

Rapporto esplicativo

relativo alla modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare in relazione con il Messaggio concernente il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero nell'ambito dell'operazione NAVFOR Atalanta dell'Unione europea nonché la modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare

Compendio

Negli ultimi dodici mesi sono considerevolmente aumentati gli atti di pirateria compiuti contro navi mercantili e da diporto al largo del Corno d'Africa e nel golfo di Aden (tra Somalia e Yemen). Per far fronte a questa minaccia, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato una serie di risoluzioni volte a migliorare l'efficacia della lotta alla pirateria.

L'Unione europea ha preso il testimone di una prima operazione della NATO e ha deciso il varo dell'operazione militare NAVFOR Atalanta (operazione Atalanta). Con tale operazione ci si propone in primo luogo di proteggere le navi del Programma alimentare mondiale (PAM) e gli altri convogli marittimi umanitari, in secondo luogo di offrire protezione ai mercantili vulnerabili e infine di combattere la pirateria al largo delle coste somale. L'operazione Atalanta costituisce uno dei contributi dell'UE alla stabilizzazione del Corno d'Africa.

Come gli altri Stati membri dell'ONU, anche la Svizzera è stata invitata dal Consiglio di sicurezza a dare il suo contributo alla protezione delle navi noleggiate dal PAM e alla lotta contro la pirateria nelle acque al largo della Somalia. Un contributo sostanziale della Svizzera non solo costituirebbe un importante gesto di solidarietà internazionale, ma permetterebbe anche di difendere gli interessi strategici della Svizzera, e più in particolare la libertà di commercio della flotta mercantile, a favore della quale la Confederazione ha stanziato investimenti importanti negli ultimi cinquant'anni.

La partecipazione di militari svizzeri (30 persone al massimo per una durata di un anno) si fonda sull'articolo 69 capoversi 1 e 2 della legge sull'esercito e sull'amministrazione militare (servizio d'appoggio a operazioni di assistenza umanitaria e servizio d'appoggio per la salvaguardia di interessi svizzeri all'estero).

In virtù delle caratteristiche particolari dell'operazione Atalanta, la Svizzera beneficia dell'aiuto della comunità internazionale per la protezione dei propri interessi, ma non è tenuta a fornire una prestazione equivalente. Il nostro Paese non potrà sempre contare, tuttavia, su simili presupposti. Poiché il fenomeno dei cosiddetti Stati fragili o falliti («failed states») è in crescita, è probabile che in

futuro avranno luogo analoghe operazioni di polizia internazionale. Come gli altri Paesi, anche la Svizzera è vulnerabile di fronte al pericolo rappresentato dal disfacimento delle strutture statali di un Paese, ragione per cui la partecipazione a tali operazioni giova sia agli interessi svizzeri, sia alla solidarietà internazionale. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di sottoporre per approvazione al Parlamento, oltre all'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero nell'ambito dell'operazione Atalanta, anche una modifica della legge militare con la quale si crea la base legale necessaria affinché la Svizzera possa partecipare militarmente alle operazioni di polizia internazionale in linea con la politica estera e la politica di sicurezza del nostro Paese, laddove importanti interessi svizzeri siano direttamente o indirettamente minacciati.

1 **Modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM)**

1.1 **Situazione iniziale**

Nel gestire le varie crisi, sempre più spesso la comunità internazionale si trova dinanzi a situazioni in cui le strutture statali vanno disgregandosi. Il principio secondo cui l'ordine internazionale poggia su una pluralità di Stati sovrani si scontra in un numero crescente di aree del pianeta con situazioni in cui le strutture statuali sono così indebolite o addirittura assenti da non consentire allo Stato in questione di esercitare la propria sovranità. Laddove l'apparato dello Stato è assente vi è il rischio che la popolazione civile si ritrovi alla mercé di bande armate. Queste aree *extra legem* sono terreno fertile per la criminalità armata, il traffico di armi, stupefacenti o esseri umani e il terrorismo. Vi è poi il rischio che intere regioni vengano destabilizzate.

Questa tendenza non solo ha ricadute negative sulla sicurezza delle missioni umanitarie, ma ha anche ripercussioni dirette sulla sicurezza e sul benessere di Stati che non sono direttamente coinvolti nei processi di dissoluzione delle strutture statali, sia perché il territorio dei cosiddetti Stati falliti («*failed states*») si presta come base operativa di organizzazioni terroristiche internazionali o di reti criminali, sia perché tali Stati sono di importanza strategica per l'approvvigionamento mondiale di energia e materie prime o per le vie internazionali di transito, sia perché il disfacimento degli Stati provoca ondate di profughi.

La comunità internazionale ha inizialmente reagito al problema varando missioni di pace «multidimensionali», così dette poiché contemplavano varie fasi della gestione internazionale delle crisi: la nuova generazione di operazioni di mantenimento della pace (*peacekeeping*) dell'ONU non si limita più a vigilare militarmente sul rispetto dei cessate il fuoco, ma comprende un ampio spettro di misure civili e militari. Ai classici compiti militari sono stati affiancati compiti di ordine pubblico quali i compiti di polizia, la protezione della popolazione civile e di operazioni umanitarie, l'arresto di criminali di guerra, il disarmo, la smobilitazione e il reinserimento di ex combattenti, il rimpatrio di profughi e la costituzione delle strutture civili dello Stato chiamate a garantire l'ordine e la sicurezza pubblici o la protezione delle frontiere.

Talvolta la destabilizzazione ha assunto proporzioni tali da indurre la comunità internazionale a concentrare i suoi sforzi nel rafforzare la protezione delle missioni umanitarie e nel contenere i rischi più immediati per la sicurezza internazionale. Un esempio di tale approccio è dato dalle risoluzioni contro la pirateria al largo delle coste somale, adottate dal Consiglio di sicurezza nel 2008. Nelle risoluzioni in questione, il dispositivo di gestione internazionale delle crisi prende deliberatamente di mira i membri civili di reti criminali che sfruttano uno «Stato fallito» quale base operativa per le loro azioni criminose. La comunità internazionale esercita dunque funzioni di polizia nelle acque territoriali della Somalia, sulle quali lo Stato somalo non è più in grado di esercitare la propria sovranità. L'obiettivo immediato dell'operazione consiste nel prevenire gli atti criminali che ostacolano la consegna degli aiuti umanitari alla popolazione civile e più in generale compromettono la sicurezza della navigazione marittima internazionale.

Come molti altri Stati, anche la Svizzera si adopera per proteggere le popolazioni civili nelle crisi internazionali. In quanto società democratica, aperta e il cui benessere economico è dovuto a una stretta interdipendenza con l'economia

mondiale, anche il nostro Paese è vulnerabile di fronte ai pericoli derivanti dal disfacimento delle strutture di uno Stato.

1.2 Futuri scenari di impiego

Conformemente al diritto internazionale pubblico, tali operazioni di polizia internazionale possono essere condotte soltanto se lo Stato interessato vi ha acconsentito. Se non vi è più un apparato statale che possa chiedere aiuto o acconsentire all'intervento, l'operazione può aver luogo soltanto sulla base di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

È immaginabile che in futuro le operazioni di polizia internazionale saranno condotte nei Paesi la cui incapacità di esercitare la sovranità è tale che ne derivano rischi per la popolazione civile o per la sicurezza internazionale. Se il servizio d'appoggio all'estero per far fronte a minacce alla popolazione civile è previsto dal vigente articolo 69 capoverso 1 LM, vi è tuttavia una lacuna per quanto riguarda l'impiego nei casi in cui il disfacimento di uno Stato comporti pericoli per la comunità internazionale e quindi, direttamente o indirettamente, anche per la Svizzera. Se sono in causa la sicurezza, l'ordine pubblico o l'approvvigionamento della Svizzera, è nondimeno nell'interesse del nostro Paese prendere parte a tali operazioni internazionali.

È ad esempio ipotizzabile un'operazione di polizia internazionale mirante a proteggere importanti infrastrutture, rotte di transito, oleodotti o metanodotti che garantiscono l'approvvigionamento di energia della comunità internazionale. Un'operazione di polizia internazionale potrebbe rendersi indispensabile anche a fronte di gravi minacce ambientali quali incidenti nucleari, inquinamenti da idrocarburi, incendi di impianti petroliferi ed eventi simili verificatisi nel territorio di uno Stato fallito. Potrebbe inoltre rivelarsi necessario intervenire in uno Stato fallito per proteggere dal saccheggio incontrollato risorse naturali rilevanti ai fini della sicurezza internazionale, quali ad esempio giacimenti di uranio. Rientrano nella casistica dei compiti di polizia anche la partecipazione a missioni internazionali di protezione delle frontiere volte a regolare e proteggere i flussi migratori.

Non si può inoltre escludere che in futuro possano chiedere aiuto alla comunità internazionale anche gli Stati che stentano ad adempiere compiti come quelli sopra descritti.

1.3 Servizio d'appoggio a operazioni di polizia internazionale

Introdotta dalla legge militare del 3 febbraio 1995 allo scopo di reagire al mutare delle minacce e dei pericoli, il servizio di appoggio è una modalità d'impiego che comprende tutte le forme di assistenza fornita da militari alle autorità civili in situazioni straordinarie. Una situazione straordinaria è data quando le autorità civili non sono più in grado di adempiere ai loro compiti con le proprie risorse materiali e di personale o non possono farlo in tempo utile.

La nuova legge militare del 1995 ha introdotto anche l'impiego dell'esercito all'estero per fornire aiuto in caso di catastrofe (art. 69). Questo servizio d'appoggio è stato previsto poiché la Svizzera aveva interesse a fornire aiuto in presenza di catastrofi che potevano avere ripercussioni anche per il territorio svizzero. Ciò

avrebbe inoltre permesso al nostro Paese di manifestare la propria solidarietà internazionale. Nel 2004 è poi stata ampliata la nozione di servizio d'appoggio all'estero, così da poterlo prevedere anche nell'ambito di operazioni di carattere umanitario: ci si proponeva in tal modo di permettere l'invio di truppe anche per far fronte a flussi di profughi o per fornire aiuto alla popolazione civile in relazione con un conflitto all'estero. La revisione del 2004 ha inoltre permesso di valersi del servizio d'appoggio all'estero per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione, nella misura in cui devono essere salvaguardati interessi svizzeri (p. es. la protezione delle ambasciate svizzere o il rimpatrio di cittadini svizzeri da aree di crisi, FF 2002 768).

Il servizio di appoggio a operazioni di polizia internazionale amplia ora lo spettro delle possibilità d'impiego, permettendo un intervento laddove le autorità locali civili o militari non siano più in grado di adempiere ai compiti di polizia e interessi svizzeri siano direttamente o indirettamente minacciati. L'impiego dev'essere conforme ai principi della politica estera e di sicurezza del nostro Paese e non può essere diretto contro uno Stato determinato. I motivi alla base di questa nuova modifica non sono per contro mutati: si tratta infatti di reagire alle nuove minacce, tutelare gli interessi della Svizzera e contribuire alla solidarietà internazionale.

1.3.1 Distinzione rispetto alle operazioni di promovimento della pace

La decisione se fondarsi sul servizio di promovimento della pace o sul servizio di appoggio all'estero per legittimare l'invio di truppe all'estero per operazioni di polizia internazionale andrà presa caso per caso, il che è peraltro conforme alle norme previste per il compimento di operazioni umanitarie da parte dell'esercito. In sede di revisione del servizio d'appoggio (cfr. la revisione del 4 ottobre 2002 della legge militare, apportata nell'ambito della riforma Esercito XXI) non era peraltro stato escluso che l'esercito potesse compiere determinate missioni umanitarie anche nell'ambito di operazioni di sostegno della pace. Lo stesso vale ora per i compiti di polizia.

L'invio all'estero di personale civile di polizia continuerà a essere retto dalla legge federale del 19 dicembre 2003 su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo (RS 193.9).

1.3.2 Distinzione rispetto alle operazioni belliche

In virtù della loro natura giuridica, le operazioni di polizia non possono assumere le caratteristiche di atti bellici. Tali operazioni non possono dunque essere dirette contro uno Stato né contro i combattenti ai sensi del diritto internazionale umanitario. L'elemento cardine di un mandato di polizia consiste nella tutela dell'ordine pubblico, che di per sé incombe allo Stato. Tale compito comprende in particolare la protezione della popolazione civile o di oggetti degni di protezione. Nell'assolvere tale missione vanno rispettati gli standard internazionali in materia di diritti umani.

A tali operazioni si applicano le disposizioni sui poteri di polizia dell'esercito previste all'articolo 92 LM e l'ordinanza del 26 ottobre 1994 concernente i poteri di polizia dell'esercito (RS 510.32). Tra i poteri di polizia dell'esercito rientrano ad

esempio l'arresto provvisorio, l'allontanamento e la tenuta a distanza, la perquisizione di persone, il controllo di cose e il sequestro di oggetti. Anche l'uso delle armi sottostà alle regole previste per le operazioni di polizia: il ricorso alle armi deve rappresentare l'ultimo mezzo possibile per adempiere un compito di protezione o di sorveglianza e il loro impiego dev'essere giustificato dall'importanza del bene giuridico da proteggere.

1.3.3 Distinzione rispetto alle operazioni di imposizione della pace

Le operazioni di polizia internazionale ai sensi del presente disegno non sono dirette contro uno Stato. In linea di principio l'intervento è infatti subordinato al consenso dello Stato interessato. Se quest'ultimo non dispone di strutture statali sufficientemente solide e non è quindi in grado di chiedere aiuto, l'intervento può aver luogo soltanto sulla base di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

È lecito presumere che il Consiglio di sicurezza adotti i mandati relativi alle operazioni di polizia internazionale basandosi sul capitolo VII dello Statuto, che autorizza l'uso della forza necessaria a tali operazioni. Queste non sono tuttavia paragonabili a missioni di imposizione della pace, poiché non sono dirette contro uno Stato in quanto soggetto di diritto internazionale pubblico.

1.4 Rinuncia a una procedura di consultazione

Il Consiglio federale ha deciso, per motivi di tempo, di rinunciare a una procedura di consultazione affinché il Parlamento possa trattare congiuntamente la modifica della legge militare e la questione di una partecipazione svizzera all'operazione Atalanta. Tra i due affari sussiste un nesso a livello di contenuti, anche se, sotto il profilo giuridico, non sono direttamente collegati.

I Cantoni e i terzi non sono toccati dal progetto legislativo. I partiti politici potranno far valere la loro posizione nel quadro della procedura parlamentare.

1.5 Commento alle singole disposizioni

Art. 69 cpv. 2

Il vigente secondo periodo («Il Consiglio federale determina il tipo di armamento») va stralciato, così da sancire tale competenza in un nuovo capoverso 4 che si applichi all'intero articolo.

Art. 69 cpv. 3

Anche quando implica l'esercizio di compiti di polizia da parte dell'esercito, la protezione all'estero di missioni umanitarie o di persone e oggetti degni di particolare protezione continua a essere retta dall'articolo 69 capoversi 1 e 2 LM.

Il nuovo capoverso 3 costituisce la base legale sussidiaria per le operazioni di polizia internazionale volte a coadiuvare le strutture statuali di un Paese estero nell'esercizio di compiti di polizia. Tale può essere il caso quando l'apparato statale è talmente

fragile da non essere in grado di esercitare la sovranità. Devono comunque essere adempiute le condizioni generali di cui all'articolo 67 capoverso 2 LM.

Come il servizio d'appoggio a operazioni umanitarie, anche il servizio d'appoggio a operazioni di polizia internazionale pone il problema della suddivisione dei compiti tra autorità civili e militari. Si presume che i compiti di polizia assolti nell'ambito del servizio d'appoggio si limitino sostanzialmente a mansioni di protezione. Sussidiariamente, nell'ambito del servizio d'appoggio è possibile impiegare truppe all'estero per compiti di polizia laddove il profilo delle competenze richiesto non ha carattere esclusivamente civile. Non è da escludersi la possibilità che unità militari con compiti di polizia partecipino a operazioni al fianco di unità di polizia civili.

Lettera a: in genere, l'impiego di truppe all'estero ha luogo soltanto se più Stati (almeno due) o un'organizzazione internazionale hanno chiesto alla Svizzera di contribuire all'adempimento di compiti di polizia. Ai sensi del diritto internazionale, si considera organizzazione internazionale un'organizzazione composta di almeno due Stati e dotata di un organo che agisce in suo nome.

Lettera b: come detto, l'operazione non può essere diretta contro uno Stato determinato. Pur svolgendosi nel territorio geograficamente ascrivibile a uno Stato, tali operazioni non sono dirette contro le istituzioni dello stesso. Secondo il diritto internazionale, le operazioni di questo genere presuppongono pertanto il consenso dello Stato interessato. Se lo Stato non può chiedere aiuto o non può esprimere il proprio assenso poiché non dispone più di strutture statuali, l'operazione può essere condotta unicamente sulla base di un mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Lettera c: l'impiego è inoltre subordinato alla condizione che importanti interessi svizzeri siano direttamente o indirettamente minacciati. Per definire la nozione di interessi svizzeri occorre rifarsi alla Costituzione federale e più in particolare all'articolo 2 Cost. Poiché in simili casi le minacce travalicano i confini nazionali e sono correlate, non è possibile operare una netta distinzione tra minaccia diretta e indiretta. Un'altra condizione è pertanto prevista alla *lettera d*, la quale puntualizza espressamente che tali operazioni devono essere conformi ai principi della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera.

L'articolo 70 LM (chiamata in servizio, assegnazione, approvazione del Parlamento) resta invariato e si applicherà anche alla partecipazione della Svizzera a operazioni di polizia internazionale. Poiché di norma le operazioni di polizia internazionale durano più di tre settimane, i decreti che autorizzano la partecipazione a tali operazioni necessitano sempre, *de facto*, dell'approvazione delle Camere federali.

Art. 69 cpv. 4

I militari che conducono operazioni di polizia possono essere armati. Il Consiglio federale determina il tipo di armamento nel caso concreto. L'uso delle armi dev'essere conforme al principio di proporzionalità, così come previsto per le normali operazioni di polizia. Le regole d'ingaggio sono definite di conseguenza.

La possibilità di armare i militari nell'ambito del servizio d'appoggio all'estero era sinora espressamente prevista dalla LM per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione. Benché la legge non menzioni questa possibilità per le operazioni umanitarie, il messaggio concernente la riforma Esercito XXI prevedeva che i militari potessero essere armati, previo consenso dello Stato interessato, per garantire la propria difesa personale o per adempiere compiti di sorveglianza

(FF 2002 768, si veda il commento all'art. 69 cpv. 1 LM). Il nuovo capoverso 4 disciplina ora in modo uniforme la possibilità di armare i militari nell'ambito del servizio d'appoggio all'estero.

Art. 69 cpv. 5

Il servizio d'appoggio all'estero è in linea di principio prestato su base volontaria, ma può essere dichiarato obbligatorio (tale è il caso già oggi) per appoggiare l'assistenza umanitaria nelle regioni limitrofe. Per quanto riguarda il personale militare, il nuovo capoverso 5 prevede invece che il servizio d'appoggio all'estero possa essere dichiarato obbligatorio anche in altri casi.

Tale modifica corrisponde alla modifica dell'articolo 47 capoverso 4 LM proposta dal Consiglio federale e attualmente all'esame del Parlamento (FF 2008 2685). Secondo l'articolo 47 capoverso 4 LM modificato, il personale militare può infatti essere obbligato a prestare servizio d'appoggio all'estero. Per evitare dubbi o contraddizioni nella legge, si coglie l'occasione per adeguare l'articolo 69 capoverso 3.

1.6 Ripercussioni

1.6.1 Per la Confederazione

La modifica della legge militare non ha ripercussioni immediate sotto il profilo finanziario. Non si tiene ovviamente conto dei costi delle operazioni future eventualmente condotte sulla base della presente modifica della LM.

1.6.2 Per i Cantoni

La modifica lascia invariati i compiti dei Cantoni.

1.6.3 Per l'economia

Le ripercussioni effettive per l'economia possono essere stimate unicamente alla luce di un'operazione concreta. Il disegno consente tuttavia alla Svizzera di dare prova di solidarietà prendendo parte a operazioni internazionali nell'interesse dell'approvvigionamento del Paese, e quindi dell'economia svizzera.

1.7 Programma di legislatura

L'oggetto non figura nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 597) né nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011 (FF 2008 7469).

1.8 Aspetti giuridici

1.8.1 Costituzionalità e legalità

La legislazione militare nonché l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito competono alla Confederazione (art. 58 cpv. 2 e 60 cpv. 1 Cost.), che

può pertanto emanare le disposizioni necessarie in questi settori. La modifica della LM lascia invariate le competenze dei Cantoni.

1.8.2 Compatibilità con gli impegni internazionali e la neutralità della Svizzera

Le modifiche proposte nell'ambito del presente messaggio sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera e non istituiscono obblighi nei confronti di altri Stati od organizzazioni internazionali. Spetterà infatti alla Svizzera decidere nel caso concreto se prendere parte a un'operazione di polizia internazionale.

L'estensione del servizio d'appoggio alle operazioni di polizia internazionale è conforme alla neutralità svizzera. Queste operazioni non sono atti bellici e non sono diretti contro uno Stato determinato.

Se lo Stato interessato, poiché privo delle necessarie strutture, non ha dato espressamente il proprio assenso all'operazione, questa può aver luogo soltanto su mandato dell'ONU. In casi dubbi non si pongono pertanto problemi di neutralità né sotto il profilo giuridico né sotto quello politico.

1.8.3 Forma dell'atto

Poiché modificano una legge vigente, le presenti disposizioni vanno emanate nell'ambito di una legge formale ai sensi dell'articolo 164 della Costituzione federale.

1.8.4 Subordinazione al freno alle spese

Poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi, il disegno non sottostà alle norme sul freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.)

1.8.5 Conformità alla legge sui sussidi

Il disegno non prevede aiuti finanziari o indennità ai sensi della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (RS 616.1).

1.8.6 Delega di competenze legislative

Non è prevista la delega di competenze legislative.