

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

Risultati dell'indagine conoscitiva dell'11 e del 13 maggio 2009 relativa alla modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare

15 maggio 2009

INDICE

A	Introduzione	1
B	Elenco dei destinatari dell'indagine conoscitiva	1
C	Valutazione generale dei risultati dell'indagine conoscitiva	5

A. Introduzione

Il 22 aprile 2009 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di eseguire al più presto un'indagine conoscitiva relativa alla modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare in relazione con l'operazione NAVFOR Atalanta menzionata in rubrica. A causa dei termini estremamente brevi, l'indagine conoscitiva è stata eseguita dal DDPS in forma di conferenza l'11 e il 13 maggio 2009 con la partecipazione dei Cantoni, dei partiti politici, delle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, delle associazioni mantello nazionali dell'economia e degli ambienti interessati.

L'indagine conoscitiva aveva come oggetto una modifica della legge militare (art. 69) volta a creare una base legale che consentisse al nostro Paese di partecipare in futuro con mezzi militari nel quadro di un servizio d'appoggio a operazioni internazionali di polizia quando siano direttamente o indirettamente minacciati importanti interessi svizzeri.

17 destinatari hanno partecipato all'indagine conoscitiva *in forma di conferenza*:

5 Cantoni (ZG, BS, AI, GL, SO) nonché CDDGP e CDMP rappresentate entrambe da SO

4 partiti politici (PLR, I Verdi, PS, UDC)

8 organizzazioni (USS/APC, ASNI, GSsE, Pro Libertate, swissPersona, SSU, «nuovo movimento europeo svizzera»).

Sino al 15 maggio 2009 hanno risposto *per scritto* i destinatari seguenti:

8 Cantoni: ZH (soltanto riguardo al modo di procedere adottato; ha delegato una presa di posizione in merito ai contenuti alla CDDGP), LU, SH, AR (soltanto riguardo al modo di procedere adottato), GR, VD, TI, NE

3 partiti politici: PLR, I Liberali, UDF, PS

1 organizzazione: Forum «Svizzera umanitaria»

B. Elenco dei destinatari dell'indagine conoscitiva (con abbreviazioni)

Cantoni

Sono stati invitati a partecipare tutti i Cantoni nonché la Conferenza dei Governi cantonali. Hanno espressamente rinunciato a partecipare: SZ, JU, AG.

Partiti politici rappresentati all'Assemblea federale

(hanno partecipato o risposto per scritto)*

BDP Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz

PBD Parti Bourgeois-Démocratique Suisse

PBD Partito borghese democratico svizzero

CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz

PDC Parti démocrate-chrétien suisse

PPD Partito popolare democratico svizzero

PCD Partida cristiandemocrata svizra

FDP. Die Liberalen *

PLR. Les Libéraux-Radicaux

PLR. I Liberali

PLD. Ils Liberals

SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz *

PS Parti socialiste suisse

PS Partito socialista svizzero

PS Partida socialdemocrata da la Svizra

SVP Schweizerische Volkspartei *

UDC Union Démocratique du Centre

UDC Unione Democratica di Centro

PPS Partida Populara Svizra

CSP Christlich-soziale Partei

PCS Parti chrétien-social

PCS Partito cristiano sociale

PCS Partida cristian-sociala

EDU Eidgenössisch-Demokratische Union *

UDF Union Démocratique Fédérale

UDF Unione Democratica Federale

EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz

PEV Parti évangélique suisse

PEV Partito evangelico svizzero

PEV Partida evangelica da la Svizra

Grüne Partei der Schweiz *

Les Verts Parti écologiste suisse

I Verdi Partito ecologista svizzero

La Verda Partida ecologica svizra

GB Grünes Bündnis

AVeS: Alliance Verte et Sociale

AVeS: Alleanza Verde e Sociale

Grünliberale Partei Schweiz
Parti vert-libéral Suisse
Partito verde liberale

Legha dei Ticinesi

PdAS Partei der Arbeit der Schweiz
PST Parti suisse du Travail – POP
PSdL Partito svizzero del Lavoro
PSdL Partida svizra da la lavur

Alternative Kanton Zug

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

(hanno partecipato o risposto per scritto)*

Schweizerischer Gemeindeverband
Association des communes suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri

Schweizerischer Städteverband * (*rinuncia*)
UVS Union des villes suisses
Unione delle Città Svizzere

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
Groupement suisse pour les régions de montagne
Gruppo svizzero per le regioni di montagna

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national/ Associazioni mantello nazionali dell'economia

(hanno partecipato o risposto per scritto)*

economiesuisse * (*rinuncia*)
Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss business federation

SGV Schweizerischer Gewerbeverband
USAM Union suisse des arts et métiers
USAM Unione svizzera delle arti e mestieri

Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

SBV Schweiz. Bauernverband
USP Union suisse des paysans
USC Unione svizzera dei contadini

SBV Schweizerische Bankiervereinigung
ASB Association suisse des banquiers
ASB Associazione svizzera dei banchieri
Swiss Bankers Association

SGB Schweiz. Gewerkschaftsbund *
USS Union syndicale suisse
USS Unione sindacale svizzera

KV Schweiz Kaufmännischer Verband Schweiz * (*rinuncia*)
SEC Suisse Société suisse des employés de commerce
SIC Svizzera Società svizzera degli impiegati di commercio

Travail.Suisse

Interessierte Organisationen / Organisations concernés / Ambienti interessati

(* hanno partecipato o risposto per scritto)

AUNS Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz *
ASIN Association pour une Suisse indépendante et neutre
ASNI Azione per una Svizzera neutrale e indipendente
AWM Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und
friedenssichernde Milizarmee * (*rinuncia*)
AWM Comunità di lavoro per un esercito di milizia efficace e di
pace
BSF Bund Schweiz. Frauenorganisationen
ASF Alliance des sociétés féminines suisses
ASF Alleanza delle Società Femminili Svizzere
KKPKS Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der
Schweiz * (*rinuncia*)
CCPCS Conférence des commandants des polices cantonales de
Suisse
CCPCS Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della
Svizzera
FH Forum Helvetikum
FMH Verbindung Schweizer Ärztinnen und Ärzte
FMH Fédération des médecins suisses
FMH Federazione dei medici svizzeri
Forum «Humanitäre Schweiz» *
Forum «Suisse humanitaire»
Forum «Svizzera umanitaria»
FSK Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
* (*rinuncia*)
GSoA Gruppe für eine Schweiz ohne Armee *
GSsA Groupe pour une Suisse sans armée
GSsE Gruppo per una Svizzera senza esercito

KKJPD Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen
und -direktoren *
 CCDJP Conférence des directrices et directeurs des départements
cantonaux de justice et police
 CDDGP Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti
cantionali di giustizia e polizia
 LKMD Landeskonferenz der militärischen Dachverbände
 CNAM Conférence nationale des associations militaires faitières
 CNAM Conferenza nazionale delle associazioni mantello militari
 nebs neue europäische bewegung schweiz *
 nomes nouveau mouvement européen suisse
 numes nuovo movimento europeo svizzera
 PL Pro Libertate *

Pro Militia

PVB Personalverband des Bundes *
 APC Association du personnel de la Confédération
 APC Associazione del personale della Confederazione
 MZDK Schweizerische Konferenz der Kantonalen Militär- und
Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren *
 CDMP Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux
des affaires militaires et de la protection civile
 CDMP Conferenza dei direttori cantionali degli affari militari e della
protezione civile
 SFR Schweizerischer Friedensrat
 SGA Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
 ASPE Association suisse de politique étrangère
 ASPE Associazione svizzera di politica estera
 SOG Schweiz. Offiziersgesellschaft *
 SSO Société suisse des officiers
 SSU Società svizzera degli ufficiali
 SUOV Schweiz. Unteroffiziersverband *
 ASSO Association suisse des sous-officiers
 ASSU Associazione svizzera dei sottufficiali
 swissPersona *
 VKB Vereinigung der Kader des Bundes
 ACC Association des cadres de la Confédération
 AQC Associazione dei quadri della Confederazione

C. Valutazione generale dei risultati dell'indagine conoscitiva

1. Compendio

Tutti i partiti politici che hanno partecipato all'indagine conoscitiva respingono in linea di principio, almeno per il momento, la proposta modifica della legge militare; allo stesso modo si sono espresse le organizzazioni (sia di destra sia di sinistra) interessate alla tematica della politica di sicurezza. Una chiara approvazione è stata espressa unicamente dalla maggioranza dei Cantoni che hanno partecipato all'indagine conoscitiva (compresi i comitati direttivi della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e della Conferenza dei direttori cantonali degli affari militari e della protezione civile) nonché da due organizzazioni attive nel settore umanitario e nell'ambito della politica europea. Complessivamente la proposta è stata accolta piuttosto sfavorevolmente. Da più parti è stato chiesto di trattare in sedi separate la proposta di modifica della legge militare e la richiesta di approvazione dell'impiego NAVFOR Atalanta. La maggioranza dei partecipanti all'indagine conoscitiva si è rammaricata della brevità dei termini e del carattere sommario del modo di procedere adottato, che non ha consentito una verifica seria e approfondita di quanto proposto.

Le critiche più frequenti possono essere riassunte come segue:

- il modo di procedere adottato non è corretto: non sussiste alcuna urgenza temporale per una modifica della legge militare e non vi è nessuna ragione oggettiva di collegare tale affare con l'impiego NAVFOR Atalanta. Bisogna attendere sino alla presentazione del nuovo Rapporto sulla politica di sicurezza. La modifica della legge militare va eseguita soltanto a Rapporto presentato, nell'ambito di una procedura ordinaria comprendente una procedura di consultazione ordinaria (PLR, ZH).
- Il modo di procedere adottato non è plausibile: non sussiste alcuna urgenza per una modifica della legge militare; l'impiego NAVFOR Atalanta va pertanto sottoposto al Parlamento separatamente (PS, SO).
- Il diritto vigente consente in misura sufficiente l'esecuzione di impieghi all'estero. Prima che siano estese le relative basi legali è necessario raccogliere esperienze nell'ambito di impieghi fondati sulla legislazione in vigore. Le operazioni militari qui proposte (erroneamente presentate come «operazioni di polizia») potrebbero condurre a escalation, non sono nell'interesse della Svizzera e non sono conciliabili con i principi sanciti nella Costituzione in materia di politica estera e di sicurezza svizzera, segnatamente per quanto concerne la neutralità (UDC).
- La proposta modifica della legge militare consente l'impiego di militari svizzeri sotto comando straniero, in qualsiasi regione del globo, e comporta pertanto un'estensione drammatica – consistente in un'abolizione *de facto* del principio della neutralità – degli impieghi all'estero dell'esercito svizzero (ASNI).
- La proposta modifica della legge militare comporta una militarizzazione della politica estera; l'estensione delle possibilità di impiego va troppo lontano (GSsE).
- La partecipazione a operazioni di polizia internazionale comporta un rischio di coinvolgimento nella politica di interessi delle grandi potenze e in conflitti internazionali. A prescindere da un'eventuale partecipazione a simili operazioni di polizia, la Svizzera fornisce già ora sufficienti contributi di solidarietà (Pro Libertate).
- La mancanza di un passato colonialista nella storia della Svizzera non va compensata con un interventzionismo umanitario-militare; la Svizzera deve prestare aiuto con mezzi civili e non militari (I Verdi).
- La rinuncia al presupposto di un mandato dell'ONU o dell'OSCE e il mancato divieto della partecipazione ad azioni di combattimento non sono accettabili (PS, I Verdi).

2. Sui singoli temi

Art. 69 LM	Chiaro consenso	Consenso con critiche puntuali/ proposte modifiche	Tendenzie rifiuto	Netto rifiuto	Tendenza
In generale / Entrata in materia	LU, SH, GR, VD, GL ³ , NE, BS ³ , TI, comitato direttivo CDDGP ³ , comitato direttivo CDMP ³ , SwissPersona, Forum «Svizzera umanitaria», numes	SO, PLR ^{1,2} , ASSU ¹² , SSU	AI ^{4,5} , USS/APC	ZG ⁴ , AR ⁷ , UDC ⁶ , PS ^{4,7,15} , I Verdi ^{13,15,16} , UDF ¹⁴ , ASNI ⁸ , GSsE ⁹ , Pro Libertate ^{10,11}	

Dichiarazioni fondamentali:

¹ La modifica della LM va nella giusta direzione.

² Il *modo di procedere* adottato non è corretto: non sussiste alcuna urgenza temporale per una modifica della legge militare e non vi è nessuna ragione oggettiva di collegare tale affare con l'impiego NAVFOR Atalanta. Bisogna attendere sino alla presentazione del nuovo Rapporto sulla politica di sicurezza. La modifica della legge militare va eseguita soltanto a Rapporto presentato, nell'ambito di una procedura ordinaria comprendente una procedura di consultazione ordinaria.

³ I Cantoni vanno coinvolti nel processo decisionale e consultati già in sede di formazione dell'opinione nei casi in cui un eventuale servizio d'appoggio dell'esercito debba poter contare sul loro sostegno e sul loro know how in materia di polizia o nei casi in cui un eventuale servizio d'appoggio prestato all'estero comporti delle ripercussioni sullo stato di prontezza dell'esercito per impieghi sussidiari a favore dei Cantoni all'interno dei confini nazionali.

⁴ Il diritto vigente consente in misura sufficiente l'esecuzione di impieghi all'estero. Prima che siano estese le relative basi legali è necessario raccogliere esperienze nell'ambito di impieghi fondati sulla legislazione in vigore.

⁵ Nonostante la presenza di elementi che potrebbero indurre ad approvare quanto proposto, prevalgono le ragioni che conducono al rifiuto del progetto.

⁶ Le operazioni militari qui proposte (erroneamente presentate come «operazioni di polizia») potrebbero condurre a escalation, non sono nell'interesse della Svizzera e non sono conciliabili con i principi sanciti nella Costituzione in materia di politica estera e di sicurezza svizzera, segnatamente per quanto concerne la neutralità.

⁷ Il modo di procedere adottato non è plausibile: non sussiste alcuna urgenza per una modifica della legge militare; l'impiego NAVFOR Atalanta va pertanto sottoposto al Parlamento separatamente.

⁸ La proposta modifica della legge militare consente l'impiego di militari svizzeri sotto comando straniero, in qualsiasi regione del globo, e comporta pertanto un'estensione drammatica – consistente in un'abolizione *de facto* del principio della neutralità – degli impieghi all'estero dell'esercito svizzero.

⁹ La proposta modifica della legge militare comporta una militarizzazione della politica estera; l'estensione delle possibilità di impiego va troppo lontano.

¹⁰ L'analisi del Consiglio federale è corretta, ma non le conclusioni alle quali giunge: la partecipazione a operazioni di polizia internazionale comporta un rischio di coinvolgimento nella politica di interessi delle grandi potenze e in conflitti internazionali.

¹¹ A prescindere da un'eventuale partecipazione a simili operazioni di polizia, la Svizzera fornisce già ora sufficienti contributi di solidarietà.

¹² Perché la Svizzera dovrebbe fornire appoggio a Stati esteri o a un'organizzazione internazionale di cui non fa parte?

¹³ Contrari all'intervenzionismo umanitario-militare: la Svizzera deve prestare aiuto con mezzi civili e non militari. La neutralità non deve subire pregiudizi a causa di simili impieghi.

¹⁴ Simili impieghi non sono previsti nella Costituzione federale (art. 58) e sono problematici dal punto di vista del diritto internazionale. Va inoltre rifiutata la subordinazione di militari svizzeri a comandi militari stranieri.

¹⁵ La rinuncia al presupposto di un mandato dell'ONU o dell'OSCE e il mancato divieto della partecipazione ad azioni di combattimento non sono accettabili.

Art. 69 LM	Critiche puntuali / proposte di modifiche
<p>Cpv. 2</p> <p><i>(nessuna modifica di contenuto; «competenza CF» ora in cpv. 4)</i></p>	<p>SSU: La LM deve comprendere una limitazione temporale di simili impieghi; aggiungere pertanto: «... è consentito impiegare truppe all'estero <u>a tempo determinato</u> ... »</p>
<p>Cpv. 3</p> <p><i>(nuova base legale per partecipazione a operazioni di polizia internazionale; criteri)</i></p>	<p>PS, I Verdi: Dev'essere previsto quale indispensabile presupposto un mandato dell'ONU o dell'OSCE. Parimenti va ancorato il divieto di partecipare ad azioni di combattimento, non ravvisabile nel concetto di «operazione di polizia».</p> <p>Pro Libertate: I criteri sono troppo generici. In particolare, è menzionata in maniera troppo vaga la salvaguardia di interessi svizzeri.</p> <p>ASSU: Aggiunta alla lett. a: «... se: a. più Stati o un'organizzazione internazionale <u>di cui la Svizzera fa parte</u> ne fanno richiesta;»</p>
<p>Cpv. 4</p> <p><i>(attuale competenza del CF ora in nuovo cpv. 4 [prima: cpv. 2] e pertanto applicabile anche per la nuova categoria di impiego giusta cpv. 3)</i></p>	<p>GSSE: Ciò consentirebbe al CF di prevedere l'impiego di aviogetti da combattimento e il ricorso a bombardamenti.</p>
<p>Cpv. 5</p> <p><i>(obbligatorietà per personale militare: adeguamento a revisione in corso dell'art. 47 LM. Il tenore restante è diritto vigente)</i></p>	<p>USS/APC: Teme una militarizzazione e un maggior ricorso al personale civile nell'ambito di simili impieghi.</p> <p>SO: Rifiuta la prevista obbligatorietà per i militari di milizia.</p> <p>SSU: Rifiuta la prevista obbligatorietà per il personale militare. Il tenore del cpv. vigente (da inserire quale nuovo cpv. 5) va pertanto lasciato immutato.</p>