

99.084

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sull'esercito
e sull'amministrazione militare**

del 27 ottobre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare.

Contemporaneamente vi proponiamo di togliere di ruolo l'intervento parlamentare seguente:

1998 P 98.3360 Truppe di pace. Armamento per l'autodifesa
(S 5.10.98, Seiler Bernhard)

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

27 ottobre 1999

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Ruth Dreifuss
Il cancelliere della Confederazione, François Couchepin

Compendio

Nel rapporto della Commissione Brunner e nelle direttive politiche del Consiglio federale, sui quali si è fondata l'elaborazione del Rapporto sulla politica di sicurezza 2000, è stato sottolineato che in futuro la Svizzera dovrà, nel proprio interesse, cogliere maggiormente le opportunità offerte dalla cooperazione internazionale in materia di sicurezza. I nuovi rischi e problemi con i quali oggi gli Stati sono confrontati, spesso possono essere gestiti soltanto in comune. Ciò vale anche per la Svizzera. «Sicurezza attraverso la cooperazione» è perciò il motto del nuovo rapporto sulla politica di sicurezza, sul quale si fonderanno i concetti direttivi per l'Esercito XXI e per la protezione della popolazione.

Negli ultimi anni, il Consiglio federale ha già preso le prime misure in tal senso; in considerazione della situazione internazionale, un ulteriore passo, come prima risposta al Rapporto sulla politica di sicurezza 2000, avverrà con la presente revisione parziale della legge militare. Il Consiglio federale è stato spinto a intraprendere la revisione, tra l'altro, anche da alcuni interventi parlamentari, che consideravano un armamento adeguato dei reparti svizzeri all'estero come oggettivamente necessario e urgente.

La revisione parziale della legge militare interessa tre ambiti:

- l'armamento dei reparti svizzeri in servizio di promovimento della pace all'estero;*
- la conclusione con Stati esteri di convenzioni di diritto internazionale pubblico concernenti la cooperazione in materia d'istruzione;*
- la conclusione di convenzioni di diritto internazionale pubblico concernenti lo statuto dei militari svizzeri all'estero e dei militari stranieri in Svizzera.*

Il servizio di promovimento della pace come contributo attivo e nel nostro interesse alla sicurezza internazionale non è contestato e già nel Rapporto 90 è stato indicato come compito dell'esercito in materia di politica di sicurezza. In passato, la Svizzera ha trovato la possibilità di offrire, con personale non armato, un contributo utile alle operazioni di sostegno alla pace. Le possibilità d'impiego sono tuttavia limitate per motivi di sicurezza.

Il Consiglio federale deve perciò avere la possibilità, in singoli casi, considerando gli interessi della Svizzera, di ordinare un armamento adeguato per le nostre truppe in servizio di promovimento della pace. Tuttavia, a causa della portata politica di tali impieghi armati, occorre che, per ogni caso, esso coinvolga il Parlamento nella decisione e chiedi l'approvazione parlamentare quando l'impiego interessa oltre 100 militari oppure dura più di tre settimane.

L'interesse della Svizzera per la cooperazione con l'estero in materia d'istruzione è evidente. Per il nostro esercito si tratta di ottenere l'accesso a aree d'istruzione e di tiro che nel nostro Paese non esistono in qualità o estensione analoga. Come controprestazione, la Svizzera metterà a disposizione di tali Stati partner parti della propria infrastruttura d'istruzione. Inoltre, mediante esercitazioni in comune sarà

possibile acquisire preziose esperienze e, spesso, ottenere anche vantaggi in termini di costi.

Al riguardo, gli Stati interessati concludono convenzioni di diritto internazionale pubblico, nelle quali sono disciplinate le modalità tecniche e amministrative dell'istruzione. L'intensificarsi della collaborazione internazionale nell'ambito dell'istruzione impone di iscrivere nella legge militare la competenza per la conclusione di simili convenzioni.

Per uno svolgimento ottimale del soggiorno dei militari sul territorio di un altro Stato devono essere regolati preventivamente anche determinati aspetti giuridici. Detti aspetti riguardano soprattutto ambiti quali la giurisdizione, la responsabilità civile, i contrassegni per i veicoli, le disposizioni di importazione ed esportazione, il porto di uniformi ed armi, l'utilizzazione di infrastrutture nel Paese ospitante ecc.

Nella prassi internazionale, tali questioni sono disciplinate uniformemente mediante la conclusione di convenzioni concernenti lo statuto dei militari (Status of Forces Agreements, SOFA), nelle quali le parti si garantiscono e riconoscono reciprocamente il miglior statuto possibile per i loro militari. Anche la Svizzera è interessata a una simile regolamentazione uniforme, che semplificherà la cooperazione in molti settori. Il Consiglio federale deve perciò essere autorizzato a concludere, di propria competenza, anche convenzioni di questo tipo.

Le tre modifiche legislative sono compatibili con la Costituzione federale e non pongono problemi né dal punto di vista del diritto della neutralità né dal punto di vista della politica di neutralità.

Dalla procedura di consultazione è emerso che soprattutto la questione dell'armamento è politicamente controversa. Sulla base di tale constatazione, il Consiglio federale intende garantire, mediante due decreti federali (A e B), che nel caso di un eventuale referendum concernente l'armamento, non siano inutilmente ritardate la cooperazione in materia d'istruzione e la regolamentazione dello statuto dei militari.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Nell'ultimo decennio, il contesto politico-militare della Svizzera è radicalmente mutato. All'origine di tale mutamento vi è la fine della guerra fredda, che ha ridimensionato la minaccia militare «classica» per il nostro Paese. Sono però apparsi focolai di conflitto nuovi o repressi in precedenza dai rigidi fronti della guerra fredda. Tali focolai di conflitto destabilizzano intere regioni e hanno conseguenze anche per gli Stati non direttamente coinvolti.

L'apparizione e lo sviluppo di rischi e problemi non militari – per esempio il terrorismo, ma anche differenti aspetti relativi alle migrazioni – esigono un approccio cooperativo: essi non possono essere gestiti efficacemente da un singolo Stato.

Gli Stati vicini e i partner internazionali più importanti, vale a dire l'immediato contesto strategico della Svizzera, hanno reagito alle nuove sfide strategiche e adeguato le proprie concezioni e i propri strumenti di politica di sicurezza. Accanto alla cooperazione in materia di politica di difesa nell'ambito delle tradizionali alleanze difensive, si è aggiunta una considerevole intensificazione della cooperazione internazionale per la prevenzione dei conflitti, l'arginamento dei focolai di conflitto e la ricerca di soluzioni. Tale cooperazione avviene spesso anche in forma aperta, cioè staccata dalle organizzazioni e dalle alleanze formali esistenti. La cooperazione internazionale è l'espressione di una solidarietà tra Stati finalizzata a ottenere maggior stabilità e sicurezza per tutti. Essa si realizza nella collaborazione ad hoc tra quegli Stati che ne hanno la capacità e la volontà.

La Svizzera trae vantaggi diretti dagli sforzi internazionali a favore di una maggior stabilità e sicurezza. Si va affermando l'idea che è nel nostro interesse partecipare a tali sforzi. Una maggior partecipazione svizzera alla cooperazione internazionale per la sicurezza evidenzerebbe anche il fatto che noi operiamo in modo solidale proprio con i nostri partner più importanti. In materia di politica di sicurezza, il nostro interesse specifico per una gestione efficace dei conflitti e per la creazione di stabilità si collega quindi con l'interesse politico più generale di apparire solidali agli occhi degli Stati partner. Proprio gli sviluppi della problematica dei profughi in Bosnia (1995/1996) e nel Kosovo (1999) indicano, da un lato, che l'intervento internazionale in Bosnia ha potuto ridurre sensibilmente il numero dei profughi, il che rende evidente l'utilità di simili interventi per gli Stati partecipanti, dall'altro, in relazione con l'accoglienza di profughi del Kosovo, è emerso che la necessità della Svizzera di chiedere la solidarietà di altri Stati per una loro ripartizione più equa, mal si concilia con l'attuale riserbo nei confronti della cooperazione in materia di politica di sicurezza.

La Svizzera, nel proprio interesse, deve perciò approfittare delle opportunità della collaborazione internazionale e cooperare con altri Stati, gruppi di Stati e organizzazioni internazionali, laddove gli interessi comuni e una maggiore efficacia lo rendono auspicabile e la compatibilità con la neutralità è soddisfatta. Ciò corrisponde anche alle raccomandazioni della Commissione di studio per le questioni strategiche (Commissione Brunner), che hanno trovato ampio consenso in occasione della consultazione effettuata al riguardo.

Il Consiglio federale ha tratto le conseguenze da queste constatazioni con il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000, che ha posto sotto il motto «Sicurezza attraverso la cooperazione». Su tale rapporto si fonderanno anche i concetti direttivi per l'Esercito XXI e per la protezione della popolazione.

Già negli scorsi anni, il Consiglio federale ha preso misure in questo senso, per esempio nell'ambito di missioni dell'ONU o dell'OSCE. Dall'inizio degli anni novanta, la Svizzera partecipa inoltre a sanzioni economiche decretate e applicate dalla comunità internazionale nei confronti di violatori del diritto internazionale. Essa ha autorizzato il transito del proprio territorio per via aerea e terrestre da parte di truppe della IFOR/SFOR¹. Inoltre, con i cosiddetti berretti gialli fornisce supporto alla missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina.

Nel 1996 il nostro Paese ha deciso di partecipare al Partenariato per la pace e dal 1997 è membro del Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico. Per migliorare le proprie capacità di cooperazione militare in operazioni di pace multinazionali, dal 1999 la Svizzera partecipa anche al Processo di pianificazione e di verifica (Planning and Review Process, PARP) del Partenariato. Inoltre, sostiene gli sforzi internazionali a favore della pace, per esempio con osservatori militari e osservatori di polizia civili, con la partecipazione alla Missione di verifica in Kosovo, con esperti per l'UNSCOM, con la formazione di ispettori per la Convenzione sulle armi chimiche, con il Centro internazionale di Ginevra per lo sminamento a scopo umanitario e il Centro ginevrino di politica di sicurezza.

La Svizzera è pure stata in grado, dal mese di aprile fino al mese di luglio 1999, di eseguire con rapidità ed efficienza voli di soccorso con elicotteri da trasporto delle Forze aeree per conto dell'UNHCR, a favore dei deportati del Kosovo in Albania. La partecipazione all'operazione di pace multinazionale KFOR in Kosovo significa per la Svizzera una dimensione qualitativamente nuova dell'impegno internazionale. Per la prima volta, un contingente militare dell'esercito, la «SWISSCOY», partecipa come partner integrato ed equiparato a una complessa operazione di sostegno alla pace.

1.2 Giustificazione di una revisione parziale anticipata

Benché il Consiglio federale, con i concetti direttivi fondati sul Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 e con le modifiche della legislazione, intenda tenere conto della necessità di un rafforzamento della cooperazione internazionale e abbia deciso già negli ultimi anni singole misure in tal senso, in tre ambiti della legge militare (LM) vi è un urgente bisogno di intraprendere già ora una revisione:

- il Consiglio federale, laddove ciò è necessario, deve essere autorizzato ad armare adeguatamente i contingenti di truppe e singoli cittadini svizzeri in servizio di promovimento della pace, affinché possano provvedere alla propria difesa e quindi adempiere autonomamente il proprio compito;
- la competenza del Consiglio federale di concludere con Stati esteri convenzioni di diritto internazionale pubblico concernenti la cooperazione in materia d'istruzione deve essere iscritta esplicitamente nella legge militare;

¹ Il glossario relativo al messaggio figura in allegato.

- il Consiglio federale deve infine ricevere la competenza di concludere convenzioni di diritto internazionale pubblico per regolare lo statuto dei militari svizzeri all'estero e dei militari stranieri in Svizzera.

Questi tre elementi scaturiscono dalla necessità di un maggiore impegno a favore del promovimento della pace e della stabilità in cooperazione con partner stranieri e organizzazioni internazionali, allo scopo di aumentare la nostra propria sicurezza. Essi consentono però anche di soddisfare meglio la provata necessità di raggiungere, in cooperazione con l'estero, gli obiettivi dell'istruzione in vista del compito difensivo dell'esercito.

Un ampliamento in ambito militare del nostro impegno in materia di politica di pace, segnatamente nel quadro del Partenariato per la pace, è possibile soltanto se, in caso di necessità, possiamo armare le nostre truppe in servizio di promovimento della pace e se rafforziamo la cooperazione in materia d'istruzione.

L'armamento è una condizione normale per la partecipazione alla maggior parte delle operazioni di sostegno alla pace. Vi sono soltanto poche nicchie per una partecipazione non armata, come quelle già oggi sfruttate dalla Svizzera con i suoi osservatori militari dell'ONU e i suoi contingenti per il supporto logistico di missioni dell'ONU e dell'OSCE. Ciò è evidenziato anche dagli interventi parlamentari accolti dal Consiglio federale (mozione Grossenbacher, postulato Seiler, postulato della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati, mozione Ruf e mozione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale), che propongono una rapida revisione della LM per quanto riguarda l'armamento delle truppe svizzere di pace.

Nell'ambito della revisione globale della LM che seguirà l'approvazione del Concepto direttivo Esercito XXI, le modifiche legislative menzionate nel presente messaggio, segnatamente l'introduzione dell'armamento, sarebbero realizzate al più presto tra tre o quattro anni. In questo lasso di tempo, la questione dell'armamento di contingenti svizzeri in operazioni internazionali di sostegno alla pace si porrà probabilmente spesso. Per tale motivo occorre anticipare in un disegno legislativo di minore entità i temi delineati sopra, allo scopo di essere più rapidamente meglio preparati alla cooperazione internazionale.

1.3 Tratti essenziali degli ambiti sottoposti a revisione

1.3.1 Misure nell'ambito del servizio di promovimento della pace

Le operazioni di mantenimento della pace in quanto contributo attivo alla sicurezza internazionale non sono contestate. Il principio secondo il quale la Svizzera debba partecipare, nell'ambito del servizio di promovimento della pace, a tali operazioni, non è mai messo in discussione, tanto più che la stabilità e la sicurezza internazionali – promosse mediante tali impieghi – in ultima analisi sono pure nel nostro interesse.

Già nel suo Rapporto 90 sulla politica di sicurezza della Svizzera, il Consiglio federale aveva dichiarato il promovimento della pace come uno dei compiti dell'esercito in materia di politica di sicurezza. Ciò ha condotto anche all'elaborazione della *legge federale concernente le truppe svizzere per operazioni di mantenimento della*

pace. La legge mirava a consentire l'impiego di truppe svizzere al servizio sia dell'ONU sia dell'OSCE (allora ancora denominata CSCE).

Il progetto legislativo fallì nel 1994, soprattutto perché, con la prassi di allora, per l'ONU e per gli Stati che mettevano a disposizione truppe era difficile definire chiaramente i compiti militari delle operazioni di mantenimento della pace e tracciare un limite chiaro per tutti tra «peacekeeping» e «peace enforcement». Inoltre, nello stesso periodo la comunità internazionale ha collaudato nuove forme per le operazioni di pace, le quali non sempre hanno avuto successo, come per esempio nel caso dell'ex Jugoslavia e della Somalia, dove si è dovuto constatare che spesso i mandati politici non sono militarmente eseguibili.

Sotto l'impressione immediata suscitata dal rifiuto del disegno di legge federale concernente le truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace, nella nuova legge militare il servizio di promovimento della pace è stato concepito in maniera restrittiva. Il divieto di armare contingenti doveva assicurare che fosse impedita la partecipazione svizzera a interventi dell'ONU del tipo di quello praticato in Somalia o nell'ex Jugoslavia, che avevano avuto luogo sulla base di mandati elaborati in maniera insufficiente. L'armamento di cittadini e di truppe svizzeri che partecipano al servizio di promovimento della pace è stato escluso nell'articolo 66 LM, fatta salva un'eccezione di scarsa portata. Il capoverso 3 di tale articolo consente al Consiglio federale soltanto di autorizzare singole persone ad utilizzare le armi per la propria difesa.

La concezione delle operazioni di mantenimento della pace è evoluta con il mutamento del contesto internazionale e l'accumularsi delle esperienze sulle reali possibilità di tali operazioni. Le operazioni di *mantenimento della pace* classiche, soprattutto nell'ambito dell'ONU, sono oggi parte di una più ampia gamma di operazioni di *sostegno alla pace*, con compiti e forme d'impiego maggiormente diversificati rispetto a cinque anni orsono, quando si è votato sulla creazione di un contingente di caschi blu svizzeri. Il mandato per queste nuove operazioni di sostegno alla pace si fonda di regola in primo luogo sul capitolo VI dello Statuto delle Nazioni Unite ed esige un accordo di base tra le maggiori parti in conflitto; contro tutti coloro che non lo rispettano è però possibile un ricorso limitato alla forza, conformemente al capitolo VII del medesimo statuto, per ristabilire la situazione concordata e per adempiere il compito. Tale compito non può tuttavia consistere nel raggiungimento della pace o di uno stato conforme al diritto internazionale ricorrendo alla forza militare come mezzo principale, poiché in tal caso si tratterebbe di peace enforcement vero e proprio. L'intervento nella Guerra del Golfo del 1991 ad esempio non era un'operazione di sostegno alla pace.

In passato, il nostro Paese ha avuto l'opportunità di offrire, con personale non armato, un contributo utile a simili operazioni (p. es. impiego di berretti gialli in Bosnia-Erzegovina). Per motivi di sicurezza, le possibilità d'impiego sono tuttavia molto limitate. L'impiego del contingente svizzero (SWISSCOY) nell'ambito dell'operazione internazionale di pace in Kosovo (KFOR), ad esempio, indica che la Svizzera può prestare il suo contributo alla KFOR in ambito logistico soltanto integrando il proprio contingente in una formazione austriaca armata e ponendolo sotto la protezione di quest'ultima. Nella pratica, oggi accade che le truppe destinate a operazioni di sostegno alla pace devono essere armate in piena regola, allo scopo di proteggere se stesse e poter adempiere così il proprio compito. In questi casi si tratta sempre più spesso di proteggersi anche dalla criminalità individuale e dalle bande del crimine organizzato. Tutti gli altri Stati hanno tratto le loro conclusioni da queste

situazioni, che oggi rappresentano la regola in ex zone di guerra. In Kosovo, l'ONU ha per esempio deciso di armare per la propria difesa gli osservatori di polizia civili, che tradizionalmente non erano armati. La Svizzera deve ammettere che una politica esclusivamente rivolta agli impieghi non armati all'estero è diventata sempre più difficile e non consente di rappresentare efficacemente i legittimi interessi nazionali.

Si tratta piuttosto, in generale, di consentire alla Svizzera di appoggiare gli sforzi internazionali di pace, alle condizioni attuali (nelle quali l'impiego di caschi blu rappresenta soltanto uno dei numerosi mezzi), nell'ambito della sua politica di promovimento della pace. Come finora, il nostro Paese continuerà a partecipare ad operazioni di sostegno alla pace soltanto con contingenti che non hanno alcun compito di combattimento. Occorre tuttavia sottolineare che anche la protezione di un'operazione logistica può esigere, all'occorrenza, l'impiego delle armi. La Svizzera deve perciò prestare attenzione a minimizzare i rischi di un'operazione mediante «Rules of Engagement» (regole d'impiego) appropriate.

Occorre considerare che proprio uno Stato neutrale, con un armamento adeguato, può adempiere in maniera più autonoma le sue missioni. Esso determina da sé i compiti che intende assumere. Inoltre, non è né compatibile con la dignità del nostro Paese né efficace che i nostri militari non armati debbano essere protetti da contingenti armati di altri Stati, in particolare perché piccoli Stati neutrali paragonabili al nostro considerano ovvia l'assunzione di simili compiti. Ciò è illustrato dalla partecipazione dell'Austria alla KFOR in Kosovo: un battaglione di fanteria meccanizzata ha, nell'ambito di una brigata KFOR, un settore di propria competenza. Benché si tratti di truppe da combattimento, l'Austria esclude qualsiasi partecipazione ad azioni di imposizione della pace nell'ambito del mandato della KFOR. Queste limitazioni sono state accettate dal comando della KFOR. Ciò indica che, anche nel caso di un impiego di truppe da combattimento, le restrizioni nazionali per quanto riguarda l'impiego di un contingente internazionale vengono accettate.

Il Consiglio federale deve perciò avere la possibilità, in ogni singolo caso, considerando gli interessi specifici della Svizzera, di armare adeguatamente le nostre truppe in servizio di promovimento della pace. Per proteggere il personale impiegato e assicurare l'esecuzione del compito, un armamento adatto alla situazione può spaziare dall'arma personale fino all'arma collettiva. Spesso tali decisioni devono essere prese in fretta, poiché l'efficacia delle operazioni di sostegno alla pace dipende dal fatto di essere decise e intraprese rapidamente. Mediante la proposta revisione della legge, il Parlamento è fortemente coinvolto nel processo decisionale. Contemporaneamente, il Consiglio federale disporrà della flessibilità necessaria per reagire alle future richieste in maniera appropriata, sia nella sostanza sia nella rapidità, e per poter effettuare tutti i preparativi giuridici necessari all'invio di truppe (art. 66a, art. 66b).

Nell'ambito dell'articolo 66 LM, il Consiglio federale riconosce l'interesse del Parlamento a partecipare alle decisioni concernenti gli impieghi armati. A suo tempo, il disegno di legge federale concernente le truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace prevedeva unicamente l'obbligo di fare rapporto (art. 2). Con la presente modifica dell'articolo 66 LM, il Parlamento sarà coinvolto in misura ben maggiore: prima di ogni impiego armato in servizio di promovimento della pace saranno consultate le commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere; inoltre, qualora il contingente superi un determinato effettivo oppure l'impiego ecceda una determinata durata, sarà necessaria l'approvazione del Parlamento.

Con la prevista revisione della legge non è pregiudicata né la decisione concreta sulla partecipazione della Svizzera a una determinata operazione, né la decisione circa la necessità, nel caso di una partecipazione, di armare le truppe in servizio di promovimento della pace e le relative modalità. Il Consiglio federale prenderà tali decisioni ponderando la situazione e gli interessi del Paese. Esso presterà attenzione al fatto che la partecipazione svizzera a simili operazioni sia compatibile con il diritto della neutralità e la politica di neutralità della Svizzera.

Già nel suo rapporto sulla neutralità del 29 novembre 1993, il Consiglio federale ha stabilito che deciderà nell'ambito di una ponderazione globale degli interessi e nel rispetto del diritto della neutralità se una partecipazione a operazioni di sostegno alla pace è nell'interesse del nostro Paese e si impone per motivi di solidarietà, per motivi umanitari e per motivi inerenti alla pace internazionale.

1.3.2 Conclusioni di convenzioni internazionali concernenti l'istruzione delle truppe all'estero o insieme con truppe straniere

Già oggi, truppe svizzere si recano all'estero per scopi d'istruzione. Si tratta di soggiorni formativi di singoli militari, ad esempio per la formazione di membri del Corpo degli istruttori presso scuole e accademie militari oppure per l'addestramento di istruttori di volo dei piloti militari di professione su nuovi velivoli da combattimento. Tuttavia, anche parti di truppe si sono già trasferite all'estero per esercitazioni in comune (p. es. per l'esercitazione di aiuto in caso di catastrofe «LEMAN 97» in Francia, per l'istruzione della fanteria meccanizzata in Austria e per la partecipazione di piloti militari svizzeri ad allenamenti tattici di combattimento aereo in Gran Bretagna, nei Paesi Bassi, in Italia e in Norvegia).

L'interesse della Svizzera per questa cooperazione nel campo dell'istruzione è evidente. Per il nostro esercito si tratta di mantenere l'accesso ad aree per l'istruzione e il tiro che nel nostro Paese non esistono in qualità o estensione analoga. Inversamente, la Svizzera mette a disposizione di questi Stati partner, per un tempo limitato, parti della propria infrastruttura d'istruzione (p. es. simulatori per i carri armati e i velivoli). Se i soggiorni all'estero o il soggiorno di truppe straniere in Svizzera vengono sfruttati anche per esercitazioni in comune, ne risulta un prezioso bagaglio di esperienze e, spesso, un vantaggio in termini di costi. L'utilità di simili attività d'istruzione non è quindi di principio contestata.

La collaborazione internazionale in materia d'istruzione è stata raccomandata con vigore anche dalla Commissione Brunner e pure il Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 vi accenna. Essa è totalmente compatibile con il diritto della neutralità poiché non implica obblighi d'assistenza militare di alcun genere. Inoltre, la credibilità della nostra neutralità armata ne risulta rafforzata, poiché una più intensa cooperazione internazionale in materia d'istruzione aumenta le capacità operative dell'esercito svizzero in caso di guerra.

Finora, è stato concluso ogni volta un accordo di diritto internazionale pubblico oppure un Memorandum d'Intesa (Memorandum of Understanding, MOU) giuridicamente non vincolante. Tali accordi regolano le modalità tecniche e amministrative del singolo progetto d'istruzione e adempiono quindi i criteri che definiscono un cosiddetto «trattato di importanza minore». La questione sulla possibilità del Consiglio federale di fondarsi su una competenza implicita per concludere conven-

zioni derivante dall'articolo 41 capoverso 3 LM, secondo il quale il Consiglio federale stabilisce i servizi d'istruzione, la loro durata e la loro subordinazione, può restare aperta in considerazione della competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati di importanza minore.

La base legale per simili impieghi all'estero deve ora essere fissata nella LM per due motivi. In primo luogo, a causa dell'intensificarsi della collaborazione con truppe di altri Stati, è auspicabile che la competenza sia stabilita, a livello legislativo, nella LM, la Costituzione militare del nostro Paese. In secondo luogo, se si intende autorizzare il DDPS a concludere accordi particolari sulla base di convenzioni quadro, la competenza del Consiglio federale per concludere tali convenzioni quadro dev'essere parimenti menzionata. Con un simile disciplinamento delle competenze, il Consiglio federale sarà inoltre sgravato dal dover approvare, per ogni singolo caso, tali trattati d'importanza minore. Dal punto di vista politico, il suo controllo sulle attività d'istruzione militare con l'estero è sufficientemente garantito, poiché in questi casi esso decide in precedenza le pertinenti convenzioni quadro. Inoltre, un'ampia consultazione interna all'amministrazione assicura che in occasione della conclusione di ciascuna convenzione sia considerata la totalità degli interessi svizzeri. Conformemente alla prassi attuale, per decidere sulla conclusione di una convenzione è consultato, di principio, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), eventualmente anche altri dipartimenti materialmente interessati (cfr. al riguardo il parere comune dell'Ufficio federale di giustizia e della Direzione del diritto internazionale pubblico concernente la conclusione di trattati di Stato, GAAC 1987 n. 58).

1.3.3 Convenzioni concernenti lo statuto dei militari svizzeri all'estero e dei militari stranieri in Svizzera (Status of Forces Agreements, SOFA)

L'attuale cooperazione in materia d'istruzione, la partecipazione della Svizzera alle attività del Partenariato per la pace (PfP) all'estero, gli impieghi di truppe svizzere in servizio di promovimento della pace già realizzati all'estero, la presenza nel nostro Paese di militari stranieri nel quadro di attività del PfP e l'intenzione di ampliare ulteriormente queste forme di cooperazione (p. es. con lo svolgimento di esercitazioni PfP in Svizzera) hanno come conseguenza che, rispetto al passato, un numero maggiore di militari svizzeri soggiorna all'estero e un numero maggiore di militari stranieri soggiorna in Svizzera.

Vi è perciò l'urgente necessità di regolare gli aspetti pratici di tale presenza in convenzioni concernenti lo statuto dei militari sul territorio dell'altro Stato. Questi aspetti riguardano soprattutto ambiti quali la giurisdizione, la responsabilità civile, i contrassegni dei veicoli, le disposizioni concernenti l'importazione e l'esportazione, il porto di uniformi e di armi, l'utilizzazione di infrastrutture nel Paese ospitante ecc.

Finora, tali questioni sono state regolate caso per caso in convenzioni specifiche. Tuttavia, queste convenzioni prevedono di regola l'applicazione del principio della territorialità del diritto internazionale pubblico generale, vale a dire che è applicato il diritto dello Stato sul cui territorio i militari si trovano oppure si è prodotto un fatto. Ciò ha una certa portata segnatamente per quanto riguarda la giurisdizione penale, poiché la maggior parte degli Stati (come pure la Svizzera) vuole subordinare i suoi militari all'estero alla propria giurisdizione penale militare.

Per tenere conto di questa problematica, nella prassi internazionale vengono conclusi i cosiddetti Status of Forces Agreements (SOFA), nei quali le parti contraenti garantiscono o riconoscono reciprocamente il miglior statuto possibile per i loro militari. Tali convenzioni standard sono concluse sia per un singolo caso, sia per la cooperazione internazionale in generale.

Un SOFA di carattere generale è ad esempio il SOFA del PfP, che regola, per gli Stati partner che lo hanno ratificato, lo statuto dei loro militari (e in questo caso anche del personale civile) nel quadro di tutte le attività del PfP. Esso è stato nel frattempo ratificato da 17 Stati partner del PfP *non* aderenti alla NATO (Albania, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Georgia, Kazakistan, Lettonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Austria, Romania, Svezia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Repubblica Ceca, Uzbekistan). Il SOFA del PfP potrebbe anche servire da modello per la collaborazione bilaterale, segnatamente con gli Stati a noi vicini.

Tali regolamentazioni sono oggi standardizzate e rappresentano una parte integrante delle operazioni di sostegno alla pace. Esse stabiliscono un quadro giuridico comune che facilita i preparativi per tali operazioni, poiché gli organi di contatto e le procedure nonché i diritti e gli obblighi dei partecipanti sono già noti sin dall'inizio. Questi standard creano sicurezza, consentono di guadagnare tempo e semplificano i preparativi. Una partecipazione della Svizzera in questo ambito assicurerà inoltre che i militari svizzeri possano approfittare di uno statuto giuridico equiparato a quello dei membri degli altri contingenti.

In quanto prevalentemente strumenti tecnici, queste convenzioni (tanto il SOFA del PfP quanto eventuali altri accordi analoghi) sono applicate soltanto nell'ambito di cooperazioni internazionali già decise e non sostituiscono in alcun modo il trattato di cooperazione vero e proprio. Il motivo e l'entità della presenza di militari svizzeri all'estero o di militari stranieri in Svizzera non sono affatto pregiudicati dalla conclusione di un SOFA; esso riguarda soltanto la *concretizzazione* di una cooperazione internazionale decisa altrimenti.

Con il presente progetto di revisione si intende autorizzare il Consiglio federale a concludere autonomamente simili convenzioni. In questo contesto, esso avrà anche la possibilità, in determinati ambiti specifici nei quali ciò si rende necessario, di derogare alla legislazione in vigore (cfr. il commento all'art. 150a).

1.4 Esito della procedura di consultazione

In occasione della procedura di consultazione, l'obiettivo principale del disegno – rafforzamento della cooperazione internazionale per la gestione delle crisi e dei conflitti, maggiore impegno della Svizzera – è stato approvato dalla maggioranza dei partecipanti, benché tale approvazione sia accompagnata da riserve su alcuni punti. Le riserve concernono soprattutto il momento scelto per la revisione. Numerosi partecipanti alla consultazione hanno rifiutato una revisione parziale anticipata della LM e auspicerebbero che il progetto legislativo fosse riunito con la modifica della LM connessa con la riforma Esercito XXI oppure desidererebbero attendere dapprima la discussione del Rapporto sulla politica di sicurezza 2000. Tra le voci fondamentalmente favorevoli, singoli partecipanti hanno fatto valere che il progetto legislativo lascia troppe domande aperte (problematica della professionalizzazione / volontariato, questione dell'armamento) e che vi è l'elevato rischio di un referendum nel caso di una revisione anticipata, poiché è possibile che il progetto legislati-

vo goda soltanto di un sostegno limitato. Alcuni hanno sottolineato che la gestione dei conflitti dovrebbe essere prima di tutto un compito civile. D'altra parte, è stato però evidenziato che la revisione è urgente e che non si dovrebbe attendere ulteriormente.

La minoranza che si è espressa con un rifiuto generale ha fatto segnatamente valere che le disposizioni sarebbero in contraddizione con la neutralità armata permanente e con l'articolo 102 numero 9 della vecchia Costituzione federale (art. 185 cpv. 1 nCost). Alcuni partecipanti hanno respinto la modifica della strategia, ritenendo che essa porti a un avvicinamento alla NATO.

Un'ampia maggioranza si è potuta dichiarare d'accordo con la delega di competenze al Consiglio federale per quanto concerne la conclusione di convenzioni concernenti l'istruzione all'estero o insieme con truppe straniere (art. 48a). Gli avversari del progetto legislativo hanno sottolineato anche in questo caso il presunto avvicinamento eccessivo alla NATO oppure hanno considerato non auspicabile un ampliamento delle attività d'istruzione all'estero.

In generale, la disposizione concernente il servizio di promovimento della pace (art. 66) è stata ritenuta il punto politicamente più delicato del disegno. Tuttavia, un'ampia maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è dichiarata d'accordo con il principio di armare le truppe inviate all'estero per impieghi di promovimento della pace.

Soltanto una piccola minoranza ha respinto il principio dell'impiego all'estero di unità armate. Per tale minoranza, la regolamentazione è in contraddizione con lo statuto di Stato neutrale e imparziale, poiché inviando truppe armate la Svizzera si schiererebbe politicamente, e ciò sarebbe incompatibile con un aiuto umanitario imparziale. Inoltre, non sarebbe chiaro sotto quale comando potrebbero essere poste tali truppe.

Alcuni partecipanti chiedono che l'invio di truppe armate all'estero dipenda da condizioni supplementari:

- dall'esistenza di un mandato della comunità internazionale, dell'ONU oppure dell'OSCE;
- dall'approvazione degli Stati interessati;
- da misure di sicurezza appropriate da parte dell'ONU o dell'OSCE per un eventuale ritiro delle truppe inviate.

La presente versione tiene conto delle prime due richieste.

La maggioranza ha approvato l'armamento nell'entità prevista, vale a dire per l'autoprotezione e per l'adempimento del compito. Una parte ha però chiesto che i compiti e le forme d'impiego siano elencati nella legge in maniera più concreta.

Anche il proposto coinvolgimento del Parlamento è stato accettato dalla maggioranza. Numerosi partecipanti non vedono tuttavia alcuna analogia con il servizio d'appoggio e hanno perciò chiesto una regolamentazione più restrittiva, vale a dire un'approvazione a partire da un impiego dell'ordine di grandezza di un battaglione (500-700 militari). Inoltre, è stato fatto valere che l'approvazione da parte del Parlamento dovrebbe avvenire possibilmente prima di un impiego.

La richiesta riguardante l'entità del contingente come condizione per la procedura parlamentare d'approvazione è stata tenuta in considerazione nella presente versione.

La disposizione concernente la conclusione di convenzioni concernenti lo statuto dei militari (art. 150a LM) era meno contestata. È stato soprattutto chiesto di esaminare più approfonditamente le conseguenze per il diritto penale militare: secondo alcuni partecipanti, per evitare che i militari svizzeri all'estero siano sottoposti a giudici stranieri (principio della personalità in luogo del principio della territorialità); secondo altri, per evitare che i militari stranieri restino impuniti nel caso in cui commettano un reato in Svizzera.

2 Parte speciale: Commento alle singole disposizioni

2.1 Decreto A (Cooperazione in materia d'istruzione e SOFA)

2.1.1 Articolo 48a: Istruzione all'estero o insieme con truppe straniere

Capoverso 1:

La cooperazione con Stati esteri nel settore dell'istruzione militare si è nel frattempo fortemente intensificata. Di conseguenza, nell'articolo 48a LM dev'essere stabilita una regolamentazione accurata della competenza per la conclusione dei pertinenti strumenti internazionali. È essenziale che la competenza si limiti al campo dell'istruzione: «istruzione della truppa all'estero» (lett. a), «istruzione di truppe straniere in Svizzera» (lett. b) e «esercitazioni in comune con truppe straniere» (lett. c). Gli impieghi (p. es. per azioni di mantenimento della pace) *non* sono oggetto della presente disposizione.

Già oggi, le convenzioni per l'istruzione sono concluse di volta in volta dal Consiglio federale nell'ambito dei trattati di importanza minore. Con il proposto capoverso 1 dell'articolo 48a, la sua competenza sarà generalizzata e fondata su una chiara base legale.

Capoverso 2:

Mentre il capoverso 1 della disposizione concerne le convenzioni riguardanti la cooperazione generale con Stati esteri nel settore dell'istruzione militare, il capoverso 2 concerne attività d'istruzione particolari, vale a dire esercitazioni concrete o di soggiorni per scopi d'istruzione.

Questi accordi comprendono perciò anche aspetti tecnici e amministrativi subordinati, importanti in vista di una determinata esercitazione. Sono regolati ad esempio lo svolgimento del progetto d'istruzione o dell'esercitazione, il compito delle truppe e dei partecipanti impiegati, la data e il luogo dello svolgimento, le truppe e i partecipanti interessati nonché il materiale impiegato, i responsabili per l'organizzazione e la direzione. Non è necessario sottoporre in ciascun caso al Consiglio federale tali regolamentazioni di dettaglio. Se una convenzione quadro definisce l'attività d'istruzione in comune, la competenza per la conclusione degli accordi particolari può essere delegata al DDPS in quanto dipartimento competente. In tale contesto, è consultato per principio il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), ma eventualmente anche altri dipartimenti materialmente interessati.

2.1.2

Articolo 150a: Convenzioni concernenti lo statuto dei militari

Capoverso 1:

Questo articolo riguarda le convenzioni concernenti lo statuto dei militari svizzeri all'estero e dei militari stranieri in Svizzera, i cosiddetti Status of Forces Agreements (SOFA).

Il soggiorno di truppe in un altro Stato o le esercitazioni di truppa in comune sul territorio di uno dei due Stati necessitano di numerose regolamentazioni pratiche, per esempio per quanto riguarda il passaggio della frontiera da parte dei partecipanti, le prescrizioni per l'importazione e l'esportazione del materiale portato con sé, compresi i veicoli, i velivoli, le armi e le munizioni, la giurisdizione in campo penale e civile, le competenze disciplinari e la responsabilità civile in caso di danni a persone o proprietà.

Poiché la Svizzera sinora non ha approvato o ratificato alcun SOFA specifico, questi aspetti devono essere disciplinati ogni volta in convenzioni particolari (cfr. art. 48a). Poiché ciò avviene con parecchi Stati, ne consegue l'esistenza di regolamentazioni parzialmente differenti, fatto che nella pratica rappresenta un aggravio per tutti gli interessati. Vi è perciò la necessità – da parte degli organi svizzeri, ma anche dei nostri partner – di regolare in maniera uniforme tali questioni.

In primo piano vi è il SOFA del Pfp, già in vigore per tutti i principali partner che cooperano con il nostro Paese. Qualora anche la Svizzera approvasse tale SOFA, ciò consentirebbe, nelle convenzioni concernenti singoli progetti d'istruzione o d'esercitazione, di limitarsi a rinviare al SOFA valevole per gli Stati partecipanti. In tal modo si evidenzia anche che questi SOFA non concernono attività d'istruzione o d'esercitazione particolari, le quali devono essere stabilite di volta in volta in accordi specifici.

Capoverso 2:

Come detto, i SOFA si limitano a questioni giuridico-tecniche. In singoli punti, gli accordi standardizzati contengono tuttavia regolamentazioni che derogano al nostro diritto, ma che nel contesto della cooperazione tra truppe di diversi Stati sono senz'altro appropriate. Per questo motivo, al Consiglio federale occorre, oltre alla competenza per concludere le convenzioni, anche l'autorizzazione per derogare, in determinati settori, alla regolamentazione svizzera generale.

I settori in questione sono elencati compiutamente nel capoverso 2.

La responsabilità per danni alle persone o alle proprietà è stabilita dagli articoli 135 e seguenti LM. Negli accordi internazionali, spesso si conviene che gli Stati rinunciano reciprocamente ai diritti al risarcimento dei danni al proprio materiale oppure al rimborso di indennità in caso di ferimento o morte di propri militari. Simili regolamentazioni, conformi alle norme di cortesia tra Stati, saranno possibili con una disposizione d'eccezione. Al riguardo, il testo precisa che i diritti di terzi privati estranei non devono essere pregiudicati (lett. a).

In ogni Stato, il diritto penale prevede, come in Svizzera, che tutte le persone che soggiornano sul suo territorio sono sottoposte anche al suo diritto penale (principio della territorialità). Contemporaneamente, il diritto penale militare prevede la regola secondo la quale i militari che soggiornano all'estero restano sottoposti al loro diritto penale militare nazionale (principio della personalità).

La reciprocità prevista dalle convenzioni internazionali (tra cui figurano i SOFA) porta inevitabilmente a un conflitto di leggi. Deve perciò essere possibile rinunciare all'applicazione di uno dei due diritti penali (lett. b).

Da un lato, il Consiglio federale deve poter concordare l'applicazione del principio della personalità, come è ad esempio previsto nel SOFA del Pfp: per i militari svizzeri resta di conseguenza applicabile il diritto penale svizzero nel caso di atti commessi nell'ambito delle loro attività di servizio e anche all'estero essi restano sottoposti alla giurisdizione svizzera. Analogamente, per i militari stranieri si rinuncia all'applicazione del diritto penale svizzero a favore del diritto penale militare del loro Paese.

Dall'altro, il Consiglio federale conserva la possibilità, quando ciò è auspicato da entrambi gli Stati in un SOFA bilaterale, di prevedere l'applicazione del principio della territorialità. In tal caso, si rinuncia all'applicazione del diritto penale militare a favore del diritto penale nazionale dello Stato ospitante. Ciò significa che, come per altri soggiorni all'estero, i militari svizzeri non sarebbero più sottoposti alla giurisdizione svizzera. Tuttavia, poiché l'invio all'estero ha luogo su base volontaria, tale circostanza può essere accettata. Del rimanente, gli interessati saranno informati al riguardo. D'altro canto, per i militari stranieri sarà applicato nuovamente il diritto penale svizzero.

L'eccezione alle disposizioni concernenti l'importazione e l'esportazione riguarda il materiale (comprese le munizioni) che le truppe straniere portano con sé, per esempio in vista di un'esercitazione. Tale materiale, che dopo la conclusione del progetto d'istruzione – sempre che non sia stato consumato – sarà di nuovo esportato, viene escluso da tasse e tributi. Anche le formalità doganali saranno semplificate nella misura del possibile (lett. c).

Tutte queste regolamentazioni si fondano sulla reciprocità. Ciò significa che tutti gli Stati partner di una convenzione godono delle medesime facilitazioni.

2.2 Decreto B (Servizio di promovimento della pace)

2.2.1 Articolo 66: Premesse

Capoverso 1:

Il servizio di promovimento della pace è già contemplato dall'articolo 66 LM in vigore. Tuttavia, ora (sulla base dell'esito della procedura di consultazione) questo articolo definisce in quale contesto gli impieghi di promovimento della pace possono essere ordinati: come base deve esistere un mandato dell'ONU o dell'OSCE. Eventualmente, anche il consenso degli Stati interessati (p. es. in un trattato di pace) sarebbe una base sufficiente dal punto di vista del diritto internazionale pubblico. Inoltre, si stabilisce che tali impieghi devono essere conformi ai principi della nostra politica estera e di sicurezza, vale a dire che devono anche essere compatibili con il diritto della neutralità e la nostra politica di neutralità.

Il concetto d'impiego svizzero può essere riassunto come segue: la Svizzera limita la sua partecipazione a missioni dell'ONU o dell'OSCE finalizzate al rispetto, al controllo e al consolidamento di una regolamentazione decisa a livello internazionale per una situazione di conflitto. Nell'ambito di simili missioni, la Svizzera concentra i suoi impieghi sull'adempimento di compiti di supporto a favore della missione,

delle legittime autorità locali e della popolazione civile, sull'accompagnamento e sulla sorveglianza di rifornimenti e sulla distribuzione di beni di soccorso umanitari oppure sulla sorveglianza di zone d'armistizio o di aree smilitarizzate destinate a separare le parti in conflitto. La Svizzera *non* parteciperà per contro a un impegno che dovesse prevedere, come elemento principale del mandato, l'esecuzione di azioni di combattimento vere e proprie oppure l'impiego della forza militare. Di conseguenza, per la Svizzera l'impiego della forza entra in considerazione soltanto come ultima ratio per scopi di legittima difesa e in stato di necessità, nonché come mezzo puntuale per l'adempimento del compito. Né la composizione delle truppe inviate, né il genere d'impiego o il carattere dei compiti che la Svizzera eseguirà saranno orientati a misure coercitive militari.

Capoverso 2:

Poiché la questione dell'armamento sarà ora regolata nel nuovo articolo 66a, viene a cadere, rispetto alla versione attuale (art. 66 cpv. 1), l'indicazione che tale genere d'impiego si svolge senza armi. Inoltre, sulla base del nuovo capoverso 1 di questo articolo, è possibile rinunciare a precisare che il servizio di promovimento della pace è prestato nell'ambito di operazioni di mantenimento della pace a livello internazionale. Per contro, nel nuovo testo di legge è sottolineato che le persone inviate all'estero per impieghi di promovimento della pace necessitano di un'istruzione specifica.

Per principio, per il servizio di promovimento della pace sono impiegati militari e civili di cittadinanza svizzera. In casi eccezionali, sarà però possibile impiegare anche civili stranieri (p. es. interpreti).

Capoverso 3:

Il testo di legge è stato adeguato alle circostanze attuali, in quanto oggi non si parla più di operazioni di mantenimento della pace bensì di operazioni di sostegno alla pace. L'annuncio per partecipare a una simile operazione resta però naturalmente volontario. Rispetto al diritto vigente (art. 66 cpv. 2), questo capoverso rimane quindi fondamentalmente immutato.

2.2.2 Articolo 66a: Armamento

La prassi relativa agli impieghi effettuati finora ha chiaramente indicato che la regolamentazione in vigore non è soddisfacente per quanto riguarda la questione dell'armamento. Essa consente semplicemente di armare singole persone per l'autodifesa individuale immediata in situazioni d'emergenza (art. 66 cpv. 3).

Il Consiglio federale, considerati gli interessi della Svizzera nel caso specifico, sarà autorizzato a offrire alla comunità internazionale anche contingenti di truppe per operazioni multinazionali di sostegno alla pace, per le quali l'armamento rappresenta una condizione cogente. Esso dev'essere posto nella condizione di poter stabilire in maniera flessibile il genere e l'entità dell'armamento, in modo tale che sia garantita un'efficace autoprotezione del contingente svizzero e che detto armamento sia conforme alle esigenze per l'attuazione dell'operazione di sostegno alla pace. Le armi per la protezione individuale sono per esempio lo sfollagente polivalente, gli spruzzatori di gas, le pistole, le pistole mitragliatrici, i fucili d'assalto, i veicoli corazzati (armati) per il trasporto di truppe. A seconda del compito assegnato all'ope-

razione di sostegno alla pace, devono essere impiegate anche armi collettive, ad esempio le mitragliatrici e i cannoni di difesa contraerea. Lo scopo dell'armamento è però chiaramente definito, in quanto la Svizzera, nell'ambito di operazioni di sostegno alla pace, non metterà a disposizione le sue truppe per compiti di combattimento.

Il rimanente equipaggiamento dei singoli militari e dei contingenti svizzeri non sarà determinato dal Consiglio federale ma dal dipartimento operativamente competente e stabilito in funzione dell'impiego. Al riguardo, occorre constatare che, tra l'altro, fanno parte dell'equipaggiamento anche i giubbotti antischegge e antiproiettile nonché i veicoli corazzati (non armati) per il trasporto di truppe, i quali, pur non essendo considerati armamenti, contribuiscono alla protezione del personale impiegato.

Il Consiglio federale, dopo aver preso atto del mandato internazionale e delle «Rules of Engagement» (regole d'impiego) di ogni singolo impiego, deve poter determinare la composizione e l'armamento adeguati del contingente da inviare.

Nella sua valutazione, fondandosi anche su considerazioni di diritto della neutralità e di politica di neutralità, esso pondererà se l'autorizzazione di applicare la forza militare contenuta in un mandato internazionale è compresa nell'ambito prescritto e consente una partecipazione svizzera. Nel caso in cui non vi siano motivi di preoccupazione, esso ridurrà ulteriormente i rischi connessi con tali impieghi – certo limitati ma mai totalmente esclusi – offrendo contingenti svizzeri creati su misura e non previsti per impieghi di combattimento. La pluriennale esperienza di Paesi comparabili al nostro (p. es. l'Austria) in azioni di questo genere indica che ciò è possibile e accettato.

2.2.3 Articolo 66b: Competenze

Capoverso 1:

È applicabile il principio secondo il quale il Consiglio federale è competente per ordinare sia gli impieghi non armati, sia quelli armati.

Capoverso 2:

Conformemente alla prassi attuale in materia di diritto costituzionale nonché agli articoli 166 e 184 della nuova Costituzione federale, nella legge sarà menzionata esplicitamente la competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente le convenzioni internazionali necessarie in relazione all'invio di truppe svizzere per un impiego di sostegno alla pace. Come ha indicato l'impiego di un contingente svizzero nell'ambito della KFOR in Kosovo, si tratta soprattutto di convenzioni concernenti il transito, lo statuto e la cooperazione, che sono di portata limitata dal punto di vista materiale e del personale e sono prevalentemente di natura tecnico-amministrativa. Nel caso in cui si tratti di un impiego per il quale è necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale (art. 66b cpv. 3), il Consiglio federale concluderà tali convenzioni soltanto dopo l'accordo del Parlamento in merito all'invio di truppe. Se, eccezionalmente, non è possibile ottenere l'approvazione prima della conclusione di una convenzione imperativamente necessaria e in seguito l'Assemblea federale rifiuta tale approvazione, le convenzioni concluse saranno sciolte a breve termine.

Capoverso 3:

La consultazione delle commissioni della politica estera e della politica di sicurezza di entrambe le Camere garantirà il coinvolgimento del Parlamento anche nei casi in cui un'approvazione parlamentare non è necessaria (cpv. 4) oppure non è possibile a causa dell'urgenza dell'impiego. Questa regolamentazione vale tuttavia soltanto per gli impieghi armati; gli impieghi non armati sono ordinati come finora dal Consiglio federale, in competenza esclusiva.

Capoverso 4:

La regolamentazione concernente la procedura di approvazione parlamentare per gli impieghi armati si ricollega alla disposizione per la chiamata in servizio prevista finora nella legge militare a proposito del servizio d'appoggio (art. 70 LM), che si orienta a sua volta alla regolamentazione costituzionale per la chiamata in servizio attivo.

A determinate condizioni, l'Assemblea federale è quindi chiamata ad approvare un impiego. In casi urgenti, tale approvazione può però anche avvenire successivamente (normalmente nella sessione ordinaria successiva), affinché siano garantiti un margine di manovra più ampio e una capacità di reazione più rapida. Nell'ambito del servizio di promovimento della pace, ciò è ancora maggiormente giustificato per il fatto che esso si fonda su una partecipazione volontaria.

Per quanto riguarda il criterio della durata dell'impiego come condizione per la procedura d'approvazione parlamentare, il limite di tre settimane può essere ripreso senza problemi. Tuttavia, per quanto riguarda il numero dei partecipanti, considerate le possibilità effettive dell'esercito svizzero, come condizione è opportuno soltanto un limite piuttosto basso. Occorre partire dall'ipotesi che la Svizzera, anche con una capacità migliorata nell'ambito del promovimento della pace, nel prossimo futuro non potrà praticamente inviare all'estero distaccamenti che superano l'ordine di grandezza di una compagnia. Perciò, il progetto legislativo pone il limite dell'effettivo del contingente come condizione per una procedura d'approvazione parlamentare a un livello dove nella pratica è possibile fare una chiara distinzione tra piccole formazioni in grado di funzionare autonomamente e formazioni di maggiori dimensioni: vale a dire 100 partecipanti armati.

Se è raggiunto uno dei due limiti stabiliti (100 partecipanti armati oppure tre settimane), il Parlamento decide sull'impiego. Per quanto riguarda la procedura d'approvazione successiva, il Parlamento può approvare l'impiego oppure incaricare il Consiglio federale di interromperlo.

Questa regolamentazione comporta parimenti una nuova consultazione del Parlamento nel caso di una proroga dell'impiego oppure qualora, sulla base di una nuova valutazione della situazione, l'impiego fosse considerevolmente esteso.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie

La proposta modifica di legge non ha alcuna conseguenza finanziaria diretta. I futuri impieghi fondati sulla modifica saranno autorizzati separatamente. Le spese per l'istruzione saranno compensate nell'ambito del normale bilancio di previsione per l'istruzione.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

I posti necessari in seguito all'aumento dell'attività nell'ambito dell'istruzione e del promovimento della pace saranno compensati internamente al DDPS.

4 Programma di legislatura

Il progetto legislativo non è previsto nel programma di legislatura 1995-1999. Esso è tuttavia urgente e viene perciò anticipato rispetto alla revisione della legge connessa con la pianificazione di Esercito XXI (n. 12). Il progetto è contenuto nel prossimo programma di legislatura.

5 Relazione con il diritto europeo

Nell'Unione europea (UE) la politica di sicurezza e di difesa costituisce ancora, per ogni Stato membro, un ambito fondamentalmente nazionale. Le pertinenti regolamentazioni interne non sono di principio toccate dal diritto dell'UE. Ciò vale anche per il presente disegno di revisione della legge militare.

Le disposizioni del titolo V del Trattato sull'Unione europea concernenti la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) prevedono un rafforzamento della Cooperazione politica europea (CPE) istituzionalizzata nell'Atto unico europeo (AUE) del 28 febbraio 1986. La PESC è oggetto della cooperazione intergovernativa e come tale non soggetta alle regole sovranazionali del Trattato sull'Unione europea. Conformemente all'articolo 17 capoverso 1 di detto Trattato, «la politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione ...». Nel campo d'applicazione della PESC sono comprese segnatamente «le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace» (art. 17 cpv. 2 del Trattato sull'Unione europea). La politica della Svizzera, confermata nel presente disegno di revisione della legge militare e finalizzata alla partecipazione futura, non soltanto finanziaria e con personale civile e militare non armato, ma pure con truppe armate, a missioni di pace internazionali, corrisponde anche agli obiettivi dell'UE in questo settore.

La situazione politica in Europa e il suo contesto strategico sottolineano tuttavia tuttora la necessità di intensi sforzi per creare meccanismi internazionali per una risoluzione pacifica dei conflitti. Negli Stati che ci circondano sono disponibili per gli impieghi di promovimento della pace reparti militari altamente mobili, equipaggiati ed armati in maniera flessibile. In materia di politica di sicurezza, il presente adeguamento del quadro legislativo svizzero consente una partecipazione mirata, credibile e solidale a misure globali o euroregionali per il rafforzamento della pace. Tali sforzi stabilizzano l'area dell'Europa centrale e sono pertanto conformi agli interessi strategici di tutti gli Stati partecipanti.

6

Basi legali

6.1

Costituzionalità

La legislazione militare nonché l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito competono alla Confederazione (art. 60 cpv. 1 nCost.). Parimenti competono alla Confederazione anche gli affari esteri (art. 54 nCost.). Di conseguenza, la competenza della Confederazione per la conclusione di convenzioni internazionali nell'ambito dell'istruzione è data. Sulla base di tale ordinamento delle competenze, incombe alla Confederazione anche la competenza per la conclusione di convenzioni concernenti lo statuto dei militari. Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 della nuova Costituzione federale, l'Assemblea federale approva i trattati internazionali nella misura in cui la loro conclusione non sia di competenza del Consiglio federale. Con la presente revisione della legge sarà iscritta esplicitamente a livello legislativo la competenza che, per quanto concerne le convenzioni in materia d'istruzione, il Consiglio federale esercitava finora sulla base di una prassi riconosciuta dal diritto costituzionale.

La costituzionalità del servizio di promovimento della pace è già stata esaminata a più riprese e accettata, nella misura in cui gli impieghi sono volontari (cfr. segnatamente il messaggio 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; il messaggio a sostegno di una legge federale concernente le truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace, FF 1992 V 897, n. 4.3 e 11.1; Schindler, *Kommentar zur Bundesverfassung von 1874*, Randziffer 39 zu Art. 8). In tale contesto, non ha importanza quali misure siano prese per la protezione di persone e truppe nonché per l'adempimento del compito e nemmeno per quanto concerne l'armamento. Il Consiglio federale è tuttavia tenuto a verificare nel singolo caso la compatibilità degli impieghi con le massime in materia di politica estera e di politica di sicurezza, con il diritto della neutralità e con la politica di neutralità del nostro Paese.

6.2

Delega di competenze legislative

Il Consiglio federale, competente per la condotta della politica estera e della politica di sicurezza, disporrà delle competenze necessarie per la conclusione di convenzioni internazionali negli ambiti rilevanti per il presente progetto legislativo. Esso sarà inoltre in grado di ordinare tempestivamente impieghi di promovimento della pace e di stabilire l'equipaggiamento e l'armamento necessari, nonché ulteriori misure. Nelle questioni fondamentali, le competenze del Parlamento devono tuttavia essere sempre salvaguardate. Di conseguenza, l'Assemblea federale sarà chiamata ad approvare impieghi armati di lunga durata oppure con effettivi importanti.

Glossario relativo al messaggio concernente la modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare

IFOR/SFOR	<i>Intervention Force / Stabilization Force</i> : forze d'intervento e di stabilizzazione internazionali, composte di militari di Stati membri e non membri della NATO, impiegate in Bosnia-Erzegovina in virtù dell'Accordo di pace di Dayton e di un mandato dell'ONU.
«Berretti gialli»	<i>Swiss Headquarters Support Unit (SHQSU)</i> : militari (finora) non armati delle formazioni svizzere di supporto logistico a favore della missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina.
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (in precedenza CSCE: Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa).
Partenariato per la pace	<i>Partnership for peace (PfP)</i> : iniziativa della NATO per rafforzare la cooperazione in campo militare tra gli Stati membri e gli Stati non aderenti all'Alleanza Atlantica, secondo il principio della partecipazione «à la carte» (ogni Stato partner definisce individualmente il suo Programma di Partenariato).
Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico	<i>Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)</i> : forum del PfP che mira a contribuire al rafforzamento della pace e della stabilità in Europa mediante il ricorso alla consultazione e a misure per migliorare la cooperazione sul piano pratico tra la NATO e gli Stati non aderenti all'Alleanza Atlantica.
Missione di verifica in Kosovo	<i>Kosovo Verification Mission (KVM)</i> : verificatori (Verifiers) incaricati di controllare l'applicazione sul posto dell'accordo tra le parti in conflitto in Kosovo.
UNSCOM	<i>United Nations Supervision Commission</i> : commissione di verifica delle Nazioni Unite incaricata di verificare in Iraq la distruzione di tutte le armi ABC e dei relativi impianti di produzione.
Centro internazionale di Ginevra per lo sminamento a scopo umanitario	<i>Geneva Center for international humanitarian Demining (GCIHD)</i> : centro (fondazione), finanziato in gran parte dalla Svizzera, che appoggia segnatamente le attività delle Nazioni Unite nel campo dello sminamento a scopo umanitario.

Centro ginevrino di politica di sicurezza	<i>Geneva Center for Security Policy (GCSP)</i> : centro (fondazione), finanziato prevalentemente dalla Svizzera (DDPS/DFAE) ma anche da altri Stati, che offre, nell'ambito del PfP, programmi di formazione in materia di politica di sicurezza per diplomatici e militari.
Servizio di promovimento della pace	Genere di impiego dell'esercito svizzero, nell'ambito del quale militari volontari, finora non armati, vengono impiegati all'estero per operazioni di pace.
Peacekeeping	Misure di mantenimento della pace: designazione di tutte le attività, svolte sotto la direzione o per autorizzazione di organizzazioni internazionali, con il consenso delle parti in conflitto, per arginare, disinnescare o porre termine a conflitti.
Peace enforcement	Misure di imposizione della pace: misure coercitive secondo il capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite per tutelare o ristabilire la pace e la sicurezza mediante l'impiego di mezzi militari, anche senza il consenso delle parti.
Operazioni di sostegno alla pace	<i>Peace Support Operations (PSO)</i> : concetto globale che comprende l'insieme delle possibilità attuali di cooperazione internazionale per la tutela o il ristabilimento della pace in una zona di conflitto e che può contenere sia elementi del peacekeeping sia elementi del peace enforcement. Esse hanno luogo di regola in seguito a mandati che si fondano tanto sul capitolo VI quanto sul capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite. Si distinguono dal peace enforcement vero e proprio, in quanto la forza è applicata soltanto in funzione del compito, in maniera selettiva e per appoggiare un mandato dell'ONU o dell'OSCE e non come mezzo principale, se non addirittura unico, per raggiungere lo scopo dell'operazione.
Rules of Engagement	Regole stabilite dall'organizzazione internazionale che dirige un'operazione di sostegno alla pace nel mandato per l'esecuzione di tale operazione e che disciplinano segnatamente l'uso delle armi.
Memorandum d'Intesa (Memorandum of Understanding, MOU)	Strumento internazionale che contiene di regola una semplice dichiarazione politica d'intenti e non contempla diritti e obblighi vincolanti.
Status of Forces Agreement (SOFA)	Accordo internazionale che regola lo statuto del personale militare all'estero, vale a dire segnatamente la giurisdizione e la responsabilità civile, ma anche l'utilizzazione di veicoli, le disposizioni per l'importazione e l'esportazione ecc. Simili accordi possono avere una portata generale (per es. per tutte le attività del PfP) oppure essere conclusi per un'attività di cooperazione particolare.