della trattazione del messaggio, le Camere federali saranno aggiornate sulla situazione attuale.

Messaggio

1 Valutazione della situazione in Kosovo

1.1 Situazione iniziale

Il 23 giugno 1999 il nostro Collegio ha preso la decisione di principio di partecipare militarmente alla KFOR. Si tratta di un elemento del pacchetto di misure che affronta il problema dei profughi e degli sfollati presenti in Svizzera e che prevede un aiuto in Kosovo nonché un contributo alla stabilizzazione della regione. Con decreto federale del 12 settembre 2001 l'Assemblea federale ha approvato la partecipazione della Svizzera alla KFOR e in seguito l'ha prorogata mediante altri decreti federali fino al 31 dicembre 2011.

In considerazione di tali fatti, i consessi politici internazionali hanno deciso di prorogare fino a nuovo avviso l'impiego della KFOR per garantire la stabilità del Kosovo, ma di ridurre a tappe i pertinenti effettivi. L'opinione generale è che questo processo di riduzione durerà alcuni anni.

Per la Svizzera una Repubblica del Kosovo pacifica e sicura presenta un interesse particolare, poiché la sicurezza interna del nostro Paese può essere direttamente influenzata dalla stabilità nei Balcani e in particolare in Kosovo. Circa 200 000 persone provenienti dalla Repubblica di Serbia e dal Kosovo abitano in Svizzera.² Un aggravamento della situazione in materia di sicurezza in Kosovo può avere conseguenze per la Svizzera, per cui il nostro Paese ha tuttora un alto interesse nazionale per un Kosovo stabile.

1.2 Sviluppi politici in Kosovo

Al termine dei negoziati condotti nel 2007, che hanno segnato l'impossibilità di negoziare soluzioni in merito alla questione dello statuto del Paese, il 17 febbraio 2008 il Kosovo ha dichiarato, d'intesa con l'UE e gli Stati Uniti d'America, la propria indipendenza. In tale occasione il Kosovo ha ribadito il rispetto degli impegni derivanti dal piano dell'inviato speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite, Martti Ahtisaari, segnatamente la protezione e il promovimento delle comunità non albanesi. Inoltre, il Kosovo ha invitato l'UE ad attuare la sua missione sullo Stato di diritto (EULEX) per sviluppare la giustizia e la polizia. La NATO è stata a sua volta invitata a proseguire il suo impegno in Kosovo con il mantenimento della KFOR. La Missione delle Nazioni Unite per un'amministrazione provvisoria in Kosovo (UNMIK), tuttora presente in base alla risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, è stata fortemente ridimensionata e, a prescindere dal nord del Paese, non svolge praticamente più alcuna funzione operativa.

² Attualmente una precisa quantificazione dell'entità della diaspora albanese del Kosovo in Svizzera non è ancora possibile, poiché i kosovari di origine albanese, che fino alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo erano di principio designati quali immigrati serbi, possono sostituire il loro passaporto serbo con quello kosovaro soltanto dall'inizio del 2009. Fino alla redazione del presente messaggio circa 42 000 persone hanno fatto uso di questa opportunità.

La nuova Costituzione della Repubblica del Kosovo è entrata in vigore il 15 giugno 2008. Questa normativa corrisponde agli standard internazionali e accorda particolare importanza ai diritti delle minoranze, alla loro rappresentazione nelle istituzioni e alla decentralizzazione. Conformemente agli impegni previsti nel summenzionato piano Ahtisaari, sono state adottate anche numerose leggi. Complessivamente sembra che il quadro giuridico e istituzionale di cui necessita il Paese per realizzare con successo lo sviluppo politico e socioeconomico sia presente. Pertanto, il Kosovo dovrebbe essere in grado di avvicinarsi all'UE. Questo obiettivo è stato chiaramente indicato come prioritario dal Governo di Pristina. Ora il Governo deve dimostrare che dispone di sufficiente volontà politica per realizzare le numerose e difficili riforme ancora necessarie.

Fino ad oggi l'indipendenza del Kosovo è stata riconosciuta da 70 Stati, tra cui figurano la Svizzera e la maggior parte degli Stati membri dell'UE (22 su 27), dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (32 su 56), della NATO (22 su 26) e del Consiglio d'Europa (32 su 47).

Per contro, la Serbia si è opposta con veemenza alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, lanciando a tal fine un'intensa campagna diplomatica. Uno dei risultati più noti consiste nel fatto che l'8 ottobre 2008 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite si è rivolta alla Corte internazionale di Giustizia (CIG) per chiarire la questione della legalità della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo. Il 22 luglio 2010 la CIG ha emanato il suo parere giuridico in merito, stabilendo che la dichiarazione d'indipendenza non contravviene al diritto internazionale. Pertanto la CIG ha contraddetto l'opinione della Serbia, deludendo amaramente le aspettative del Governo di Belgrado. La Serbia ha quindi deciso di presentare una nuova risoluzione all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tentando in tal modo di riprendere i negoziati sullo statuto del Kosovo. Al termine di intensi negoziati, segnatamente con l'UE e la Serbia, è stata approvata una risoluzione consensuale che stabilisce che tra la Serbia e il Kosovo dev'essere promosso, con l'aiuto dell'UE, un processo fondato sul dialogo. Si ritiene che il parere giuridico e questa risoluzione potrebbero indurre numerosi Stati a riconoscere parimenti l'indipendenza del Kosovo. Dopo intensi negoziati, il 9 dicembre 2008 è stato possibile lanciare la missione EULEX, la più grande missione civile mai organizzata finora dall'UE. Questa missione ha il compito di rafforzare lo Stato di diritto in tre ambiti centrali (giustizia, polizia e autorità doganali) e di lottare contro la corruzione e la criminalità organizzata. Quest'ultimo compito rappresenta una sfida particolarmente difficile e importante.

Inoltre, con l'«*International Civilian Office* (ICO)» è stato istituito un ufficio internazionale che fornisce appoggio allo Stato appena creatosi nell'attuazione delle norme, segnatamente nel campo delle comunità minoritarie, della decentralizzazione, della protezione del patrimonio religioso e culturale, e che collabora strettamente con il Governo.

La decentralizzazione rappresenta una sfida fondamentale per la stabilità e il futuro del Kosovo. Il suo obiettivo è di consentire un'integrazione e una partecipazione adeguata di tutte le comunità – segnatamente anche della comunità serba – ma anche di facilitare l'accesso e di avvicinare alle istituzioni statali (per es. educazione o sanità pubblica) le fasce albanesi della popolazione. In tale contesto occorre fare una distinzione tra il Nord e il Sud del Paese. Al Nord continuano a esservi tensioni e localmente la disponibilità dei serbi a integrarsi è tuttora scarsa. Per contro, a sud del fiume Ibar, dove sono stati creati nuovi Comuni con popolazione a maggioranza serba (ciò che di per sé costituisce già un successo considerevole), i serbi participa-

no in misura crescente alla vita politica del Kosovo e la loro disponibilità a collaborare con Pristina aumenta.

Al riguardo, le elezioni comunali di novembre e dicembre 2009 hanno costituito una svolta politica importante: al Sud del Paese il tasso di partecipazione della popolazione serba nel primo scrutinio ammontava al 15 fino al 25 per cento, mentre nel secondo scrutinio è addirittura salito al 60 per cento, nonostante il Governo di Belgrado si fosse pronunciato a favore del boicottaggio delle elezioni. Benché non si possa ancora parlare di un successo determinante, questi sviluppi positivi permettono comunque di nutrire un cauto ottimismo per quanto riguarda il processo di decentralizzazione.

La Svizzera fornisce un contributo al processo di pace in Kosovo, sostenendo progetti e attori locali nonché mettendo a disposizione personale qualificato a favore delle organizzazioni internazionali. Il ristabilimento della fiducia, il confronto con il recente passato, il miglioramento dell'attività delle istituzioni e la protezione delle minoranze costituiscono parimenti obiettivi importanti per la stabilità del Kosovo. Con un contributo di 7 milioni di franchi la Svizzera facilita il dialogo politico tra le comunità, appoggia le procedure di elaborazione giuridica e non giuridica del passato e si impegna per i diritti e la partecipazione delle minoranze nel quadro della decentralizzazione. Attualmente 15 esperti in materia di polizia, di giustizia, di minoranze e di elaborazione del passato sono messi a disposizione dell'EULEX e dell'ICO.

A livello politico, le elezioni parlamentari del 17 novembre 2007 hanno portato al potere una coalizione guidata dal Partito democratico del Kosovo (PDK) di Hashim Thaci, di cui fa parte anche la Lega democratica del Kosovo (LDK) del dimissionario (27 settembre 2010) presidente Sejdu (e del defunto presidente Rugova) nonché il Partito liberale indipendente serbo (SLS) e il Partito democratico turco del Kosovo (KDTP). Il fragile Governo – scosso dalle tensioni tra il PDK e la LDK – è chiamato a confrontarsi con le difficoltà oggettive pratiche (segnatamente a livello economico) e spesso si dimostra piuttosto insicuro di fronte alle manovre perturbatrici della Serbia. Inoltre, è sotto pressione del pubblico che si aspettava una maggiore indipendenza e uno sviluppo più rapido in questa direzione.

Sebbene un'eventuale adesione all'UE sia ancora lontana, il Kosovo si impegna già ora in vista di un'integrazione europea. A titolo di esempio, è stato lanciato un «dialogo» sul processo di stabilizzazione e di adesione nell'ambito del quale si discute anche di una liberalizzazione delle disposizioni in materia di visti.

Per quanto concerne il Kosovo, la Svizzera persegue un approccio globale in materia di politica estera e di politica di sicurezza. Tutti gli attori importanti – ossia la difesa, la diplomazia (per es. nell'ambito del promovimento civile della pace o della politica di migrazione) e la cooperazione allo sviluppo – sono presenti con contributi importanti. Gli organi interessati hanno creato efficaci sinergie e coordinano strettamente i loro impegni sia a Berna che nella regione. È importante ribadire che nel passato l'impegno militare costituiva una condizione per i contributi civili e che la presenza della KFOR continua a essere determinante per la stabilizzazione della regione e per assicurare l'impegno civile. In quest'ottica è anche positivo il fatto che la partecipazione della Svizzera alla KFOR sarà provvisoriamente mantenuta nella stessa entità, poiché proprio in questa fase delicata di possibili futuri negoziati tra Belgrado e Pristina, come proposti dalla risoluzione approvata all'inizio di settembre 2010 dall'Assemblea generale dell'ONU, il mantenimento della stabilità – segnatamente

anche nel nord del Kosovo – riveste un’importanza decisiva. In caso contrario, ciò potrebbe avere ripercussioni negative su un futuro dialogo.

La Svizzera si impegna da lungo tempo a livello politico e operativo a favore di un dialogo tra i gruppi etnici del Kosovo ma anche per assicurare la partecipazione e i diritti delle differenti comunità, sia tramite progetti concreti sia attraverso l’invio di esperti di polizia o altri esperti. In tal senso una partecipazione alla KFOR costituisce un complemento e un’attuazione efficaci ed efficienti delle priorità svizzere nell’ambito dell’istituzione dello Stato di diritto e dello sviluppo di una struttura di sicurezza democratica.

1.3 Situazione in materia di sicurezza

La situazione in materia di sicurezza in Kosovo può essere descritta come tranquilla e stabile. Costituisce un’eccezione il nord del Paese, abitato in maggioranza da serbi del Kosovo, dove la situazione è peraltro tranquilla, ma rimane piuttosto instabile.

Dall’indipendenza del Kosovo nel febbraio 2008 la situazione in materia di sicurezza è globalmente migliorata. Per esempio, il numero di scontri interetnici tra kosovari albanesi e kosovari serbi è complessivamente in forte calo. Da un lato, ciò può essere ricondotto al miglior lavoro della polizia kosovara e alla missione dell’UE sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX) attiva dalla fine del 2008, e dall’altro, al costante esodo della popolazione serba del Kosovo. Vi si aggiunge il fatto che dalla dichiarazione d’indipendenza i gruppi estremisti albanesi del Kosovo si sono manifestati raramente. La maggior parte di questi gruppi ha riconosciuto ingenti riduzioni in termini di sostegno finanziario, poiché l’interesse della popolazione kosovara e anche della diaspora per i loro temi è diminuito considerevolmente. In passato, gruppi come il Movimento per l’autodeterminazione, le organizzazioni di veterani o l’Esercito nazionale albanese si sono fortemente concentrati sui diritti della popolazione d’origine albanese e sull’indipendenza del Kosovo e non hanno potuto o voluto adeguarsi alle nuove circostanze.

Tuttavia, al nord del Paese sussiste tuttora un persistente potenziale di violenza interetnica che si scarica periodicamente ai confini delle zone urbane serbe e albanesi del Kosovo e che, di regola, richiede l’intervento delle forze internazionali. Negli ultimi anni numerosi incidenti violenti, per esempio gli ultimi scontri avvenuti a Mitrovica l’11 settembre 2010 in cui anche militari della KFOR hanno riportato ferite d’arma da fuoco, mostrano che questa città multiethnica potrà essere anche in futuro il punto di partenza di tensioni interetniche. Tuttavia, la maggior parte degli incidenti rilevanti per la sicurezza al nord del Paese è riconducibile a retroscena criminali o a controversie relative alla proprietà fondiaria.

1.4 Situazione economica

Numerosi fattori ostacolano la ricostruzione e la stabilità in Kosovo. In particolare, le continue tensioni etniche, la presenza di gruppi politici radicali e la diffusa criminalità organizzata pregiudicano la sicurezza del Paese. Con un tasso di disoccupazione pari a circa il 50 per cento, oltre la metà della popolazione vive, sia in città che nelle zone rurali, in povertà o in estrema povertà.

La criminalità organizzata risultante dalla guerra combinata alla tradizione albanese di uno stretto vincolo familiare ha generato in Kosovo una rete opaca di relazioni che penetra l'intera società. Anche se gli standard dell'UE in materia di legislazione sono stati ampiamente ripresi, la relativa applicazione è finora piuttosto lacunosa. La mancanza di prospettive economiche costituisce un terreno fertile per queste attività criminali.

Nel contesto delle strutture illegali, delle lotte di spartizione e dei traffici illeciti che hanno contraddistinto le società belliche di tutti i Paesi balcanici, la criminalità organizzata ha trovato condizioni di esistenza e di crescita ideali. Attualmente le minacce principali per la sicurezza sono costituite dalla tratta di esseri umani, dal traffico di stupefacenti, dalla prostituzione, dall'attività edilizia illecita, dal contrabbando, dall'estorsione e dal traffico di armi. Le autorità kosovare, tuttora in fase di strutturazione, possono lottare efficacemente contro queste minacce solo con la collaborazione della comunità internazionale. La criminalità organizzata non è una specificità kosovara, bensì può anche sfruttare gli spazi liberi, in parte considerevoli, negli Stati limitrofi del Kosovo.

2 Il ruolo della KFOR

La missione fondamentale della KFOR è fissata dalla risoluzione 1244 dell'ONU del 10 giugno 1999 e comprende sostanzialmente:

- la creazione e il mantenimento di un contesto sicuro e stabile;
- l'applicazione e la sorveglianza dei «*Military Technical Agreements*», che prevedono il ritiro delle forze serbe dal Kosovo e il disarmo dell'Esercito di liberazione del Kosovo (UCK);
- l'appoggio alla missione civile dell'ONU e a ulteriori partner civili.

In sostanza, la KFOR deve garantire un contesto sicuro e stabile in cui possa aver luogo la ricostruzione sociale, politica ed economica del Kosovo.

2.1 Compiti della KFOR

In tutto il Kosovo rimangono possibili ondate di violenza e disordini con potenziale aggravamento della situazione. Di conseguenza, al momento non esiste alcuna alternativa realistica alla presenza di truppe di pace per garantire un contesto sicuro e stabile.

2.2 Sviluppi in seno alla KFOR

La KFOR si concentra prioritariamente sull'adempimento dei compiti adeguato alla situazione e ottimizzato in base ai mezzi disponibili. Alla KFOR si sono presentate opportunità per ridurre gli effettivi della truppa e adeguare i campi d'attività, ciò che ha consentito ai vari Stati fornitori di truppe di liberare le proprie truppe per altri impieghi internazionali.

Il concetto per la riduzione della KFOR adottato dalla NATO d'intesa con gli Stati fornitori di truppe non membri della NATO prevede tre tappe (i cosiddetti «*Gates*»). Nell'ambito del «*Gate 1*» è avvenuta una riduzione graduale della KFOR da 14 000 militari agli attuali 10 000. Il passaggio al dispositivo «*Gate 2*» prevede una riduzione della KFOR a circa 5700 militari. Infine, nel «*Gate 3*» la KFOR sarà ridotta a 2300 militari.

Il 29 ottobre 2010 la NATO ha deciso di avviare il dispositivo «*Gate 2*», ossia di ridurre l'effettivo a circa 5700 militari. Questa decisione è stata presa in base agli sviluppi positivi della situazione in materia di sicurezza in loco. Pertanto, è stato possibile evitare gli automatismi di riduzione dei tempi passati che davano l'impressione negativa che gli Stati della KFOR adottassero le loro disposizioni senza considerare la situazione in materia di sicurezza in loco. In tal modo i potenziali agitatori sono meno tentati di attendere semplicemente lo scioglimento apparentemente automatico della forza militare internazionale. L'implementazione definitiva del dispositivo «*Gate 2*» durerà all'incirca 3 o 4 mesi e si concluderà pertanto nella primavera del 2011.

L'applicazione del dispositivo «*Gate 1*» è avvenuta senza sostanziali modifiche alla struttura della KFOR. Si trattava essenzialmente di una riduzione delle truppe.

Il passaggio al «*Gate 2*» è legato ad adeguamenti strutturali. Concretamente, sul piano operativo gli sforzi principali delle truppe stazionate in Kosovo si sposteranno: i compiti usuali di protezione assunti dalla fanteria saranno sostanzialmente ridotti; per contro, la ricerca e la valutazione delle informazioni sarà sviluppata. La capacità d'intervento diretta della KFOR sarà mantenuta concentrando le forze nelle note zone critiche e aumentando la mobilità. I compiti di protezione statici finora assunti dalla KFOR saranno assegnati alle forze di sicurezza kosovare sotto la sorveglianza della stessa KFOR.

Ciò significa che nell'ambito del «*Gate 2*» la KFOR dovrà sviluppare sensibilmente le sue capacità nei settori dell'esplorazione, della sorveglianza nonché della ricerca e dell'analisi delle informazioni. Poiché nel contempo nello stesso settore vi saranno meno truppe a disposizione, le esigenze relative alla mobilità della KFOR aumenteranno: oltre alla capacità di trasporto aereo delle truppe occorre garantire il mantenimento della mobilità terrestre anche in condizioni difficili. A tal fine sono importanti i mezzi del genio e gli elementi per l'eliminazione di munizioni inesplose.

Inoltre, il concetto della KFOR prevede che in caso di aggravamento della situazione in materia di sicurezza o di un corrispondente pericolo vengano convogliate in Kosovo formazioni di riserva designate preliminarmente. Questi elementi di riserva sono previsti già oggi in diversi Stati, principalmente negli Stati della NATO più importanti, e possono essere trasferiti rapidamente in loco. La Svizzera non partecipa a questo sistema di riserve.

La prevista riduzione delle truppe comporterà anche una diminuzione delle basi della KFOR in Kosovo e pertinenti concentrazioni. La pianificazione prevede la chiusura a medio termine di 16 delle 21 basi attuali della KFOR. Inoltre, sono previste modifiche nel settore logistico. Le capacità di trasporto dovranno segnatamente essere riorganizzate in modo che i compiti possano essere effettuati in maniera efficiente e con meno truppe possibili.

Si parte dal presupposto che la ristrutturazione e la riduzione della KFOR durerà diversi anni. Attualmente le idee per il futuro della KFOR prevedono, che una volta

concluso il «*Gate 3*», essa passi alla fase operativa successiva («*Minimal Presence*») e che, nel contempo, sia trasformata in una missione di consulenza e di formazione per la creazione di forze di sicurezza controllate democraticamente e vincolate ai principi dello Stato di diritto. È probabile che, a causa della mancanza di iscrizioni di truppe, la NATO rinunci alla fase di riduzione prevista dal «*Gate 3*» e passi direttamente al dispositivo di «*Minimal Presence*».

3 Adeguamento della SWISSCOY

3.1 Missione della SWISSCOY

La SWISSCOY, contingente svizzero della KFOR, comprende attualmente 220 persone. La parte più importante della SWISSCOY opera nel Camp CASABLANCA presso Suva Reka, gestito in collaborazione con il contingente austriaco della KFOR.

Dalla primavera del 2010 i differenti cambiamenti dell'orientamento operativo e a livello di effettivi della KFOR hanno avuto ripercussioni sulla struttura della SWISSCOY. La linea direttiva per gli adeguamenti era costituita dalle nuove esigenze della KFOR nonché dalle possibilità dell'Esercito svizzero di poter valorizzare in modo adeguato i propri specifici punti di forza nel quadro delle disposizioni del decreto federale vigente.

Per le fasi «*Gate 2*» e «*Gate 3*» della KFOR l'Esercito svizzero è segnatamente predestinato a incarichi nei settori della logistica e dei trasporti, del genio e dell'eliminazione di munizioni inesplose nonché della ricerca delle informazioni. Per la KFOR il proseguimento dell'appoggio svizzero nel campo del trasporto aereo è indispensabile. Per la NATO l'impiego di un elicottero da trasporto ha un valore equivalente a una truppa di 70 soldati di fanteria. Con il distaccamento di trasporto aereo la Svizzera fa parte dei quattro Stati che forniscono prestazioni di questo tipo a favore della KFOR. In tale contesto gli elicotteri da trasporto svizzeri offrono attualmente in seno alla KFOR la più grande capacità per apparecchio, il che può risultare decisivo soprattutto ai fini dello spostamento rapido di truppe in caso di necessità.

Inoltre, la SWISSCOY fornisce prestazioni a favore dei contingenti tedeschi e austriaci della KFOR. Questi servizi dipendono in gran parte dall'ubicazione, ovvero devono essere forniti finché le pertinenti installazioni e infrastrutture saranno sfruttate attivamente. La maggior parte di queste prestazioni sono destinate al Camp CASABLANCA, per cui anche i membri della SWISSCOY ne beneficiano indirettamente.

La futura gamma di prestazioni della SWISSCOY s'incentrerà sulle prestazioni a favore della KFOR, indipendentemente dal suo effettivo. Di conseguenza, l'effettivo totale della SWISSCOY diminuirà solo leggermente rispetto all'entità attuale. La riduzione delle truppe di altri Stati conduce pertanto a un corrispondente aumento del peso relativo del contributo svizzero alla KFOR a ognuna delle rispettive fasi di riduzione. Per tali motivi l'effettivo di personale della SWISSCOY rimarrà anche in futuro di 220 militari.

Riguardo all'adempimento dei compiti in passato, si può affermare che i partner giudicano la SWISSCOY affidabile e professionale. La SWISSCOY ha acquisito

un'eccellente reputazione in loco. Le conoscenze linguistiche e il know-how civile su cui i nostri militari possono contare nell'impiego svolgono in questo ambito un ruolo positivo.

3.2 Settori di compiti della SWISSCOY nel Gate 1

Con l'adeguamento della gamma di prestazioni la SWISSCOY ha costituito ex novo due cosiddetti «*Liaison and Monitoring Teams* (LMT)» e un gruppo per l'eliminazione di munizioni inesplose («*Explosive Ordnance Disposal*, EOD»). Contemporaneamente, le prestazioni di fanteria di cui la KFOR non aveva più bisogno nella misura finora conosciuta, sono state ridotte.

I LMT fanno parte del sistema di preallarme che la KFOR sta sviluppando nel settore dell'intelligence. In tale ambito, l'obiettivo consiste nell'acquisire un quadro completo della situazione nonché nell'identificare tempestivamente e nel seguire eventuali tendenze negative attraverso una presenza visibile e contatti diretti con le autorità locali, con la popolazione locale, con i rappresentanti dell'ONU, dell'UE e delle organizzazioni non governative attivi in loco. Inoltre, l'estesa rete di contatti dei LMT consente alla KFOR di rimanere costantemente presente su tutto il territorio del Kosovo con meno truppe.

Il concetto dei LMT si basa strettamente su quello dei «*Liaison and Observation Teams* (LOT)» che dal 2004 è praticato con successo in Bosnia e Erzegovina e grazie al quale l'Esercito svizzero ha già potuto acquisire esperienze. Ne è emerso che i militari svizzeri ben si addicono a simili compiti, poiché in tale attività possono avvalersi della loro formazione e delle loro esperienze tratte dall'ambito militare e da quello civile.

Anche in Kosovo la popolazione ha acquisito fiducia nei LMT ed è disposta a utilizzare questo strumento, ossia a condividere con i LMT le proprie valutazioni e preoccupazioni reali. Inoltre, le prime esperienze mostrano che l'impiego di militari per questo compito costituisce un grande vantaggio. Da un lato, il porto di uniformi denota la presenza in loco, dall'altro, i LMT possono intervenire quando la situazione in materia di sicurezza si inasprisce.

Il gruppo per l'eliminazione di munizioni inesplose inviato nel quadro della transizione al «*Gate 1*» è istruito per compiti nell'ambito di missioni di pace internazionali e composto da specialisti appartenenti al Centro di competenza per l'eliminazione di munizioni inesplose in qualità di personale militare di professione. Il gruppo può essere impiegato in loco per tutti i compiti di valutazione e di sgombero di munizioni inesplose. Grazie alla sua motorizzazione e alla sua protezione può essere impiegato su tutto il territorio del Kosovo.

3.3 Settori di compiti della SWISSCOY nei Gates 2 e 3

Come già rilevato, nelle fasi «*Gate 2*» e «*Gate 3*» saranno principalmente richieste prestazioni nei settori della logistica e dei trasporti, del genio e dell'eliminazione di munizioni inesplose nonché della ricerca delle informazioni. Per la KFOR l'ulteriore messa a disposizione di un distaccamento di trasporto aereo (elicotteri) è di massima importanza. Si prevede altresì di continuare a mettere a disposizione le cellule in-

formazioni (*Swiss Intelligence Cell*, SWIC), gli elementi di polizia militare, il personale sanitario e gli ufficiali superiori. Inoltre, occorrerà incrementare il già menzionato invio dei LMT, avviato nel 2010, in modo tale che durante tali fasi la SWISSCOY possa mettere a disposizione almeno quattro LMT.

La Svizzera aumenterà ulteriormente il suo contributo alla capacità di trasporto della KFOR in Kosovo e sugli assi logistici a destinazione del Kosovo. Gli autisti svizzeri sono particolarmente idonei a tale impiego, poiché il loro background civile consente la guida di differenti tipi di veicoli.

Conformemente ai comprovati bisogni della KFOR, la Svizzera manterrà i suoi gruppi per l'eliminazione di munizioni inesplose e al tempo stesso svilupperà un elemento del genio composto in maggioranza da militari di milizia volontari.

Contemporaneamente la componente di fanteria della SWISSCOY sarà sensibilmente ridotta. Pertanto, saranno reclutati unicamente gli elementi di fanteria necessari alla protezione della propria infrastruttura nel Camp CASABLANCA, finché questo continuerà a figurare nel concetto operativo della KFOR.

3.4 Ulteriori possibili sviluppi

Nell'attuale pianificazione è previsto che la SWISSCOY dia la priorità a prestazioni nei settori della mobilità e della ricerca di informazioni al più tardi con l'esecuzione della terza fase di riduzione (*Gate 3*). In quest'ottica il DDPS esamina la possibilità di fornire prestazioni nel settore dell'esplorazione elettronica sulla base del sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio (IFASS).

Per garantire una mobilità tattica minima la KFOR deve poter contare ulteriormente sul distaccamento di trasporto aereo. Anche le capacità di trasporto terrestri potrebbero essere ancora necessarie dopo il «*Gate 3*». Tuttavia, attualmente non è ancora possibile valutare chiaramente la loro entità.

La Svizzera prevede di mantenere la SWISSCOY nell'attuale ubicazione di Suva Reka finché sarà opportuno per motivi operativi ed economico-aziendali. Poiché il Camp CASABLANCA non è gestito dalla KFOR, bensì bilateralmente dall'Austria e dalla Svizzera, non è soggetto alla relativa giurisdizione della KFOR. In ogni caso le decisioni sull'esercizio o la chiusura del Camp CASABLANCA vanno prese congiuntamente dalla Svizzera e dall'Austria. Se la base di Suva Reka dovesse essere chiusa, si dovranno trovare nuove soluzioni in collaborazione con la KFOR e altri Stati partner.

3.5 Possibilità di un rafforzamento temporaneo del contingente

Con decreto federale dell'11 giugno 2008 il nostro Collegio è stato autorizzato a rafforzare, se necessario, il contingente oltre il limite di 220 militari con al massimo 50 persone per un periodo massimo di due mesi ai fini della manutenzione oppure, in caso di aggravamento della minaccia per rafforzare la sicurezza.

In considerazione dei cambiamenti intervenuti o previsti nella struttura della KFOR, la possibilità di rafforzare temporaneamente il contingente svizzero in caso di neces-

sità dev'essere resa più flessibile. Il motivo risiede nel fatto che l'effettivo ordinario del contingente è volto alla fornitura delle prestazioni convenute con la KFOR. Eventi straordinari quali un cambiamento di ubicazione o uno smantellamento dell'attuale Camp CASABLANCA non potrebbero tuttavia essere gestite con tale effettivo massimo parallelamente a una fornitura di prestazioni di ampia portata. È probabile che questa chiusura si verificherà e che in futuro le prestazioni della SWISSCOY dovranno essere fornite in modo decentralizzato partendo da un numero ridotto di campi occupati da differenti contingenti multinazionali. Così facendo, la KFOR cerca di ridurre il fabbisogno di forze incaricate di sorvegliare le proprie installazioni.

In secondo luogo, non è tuttora possibile escludere aggravamenti temporanei della situazione in loco che possono implicare un aumento del fabbisogno in materia di sicurezza.

La possibilità di un rafforzamento temporaneo del contingente oltre i due mesi finora autorizzati offrirebbe per la prima volta alla Svizzera l'opportunità di assumere, per una durata di sei fino a dodici mesi, posti di generale in seno alla KFOR, ciò che in genere dipende dalla disponibilità del Paese interessato a rafforzare il quartiere generale in questione per la durata del relativo comando. L'assunzione di una simile posizione di condotta conferirebbe maggiore profilo al nostro Paese in seno alla KFOR e costituirebbe per l'esercito una preziosa occasione per mettere alla prova, in modo inedito, le qualità del suo personale.

È possibile che questi differenti compiti supplementari dovranno essere adempiuti contemporaneamente.

Per questi motivi l'attuale possibilità di rafforzare temporaneamente il contingente svizzero con 50 persone per un periodo massimo di due mesi sarà estesa a 80 persone al massimo per un periodo limitato di volta in volta a dodici mesi. Le persone supplementari, reclutate principalmente tra il personale professionista militare e civile, verrebbero raggruppate in seno a distaccamenti speciali e impiegate in funzione dei bisogni e dei compiti. Pertanto, sul piano teorico potrebbero far parte del contingente SWISSCOY per un periodo massimo di dodici mesi 300 persone al massimo.

Un rafforzamento temporaneo del contingente entro i parametri descritti sarà deciso mediante decreto federale.

3.6 Interesse nazionale alla proroga dell'impiego

La SWISSCOY è finora di gran lunga l'impegno più grande della Svizzera nell'ambito del promovimento militare della pace. Le seguenti considerazioni depongono a favore di una proroga dell'impegno sostanziale dell'Esercito svizzero alla truppa di pace multinazionale KFOR:

- il nostro Paese attribuisce ai Balcani occidentali un'elevata priorità in materia di politica estera e di politica di sicurezza. Negli ultimi anni nessuna regione ha ricevuto più aiuti svizzeri pro capite del Kosovo. Un proseguimento del nostro impegno politico ed economico coronato da successo presuppone che in loco non insorgano lacune in materia di sicurezza.

- La Svizzera non può pretendere che altri Stati si impegnino per garantire militarmente la stabilità della situazione in materia di sicurezza in Kosovo se essa stessa, in quanto Stato direttamente interessato, in futuro rifiuterà di fornire il suo contributo. Considerato il suo passato specifico, la sua tradizionale neutralità e le sue strutture politiche il nostro Paese può contare su una certa comprensione per il fatto che non intende partecipare a impieghi internazionali di stabilizzazione di carattere conflittuale, come ad esempio in Afghanistan. Per contro, un ritiro dal suo diretto settore d'interesse dei Balcani occidentali, fintanto che la sua presenza è ancora richiesta, risulterebbe difficilmente comprensibile.
- Né la Svizzera, né i suoi vicini europei hanno interesse che in Kosovo insorgano lacune in materia di sicurezza. Agli sforzi dell'ancora fragile Stato kosovaro volti ad arginare gradualmente la criminalità organizzata, principalmente con il sostegno della missione EULEX nonché con la partecipazione svizzera, si toglierebbe una base essenziale con ripercussioni sulla stabilità dell'intera regione dei Balcani occidentali.
- Il nostro Paese è diventato un partner tradizionale, affidabile e molto apprezzato della KFOR; la prestazione della SWISSCOY è riconosciuta dai partner di rilievo della Svizzera. Fino ad oggi l'impiego in Kosovo ha contribuito sensibilmente alla reputazione della capacità di prestazione dell'Esercito svizzero e ha fornito insegnamenti importanti per futuri impieghi.

3.7 Compatibilità con il Rapporto sulla politica di sicurezza 2010

Il proseguimento dell'impegno militare in Kosovo è in sintonia con le considerazioni fondamentali in materia di promovimento militare della pace contenute nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2010. Pertanto, è nostra intenzione rafforzare questo impegno a livello quantitativo e qualitativo. Inoltre, l'impiego è integrato in un impegno sovradipartimentale e globale della Svizzera nei Balcani occidentali. L'impiego del nostro Paese in seno alla KFOR permette altresì di fornire prestazioni di elevato valore e prestazioni che costituiscono punti di forza tradizionali della Svizzera. La Svizzera rafforza anche la sua reputazione di partner affidabile grazie a un approccio a lungo termine. Non da ultimo, riorientando la gamma di prestazioni, il nostro Paese si adegua con flessibilità all'evoluzione delle esigenze della comunità internazionale e sarà viepiù attivo nei settori che corrispondono ai vantaggi comparativi della Svizzera. Per queste ragioni è opportuna una proroga dell'impiego della SWISSCOY.

3.8 Utilità per l'esercito

Dall'impiego della SWISSCOY l'esercito trae importanti conoscenze e insegnamenti che possono essere utilizzati sia per altri impieghi dell'esercito che per l'istruzione. Pertanto, le esperienze fatte nel corso dell'impiego, soprattutto quelle dei quadri, confluiscono nell'istruzione in Svizzera. Inoltre le nostre procedure e il nostro equipaggiamento possono essere verificati, adeguati e migliorati nell'impiego. L'impiego di lunga durata ha comportato miglioramenti nel campo della

manutenzione. L'impiego duraturo di veicoli e apparecchi ha evidenziato punti deboli finora sconosciuti a cui si è potuto ovviare in seguito. Ad esempio, nel caso dei carri armati granatieri ruotati si sono dovuti rafforzare gli ammortizzatori a gas delle sospensioni a ruote indipendenti poiché, nell'ambito dell'impiego permanente della SWISSCOY, la loro versione originale è risultata troppo poco robusta. Le esperienze acquisite negli impieghi della SWISSCOY hanno comportato il miglioramento o l'introduzione di determinati oggetti d'equipaggiamento (per es. un giubbotto di combattimento abbinato a un giubbotto antiproiettili).

Le esperienze tratte dall'organizzazione di condotta e di stato maggiore nel quadro dell'impiego sono confluite direttamente nei relativi regolamenti. Tuttavia, le esperienze più preziose sono quelle che si sono potute fare nel settore della condotta grazie alla lunga durata dell'impiego: la gestione della prontezza d'impiego, da garantire 24 ore su 24, e l'imposizione nonché il mantenimento della disciplina in un ambito lavorativo, in cui a livello umano non esistono possibilità di compensazione e nel quale possono presentarsi fasi di sottoccupazione periodica di singoli elementi del contingente, pongono enormi esigenze alla condotta. Tali esigenze non possono essere esercitate o simulate in nessun altro contesto.

3.9 Durata dell'impiego

Dal 1999, data del primo invio, l'impiego della SWISSCOY è stato approvato ogni anno dal nostro Collegio; dal 2001 al 2004 è stato approvato ogni due anni dall'Assemblea federale (competente per un impiego armato di oltre 100 militari) e dal 2005 ogni tre anni. Nella risoluzione 1244 dell'ONU la presenza internazionale di sicurezza in Kosovo è stata istituita per un periodo di dodici mesi, *«che è prorogato, fin tanto che il Consiglio di sicurezza non decida altrimenti»*.

Recenti valutazioni partono dal presupposto che la KFOR dovrà mantenere la sua capacità d'intervento ancora per alcuni anni, seppure in misura numericamente ridotta.

La durata dell'impiego della SWISSCOY va di nuovo prorogata di tre anni, ossia fino al 31 dicembre 2010. L'impiego può terminare anticipatamente con nostradecisione. Il nostro Collegio informa le Commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere secondo gli articoli 150 e 152 della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl).

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'attuale pianificazione finanziaria per il periodo 2012–2014 prevede costi annui approvati dell'ammontare di 37,5 milioni di franchi per un impiego militare di un contingente dell'entità della SWISSCOY.³ Le spese supplementari rispetto all'attuale pianificazione finanziaria devono essere coperte integralmente nel quadro del limite di spesa dell'esercito.

³ Si tratta di costi effettivi e non di costi integrali.

Per il calcolo delle ripercussioni finanziarie sono dapprima illustrati qui di seguito i costi per il contingente SWISSCOY impiegato permanentemente in loco con un effettivo regolamentare di 220 persone. In tale ambito sono presentati i costi attuali e le spese previste in caso di permanenza nel Camp CASABLANCA o nel caso di un cambiamento di ubicazione, ossia l'occupazione di una base gestita da un partner (KFOR o Stato partner). Se nella stima dei costi concernenti il Camp CASABLANCA è possibile giungere a chiari valori empirici, per quanto riguarda la variante concernente il cambiamento di ubicazione si deve ovviamente ricorrere a valori indicativi che si fondano sui dati attualmente disponibili, ma che, in caso concreto, dovranno essere trattati in dettaglio.

4.1 Ripercussioni finanziarie

Per il contingente SWISSCOY permanentemente stazionato in Kosovo le ripercussioni finanziarie si presentano come segue:

Rubrica	Limite di spesa attuale	Limite di spesa previsto con l'ubicazione al Camp CASABLANCA 2012-2014	Limite di spesa previsto alla nuova ubicazione ⁴ 2012-2014
Spese di base, materiale, rifornimento e sgombero, manutenzione, reclutamento	1 362 000	2 000 000	800 000
Spese d'esercizio, sussistenza, carburante, comunicazioni	6 098 000	5 500 000	9 400 000
Acquisizione di prestazioni di volo ⁵	3 900 000	4 000 000	4 000 000
Spese per il personale	23 340 000	24 900 000	24 900 000
Collaboratori della centrale addetti al progetto	2 800 000	3 500 000	3 500 000
Spese annue complessive	37 500 000	39 900 000	42 600 000

Nell'ambito delle spese di base occorre considerare che dal 1999 gran parte dell'infrastruttura, alcuni apparecchi e altro materiale si trovano in impiego permanente. Ne consegue che le spese di manutenzione e il fabbisogno di rinnovamento in caso di permanenza nel Camp CASABLANCA aumentano proporzionalmente. Nelle spese di base sono anche compresi i costi risultanti dal reclutamento e dall'istruzione dei membri della SWISSCOY, ma non le spese salariali dei collaboratori della centrale addetti al progetto. Nel caso di un cambiamento di ubicazione i relativi costi d'infrastruttura vengono meno; tuttavia gli apparecchi impiegati e il materiale continuano a generare spese di manutenzione e di rinnovamento.

⁴ Spese di trasloco escluse. Cfr. al riguardo il numero 4.2.

⁵ I costi in materia di personale dei membri delle Forze aeree, comprese le loro indennità di volo, non figurano in queste cifre, ma graveranno sull'impiego SWISSCOY mediante addebiti effettuati a posteriori. Lo stesso vale per l'infrastruttura necessaria alle Forze aeree nella zona d'impiego. Il carburante e i pezzi di ricambio non saranno addebitati, poiché questi costi sono previsti nel quadro del preventivo delle Forze aeree ed è irrilevante se sono generati in Svizzera o in Kosovo.

In una nuova base insorgono costi supplementari per quanto riguarda le spese d'esercizio, poiché la Svizzera paga le spese di vitto e di alloggio con incidenza sui finanziamenti. Inoltre, con l'attribuzione della priorità ai LMT insorgono maggiori costi con incidenza sui finanziamenti per l'affitto e la sussistenza, poiché i gruppi LMT sono stazionati in modo decentralizzato.

Nel caso di un cambiamento di ubicazione rimane tuttora pendente la questione relativa al futuro dell'attuale infrastruttura del Camp CASABLANCA. Oltre a uno smantellamento e a un trasporto di ritorno in Svizzera sono anche ipotizzabili altre opzioni come la cessione all'ONU, all'UE ecc. In ogni caso, le installazioni sensibili o riutilizzabili (per es. mezzi radio e di comunicazione, trattamento dell'acqua) saranno smantellate e trasferite in Svizzera o presso la nuova base. Per questi lavori di smantellamento ed eventuali lavori di trasferimento sarà necessario un distacco-mento speciale. I costi per questi lavori di smontaggio e di sgombero figurano nelle spese di base previste al capitolo 4.2.

Riguardo ai costi in materia di personale, occorre osservare che con la conversione delle forze di fanteria in LMT e in specialisti il profilo dei requisiti aumenta, ripercuotendosi ovviamente anche sulle pertinenti spese salariali.

Dal 2012 le spese complessive per il contingente SWISSCOY stazionato in perma-nenza in loco aumenteranno a 39,9 milioni di franchi, rispettivamente a un massimo di 42,6 milioni di franchi nel caso in cui sarà necessario procedere a un cambiamen-to di ubicazione. Quest'ultima cifra costituisce un valore indicativo. Non sono invece elencate eventuali spese d'infrastruttura e altre spese attualmente non quanti-ficabili che potrebbero insorgere nell'ambito di modifiche sostanziali in seno all'organizzazione della KFOR o nel caso della rinuncia all'attuale ubicazione.

4.2 Riperussioni finanziarie di elementi flessibili supplementari

L'eventuale invio di elementi speciali supplementari, descritti nel numero 3.5, com-porterebbe, secondo le ipotesi soggiacenti, le riperussioni finanziarie seguenti:

Rubrica	Cambiamento di ubicazione, smantellamento dell'Camp CASABLANCA	Aumento del grado di protezione in loco	Occupazione di funzioni di stato maggiore superiori	Occupazione di funzioni di comandante superiori
Durata d'impiego prevista in loco	2–4 mesi	2–4 mesi	6 mesi	12 mesi
Entità prevista del distacca-mento	60 persone al massimo	circa 20 persone	circa 20 persone	circa 25 persone
Spese di base, materiale, rifornimento e sgombero, manutenzione/consegna	5 270 000	–	–	–
Spese d'esercizio, sussistenza, carburante, comunicazioni	300 000	150 000	275 000	550 000
Spese per il personale	930 000	500 000	1 500 000	3 600 000
Costi supplementari per ogni impiego di un distaccoamento speciale	6 500 000	650 000	1 775 000	4 150 000

Contrariamente alle cifre indicate nel numero 4.1, i costi sopra citati diventano effettivi soltanto se autorizziamo l'invio di un corrispondente distaccamento.

4.3 Riperussioni sull'effettivo del personale

Dall'inizio dell'impiego della SWISSCOY nel 1999 il numero di collaboratori addetti al progetto si è stabilizzato a 25 al massimo. Questo numero rimarrà invariato, poiché l'entità della SWISSCOY rimarrà anch'essa stabile. A causa dell'avvenuta riduzione del personale che ha riguardato i quadri a contratto temporaneo presso le formazioni d'addestramento e della sempre più complessa istruzione specifica all'impiego, dovuta in parte ai nuovi compiti della SWISSCOY, il centro d'istruzione sarà rafforzato da nove quadri a contratto temporaneo assunti in funzione del progetto. In tal modo, saranno garantite l'istruzione specifica all'impiego, la prontezza all'impiego e la sicurezza dei militari impiegati.

4.4 Riperussioni sull'economia e sui Cantoni

Ad eccezione del Cantone di Nidvaldo in cui è ubicato il Centro di competenza SWISSINT, la continuazione dell'impiego della SWISSCOY non ha alcuna riperussione sull'economia né sui Cantoni.

5 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato in modo esplicito né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁶ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁷ sul programma di legislatura 2007–2011. Tuttavia, esso corrisponde all'obiettivo 7 («Attuare la politica di sicurezza») del programma di legislatura 2007–2011, in merito al quale nel nostro messaggio affermiamo: *«La sicurezza della Svizzera e dei suoi abitanti richiede però anche un impegno al di là delle frontiere: instabilità e conflitti armati, anche in territori lontani, possono ripercuotersi direttamente sulla sicurezza del nostro Paese. La promozione della pace con i mezzi civili e militari può fornire in questo contesto un importante contributo alla nostra sicurezza»*. Il presente decreto federale mira ad autorizzare il proseguimento dell'impiego della SWISSCOY in seno alla KFOR fino al 31 dicembre 2014. La Svizzera ha la possibilità di porre fine all'impiego in qualsiasi momento.

⁶ FF 2008 597

⁷ FF 2008 7469

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

L'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale (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 federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM) precisa che, nell'ambito della sua missione, l'esercito deve fornire contributi per il promovimento della pace in ambito internazionale.

La costituzionalità del servizio di promovimento della pace è già stata esaminata e accertata a più riprese, nella misura in cui gli impieghi sono volontari (cfr. segnatamente il messaggio dell'8 settembre 1993 a sostegno della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare e del decreto federale sull'organizzazione dell'esercito, FF 1993 IV 1, n. 61; H. Meyer, St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, n. marg. 12). In tale contesto non ha alcuna rilevanza il tipo di misure adottate in vista della protezione di persone e truppe, nonché per l'adempimento del compito, segnatamente per quanto concerne l'armamento. Il Consiglio federale è tuttavia tenuto a verificare caso per caso la compatibilità degli impieghi con le massime in materia di politica estera e di sicurezza, con il diritto della neutralità e con la politica di neutralità del nostro Paese.

6.2 Competenze

Il nostro Collegio, competente per dirigere la politica estera e la politica di sicurezza, può ordinare tempestivamente impieghi volti al promovimento della pace e stabilire l'equipaggiamento e l'armamento necessari, così come può ordinare ulteriori misure. Nelle questioni fondamentali le competenze del Parlamento rimangono tuttavia sempre salve. 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). Ciò è il caso per l'impiego della SWISSCOY.

Secondo l'articolo 66b LM, se l'impiego è armato, il Consiglio federale deve consultare preventivamente le Commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere.

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 stabilisce una norma di diritto né sottostà a referendum, esso è definito decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).

