

03.030

**Messaggio
sull'impiego di ufficiali svizzeri per il promovimento della
pace in stati maggiori dell'International Security and
Assistance Force (ISAF) in Afganistan**

del 16 aprile 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale semplice sull'impiego di ufficiali svizzeri per il promovimento della pace in stati maggiori dell'International Security and Assistance Force (ISAF) in Afganistan.

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

16 aprile 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Dall'8 marzo 2003, nell'ambito di un impiego di promovimento della pace, due militari svizzeri sono attivi in Afghanistan come ufficiali di stato maggiore della Brigata multinazionale Kabul (KNMB) dell'International Security and Assistance Force (ISAF). Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), d'intesa con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), ha accolto la richiesta dell'ISAF, attualmente sotto comando tedesco-olandese, di partecipare a questa missione dell'ONU con singoli militari, analogamente a quanto avviene nel caso di impieghi di osservatori militari.

Con l'invio di specialisti militari, la Svizzera evidenzia il proprio impegno anche sul piano del personale, vale a dire che rende visibile, nel senso della «Sicurezza attraverso la cooperazione», la nostra solidarietà con gli sforzi internazionali. L'invio presso l'ISAF di ufficiali svizzeri con esperienza in materia di impieghi consente un ampio scambio di conoscenze e di esperienze utili al nostro Paese per il promovimento militare della pace.

Conformemente all'ordinanza del 24 aprile 1996 sull'impiego di personale in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici (RS 172.221.104.4), il DDPS è competente per quanto riguarda l'impiego di personale militare per azioni di preservazione della pace (art. 3 cpv. 2 lett. b). Il Consiglio federale si pronuncia sull'impiego di personale in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici che rivestono un particolare significato politico (art. 3 cpv. 1). L'impiego presso l'ISAF comporta che i nostri militari siano dotati di armi per l'autodifesa e una durata di oltre tre settimane. Conformemente all'articolo 66b capoverso 4 della legge militare (LM), l'impiego deve perciò essere approvato dall'Assemblea federale. Il Consiglio federale ha approvato l'impiego il 16 aprile 2003. In casi urgenti, il Consiglio federale può chiedere la successiva approvazione dell'Assemblea federale.

Tale approvazione può essere ottenuta, nell'ambito della procedura speciale, al più presto nella sessione estiva 2003.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Il 12 settembre 2001, il giorno successivo agli attentati terroristici di New York e Washington, nella risoluzione 1368 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha condannato tali attentati definendoli un attacco armato contro gli Stati Uniti e una minaccia per la pace mondiale e la sicurezza internazionale. Nella medesima risoluzione, il Consiglio di sicurezza ha confermato il diritto, ancorato nello Statuto delle Nazioni Unite, all'autodifesa individuale e collettiva nonché la necessità di intraprendere tutti i passi necessari contro future minacce. In seguito, gli Stati Uniti, unitamente a Stati amici, hanno avviato l'operazione «ENDURING FREEDOM».

Nella risoluzione 1386 del 20 dicembre 2001, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha posto le basi per l'*«istituzione di una forza internazionale d'assistenza (International Assistance Force) per un periodo di sei mesi, allo scopo di appoggiare le autorità interinali afgane nel mantenimento della sicurezza a Kabul e nei dintorni, affinché tali autorità e il personale delle Nazioni Unite possano operare in un contesto sicuro»*. Con la risoluzione 1413, il mandato è stato prorogato fino al 20 dicembre 2002 (ISAF II) e con la risoluzione 1444 esso è stato prorogato di un altro anno, fino al 20 dicembre 2003 (ISAF III). Occorre ipotizzare che il Consiglio di sicurezza dell'ONU prorogherà ancora di un anno tale impiego.

Dopo l'assunzione del comando dell'ISAF III da parte della Germania e dei Paesi Bassi (a partire dal febbraio 2003), è stato chiesto anche l'appoggio della Svizzera.

1.2 Impegno svizzero in Afghanistan

1.2.1 Impegno civile

In Afghanistan, la Svizzera è impegnata in differenti settori civili. Per l'appoggio logistico al Governo interinale, dal dicembre 2001 la Svizzera ha versato circa 400 000 franchi al fondo amministrato dal Programma di sviluppo delle Nazioni Unite e 230 000 USD al «Law and Order Fund» destinato a sostenere la polizia. In occasione della sua visita a Kabul, il Consigliere federale Joseph Deiss ha annunciato un contributo di un milione di franchi per l'«Afghanistan Reconstruction Trust Fund» amministrato dalla Banca mondiale a favore del Governo interinale.

Per il 2002 è stata stanziata una somma di 20,8 milioni di franchi (anno precedente: 17,5 mio di fr.) destinato agli aiuti urgenti e alla ricostruzione in Afghanistan. Due terzi del contributo previsto per l'aiuto umanitario sono versati per attività in ambito multilaterale (CICR: 2,5 mio di fr.; UNHCR: 3,0 mio di fr., Programma alimentare mondiale: 4,5 mio di fr.). Di importanza centrale rimane l'appoggio al programma dell'UNHCR a favore dei profughi in Pakistan e Iran. Oltre ai contributi finanziari ai programmi delle organizzazioni multilaterali, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) mette a disposizione esperti del Corpo svizzero di aiuto umanitario. Ingegneri civili, specialisti della logistica e medici appoggiano i

programmi urgenti d'aiuto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), del Programma alimentare mondiale, dell'UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Assistance) e del CICR nei settori della pianificazione e del coordinamento. Oltre all'aiuto alimentare, vengono finanziati anche progetti agricoli a favore dei rimpatriati e della popolazione colpita dalla siccità. I progetti agricoli delle organizzazioni non governative (ONG) sono sostenuti mediante la fornitura di sementi. Dal mese di agosto 2002, a Kabul si trova un coordinatore permanente della DSC.

1.2.2 Impegno militare

Dal 3 maggio 2002, il DDPS appoggia con un consulente logistico il Mine Action Program for Afghanistan (MAPA), il quale è sotto il patronato dell'ONU. All'organizzazione non governativa svizzera «Fondation Suisse de Déminage» sono stati messi a disposizione un consulente tecnico per l'istruzione (dal marzo al giugno 2002) e materiale speciale del valore di 25 000 franchi. Inoltre, lo scorso anno il DDPS ha messo a disposizione della comunità internazionale 2500 zaini, sacchi a pelo e coperte di lana in vista della ricostituzione delle forze armate afgane.

Il DFAE appoggia l'impiego di ufficiali in stati maggiori dell'ISAF a Kabul. Dagli accertamenti preliminari svolti presso lo Stato maggiore generale è risultato che, a partire dal marzo 2003, il DDPS può inviare presso lo stato maggiore internazionale di Kabul due ufficiali (capitano/maggiore) con esperienza in materia di impieghi. In seguito all'aggravarsi della situazione in Iraq, il DFAE è stato invitato ad aggiornare la sua presa di posizione dell'11 dicembre 2002. Esso ha esplicitamente ribadito che rimane opportuno completare l'attuale impegno svizzero in Afghanistan con questa modesta componente militare.

Il DDPS condivide l'opinione del DFAE e ha approvato l'impiego di promovimento della pace a partire dall'8 marzo 2003 sulla base delle considerazioni seguenti:

- con l'invio di specialisti militari, la Svizzera evidenzia il proprio impegno anche sul piano del personale, vale a dire che rende visibile, nel senso della *Sicurezza attraverso la cooperazione*, la nostra solidarietà con gli sforzi internazionali delle Nazioni Unite.
- L'invio di ufficiali svizzeri nell'ISAF III consente uno scambio di conoscenze e di esperienze utili al nostro Paese per il promovimento militare della pace.
- Nell'ambito dell'impiego della SWISSCOY in Kosovo e in numerosi impieghi dell'ONU, anche i nostri ufficiali di milizia hanno dimostrato che negli stati maggiori internazionali possono dare contributi concreti, confermando quindi le capacità del nostro sistema di milizia.
- Le esperienze accumulate in quasi 15 anni e oltre 20 missioni indicano che di regola il personale militare svizzero gode presso la popolazione locale di un grado di accettazione del quale i militari di molti altri Stati non beneficiano. La Svizzera trae profitto dal fatto di non avere un passato di potenza coloniale e di non perseguire alcun interesse politico-militare nei conflitti attuali.

Nel caso del presente impiego, si tratta di un impiego di promovimento della pace nel senso dell'articolo 66 segg. LM. Con la risoluzione 1386 è soddisfatta la premessa dell'esistenza di un mandato delle Nazioni Unite.

1.3 Competenza

La competenza del Consiglio federale di ordinare il servizio di promovimento della pace si fonda sull'articolo 66b capoverso 1 LM. L'ordinanza del 24 aprile 1996 sull'impiego di personale in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici (RS 172.221.104.4) disciplina, oltre alle questioni relative al diritto del personale e ai rapporti di servizio, anche la ripartizione delle competenze tra il DDPS e il DFAE. Conformemente a tale ordinanza, il DDPS è competente per quanto riguarda l'impiego di personale militare per azioni di preservazione della pace (art. 3 cpv. 2 lett. b). Il Consiglio federale si pronuncia sull'impiego di personale in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici che rivestono un particolare significato politico (art. 3 cpv. 1).

Il 16 aprile 2003, il Consiglio federale ha deciso quanto segue:

1. Il DDPS è autorizzato a impiegare ufficiali in servizio di promovimento della pace negli stati maggiori dell'International Security and Assistance Force (ISAF) in Afganistan.
 - a. Gli ufficiali sono dotati di armi per l'autodifesa.
 - b. L'impiego può comprendere contemporaneamente quattro ufficiali al massimo.
 - c. L'impiego avviene nel quadro del pertinente mandato dell'ONU.
 - d. Il DDPS può decidere in ogni momento la conclusione dell'impiego.
2. Il messaggio e il disegno di decreto federale sull'impiego di promovimento della pace di ufficiali svizzeri in stati maggiori dell'International Security and Assistance Force (ISAF) in Afganistan sono approvati.
3. La Segreteria dell'Assemblea federale è informata in merito alla pubblicazione del messaggio mediante l'avviso della Cancelleria federale.

L'impiego presso l'ISAF è armato e durerà più di tre settimane. Di conseguenza, conformemente all'articolo 66b capoverso 4 LM, tale impiego dev'essere approvato dall'Assemblea federale. In casi urgenti, il Consiglio federale può chiedere la successiva approvazione dell'Assemblea federale.

L'approvazione potrà essere ottenuta, nell'ambito della procedura speciale, al più presto nella sessione estiva 2003. Anche in occasione dell'impiego di ufficiali svizzeri a favore dell'ISAF, il DDPS, come per gli altri impieghi all'estero, ha in ogni momento la possibilità, sulla base di una nuova valutazione della situazione in materia di politica di sicurezza, di concludere l'impiego.

2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Da questo impiego non risultano costi supplementari. I costi saranno finanziati mediante il budget ordinario della Divisione delle operazioni di mantenimento della pace del Gruppo operazioni dello Stato maggiore generale.

Per la fase ISAF III, i costi dei due ufficiali inviati ammonteranno complessivamente a 380 000 franchi. In questo importo, calcolato sulla base di due anni/persona, sono inclusi gli stipendi, le spese, i costi delle assicurazioni sociali, nonché i costi per il materiale e l'istruzione.

3 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel Rapporto sul programma di legislatura 1999-2003 del 1° marzo 2000. Tuttavia, il presente decreto sull'impiego di promovimento della pace di ufficiali svizzeri in stati maggiori dell'International Security and Assistance Force (ISAF) in Afganistan costituisce senza dubbio un importante obiettivo in materia di politica di sicurezza nel senso della nostra strategia della *Sicurezza attraverso la cooperazione*.

4 Forma dell'atto legislativo

Il presente decreto federale costituisce un atto unico dell'Assemblea federale espressamente previsto in una legge federale (art. 66b cpv. 4 LM) (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). Poiché esso non ha carattere normativo né sottostà a referendum, è emanato sotto forma di decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost., art. 4 cpv. 2 della legge sui rapporti tra i Consigli [LRC]).