

**Messaggio
a sostegno di una legge federale
concernente le truppe svizzere per operazioni
di mantenimento della pace**

del 24 agosto 1992

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio, vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una nuova legge federale concernente le truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1989 P 88.864 Caschi blu svizzeri
(N 17.3.89, Ott)

1991 P 91.3012 Truppe svizzere di caschi blu per operazioni di mantenimento della pace
(N 21.6.91, Gruppo socialista).

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

24 agosto 1992

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Felber

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin



Compendio

Il Consiglio federale ha approvato, il 14 marzo 1988, un progetto del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento militare federale (DMF) che trae spunto dal Programma di legislatura 1987-91. Tale progetto prevede un'intensificazione della partecipazione della Svizzera – sul piano finanziario, materiale e del personale – agli sforzi intrapresi dalla comunità internazionale volti a regolare i conflitti pacificamente.

Nel suo Rapporto 90 sulla politica di sicurezza svizzera, il Consiglio federale considerava il promovimento della pace un compito di politica della sicurezza da affidare al nostro esercito. L'invio di truppe svizzere di caschi blu rientra in questa ottica.

Le azioni di mantenimento della pace potrebbero svolgersi in futuro non soltanto nell'ambito dell'ONU ma anche nell'ambito della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). Anche la Svizzera dovrebbe essere in grado di partecipare ad azioni di questo tipo. Si può dunque partire dal principio che le spiegazioni fornite nel messaggio concernente le truppe di caschi blu dell'ONU sono applicabili, per analogia, alle truppe al servizio di un'eventuale azione della CSCE per il mantenimento della pace.

Lo scopo di un invio di truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace consiste generalmente nell'ostacolare la ripresa delle ostilità tra le parti in conflitto e nel creare le condizioni favorevoli alla ricerca di una soluzione negoziata. Queste truppe saranno dotate di armi leggere, delle quali potranno servirsi unicamente per legittima difesa.

Una delle principali caratteristiche delle operazioni di mantenimento della pace è costituita dal fatto che esse non possono svolgersi senza il consenso delle parti coinvolte nel conflitto e degli Stati che inviano un contingente. In tal senso si distinguono in maniera netta dalle misure coercitive dell'ONU.

Il fatto di non essere membro dell'ONU non impedisce alla Svizzera di partecipare alle operazioni di caschi blu. Essa conserva comunque la sua libertà d'azione.

L'organizzazione e la struttura di un contingente possono variare a seconda delle esigenze specifiche dell'intervento. La struttura di base di un contingente è quella militare. I contingenti conservano carattere nazionale, entro i limiti del mandato loro affidato dal Consiglio di sicurezza.

Possono partecipare alle operazioni di mantenimento della pace soltanto i militari che ne facciano volontariamente richiesta. La nostra stima si basa su un effettivo di 600 persone.

Le truppe di caschi blu devono dar prova di adattabilità per quanto riguarda il loro intervento ed essere autosufficienti.

Il contingente sarà equipaggiato con materiale già in dotazione dell'esercito. Tale materiale potrà essere completato in caso di necessità.

La capacità d'intervento andrà sviluppata nel corso di una formazione apposita, per la quale verranno create le infrastrutture necessarie.

I Dipartimenti competenti (DFAE e DMF) dovranno provvedere alla creazione di strutture amministrative adeguate e predisporre le misure necessarie in materia di personale.

L'invio di truppe per operazioni di mantenimento della pace costituisce una moderna forma di buoni uffici, quale dimostrazione di solidarietà e di disponibilità. I beneficiari diretti di queste misure sono gli Stati coinvolti in conflitti e le loro popolazioni. Tuttavia, anche la nostra stessa sicurezza ne beneficia indirettamente.

È presumibile che l'ONU dovrà ricorrere a truppe di caschi blu anche in futuro. Potrebbe dunque essere interessata a disporre di un contingente svizzero. Per quanto attiene alla CSCE, è importante che la Svizzera possa partecipare attivamente sin dall'inizio alla creazione di un nuovo sistema di sicurezza in favore della pace, mettendo a disposizione le sue truppe per eventuali operazioni di mantenimento della pace.

La partecipazione della Svizzera a operazioni dei caschi blu non reca pregiudizio alla nostra neutralità né dal punto di vista giuridico né dal punto di vista politico. Essa è d'altronde compatibile con la nostra Costituzione. I principi fondamentali dovranno essere ancorati in una legge federale.

Entrate in vigore le basi legali e create le necessarie strutture amministrative e di formazione, il primo contingente svizzero di caschi blu potrebbe diventare operativo nel giro di diciotto mesi.

Messaggio

1 Introduzione

Il 14 marzo 1988 abbiamo approvato un progetto del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento militare federale (DMF) ispirato al programma di legislatura 1987-91 (FF 1988 I 339). Vi è prevista una partecipazione più intensa della Svizzera agli sforzi intrapresi dalla comunità internazionale in vista di una composizione pacifica dei conflitti. Questa intensificazione dovrà avvenire sia sul piano finanziario sia mettendo a disposizione materiale e personale supplementare.

Il 17 marzo 1989, il Consiglio nazionale ci ha trasmesso un postulato dell'on. Ott avente il seguente tenore:

Nell'anno in cui il premio Nobel per la pace è stato attribuito alle forze di mantenimento della pace dell'ONU, e vista la crescente importanza delle misure di politica di sicurezza nel regolamento di conflitti regionali, invitiamo il Consiglio federale ad esaminare prontamente la possibilità, l'auspicabilità politica ed i necessari presupposti giuridici per la formazione di contingenti di caschi blu dell'esercito svizzero ed a informarne il Parlamento sulle sue conclusioni in modo esaustivo.

Nel Rapporto 90 sulla politica di sicurezza svizzera (FF 1990 III 684), abbiamo indicato che il mantenimento della pace dev'essere considerato un compito di politica della sicurezza da affidare al nostro esercito. L'invio di truppe svizzere di caschi blu rientra in questa ottica.

Per motivi di tempo, il 27 marzo 1991 abbiamo rinunciato a rispondere al postulato Ott, incaricando il DFAE e il DMF di preparare un messaggio nel più breve termine possibile.

Il 20 maggio 1992, abbiamo inoltre stabilito – sulla base delle proposte individuali formulate nell'ambito della procedura di consultazione – di estendere il campo d'applicazione della legge anche alle truppe chiamate ad intervenire nel quadro della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE). Per semplificare, verrà utilizzato il termine «truppe di caschi blu» per le due possibilità d'intervento.

2 Il punto della situazione

21 Le azioni delle Nazioni Unite e della CSCE per il mantenimento della pace

211 In generale

Le azioni per il mantenimento della pace sono diventate un mezzo importante per assicurare – o ristabilire – la pace nel mondo. Nel corso degli anni che hanno seguito la fondazione dell'ONU molte delle misure originariamente previste – come l'intervento di forze armate – si sono dimostrate irrealizzabili. A partire dagli anni cinquanta, sotto la pressione degli avvenimenti, l'ONU ha

sviluppato un ampio ventaglio di strumenti destinati al mantenimento della pace che hanno finora trovato applicazione soprattutto nell'ambito di conflitti regionali. A partire dalla fine della guerra fredda, lo strumento delle azioni in favore del mantenimento della pace nel quadro dell'ONU viene utilizzato sempre più sovente. Recentemente, anche la CSCE sta analizzando la possibilità di effettuare azioni del genere.

Una delle loro principali caratteristiche è rappresentata dal fatto che esse non possono compiersi senza l'espresso consenso delle parti coinvolte nel conflitto. In tal senso si differenziano in modo sostanziale dalle azioni militari collettive coercitive, previste dallo Statuto delle Nazioni Unite (intervento di forze armate incaricate di fare applicare le sanzioni) le quali sono rivolte contro la parte che rappresenta una minaccia per la sicurezza internazionale, che ha rotto la pace o che ha commesso un atto di aggressione.

Nel corso della Guerra del Golfo, sono state decise per la prima volta sanzioni militari conformemente al capitolo VII, articolo 42, dello Statuto delle Nazioni Unite, benché si trattasse di un potere accordato agli Stati membri di adottare siffatte misure e non di un'azione svolta sotto l'egida dell'ONU. Nemmeno l'intervento militare di diversi Stati membri messo in atto in Corea nel 1950 è avvenuto sulla base di tale disposizione, bensì in applicazione di una raccomandazione del Consiglio di sicurezza, giusta l'articolo 39 dello Statuto.

D'altro canto, per rispondere alla sua vocazione di garante della pace, l'ONU ha dovuto dotarsi a varie riprese di nuovi metodi, quali l'invio di osservatori militari («berretti blu»), di commissioni d'inchiesta, di mediatori, nonché di vere e proprie forze di pace («caschi blu»). Mediante questa strategia l'ONU intende ridurre il potenziale di discordia di fronte all'interdipendenza che caratterizza la comunità internazionale. Se da un lato non è stato possibile evitare né l'insorgere di nuovi conflitti né l'uso della forza nelle relazioni internazionali, dall'altro si è potuta arginare la portata di conflitti armati.

Il Consiglio di sicurezza è investito della principale responsabilità per quanto riguarda la messa in atto di misure volte al mantenimento della pace. I suoi cinque membri permanenti dispongono di un diritto di veto che però, in questo momento contrassegnato da un'intensificazione della cooperazione nel ricomponimento pacifico di conflitti regionali, non sono chiamati ad esercitare. Il numero dei membri del Consiglio di sicurezza, portato a quindici, nonché la rotazione dei membri non permanenti facilitano la presa di decisioni relative ad azioni di mantenimento della pace che tengano conto sia dei rapporti di forza sia degli interessi regionali, potendo godere di un solido consenso internazionale. Tuttavia, nella pratica, il Consiglio di sicurezza ha riservato una serie di competenze, nell'ambito di azioni di questo tipo, al Segretario generale dell'ONU.

Le azioni dell'ONU per il mantenimento della pace costituiscono oggi uno strumento riconosciuto a livello generale che permette di agire con efficacia nell'ambito della politica internazionale. Esse sono infatti sostenute praticamente da tutti gli Stati membri sia finanziariamente, sia mediante l'invio di materiale o di personale. L'attribuzione del premio Nobel per la pace alle azioni dell'ONU per il mantenimento della pace nel 1988 segna il loro riconoscimento in modo ancora più significativo.

Le discussioni concernenti lo strumentario «Peacekeeping» della CSCE, invece, hanno appena avuto inizio. La CSCE, quale istituzione che di regola prende decisioni consensuali, è ben nota alla Svizzera che vi partecipa dalla sua creazione nel 1972. Si può presumere che le condizioni di base per l'intervento di truppe per operazioni della CSCE in favore del mantenimento della pace corrisponderanno a quelle dei tradizionali caschi blu dell'ONU (cfr. n. 43 e 514). È questo il motivo per cui il nostro Consiglio, il 20 maggio 1992, ha deciso di estendere il campo d'applicazione della cosiddetta «legge concernente i caschi blu» alla partecipazione a operazioni della CSCE in favore del mantenimento della pace. In ragione dell'eventualità di rapidi sviluppi in tal senso, è opportuno non aspettare che la nuova «legge sull'esercito e l'amministrazione militare» fornisca le basi legali generali per interventi del genere.

212 Azioni/operazioni di mantenimento della pace

Le *azioni* di mantenimento della pace comprendono un ampio ventaglio di misure volte a conservare la pace e ad assicurare la sicurezza internazionale. Il loro scopo è quello di mitigare le tensioni, di contribuire alla soluzione pacifica di conflitti o almeno di creare le condizioni favorevoli alle trattative. Le azioni di mantenimento della pace possono avere carattere militare, civile o misto e non devono limitare oppure violare la sovranità nazionale degli Stati in cui si svolgono.

Le *operazioni* di mantenimento della pace sono una forma particolare di queste azioni. Esse sono di natura militare e si fondano su un mandato adattato alle necessità specifiche del caso di conflitto e deciso dal Consiglio di sicurezza, dal Consiglio dei Ministri degli esteri oppure dal Comitato degli alti funzionari. Il personale militare per operazioni di mantenimento della pace viene messo a disposizione dell'ONU e della CSCE d'intesa con le parti in conflitto di Paesi terzi, a titolo volontario. Si distingue tra interventi di interi contingenti militari («caschi blu») e l'invio di gruppi di osservatori («berretti blu»). Pur essendo armati, i contingenti di caschi blu non fanno uso delle armi salvo in caso di legittima difesa. Gli osservatori militari, invece, non sono armati (cfr. allegato 1).

213 Fabbisogno di truppe previsto per operazioni future di mantenimento della pace

Non è possibile pronunciarsi in maniera definitiva sul ruolo dell'ONU e della CSCE nell'ambito di conflitti regionali, sebbene l'attuale situazione internazionale si presti particolarmente per azioni di mantenimento della pace. Tuttavia, è lecito presupporre che le operazioni «Peacekeeping» dell'ONU e della CSCE potranno svolgersi parallelamente.

L'evoluzione favorevole delle relazioni internazionali ha permesso all'ONU e alla CSCE di disporre di un margine d'azione più ampio, il quale consente loro di contribuire più direttamente alla soluzione multilaterale dei conflitti. Il riavvicinamento delle due Superpotenze in particolare, con la conseguente intensificazione della cooperazione, ha contribuito negli ultimi anni all'affidamento al-

l'ONU della soluzione di contenziosi in Namibia, Iran, Iraq, Angola, America centrale, ad Haiti, in Iraq/Kuwait, nel Sahara occidentale e, più recentemente, nell'ex-Jugoslavia, in Cambogia ed in Somalia. Ad ogni successo il prestigio dell'ONU aumenta, dando nuovo impulso alla domanda di operazioni di mantenimento della pace nel mondo. Sarà possibile rimediare alle crescenti sollecitazioni che si prospettano per l'organizzazione internazionale sul piano finanziario, del personale e del materiale accentuando l'importanza dei consessi regionali. In tal modo l'ONU dovrà agire in futuro soltanto a titolo sussidiario.

È comunque prevedibile che l'ONU ricorrerà anche in futuro a contingenti di caschi blu e cercherà di chiedere l'adesione di nuovi Stati disposti a mettere a disposizione le proprie truppe. In generale, sia l'ONU sia la CSCE auspicano che in futuro un numero sempre più consistente di Stati metta a disposizione le proprie truppe al fine di poter soddisfare l'esigenza d'imparzialità delle loro azioni mediante una ripartizione geo-politica equilibrata. In tal modo diventerà anche più facile provvedere alla rapida sostituzione dei contingenti, qualora uno Stato decidesse di ritirarsi da un'operazione in corso.

Finora, per la messa a disposizione di contingenti, l'ONU si è spesso rivolta a Stati neutrali e non allineati. Sebbene la preferenza sarà data a questi Stati anche in futuro, rimane il fatto che pure gli Stati che fanno parte di un'alleanza continueranno ad essere interessati ad una partecipazione al fine di impiegare le proprie truppe, ormai inattive a causa della distensione est-ovest, in contingenti di caschi blu.

È inoltre opportuno rilevare che la necessaria imparzialità nel portare a termine un mandato di mantenimento della pace è garantita, nel caso di un piccolo Stato neutrale, non soltanto dalla sua neutralità, ma anche e soprattutto dal fatto che non può esserci sospetto alcuno che tale Stato abbia ambizioni territoriali.

Motivi finanziari potrebbero infine indurre l'ONU ad assicurarsi l'adesione di nuovi Stati disposti a mettere le proprie truppe a disposizione al fine di poter meglio ripartire i costi. Sebbene negli ultimi tempi i risultati delle operazioni dell'ONU per il mantenimento della pace siano soddisfacenti, il loro finanziamento non può considerarsi assicurato. Per il 1992, il costo di tutte le operazioni di mantenimento della pace attualmente in corso, nonché di quelle terminate, è valutato attorno ai 3 miliardi di dollari. La somma dei contributi non ancora versati dai membri dell'ONU si aggirava, il 10 aprile 1992, attorno ai 638 milioni di dollari. Questi ritardi nei pagamenti dei contributi vanno a scapito degli Stati che mettono a disposizione le proprie truppe, dal momento che l'ONU non è in grado di versare loro la totalità delle indennità convenute. Il finanziamento delle operazioni di mantenimento della pace nell'ambito della CSCE verrà assicurato in base alla scala di ripartizione dei costi in vigore (quota attuale della Svizzera: 2,08%).

22 Contributi della Svizzera al mantenimento della pace nel mondo

Fino al 1988, la Svizzera si limitava a partecipare soltanto occasionalmente alle attività di mantenimento della pace. Dal 1953, essa è rappresentata da una dele-

gazione militare in seno alla Commissione neutra di sorveglianza in Corea (NNSC). Inizialmente, oltre 100 militari del nostro esercito vi si trovavano di stanza. Attualmente, la delegazione si riduce a sei ufficiali.

Rispetto ad altri Stati, e segnatamente agli altri tre Stati neutrali d'Europa, il contributo della Svizzera è stato, fino a qualche anno fa, piuttosto modesto (cfr. allegati 2 e 3).

Nel 1988, il nostro Consiglio ha postulato, nel Programma di legislatura 1987-91 (FF 1988 I 339), un maggior sostegno agli sforzi internazionali tesi alla soluzione pacifica di conflitti. Questa decisione ha comportato la quintuplicazione del nostro contributo finanziario annuale a favore di diverse azioni per il mantenimento della pace (cfr. allegato 3).

Abbiamo poi compiuto un passo decisivo nel 1989, decidendo di mettere più personale a disposizione dell'ONU. È stato così possibile inviare un'unità sanitaria di 150 persone circa in Namibia, assicurando l'assistenza medica al personale dell'ONU impegnato in questo paese (UNTAG). In complesso, circa 400 cittadini svizzeri, uomini e donne, sono stati chiamati, in tre fasi, a svolgere questa funzione nell'Africa australe. Il nostro Paese ha inoltre inviato 31 osservatori, incaricati di controllare lo svolgimento regolare delle elezioni dell'assemblea costituente.

Nell'aprile del 1990 sono stati inviati per la prima volta osservatori militari svizzeri: cinque ufficiali prestano servizio nell'Organismo delle Nazioni Unite incaricato della sorveglianza dell'armistizio nel Vicino Oriente (UNTSO). Nel giugno del 1991 abbiamo nuovamente dichiarato la nostra disponibilità a fornire all'ONU un'unità sanitaria svizzera incaricata di assicurare l'assistenza medica al personale delle Nazioni Unite chiamato a svolgere un'operazione di mantenimento della pace (Sahara occidentale, MINURSO). Il 25 marzo 1992, inoltre, abbiamo deciso di inviare quattro osservatori militari presso le truppe di protezione dell'ONU nell'ex-Jugoslavia (UNPROFOR).

Intendiamo intensificare questo impegno in favore della pace. Nel Rapporto 90 sulla politica di sicurezza della Svizzera (FF 1990 III 684) ci siamo dichiarati disposti a mettere truppe di caschi blu a disposizione dell'ONU.

3 Organizzazione e compiti delle truppe per operazioni di mantenimento della pace

31 Organizzazione

L'organizzazione e la struttura delle truppe per operazioni di mantenimento della pace vengono definite nel mandato conferito dal Consiglio di sicurezza o dall'organo competente della CSCE (Consiglio dei Ministri degli esteri o eventualmente Comitato degli alti funzionari). Tale mandato tiene conto delle caratteristiche specifiche di ogni intervento. Le truppe hanno una struttura militare a tre livelli: direzione, intervento e logistica. Una truppa di caschi blu è generalmente composta di battaglioni o formazioni analoghe provenienti da diversi Stati. I contingenti conservano, nei limiti del mandato, le loro caratteristiche nazionali. Le truppe per il mantenimento della pace sottostanno all'auto-

rità di un comandante (Force-Commander), il quale dispone di uno stato maggiore. In linea di massima, i battaglioni ONU sono strutturati come un battaglione di fucilieri dell'esercito svizzero. La stessa articolazione dovrebbe valere per le future truppe della CSCE.

32 Compiti

Le missioni finora affidate alle truppe di caschi blu sono di molteplice natura. Solitamente le missioni consistono nella sorveglianza delle zone d'armistizio, nell'interporre tra le parti in conflitto, nel controllo del ritiro dai territori occupati e nell'adempimento di alcuni compiti di competenza delle autorità locali (p. es. approvvigionamento medico). Misure di natura umanitaria che vadano oltre la prestazione di soccorsi non fanno parte, in linea di massima, del campo di attività delle truppe di caschi blu. Qualora le truppe di caschi blu dovessero essere chiamate a svolgere interventi del genere, sarà necessario un accordo tra il DMF e il DFAE.

Al fine di poter adempiere il loro compito principale nell'ambito di operazioni di mantenimento della pace (impedire la ripresa delle ostilità) le truppe devono avere una struttura militare. L'ONU ricorre infatti da 35 anni a formazioni e risorse militari. Nel contempo, tuttavia, è altrettanto importante che le persone che ne fanno parte abbiano la facoltà di negoziare e convincere, nonché di fungere da mediatori. È quindi necessario offrire ai futuri caschi blu una formazione speciale per questo tipo di attività, la quale esula dal normale corso di formazione militare.

Nel corso del loro intervento, i contingenti devono attenersi ai seguenti principi: imparzialità e rinuncia a qualsiasi atto che possa portare pregiudizio alle singole rivendicazioni o posizioni delle parti in conflitto; ricorrere all'uso della forza soltanto in caso di legittima difesa. Ciò può comportare, nel caso specifico, la difesa delle posizioni e dei veicoli del contingente, nonché l'uso delle armi in caso di tentativi di disarmo.

4 Aspetti politici e giuridici

41 Aspetti di politica estera

411 In generale

Nel rapporto del 29 giugno 1988 sulla politica di pace e di sicurezza della Svizzera (FF 1989 I 538), facevamo rilevare che la partecipazione alle attività di mantenimento della pace rappresenta uno degli strumenti di politica estera con cui la Svizzera mette in atto la componente della sua strategia in materia di politica di sicurezza, i cui effetti si estendono oltre le nostre frontiere. In effetti il nostro Paese, partecipando agli sforzi di mantenimento della pace, offre un contributo diretto al contenimento dei conflitti internazionali, consolidando nel contempo la propria sicurezza. Considerato che la Svizzera è un piccolo Stato, molto coinvolto nelle interdipendenze internazionali, è ovvio che la stabilità, cui può contribuire anche la garanzia della pace, costituisce uno dei no-

stri obiettivi prioritari. Grazie alla sua partecipazione ad azioni di mantenimento della pace, il nostro Paese si assicura inoltre la possibilità di diventare parte integrante di un sistema internazionale di garanzia della pace. Tale fattore è indispensabile ai fini della nostra auto-determinazione e rientra quindi nei nostri interessi più legittimi. Partecipando alle operazioni dei caschi blu, la Svizzera fornirebbe alla comunità internazionale una prova inconfutabile della sua volontà di contribuire più attivamente, quale Stato neutrale, alla preservazione ed al mantenimento della pace nel mondo. Abbiamo ribadito questo atteggiamento nel Rapporto 90 sulla politica di sicurezza in Svizzera (FF 1990 III 684) e nel Concetto direttivo Esercito 95 (FF 1992 I 729).

412 Truppe inviate da uno Stato non membro dell'ONU o da uno Stato che partecipa a operazioni della CSCE

Qualora la Svizzera decidesse di mettere truppe di caschi blu a disposizione dell'ONU, si tratterebbe del primo caso in cui uno Stato non membro partecipi a operazioni di mantenimento della pace di questo genere. L'appartenenza all'ONU non è una condizione indispensabile. Agli Stati che inviano truppe di caschi blu, l'ONU chiede di adempiere lealmente gli impegni assunti. Ciò implica che lo Stato interessato possa godere di una certa considerazione a livello internazionale e che sia tecnicamente ben equipaggiato (formazione del personale, materiale). La Svizzera ha dato prova a più riprese di saper soddisfare queste condizioni (NNSC, UNTSO, MINURSO e UNPROFOR), ottenendo così il riconoscimento dell'ONU.

Anche nell'ambito della CSCE, la Svizzera è chiamata a partecipare ad azioni in favore del mantenimento della pace fornendo personale e materiale.

42 Considerazioni di politica interna

Il popolo svizzero è oggi conscio del ruolo svolto dall'ONU in materia di mantenimento della pace. È anche consapevole del fatto che non può rimanere insensibile agli sforzi internazionali per il mantenimento della pace. Malgrado il rifiuto della Svizzera di aderire all'ONU - espresso in votazione popolare nel 1986 -, una partecipazione più intensa alle azioni di mantenimento della pace assume un significato importante nell'ambito della solidarietà con la comunità internazionale.

La collaborazione pluriennale della Svizzera con la CSCE può contare su un ampio consenso politico. Si può dunque presumere che una partecipazione della Svizzera alle operazioni CSCE per il mantenimento della pace non faticherà a trovare sostegno e comprensione.

Il nostro Collegio ritiene che l'opinione pubblica svizzera sia pronta a sostenere una partecipazione più attiva del nostro Paese alle azioni di mantenimento della pace. Questo atteggiamento favorevole si è manifestato in particolare in occasione dell'ampio consenso politico ottenuto dall'invio di un'unità sanitaria nell'ambito della UNTAG e della MINURSO. Il fatto che all'incirca 15 000

membri dell'esercito si siano, in linea di massima, dichiarati disposti a prendere parte a operazioni di mantenimento della pace come volontari sta inoltre a testimoniare il vivo interesse suscitato da questo tipo di interventi.

43 Invio di truppe svizzere e neutralità, aspetti giuridici e politici

Conformemente al suo statuto di neutralità, la Svizzera s'impegna in primo luogo a non iniziare una guerra e a non partecipare a conflitti armati tra altri Stati (cfr. Convenzione dell'Aia del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra, RS 0.515.21). D'altro canto, però, gli Stati neutrali sono autorizzati ad offrire i loro buoni uffici in qualsiasi momento, anche nel corso di un conflitto. L'esercizio di questo diritto non può mai essere considerato dall'una o l'altra delle Parti in conflitto come un atto poco amichevole (cfr. art. 3 Convenzione dell'Aia per la risoluzione pacifica dei conflitti internazionali del 18 ottobre 1907, RS 0.193.212).

L'invio di truppe di caschi blu rappresenta una moderna forma di buoni uffici. Lo scopo degli interventi delle truppe di caschi blu è di ripristinare e conservare la pace senza fare uso delle armi – salvo per legittima difesa, in caso di necessità – o intervenire a favore di una delle parti in conflitto. La partecipazione ad azioni di questo genere è dunque compatibile con i diritti e i doveri di uno Stato neutrale. La messa a disposizione di truppe per operazioni di mantenimento della pace rappresenta una nuova tappa nell'evoluzione della politica di neutralità e di sicurezza della Svizzera, il cui obiettivo principale consiste nel contribuire alla circoscrizione di conflitti internazionali e al mantenimento della pace mediante la partecipazione ad operazioni di mantenimento della pace.

Nel caso concreto, affinché la partecipazione della Svizzera ad operazioni dell'ONU o della CSCE per il mantenimento della pace non comporti alcuna difficoltà di ordine giuridico o politico legata al nostro statuto di neutralità, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni fondamentali:

- La truppa non è autorizzata a partire prima che ogni parte direttamente interessata al conflitto, ed in particolare lo Stato sul cui territorio si svolgerà l'operazione dei caschi blu, abbia dato il proprio consenso. Nel caso in cui una delle parti in conflitto ritorni sui propri passi o non rinnovi un'autorizzazione accordata a termine, ne consegue un ritiro delle truppe dell'ONU o della CSCE, e dunque anche del contingente svizzero.
- Le truppe impegnate in operazioni dell'ONU e della CSCE per il mantenimento della pace devono avere un atteggiamento imparziale. Non devono intervenire in questioni controverse e nemmeno favorire una delle parti in conflitto.
- Le truppe di caschi blu sono autorizzate a far uso delle armi soltanto in caso di legittima difesa. L'impiego della forza delle armi per altri fini, per esempio per ottenere una soluzione politica oppure per combattere una delle parti in conflitto, non è ammesso.

- La Svizzera si riserva il diritto di ritirare il suo contingente in qualsiasi momento e senza giustificazione nel caso in cui una delle condizioni succitate non fosse più adempiuta, se le circostanze subissero radicali cambiamenti, se dovesse sussistere il rischio di un coinvolgimento del nostro Paese in un conflitto, oppure se la sicurezza del nostro contingente fosse compromessa.

Come già rilevato al numero 211, sono state decise per la prima volta, conformemente al capitolo VII dello Statuto dell'ONU, un'operazione di mantenimento della pace organizzata dalle Nazioni Unite in seguito alla Guerra del Golfo in Iraq e in Kuwait, nonché l'istituzione di una commissione per il disarmo dell'Iraq. La Svizzera ha potuto prendere parte a queste azioni dell'ONU mediante la messa a disposizione di aviogetti e di esperti senza compromettere il suo statuto di Stato neutrale, poiché il trattato di armistizio aveva segnato la fine del conflitto armato internazionale. Il nostro intervento era opportuno anche dal punto di vista politico, dal momento che era palese il carattere stabilizzante delle operazioni di mantenimento della pace.

Sarà compito del nostro Consiglio verificare, nel caso concreto, che tutte le condizioni giuridiche e politiche necessarie alla salvaguardia della nostra neutralità siano adempiute. L'articolo 2 del disegno di legge tiene conto di questo aspetto.

44 Convenzioni con l'Organizzazione delle Nazioni Unite oppure con la CSCE

Gli aspetti materiali, giuridici, finanziari e amministrativi di una partecipazione della Svizzera alle operazioni di caschi blu verranno regolati di volta in volta nell'ambito di convenzioni speciali con le Nazioni Unite. Nella stessa sede saranno disciplinati i privilegi, le immunità e le responsabilità giuridiche delle truppe di caschi blu.

Una convenzione particolare, volta a definire questioni di questo tipo, sarebbe auspicabile anche nell'ambito della CSCE.

45 Delega legislativa al Consiglio federale della competenza di concludere trattati

Conformemente all'articolo 85 numero 5 della Costituzione federale, l'approvazione di trattati con l'estero spetta all'Assemblea federale. Il nostro Consiglio può tuttavia venir autorizzato, mediante una legge federale, a concludere convenzioni internazionali relative ad oggetti specifici. Questa procedura è particolarmente indicata nei momenti in cui l'Assemblea federale è chiamata a decidere sulla conclusione di diversi trattati di natura affine che concretizzano concezioni parlamentari o che sono oggetto di particolare urgenza. Tali convenzioni rispondono ai criteri invocati nel presente caso: lo scopo, il tenore del trattato, nonché le parti contraenti sono noti. Le condizioni contrattuali essenziali sono contenute nella legge federale. È inoltre verosimile che la conclusione di accordi sarà di regola talmente urgente che si renderà impossibile avviare

un'ordinaria procedura di approvazione da parte del Parlamento. Generalmente, i trattati sono fissati a termine e contengono disposizioni che consentono di denunciarli a breve scadenza.

Il nostro Consiglio è autorizzato a delegare al DFAE la competenza di concludere accordi di questo tipo, nella misura in cui le questioni da regolare con le Nazioni Unite e - in un secondo tempo - con la CSCE siano di natura puramente tecnica e amministrativa.

5 Truppe svizzere per operazioni dell'ONU e della CSCE per il mantenimento della pace

51 Preparazione, organizzazione ed equipaggiamento

511 Disponibilità

I contingenti destinati ad operazioni per il mantenimento della pace devono essere prontamente disponibili. A seconda della situazione, devono essere in grado di presentarsi sul luogo d'intervento non appena sia stato conferito il mandato. Una squadra di ricognizione vi si reca al più presto al fine di potere valutare le condizioni che caratterizzano la zona (vitto, alloggio, comunicazioni ecc.). L'arrivo e l'intervento del contingente vero e proprio seguono in fasi successive.

I contingenti devono essere dotati di estrema flessibilità, la quale può essere assicurata in particolare mediante un'istruzione rapida, una preparazione al pronto intervento (preparazione stand-by) ed un'ampia autonomia per quanto attiene all'approvvigionamento.

512 Effettivo e organizzazione

L'effettivo di un battaglione varia, a seconda della zona d'intervento e del mandato, tra le 400 e le 800 persone. È tuttavia concepibile anche l'intervento di formazioni più piccole (p. es. una compagnia).

Al fine di garantire la necessaria preparazione al pronto intervento e la flessibilità, è imperativo prevedere una deroga alla regolamentazione in vigore, contenuta nella legge federale sull'organizzazione militare (OM; RS 510), e conferire al nostro Consiglio, anziché al Parlamento, la competenza di determinare l'effettivo e la composizione dei contingenti svizzeri, conformemente al mandato ricevuto. A titolo di esempio, si può citare l'invio di unità sanitarie in Namibia e nel Sahara occidentale.

Le considerazioni seguenti si basano su un effettivo medio di 600 persone per battaglione. Un tale effettivo corrisponde alle nostre possibilità ed è sufficiente - come dimostrato dalle operazioni svolte finora da altri Stati - per coprire il fabbisogno dei futuri interventi.

Generalmente, le domande di interventi per il mantenimento della pace sono formulate, a seconda dello sviluppo della situazione, a termine molto breve. Il reclutamento di personale potrebbe dunque rivelarsi difficoltoso. Dal momento

che non disponiamo di un esercito di professione, possiamo ingaggiare esclusivamente volontari che svolgono già un'attività professionale.

Creando preventivamente un gruppo di candidati idonei, sarà possibile assicurare una pronta disponibilità del personale. Questo gruppo verrà istituito in collaborazione con gli uffici del DMF e dei Cantoni preposti alla gestione del personale. Esso dovrà poter contare su un effettivo di otto-dieci volte superiore all'effettivo globale previsto per l'intervento.

Di regola, la durata del servizio per il singolo milite del contingente sarà di sei mesi. I ricambi di personale avverranno in maniera differenziata.

Il battaglione svizzero è composto di uno stato maggiore, di un'HQ/Supply Company, nonché di quattro compagnie d'intervento. La HQ/Supply Company (200 uomini circa) equivale ad una compagnia mista di stato maggiore e di servizio del nostro esercito. Essa dovrà offrire tutte le caratteristiche che consentano al battaglione la più assoluta autonomia operativa, ovvero permettere uno svolgimento della missione quanto mai indipendente dalle altre parti coinvolte nel conflitto. Essa comprende i seguenti elementi: comando, informazioni, trasmissioni, genio, sanità, sostegno e riparazioni, nonché una sezione di gendarmeria dell'esercito e una sezione di sicurezza (cfr. allegato 4).

L'esecuzione vera e propria del mandato (cfr. n. 32) è affidata a quattro compagnie d'intervento (100 uomini circa), strutturate in una sezione di comando e tre sezioni d'intervento.

513 Equipaggiamento

Affinché la pronta disponibilità e l'ampia autonomia nell'approvvigionamento del contingente possano essere assicurate, l'equipaggiamento necessario deve essere preparato a tempo debito. Si distigie, in tal senso, tra equipaggiamento di base ed equipaggiamento speciale.

Per quanto possibile, si ricorrerà a materiale in dotazione dell'esercito (equipaggiamento di base disponibile), il quale, all'occorrenza, dovrà essere parzialmente adattato. Tale equipaggiamento sarà completato da materiale di base non in dotazione dell'esercito (equipaggiamento di base non disponibile) ma che, alla luce dei nuovi eventi, occorrerà procurarsi d'urgenza per l'esecuzione del mandato.

Non appena il mandato e la zona d'intervento saranno noti, l'equipaggiamento di base sarà completato con materiale specifico, il quale dovrà essere disponibile a corto termine (equipaggiamento specifico). Al termine dell'operazione, questo materiale sarà integrato nell'equipaggiamento di base. Gli acquisti vengono effettuati dai servizi ufficiali d'acquisto della Confederazione.

Il seguente equipaggiamento di base è già in dotazione dell'esercito (equipaggiamento di base disponibile):

- Equipaggiamento personale
(uniforme, pacchetto da combattimento, calzature, arma personale);
- Equipaggiamento generale
(materiale d'ufficio, materiale per l'illuminazione);

- Materiale di condotta, di trasmissione e di osservazione (materiale per collegamenti telefonici e radiofonici, apparecchi di rivelazione notturni [apparecchi di rivelazione termografica]);
- Mezzi di trasporto (autocarri, gru semoventi, impianti di trasbordo di campagna);
- Materiale del genio (lotti di materiale del genio, scavatrici, pale cariatrici, autocarri a cassone ribaltabile);
- Materiale di fanteria (rivelatori di mine, assortimenti di esplosivi, lanciamine di cm 6 e 8,1, mitragliatrici di mm 7,5, lanciarazzi anticarro);
- Materiale di sostegno e di manutenzione (attrezzature da cucina, assortimenti per il trasbordo di acqua, container da officina, motosaldatrici);
- Materiale sanitario e AC (medicinali, equipaggiamento di protezione AC).

Materiale non in dotazione dell'esercito, ma assolutamente indispensabile all'esecuzione del mandato (equipaggiamento di base non disponibile):

- Equipaggiamento di base generale (tende, aggregati per la produzione di energia elettrica, proiettori);
- Container (adibiti ad alloggi, uffici, per la climatizzazione, la cucina, le installazioni sanitarie, il materiale);
- Materiale di condotta, di trasmissione e d'osservazione (collegamenti via satellite, ricetrasmittenti, apparecchi per la visione notturna [amplificatori di luce residua]);
- Servizio dei trasporti (autoveicoli leggeri e pesanti fuori strada, carrelli elevatori a forca, ambulanze);
- Materiale del genio (compressori, rulli compressori, betoniere, attrezzi antincendio);
- Materiale di sostegno e di manutenzione (impianti di depurazione delle acque, serbatoi d'acqua, materiale di sostegno, elevatore per automobili);
- Materiale sanitario.

Materiale speciale destinato a completare l'equipaggiamento di base in vista di interventi specifici (equipaggiamento speciale), e segnatamente:

- Materiale personale (accessori speciali per l'uniforme, ecc.);
- Container adibiti ad alloggio e a uffici.

Le truppe dispongono unicamente dell'armamento indispensabile alla propria autodifesa. Oltre all'arma personale è ipotizzabile anche un equipaggiamento

che preveda armi collettive leggere. L'armamento, tuttavia, dipende dal tipo di missione nonché dalla situazione nella zona in cui si svolgono le operazioni.

Benché l'attribuzione di carri granatieri a ruote consenta di eseguire mandati di una certa portata, durante la fase organizzativa si rinuncerà ad un'acquisizione del genere per ragioni di costo. Per il momento dovrà bastare il materiale esistente, anche se limitato. La riorganizzazione dell'esercito svizzero a partire dal 1995 prevede l'acquisto di carri granatieri a ruote per la fanteria al fine di assicurare la mobilità e la protezione contro le schegge. Questi veicoli potranno, in un secondo tempo, venir attribuiti ad un contingente svizzero.

L'auspicata versatilità dell'equipaggiamento succitato potrà e dovrà consentire un'attribuzione anche ad unità speciali (p. es. unità sanitarie) nonché ad osservatori militari.

52 Personale

521 In generale

Per la prestazione di servizio in un contingente svizzero potranno entrare in considerazione unicamente militi che hanno terminato la scuola reclute. Questa condizione rispecchia d'altronde la pratica di altri Stati che mettono a disposizione contingenti nell'ambito dell'ONU.

Il candidato deve inoltre soddisfare le seguenti esigenze:

- stabilità di carattere;
- buona salute;
- buone conoscenze professionali e linguistiche;
- ev. esperienze in Paesi stranieri.

La decisione concernente l'assegnazione definitiva verrà presa allorché il candidato avrà superato con successo il periodo di formazione.

522 Statuto giuridico dei membri del contingente svizzero

522.1 Situazione iniziale

Mediante l'ordinanza del 22 febbraio 1989 sull'impiego di personale in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici (RS 172.221.104.4), abbiamo regolato in dettaglio lo statuto delle persone che partecipano ad azioni di preservazione della pace e a buoni uffici della Confederazione. Il campo d'applicazione dell'ordinanza è molto vasto. Esso comprende segnatamente l'impiego di persone con missioni di sorveglianza, di controllo e di osservazione, nonché il personale con funzioni di consulenza. Non possono invece essere impiegati contingenti armati. Benché tale ordinanza, materialmente, si presti in larga misura anche alla definizione dello statuto giuridico dei membri delle truppe svizzere, alcuni campi, per ragioni costituzionali e di politica interna, vanno regolati imperativamente a livello di legge.

522.2 Volontarietà

Vengono ammessi nel contingente unicamente militi che si annunciano a titolo volontario poiché, in effetti, non si tratta di un servizio militare obbligatorio di tipo tradizionale (servizio militare che si limita alla difesa contro azioni nemiche nel proprio Paese). La durata del servizio di almeno sei mesi è relativamente lunga e non si lascia facilmente conciliare con le esigenze della vita civile, come è invece il caso per l'adempimento degli obblighi militari che implica una prestazione scaglionata e tiene conto delle esigenze individuali.

In casi eccezionali, possono venir ammesse anche persone particolarmente qualificate non facenti parte dell'esercito svizzero.

522.3 Rapporti di servizio

La Confederazione stabilisce con i membri di queste truppe, per la durata dell'istruzione e dell'impiego, rapporti di servizio di diritto pubblico. Conformemente all'articolo 62 dell'ordinamento dei funzionari (RS 172.221.10), essi diventano impiegati della Confederazione. La loro posizione sarà analoga a quella dei funzionari militari (p. es. membri del corpo delle guardie fortificazioni o della squadra di sorveglianza). I seguenti oggetti, in particolare, saranno disciplinati analogamente all'ordinanza del 22 febbraio 1989 sull'impiego di personale in azioni di preservazione della pace e di buoni uffici (RS 172.221.104.4): lo stabilimento, la durata e lo scioglimento del rapporto di servizio nonché la regolamentazione concernente l'orario di lavoro e le vacanze, l'alloggio, il vitto e il trasporto, il ricongiungimento familiare, il mantenimento del segreto d'ufficio, l'attività accessoria e l'equipaggiamento personale.

Emaneremo inoltre un regolamento di servizio per le truppe impegnate nel quadro di operazioni per il mantenimento della pace, che definirà segnatamente le prescrizioni generali di servizio, la procedura di ricorso, nonché la procedura disciplinare. Tale regolamento s'ispirerà, per quanto possibile, al regolamento di servizio 80 e terrà conto, allo stesso tempo, delle circostanze particolari di un'operazione di mantenimento della pace.

In linea di massima, i membri del contingente sottostanno agli ordini dei loro superiori svizzeri. Per l'esecuzione del mandato, il contingente è globalmente subordinato al comandante della truppa di pace designato dall'ONU o dalla CSCE.

In materia di rapporti di servizio sono esperibili le vie legali previste dall'ordinamento dei funzionari. Per quanto attiene alla prestazione di servizio vera e propria, la protezione giuridica si fonda sulla legge federale sull'organizzazione militare (OM).

522.4 Computo sul servizio militare obbligatorio

La durata dell'istruzione in Svizzera e parte del servizio vengono computati, come nei casi precedenti (UNTAG, MINURSO, ecc.), sulla durata del servizio militare obbligatorio. Il nostro Consiglio stabilirà una regolamentazione specifica (cfr. inoltre al n. 7, Osservazioni all'art. 5).

522.5 Assicurazione militare

Ai membri delle truppe di caschi blu è garantita una copertura assicurativa completa. Essi dovranno dunque essere assicurati conformemente alla legge federale sull'assicurazione militare (messaggio del 27 giugno 1990; FF 1990 III 185).

522.6 Responsabilità penale

I membri dei contingenti di caschi blu dell'ONU beneficiano, nei confronti dello Stato in cui si svolgono le operazioni, dell'immunità penale per atti commessi nell'esercizio di funzioni ufficiali. Non vi è invece alcuna protezione di diritto internazionale pubblico in caso di atti illeciti commessi al di fuori dell'adempimento dei propri doveri di servizio, per esempio durante il congedo o le libere uscite. La questione dell'immunità delle truppe di caschi blu è regolata nell'ambito di trattati conclusi tra l'ONU e gli Stati che richiedono l'intervento dei contingenti. Il Segretario generale dell'ONU può sospendere l'immunità qualora lo ritenesse utile ai fini dell'equità e qualora ciò non pregiudichi gli interessi dell'ONU.

Di fatto, però, non viene appurato se il casco blu inadempiente beneficia dell'immunità per l'atto commesso o meno. L'ONU si impegna comunque a richiamare l'interessato dalla zona o dal Paese d'intervento (a meno che non si tratti di un'inadempienza di esigua entità). Secondo le dichiarazioni della Divisione militare delle azioni per il mantenimento della pace del Segretariato generale dell'ONU, finora non si è ancora verificato un caso in cui un soldato dell'ONU sia stato arrestato e condannato dalle autorità locali.

I membri delle truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace devono tuttavia rispondere delle proprie azioni in base al diritto svizzero. In linea di massima, è applicabile il Codice penale militare (CPM, RS 321.0; PPM, RS 322.1). Le operazioni per il mantenimento della pace sono infatti attività militari in un contesto militare. I membri del contingente, i quali possono venir considerati alla stregua dei funzionari militari, sottostanno al CPM nei casi previsti dall'articolo 2 numero 6: durante il servizio o fuori, ma in relazione con i loro doveri di servizio (p. es. doveri in relazione con il servizio di picchetto: garanzia della raggiungibilità, ecc.) e la loro posizione militare (violazione degli interessi dell'ONU e della CSCE, ecc.) come pure per le infrazioni commesse portando l'uniforme. Al fine di garantire una pratica penale più elastica e più facilmente adattabile alle caratteristiche locali, vengono introdotte due nuove sanzioni disciplinari: il divieto di uscita e la multa.

Per tutti gli altri casi, ed in particolare durante il congedo, sono applicabili le disposizioni del Codice penale svizzero ordinario.

522.7 Uso delle armi

Le truppe di caschi blu non ricevono un mandato di combattimento. Possono dunque far uso dell'arma soltanto in caso di legittima difesa, per esempio per

la difesa delle posizioni e dei veicoli del contingente, nonché in caso di tentativo di disarmo. Questa regolamentazione restrittiva permette di assicurare che non vengano effettuate operazioni offensive contro la volontà dei partecipanti.

53 Istruzione

531 Materie d'istruzione

I membri del contingente devono essere preparati appositamente per il loro intervento, in quanto l'istruzione militare ordinaria non risponde a tutte le esigenze della nuova missione.

Oltre all'istruzione tecnica, la formazione dovrà includere i seguenti campi:

- conoscenza e comprensione del mandato;
- conoscenze di base circa la regione in cui si svolgerà l'intervento;
- retroscena storici e politici del conflitto;
- gestione e logistica;
- conoscenza delle prescrizioni di servizio internazionali e nazionali;
- fondamenti del diritto internazionale pubblico;
- comportamento in situazioni critiche;
- conoscenze linguistiche nel ramo tecnico specifico.

La preparazione impartita al centro di formazione verrà completata da un'istruzione nel corso dell'intervento («on the job training»).

532 Centro di formazione

La formazione degli osservatori militari e delle formazioni sanitarie si è svolta finora in diverse infrastrutture messe a disposizione per l'istruzione. Per la formazione di interi contingenti, tuttavia, è prevista l'istituzione di un apposito centro di formazione. In questo centro verrà formato tutto il personale destinato ad azioni per il mantenimento della pace. Questa soluzione è stata adottata in tutti i Paesi che mettono truppe a disposizione. Essa permette, in caso di necessità, di procedere immediatamente alla formazione.

Il centro di formazione dovrà essere ubicato sull'area di una piazza d'armi esistente, con minime necessità di adattamento. Questa soluzione permette di utilizzare le installazioni per l'istruzione militare ordinaria e di ridurre i costi. Sarà inoltre possibile disporre di una parte del personale necessario (amministrazione della piazza d'armi, istruttori per problemi tecnici, personale ausiliario, ecc.). Alcune modifiche, tuttavia, dovranno essere operate segnatamente dal punto di vista del terreno d'esercizio (p. es. simulazione di posizioni ONU, di posti permanenti di controllo delle strade e di posti d'osservazione, attività di pattugliamento, piste carrozzabili, servizio veicoli e riparazioni, ecc.), nonché per quanto riguarda gli alloggi.

Al fine di evitare doppioni o costi d'installazione e d'esercizio troppo elevati, gli specialisti (p. es. per compiti ABC, trasmissioni, genio e in campo sanitario, ecc.) verranno istruiti nei centri di formazione specializzati esistenti.

Oltre alla formazione vera e propria, il centro servirà anche alla preparazione del personale e del materiale, nonché quale base di partenza del contingente. Il centro dovrà fungere ugualmente da magazzino.

Nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione dei centri di formazione per l'esercito 95, sono allo studio diverse ubicazioni che potrebbero servire da centro di formazione. Fino alla decisione definitiva e alla domanda concernente gli adattamenti architettonici necessari, che dovrà essere posta in sede di un programma di costruzione o di un'offerta, le truppe dovranno essere formate nell'ambito di infrastrutture provvisorie. Dal momento che gli interventi vengono generalmente fissati a breve termine, il contingente dovrà essere formato nell'ambito di piazze d'armi esistenti che dispongano della capacità e delle infrastrutture necessarie.

533 Corpo insegnante

La formazione sarà incentrata sull'attività pratica. Il corpo insegnante dovrà quindi essere costituito da personale con esperienza nel campo degli interventi. Sarà composto in funzione dei bisogni del corso di formazione.

Affinché la formazione possa avvalersi di un ventaglio di esperienze diverse, è indispensabile una collaborazione segnatamente con altri Stati neutrali che mettono a disposizione delle truppe.

54 Riorganizzazione delle strutture amministrative

541 Competenze

Sia il DFAE sia il DMF devono assumersi responsabilità nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace. Le competenze del DFAE si estendono a tutti gli aspetti diplomatici e di politica estera di un intervento, come per esempio le trattative con l'ONU e la CSCE, nonché ai colloqui con gli Stati ospitanti e con gli altri Stati che hanno inviato contingenti.

Al DMF compete invece la preparazione del personale e del materiale, nonché l'esecuzione materiale di un'azione. La formazione e l'assistenza di coordinamento in vista dell'impiego sono affidati ad entrambi i dipartimenti: al DFAE incombono gli aspetti di natura diplomatica e di politica estera; al DMF, gli aspetti militari e operativi.

La sorveglianza è assicurata da un comitato direttivo composto di rappresentanti del DFAE e del DMF.

542 Strutture amministrative in seno al DFAE

Come finora, la Direzione delle organizzazioni internazionali del DFAE sarà competente per la partecipazione della Svizzera alle operazioni di mantenimento della pace.

Con la creazione del succitato comitato direttivo e l'aumento del personale di tre unità sono assicurate le condizioni per l'assunzione di personale al DFAE: non sussiste dunque la necessità di operare modifiche strutturali. Per ogni operazione, tuttavia, si renderà necessaria l'assunzione di un collaboratore supplementare a partire dall'inizio del mandato (cfr. n. 822 conc. il protocollo).

543 Strutture amministrative in seno al DMF

La Divisione dei provvedimenti in materia di politica della pace del DMF è attualmente competente per le azioni in favore della salvaguardia della pace. Per quanto concerne invece la preparazione del personale e del materiale, la formazione, l'invio e l'assistenza di un contingente di caschi blu ingaggiato per un'operazione s'impone un potenziamento delle strutture amministrative esistenti nell'ambito del DMF.

Oltre al potenziamento delle strutture amministrative esistenti in seno alla Divisione dei provvedimenti in materia di politica della pace, sarà necessario creare le strutture per la formazione in materia di personale e di materiale.

Si dovrà infine procedere ad un adattamento strutturale dei servizi preposti all'amministrazione del materiale ed in particolare delle infrastrutture presso l'Intendenza del materiale da guerra (cfr. n. 823).

6 Risultati della procedura di consultazione

Una larga maggioranza di coloro che si sono espressi (tutti i Cantoni, sette su otto partiti, nonché tutte le organizzazioni) approvano la creazione di truppe svizzere di caschi blu.

Un Cantone esprime dubbi circa l'opportunità politica, considerato che la maggioranza del popolo e dei Cantoni non ha accettato l'adesione all'ONU. Un altro Cantone auspica che venga accordata priorità alla procedura legislativa nell'ambito di esercito e protezione civile 95. Anche secondo il parere di un partito non si tratta di un obiettivo prioritario.

Un partito e sei Cantoni ritengono che il presente progetto dovrebbe servire anche da base legale per i Berretti blu (non armati). Questo argomento verrà trattato nell'ambito della revisione della legge federale sull'organizzazione militare anche se, dal punto di vista giuridico, è già coperto dalle competenze costituzionali del nostro Consiglio in materia di politica estera.

La proposta di due partiti e di una organizzazione di estendere il campo d'applicazione della legge ad altri consessi è presa in considerazione nella misura in cui delle truppe possono essere messe a disposizione anche per operazioni della CSCE per il mantenimento della pace.

Altri ambienti chiedono inoltre una chiara ripartizione dei compiti tra DFAE e DMF. Questa richiesta sarà considerata nell'ordinanza esecutiva.

Nessuno degli interpellati contesta il principio della volontarietà per le truppe di caschi blu. I pareri circa il computo della durata degli interventi sul servizio

militare obbligatorio sono molto discordi. Un solo Cantone si oppone a qualsiasi tipo di computo. Tre Cantoni sostengono una regolamentazione più restrittiva del conteggio. Un Cantone si esprime in favore di un computo più generoso, mentre tre Cantoni, un partito e un'organizzazione sostengono un computo totale.

La proposta di garantire una copertura assicurativa per mezzo di una legge sull'assicurazione militare non ha suscitato opposizione. Un partito ritiene che, in considerazione del rischio elevato nell'ambito di interventi del genere, le prestazioni dell'assicurazione militare in caso di decesso e d'invalidità dovrebbero essere migliorate.

Secondo due partiti, i membri delle truppe svizzere di caschi blu dovrebbero sottostare al Codice penale svizzero per tutta la durata dell'intervento. Un partito ed un'organizzazione respingono la competenza della giustizia militare.

È stata presa in considerazione la richiesta di contenere i costi.

La maggior parte dei Cantoni, ritenendo che le operazioni di mantenimento della pace rientrino comunque in una dimensione di politica estera, sostengono che i costi dovrebbero andare parzialmente, o addirittura complessivamente, a carico del DFAE.

È infine incontestato che la formazione dovrebbe svolgersi in Svizzera.

7 Commenti alle singole disposizioni

Art. 1

Cfr. numero 512 e numero 9.

Art. 2

Cfr. numero 43.

Art. 3

Cfr. numero 522.5.

Art. 4 cpv. 1

Le truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace saranno ingaggiate sulla base di disposizioni d'impiego a tempo nell'ambito di un rapporto di servizio di diritto pubblico. Per lo scioglimento anticipato del rapporto di servizio si richiamano l'articolo 8 capoverso 3 lettera b e l'articolo 77 del regolamento degli impiegati (RS 172.221.104).

Art. 5

In base al «Concetto direttivo Esercito 95» (FF 1992 I 729) le operazioni per il mantenimento della pace fanno parte dei compiti dichiarati dell'esercito. Sarà opportuno tenerne debitamente conto nella regolamentazione concernente il computo delle missioni all'estero. Il nostro Consiglio regolerà quindi il computo delle missioni all'estero sulla durata del servizio militare obbligatorio a livello di ordinanza. Non può tuttavia essere previsto un conteggio più generoso

vista la necessità dell'esercito di adempiere altri compiti. Le nostre unità di milizia devono inoltre poter beneficiare delle esperienze fatte nell'ambito di operazioni per il mantenimento della pace. Il computo del servizio di formazione in Svizzera, nonché della metà del primo periodo d'intervento di sei mesi sulla durata del servizio militare obbligatorio sembra equo.

Art. 6

Le vostre Camere hanno già approvato questa regolamentazione in occasione delle consultazioni sulla revisione della legge sull'assicurazione militare (LAM, RS 833.1; CS: sessione autunnale 1991, Boll. Uff. 1991 p. 896; CN: sessione primaverile 1992, Boll. Uff. 1992 p. 488). Secondo il disegno relativo all'articolo 1 capoverso 1 LAM, tutti i partecipanti alle azioni della Confederazione per il mantenimento della pace devono beneficiare dell'assicurazione militare nella misura in cui il loro rapporto di servizio con la Confederazione sia di diritto pubblico, quindi anche in questo caso. Qualora entrasse in vigore successivamente alla LAM, l'articolo 6 della legge avrebbe carattere puramente dichiarativo.

Art. 7

Cfr. numero 522.6.

8 Conseguenze

81 Conseguenze per l'esercito

811 In generale

Grazie alla partecipazione ad operazioni per il mantenimento della pace mediante l'invio di caschi blu, il contributo fornito dall'esercito al promovimento della pace acquisisce maggior importanza. Esso adempie in tal modo parte del suo compito in materia di politica della sicurezza, aprendosi ulteriormente alla politica dinamica di pace del nostro Paese. La sua funzione di protezione in materia di politica della sicurezza è completata dalla dimensione dei buoni uffici e della solidarietà internazionale.

La collaborazione internazionale del nostro personale nell'ambito dell'ONU e della CSCE, nonché lo scambio di esperienze acquisite nell'ambito dell'istruzione, dell'esecuzione delle missioni e dell'equipaggiamento, offriranno nuovi impulsi al livello di conoscenze del nostro esercito di milizia. L'esperienza degli altri Stati che mettono truppe a disposizione lo conferma.

812 Conseguenze per il singolo milite

La prestazione di servizio in un contingente offrirà al milite uno spaccato dei metodi di lavoro dell'ONU o della CSCE e di altri contingenti, nonché delle condizioni di vita nel Paese ospitante. La conoscenza di condizioni di vita diverse aumenterà la sua adattabilità e la sua tolleranza.

82 Conseguenze a livello di personale**821 In generale**

Con la considerevole evoluzione del nostro contributo alle azioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, la nostra partecipazione in Namibia e nel Sahara occidentale, l'invio di osservatori militari, nonché ulteriori prestazioni del nostro Paese, il DFAE e il DMF si sono visti affidare un notevole carico di nuove mansioni (vedi allegato 3). Ne consegue un importante aumento del lavoro operativo ed amministrativo. In considerazione dei possibili sviluppi della nostra politica estera e di sicurezza, si può prevedere che questa tendenza perdurerà. Se la Svizzera mette inoltre truppe a disposizione dell'ONU o della CSCE, l'onere per il DFAE e il DMF sarà ancora più elevato.

822 Conseguenze a livello di personale per il DFAE

Il DFAE ha potuto finora affrontare le nuove mansioni affidategli senza dover aumentare il proprio organico. Nel frattempo si è però venuta a creare una situazione insostenibile in quanto numerosi compiti tradizionali, quali la coordinazione in materia di politica estera nell'ambito delle organizzazioni internazionali, sono stati fortemente trascurati. Con la creazione di truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace il DFAE si vedrà affidare un volume crescente di nuove mansioni, le quali richiederanno un potenziamento del personale. Si tratta segnatamente dell'assistenza permanente nelle relazioni con l'ONU e la CSCE, le quali andranno sviluppate in materia di salvaguardia della pace, nonché nelle relazioni con i ministeri degli affari esteri di altri Paesi che mettono truppe a disposizione (trattative con l'ONU in vista dell'integrazione delle truppe svizzere nelle formazioni dell'ONU e della CSCE, inquadramento internazionale degli interventi, relazioni pubbliche comprese, formazione ed organizzazione di conferenze in favore del campo politico-diplomatico, nonché collaborazione in seno ai gruppi di lavoro interdipartimentali e ai comitati direttivi, ecc.). Per poter affrontare queste nuove incombenze, il DFAE dovrà assumere tre nuovi collaboratori. Questi tre posti saranno integrati nella pianificazione dell'impiego del DFAE, prevista nel programma di legislatura 1992-95.

Il lavoro supplementare causato dal rilascio di passaporti diplomatici e di passaporti di servizio ai membri delle truppe svizzere richiederà il rinforzo del servizio del protocollo con un'unità di personale supplementare a partire dall'inizio del mandato.

823 Conseguenze a livello di personale per il DMF

Tutte le questioni operazionali attinenti ai futuri interventi, quali il reclutamento, la formazione e l'assistenza di un pool di personale, l'assunzione del personale, l'amministrazione del personale e la contabilità, la convocazione, la formazione, l'equipaggiamento, l'invio, l'assistenza logistica in loco saranno affidate al DMF. Attualmente il DMF è dotato unicamente di strutture che prevedono l'intervento di osservatori militari e di unità logistiche speciali, le quali

possono beneficiare di rinforzi temporanei. Affinché, oltre alle prestazioni correnti, possano essere fornite prestazioni ulteriori mediante un contingente di truppa, s'impone l'assunzione di 18 collaboratori supplementari. Durante la fase iniziale dovranno essere assunte sette persone a titolo permanente - che formeranno il «nucleo» -, e altre undici persone a titolo temporaneo. Questi collaboratori verranno ripartiti nei settori segretariato, personale, formazione, informazione, logistica, finanze e intervento. In fase di costituzione del contingente (creazione delle strutture amministrative e della formazione, reclutamento e formazione di un pool di personale, acquisizione e preparazione del materiale e dell'equipaggiamento), essi saranno pienamente occupati.

Se tra la fase di costituzione e l'intervento, oppure tra gli interventi successivi, dovesse intervenire un periodo d'attesa troppo prolungato, l'effettivo del «nucleo» potrebbe essere ridotto a cinque persone e il personale temporaneo licenziato.

Durante la fase di costituzione e la fase d'intervento si renderà necessaria l'assunzione di otto persone (personale IMG) per la manutenzione del materiale. In fase di attesa questo effettivo può venir limitato a due persone.

Per l'assunzione del personale necessario, il DMF ricorrerà, nella misura del possibile, al contingente di posti assegnatogli.

Organi amministrativi equivalenti di altri Stati che mettono contingenti a disposizione sono dotati di un effettivo nettamente più consistente.

83 Conseguenze finanziarie

831 In generale

Gli oneri finanziari per un contingente svizzero possono essere ripartiti in costi per la costituzione e costi per l'intervento. In linea di principio, l'insieme delle spese è a carico della Confederazione. È tuttavia presumibile che l'ONU rimborsi alcune prestazioni conformemente alle sue direttive.

Le considerazioni ed i calcoli seguenti presuppongono la costituzione e l'ingaggio di un contingente di 600 persone in due turni. I calcoli si basano su esperienze effettuate nel nostro Paese e all'estero (Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe, Stati nordici, ecc.).

I costi per la costituzione comprendono in particolare l'acquisto dell'equipaggiamento di base, la creazione di un centro di formazione, nonché le spese annuali ricorrenti e le spese concernenti il personale supplementare. Essi possono venir quantificati in maniera abbastanza precisa.

Gli oneri finanziari attinenti ad un eventuale intervento, invece, dipendono fondamentalmente dal tipo di missione, dalle caratteristiche geografiche e dalla durata del mandato.

832 Costi di costituzione

In base alle spiegazioni fornite nel numero 513, per quel che concerne gli armamenti, gran parte dell'equipaggiamento è già disponibile presso il nostro eser-

cito. L'equipaggiamento di base a disposizione ha un valore di 32 milioni di franchi. Da tale importo sono eventualmente esclusi i carri granatieri a ruote, disponibili soltanto in un secondo tempo. La costituzione di un contingente per interventi semplici presuppone l'impiego dei seguenti mezzi finanziari:

	In milioni di franchi
- Adattamento dell'equipaggiamento di base disponibile negli arsenali (vedi n. 513)	8,0
- Acquisto di equipaggiamento di base non disponibile negli arsenali (vedi n. 513)	26,0
- equipaggiamento di base generale	2,5
- containers	6,5
- materiale di condotta, di trasmissione e di osservazione	2,5
- servizi di trasporto	11,5
- materiale del genio	0,5
- materiale di sostegno e di manutenzione	1,5
- materiale sanitario	1,0
- Acquisto di equipaggiamento speciale (n. 513)	7,7
- Creazione di un centro di formazione (n. 532)	8,0
- Adattamento dell'infrastruttura di manutenzione presso l'Intendenza del materiale da guerra	7,6
- Mezzi d'informazione per l'amministrazione	0,4
- 18 raccordi LAN	0,3
Spese complessive per la costituzione di un contingente .	<u>58,0</u>

L'importo di 58 milioni di franchi risulta da una stima oculata, basata su condizioni favorevoli.

Tale importo non comprende i costi per eventuali riparazioni, la compensazione del rincaro fino alla fornitura del materiale, nonché gli imprevisti.

833 Costi annuali per intervento

Si tratta delle spese che si presentano soltanto in caso di intervento del contingente. Dal momento che le condizioni temporali e locali di un mandato esercitano un influsso determinante sugli oneri finanziari, le spese annuali possono essere valutate soltanto parzialmente.

L'accettazione di un mandato causa costi annuali di:

	In milioni di franchi
- Soldo durante l'intervento (fr. 20 in media per persona/giorno)	4,5
- Salari (fr. 75 000 in media per persona/anno)	45,0
- Vitto e alloggio	5,0
- Logistica (materiale: approvvigionamento e materiale di ricambio)	6,0

- Trasporti	6,0
- Noleggio di mezzi di trasporto (autoveicoli e aereogetti) .	4,0
- Riconoscimento	0,2
- Equipaggiamento speciale supplementare relativo al mandato (n. 513) e imprevisti	8,0
- Ulteriori spese infrastrutturali e amministrative del DFAE	<u>0,3</u>
Totale delle spese annuali	79,0

Queste spese vengono parzialmente rimborsate dall'ONU (vedi n. 836). L'ONU fornisce inoltre, nel corso dell'intervento, determinate prestazioni dirette, quali la distribuzione di carburante e di viveri, il servizio lavanderia, ecc. Anche le spese di trasporto durante gli interventi vanno generalmente a carico dell'ONU. I costi annuali subiscono così una diminuzione di 2 milioni di franchi circa. I costi annuali sono calcolati in base allo stato attuale delle conoscenze e dei prezzi. Le spese nell'ambito della CSCE non sono per ora valutabili.

834 Spese annuali supplementari

Le spese annuali ricorrenti a partire dalla costituzione del contingente si aggirano sui 18 milioni di franchi e sono ripartite come segue:

	In milioni di franchi
- 3 collaboratori per il DFAE	0,4
- Ulteriori costi d'infrastruttura e amministrativi per collaboratori	0,2
- 26 collaboratori per il DMF (di cui 18 nell'amministrazione e 8 nella manutenzione del materiale presso l'Intendenza del materiale da guerra)	3,0
- Spese per la propaganda, il reclutamento, le convocazioni, le visite mediche, mezzi generali d'insegnamento e mezzi ausiliari per la formazione, i relatori, il vitto e l'alloggio, gli insegnanti	8,0
- Costi di gestione e di manutenzione per il materiale e l'infrastruttura logistica	6,2
- Costi di gestione e di manutenzione per il centro di formazione	<u>0,2</u>
Totale delle spese annuali supplementari	18,0

Se dovessero intervenire periodi d'attesa conformemente al numero 823, i costi diminuirebbero di 1,1 milioni di franchi circa in seguito ad una riduzione di personale a cinque collaboratori (gestione del pool, reclutamento e informazione), nonché a due persone addette alla manutenzione del materiale.

L'istituzione di un contingente svizzero di caschi blu è prevista nel Programma di legislatura 1991-95 (FF 1992 III 1). Il finanziamento dell'insieme delle spese attinenti all'invio di truppe svizzere sarà regolato secondo i principi della legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (RS 611.0). I crediti necessari per la costituzione (n. 832) ed i costi annuali ricorrenti (n. 834) vengono integrati nel bilancio preventivo annuale.

Affinché i mezzi finanziari per l'intervento (n. 833) siano disponibili a tempo debito, dovranno venir stanziati, all'occorrenza, crediti supplementari prima che sia presa la decisione concernente l'intervento. Il finanziamento di un contingente non collima infatti con il regolare ritmo degli stanziamenti della Confederazione. Non sarebbe ragionevole iscrivere preventivamente crediti nel bilancio, basandosi su un valore approssimativo. L'inserimento di queste spese nel bilancio annuale sarebbe giustificato soltanto nel caso in cui un intervento, al momento della stesura, fosse imminente oppure molto probabile.

I crediti vengono iscritti sotto le voci su cui ricade la responsabilità per la costituzione e l'intervento del contingente. Deve rimanere garantita un'unità tra responsabilità operativa e finanziaria.

Tutti i crediti necessari all'organizzazione e all'intervento del contingente dovrebbero dunque figurare nel preventivo dell'Aggruppamento dello stato maggiore generale, sotto rubriche non ancora definite. Da questa regolamentazione sono esclusi i costi del personale per i collaboratori supplementari previsti per il DFAE, i quali saranno finanziati mediante i crediti del personale ed i crediti per spese d'infrastruttura e amministrative del DFAE, nonché le spese per l'acquisto di materiale e per gli investimenti in materia di costruzioni, i quali rientrano sotto le spese d'armamento.

836 Ripartizione dei costi

I costi effettivi di un'operazione di mantenimento della pace sono determinati dal genere e dalla portata del mandato. L'ONU redige ogni volta un bilancio. Il finanziamento avviene generalmente mediante contributi versati dagli Stati membri in base ad una scala di ripartizione e/o tramite contributi supplementari volontari.

Gli Stati che mettono truppe a disposizione, inoltre, assumono totalmente o parzialmente determinate spese. L'ONU versa un'indennità di 950 dollari per uomo e mese. Gli Stati che mettono truppe a disposizione devono sopportare le spese supplementari. I costi per il trasporto nella zona dell'intervento, nonché il trasporto di ritorno, a missione compiuta, sono sostenuti dall'ONU. L'ONU corrisponde un indennizzo per la fornitura di materiale, oppure acquista lo stesso dallo Stato che l'ha fornito. Nel corso dell'operazione, l'ONU offre determinate prestazioni dirette, quali la distribuzione gratuita di carburante e di viveri, il servizio lavanderia, ecc.

L'esperienza dimostra che l'ONU rimborsa all'incirca il 10-20 per cento dei costi operativi sostenuti. Lo Stato che mette un contingente a disposizione deve

dunque creare, sin dall'inizio di un'azione, una base finanziaria sufficiente in vista dell'intervento.

Le modalità di rimborso della CSCE non sono finora ancora note.

9 Fasi della realizzazione

Nel caso di un decorso ottimale della procedura (stanziamento dei crediti, iter parlamentare spedito, nessun referendum), un primo contingente svizzero potrebbe essere pronto verso la fine del 1994.

91 Preparativi

Non appena il termine di referendum sarà scaduto, avrà inizio la fase dei preparativi.

92 Strutture amministrative

Contemporaneamente all'inizio del reclutamento e della formazione, si procederà all'approntamento delle strutture amministrative (v. n. 54) e all'assunzione del personale necessario (v. n. 82). Allo stesso tempo dovranno essere allestiti i locali di lavoro indispensabili.

La realizzazione richiederà un anno circa a partire dall'entrata in vigore delle basi legali.

93 Formazione del corpo insegnante e allestimento del centro di formazione

Per ragioni di tempo, la formazione del corpo insegnante (v. n. 533) dovrà iniziare contemporaneamente all'entrata in vigore delle basi legali. Altri Stati che forniscono truppe si sono dichiarati disponibili ad offrirci, nella fase iniziale, personale istruttore esperto.

L'allestimento di un centro di formazione (v. n. 532) dovrà avvenire immediatamente.

94 Reclutamento

Si procederà al reclutamento (v. n. 512) non appena la legge sarà entrata in vigore.

95 Preparazione dell'equipaggiamento

Se un primo contingente dovrà essere operativo entro la fine del 1994, l'equipaggiamento dovrà essere preparato entro un limite di tempo molto ristretto.

Attualmente non si pone ancora la questione riguardante l'opportunità e i tempi entro i quali andrà ampliata la portata dei mezzi messi a disposizione nella fase iniziale. Se ne discuterà alla luce delle esigenze dell'ONU e della CSCE in fatto di truppe, delle esperienze acquisite, nonché delle nostre possibilità in materia di personale, di finanze e di materiale. Ve ne riferiremo in ogni caso e vi sottoporremo eventuali proposte in tempo utile.

10 Programma di legislatura

Il disegno è preannunciato nel rapporto concernente il programma di legislatura 1991-95 (FF 1992 III 1, n. III/3.1.1).

11 Basi giuridiche

11.1 Costituzionalità

L'invio di truppe per operazioni di mantenimento della pace è fondamentalmente compatibile con l'articolo 18 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) che sancisce l'obbligatorietà al servizio militare (cfr. inoltre l'art. 116 cpv. 4 OM e FF 1983 II 446). Dal momento che le leggi concernenti l'organizzazione dell'esercito emanano dalla Confederazione (art. 20 Cost.), la stessa può promulgare le disposizioni necessarie all'invio di truppe di caschi blu. D'altronde, un siffatto intervento – come del resto avviene per la partecipazione ad azioni di mantenimento della pace – è di competenza della Confederazione conformemente all'articolo 8 Cost. Giusta l'articolo 85 numero 5 e l'articolo 102 numero 8 Cost., l'Assemblea federale ed il Consiglio federale si ripartiscono queste competenze di politica estera. L'Assemblea federale partecipa alla definizione dei principi legali concernenti le truppe di caschi blu. Essa determina, mediante l'approvazione dei crediti necessari, il budget relativo all'intervento delle truppe svizzere. Quale organo di controllo, accerta l'opportunità delle operazioni svizzere. Al nostro Consiglio compete l'implementazione della politica svizzera nell'ambito delle azioni di mantenimento della pace. Concorderemo dunque con l'ONU e la CSCE la forma, la portata e la durata della partecipazione alle singole operazioni.

11.2 Forma della base giuridica

La base giuridica relativa all'invio di truppe svizzere di caschi blu dovrà essere data da una legge federale per i seguenti motivi:

- a. non si tratta di decidere su una singola azione, bensì di creare – in modo generale e astratto – il quadro per molteplici partecipazioni future;
- b. il nostro Collegio ha la facoltà di stipulare trattati di diritto internazionale pubblico di tale portata soltanto nella misura in cui disponga espressamente di una delega formulata in un testo di legge;
- c. gli ambiti principali devono essere regolati dal legislatore.

Questa base legale ci consentirà di stipulare gli accordi necessari in tempo utile e di disporre i preparativi a livello nazionale, nonché di decidere le modalità, la portata, il proseguimento o l'interruzione anticipata della partecipazione.

5310

Abbreviazioni

AC	- atomico-chimico
CGF	- Corpo della guardia delle fortificazioni
CSCE	- Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa
DFAE	- Dipartimento federale degli affari esteri
DMF	- Dipartimento militare federale
GAAC	- Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
IMG	- Intendenza del materiale da guerra
MINURSO	- Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un Referendum au Sahara occidental = Missione delle Nazioni Unite per lo svolgimento di un referendum nel Sahara occidentale
NNSC	- Neutral Nations Supervisory Commission = Commissione neutra di sorveglianza dell'armistizio in Corea
OM	- Legge federale sull'organizzazione militare
ONU	- Organizzazione delle Nazioni Unite
UNDOF	- United Nations Disengagement Observer Force = Forza delle Nazioni Unite incaricata dello sgombero delle truppe sul Golan
UNFICYP	- United Nations Force in Cyprus = Forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro
UNIFIL	- United Nations Interim Force in Lebanon = Forza interinale delle Nazioni Unite in Libano
UNPROFOR	- United Nations Protection Force = Forza di protezione delle Nazioni Unite nella ex-Jugoslavia
UNTAG	- United Nations Transition Assistance Group = Gruppo d'assistenza delle Nazioni Unite per il periodo di transizione in Namibia
UNTSO	- United Nations Truce Supervision Organisation = Organizzazione delle Nazioni Unite per la sorveglianza dell'armistizio nel Vicino Oriente
US\$	- dollari americani

1. Operazioni di mantenimento della pace dell'ONU (Stato al 1° giugno 1992)

Allegato I

1.1 Operazioni concluse

Definizione	Durata	Mandato	Luogo/Zona	Massimo effettivi ingaggiati	Costo in mio di US\$
Forze d'urgenza delle Nazioni Unite (UNEF I)	da novembre 1956 a giugno 1967	Sorveglianza della sospensione delle ostilità nonché del ritiro delle truppe francesi, inglesi ed israeliane dal territorio nazionale egiziano; in seguito appostamento tra le truppe egiziane e quelle israeliane	Regione del Canale di Suez, in seguito lungo la linea di demarcazione nella regione di Gaza e lungo la frontiera internazionale nel Sinai	6073 (feb. 1957)	214,2
Gruppo d'osservazione delle Nazioni Unite in Libano (UNOGIL)	dal 12 giugno al 9 dicembre 1958	Sorveglianza della frontiera libanese	Frontiera libano-siriana	591 (nov. 1958)	3,7
Operazione delle Nazioni Unite in Congo (ONUC)	dal 15 luglio 1960 al 30 giugno 1964	Garanzia del ritiro delle truppe belghe e contributo al mantenimento dell'ordine; in seguito preservazione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica del Congo e ostacolazione della guerra civile	Zaire (ex-Repubblica del Congo)	19 828 (lug. 1961)	400,1
Forza di sicurezza delle Nazioni Unite in Papua-Nuova Guinea (West Irian) (UNSF)	dal 3 ottobre 1962 al 30 aprile 1963	Mantenimento della pace e della sicurezza in un territorio temporaneamente sotto l'autorità delle Nazioni Unite	Papua-Nuova Guinea (ex West Irian)	1576	Costi sostenuti in parti uguali da Indonesia e Paesi Bassi

Definizione	Durata	Mandato	Luogo/Zona	Massimo effettivi ingaggiati	Costo in mio di US\$
Missione d'osservazione delle Nazioni Unite nello Yemen (UNYOM)	dal 4 luglio 1963 al 4 settembre 1964	Osservare l'applicazione e garantire il rispetto del trattato di evacuazione sottoscritto dall'Arabia Saudita e dalla Repubblica Araba Unita	Yemen	189	1,8
Missione del Rappresentante del Segretario generale nella Repubblica dominicana (DOMREP)	dal 15 maggio 1965 al 22 ottobre 1966	Sorveglianza della situazione e denuncia delle violazioni dell'armistizio	Repubblica dominicana	2	0,28
Missione d'osservazione delle Nazioni Unite per l'India e il Pakistan (UNIPOM)	dal 23 settembre 1965 al 22 marzo 1966	Sorveglianza dell'armistizio lungo la frontiera tra l'India e il Pakistan, fatta eccezione per gli Stati di Jammu e Kashmir	Frontiera indo-pachistana tra il Kashmir e il mare Arabico	96 (ott. 1965)	1,7
Forza d'urgenza delle Nazioni Unite (UNEF II)	dal 25 ottobre 1973 al 24 luglio 1979	Sorveglianza dell'armistizio tra Israele e l'Egitto, costituzione di una zona-tampone	Regione del Canale di Suez e penisola del Sinai	6973 (feb. 1974)	446,5
Gruppo d'assistenza delle Nazioni Unite per il periodo di transizione (UNTAG)	dal 1° aprile 1989 al 21 marzo 1990	Svolgimento delle elezioni e garanzia della transizione verso l'indipendenza della Namibia	Namibia e Angola	4493 (nov. 1989)	383,5
Missione di buoni uffici delle Nazioni Unite in Afghanistan e in Pakistan (UNGOMAP)	dal 15 maggio 1988 al 15 marzo 1990	Costatazione di eventuali violazioni degli accordi stipulati tra l'Afghanistan e il Pakistan	Frontiera tra l'Afghanistan e il Pakistan	50 (mag. 1988)	14,0

Definizione	Durata	Mandato	Luogo/Zona	Massimo effettivi ingaggiati	Costo in mio di US\$
Organismo delle Nazioni Unite per la sorveglianza delle elezioni ad Haiti (ONUVEH)	dal 5 ottobre 1990 al 27 gennaio 1991	Sorveglianza delle elezioni ad Haiti	Haiti	350	12
Missione di verifica delle Nazioni Unite in Angola (UNAVEM I)	dal 3 gennaio 1989 al 22 luglio 1991	Sorveglianza del ritiro delle truppe cubane in Angola	Angola	70 (dic. 1989)	16
Gruppo di osservatori militari delle Nazioni Unite in Iran e in Iraq (UNIIMOG)	dal 20 agosto 1988 al 28 febbraio 1991	Sorveglianza dell'armistizio tra Iran e Iraq nonché del ritiro delle truppe verso le frontiere internazionali	Frontiera Iran/Iraq	399 (giu. 1990)	200
Gruppo di osservatori delle Nazioni Unite in America centrale (ONUCA)	dal 7 dicembre 1989 al 17 gennaio 1992	Sorveglianza della smobilitazione, dell'armistizio e del processo elettorale	America centrale	1098 (mag. 1990)	91

1.2 Operazioni in corso

Definizione	Inizio	Mandato	Luogo/Zona	Effettivi ingaggiati	Costi 1991 Budget 1992 in mio di US\$
Organismo delle Nazioni Unite per la sorveglianza dell'armistizio (UNTSO)	11 giugno 1948	Sorveglianza dell'armistizio in Palestina; sorveglianza dell'armistizio nella regione del Canale di Suez e sulle alture del Golan in seguito alla guerra arabo-israeliana del 1976; oggi l'UNTSO offre un appoggio alla UNDOF e alla UNIFIL	Attualmente frontiera israelo-siriana, israelo-libanese, Sinai e Beirut	300	1991: 27 1992: 31,5

Definizione	Inizio	Mandato	Luogo/Zona	Effettivi ingaggiati	Costi 1991 Budget 1992 in mio di US\$
Gruppo di osservatori militari delle Nazioni Unite in India e Pakistan (UNMOGIP)	24 gennaio 1949	Sorveglianza dell'armistizio tra India e Pakistan nelle provincie di Jammu e del Kashmir	Frontiera tra le province Jammu/Kashmir e il Pakistan	40	1991: 4,5 1992: 5,6
Forza delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace a Cipro (UNFICYP)	27 marzo 1964	Ostacolazione della ripresa del conflitto e contributo al mantenimento dell'ordine. Sorveglianza dell'armistizio del 1974 e occupazione di una zona-tampone tra le due parti coinvolte nel conflitto	Cipro	2200	1991: 30,8 1992: 30,8
Forza delle Nazioni Unite incaricata dello sgombero delle truppe (UNDOF)	3 giugno 1974	Sorveglianza dell'armistizio tra Siria e Israele; creazione di una zona-tampone tra le truppe siriane e israeliane	Altire del Golan	1300	1991: 41,4 1992: 42,8
Forza interinale delle Nazioni Unite in Libano (UNIFIL)	19 marzo 1978	Garanzia del ritiro delle truppe israeliane dal Libano meridionale, aiutare il governo libanese a ristabilire la propria autorità in questa regione	Libano meridionale	5800	1991: 153,5 1992: 153,3
Missione d'osservazione delle Nazioni Unite in Iraq/Kuwait (UNIKOM)	9 aprile 1991	Sorveglianza della zona smilitarizzata lungo la frontiera tra l'Iraq e il Kuwait e il braccio di mare Khor Abdullah	Zona di frontiera Iraq/Kuwait	549	1991: 67 1992: 67,2
Missione delle Nazioni Unite per lo svolgimento di un referendum nel Sahara occidentale (MINURSO)	29 aprile 1991	Indizione di un referendum e sorveglianza dell'armistizio	Sahara occidentale	375	1991: 52,8 1992: 45,7

Definizione	Inizio	Mandato	Luogo/Zona	Effettivi ingaggiati	Costi 1991 Budget 1992 in mio di US\$
Missione d'osservazione delle Nazioni Unite a El Salvador (ONUSAL)	20 maggio 1991	Verifica del rispetto dei diritti dell'uomo secondo gli accordi di San José; sorveglianza degli accordi di Città del Messico, in particolare dell'armistizio	El Salvador	543	1991: 10,1 1992: 39
Missione di verifica delle Nazioni Unite in Angola (UNAVEM II)	30 maggio 1991	Vigilanza sull'applicazione del trattato di pace di Lisbona e dell'armistizio; invio di osservatori per lo svolgimento delle elezioni	Angola	440	1991: 49,5 1992: 61,6
Forza di protezione delle Nazioni Unite (UNPROFOR)	21 febbraio 1992	Sorveglianza dell'armistizio, della smilitarizzazione e del disarmo, controllo delle quattro zone di protezione ONU	ex-Jugoslavia; Croazia	13 870 (autorizzati)	1992: 607
Amministrazione di transizione in Cambogia (UNTAC)	28 febbraio 1992	Esecuzione dell'accordo di pace di Parigi, assunzione di funzioni dell'amministrazione civile, preparativi per le elezioni, sorveglianza dell'armistizio	Cambogia	19 500 (autorizzati)	1992: 979,7
Operazione ONU in Somalia (ONUSOM)	24 aprile 1992	Sorveglianza dell'armistizio, sorveglianza della distribuzione degli aiuti umanitari	Somalia	50-500 (proposti)	1992: 23

**Prestazioni fornite da diversi Paesi nell'ambito delle operazioni
 di mantenimento della pace nel 1991**

(contributi in milioni di franchi)

	Contributi obbligatori	Altri contributi	Totale	Contributi complessivi in % rispetto al PNL
Finlandia	2,85	73,7	76,55	0,04
Norvegia	5,5	107,5	113	0,07
Svezia	7,6	64,5	72,1	0,04
Austria	5,95	60,6	66,55	0,05
Svizzera	—	34,7	34,7	0,01

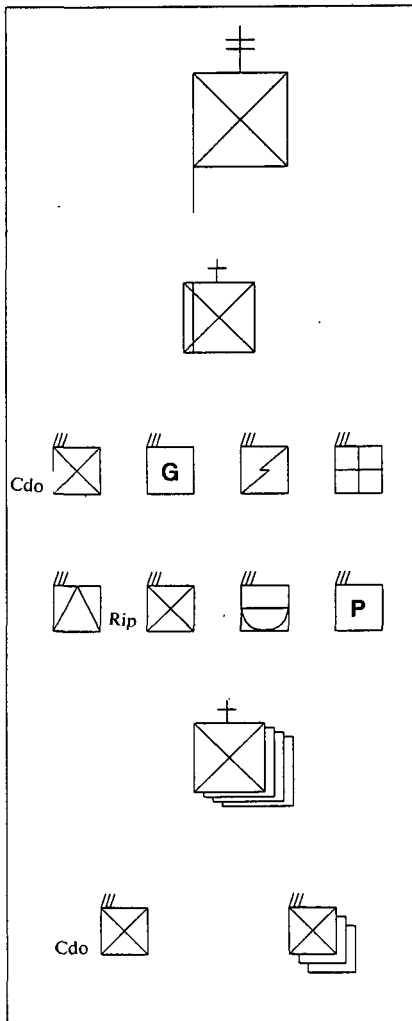
Contributi della Svizzera ad operazioni di mantenimento della pace

Organizzazione	Natura del contributo	Durata	Importo totale in fr.	Budget 1992 in fr.
UNEF I (Sinai)	Trasporto di truppe e di materiale	1956	1 500 000	
ONUC (Congo)	Messa a disposizione di trasporti, di medici e di tecnici	1960-1964	11 300 000	
UNTAG (Namibia)	Unità sanitaria/osservatori elettorali	1989-1990	30 942 000	
UNIIMOG (Iran-Iraq)	- Aereo con equipaggio - Missione di ricognizione medica	1988-1991 1989	6 625 740 16 000	
Diverse organizzazioni ONU	Finanziamento di decodificatori per l'istituzione di un sistema di comunicazione tra le diverse operazioni di mantenimento della pace	1984-1990	1 683 850	
Mali-Burkina Faso	Fornitura di materiale geodetico per la demarcazione delle frontiere	1989	600 000	
ONUEN (Nicaragua)	Contributo finanziario alla formazione di osservatori elettorali	1989	170 000	
UNGOMAP (Afghanistan)	Messa a disposizione di un aereo per missioni di ricognizione	1988	168 000	
ONUVEH (Haiti)	Osservatori elettorali	1990-1991	120 000	
Commissione neutra di sorveglianza in Corea (NNSC)	Delegazione di ufficiali (oggi)	dal 1953	25 858 652	1 097 650
UNFICYP (Cipro)	Contributi volontari annuali	dal 1964	31 028 500	3 000 000

Organizzazione	Natura del contributo	Durata	Importo totale in fr.	Budget 1992 in fr.
UNTSO (Vicino Oriente)	<ul style="list-style-type: none"> - aereo con equipaggio - 5 osservatori militari - formazione in materia di sicurezza - rivelatori per il controllo dei bagagli 	dal 1967 dal 1990 1990 e 1991 1992	56 289 741 2 206 000 100 000	4 200 000 1 900 000 600 000
UNIFIL (Libano meridionale)	<ul style="list-style-type: none"> - contributi volontari annuali - finanziamento di un piccolo impianto di depurazione 	dal 1988 1989	9 500 000 87 000	2 500 000
MINURSO (Sahara occidentale)	<ul style="list-style-type: none"> - Messa a disposizione di un aereo per missione di ricognizione - Messa a disposizione di un aereo e due esperti per missione tecnica - Unità sanitaria - Osservatori elettorali - Rimpatrio di rifugiati 	1987 1990 dal 1991 1991	112 000 202 000 15 600 000 100 000 4 000 000	22 300 000 650 000
Diverse organizzazioni dell'ONU	Finanziamento di un servizio di ambulanza per il rimpatrio di partecipanti alle operazioni di mantenimento della pace feriti o ammalati per mezzo della REGA	dal 1989	920 000	1 000 000
UNIKOM (Iraq, Kuwait)	Messa a disposizione di aerei con equipaggio	dal 1991	1 400 000	2 000 000
UNSCOM (Commissione speciale disarmo dell'Iraq)	Esperti B+C	dal 1991	10 000	140 000
Diverse organizzazioni	Buoni uffici	dal 1991	700 000	1 300 000

Struttura ipotizzabile di un contingente svizzero in favore di azioni per il mantenimento della pace

Ordine di battaglia



Effettivi

Contingente CH	600
Stato maggiore di battaglione	10
Compagnia di stato maggiore	198
- sezione di comando	18
- sezione zappatori	28
- sezione trasmissione	22
- sezione sanitaria	19
- sezione sostegno	31
- sezione riparazione	31
- sezione trasporto	27
- sezione gendarmeria dell'esercito	22
Compagnia d'intervento (x 4) ciascuna	98
- sezione di comando ciascuna	14
- sezione d'intervento (x 3) ciascuna	28

Legge federale concernente le truppe svizzere per operazioni di mantenimento della pace (LOMP)

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista la competenza della Confederazione in materia di politica estera;

visto l'articolo 20 della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 24 agosto 1992¹⁾,

decreta:

Sezione 1: Principi

Art. 1 Truppe svizzere

¹ Il Consiglio federale può costituire truppe da mettere a disposizione delle Nazioni Unite e della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) per operazioni di mantenimento della pace (truppe svizzere).

² Esso ne determina l'effettivo e la composizione.

Art. 2 Condizioni d'impiego delle truppe

¹ Il Consiglio federale è autorizzato a concludere, di moto proprio, convenzioni concernenti l'impiego di truppe svizzere con le Nazioni Unite e nell'ambito della CSCE, a condizione che:

- a. tutte le parti direttamente interessate al conflitto vi acconsentano;
- b. le Nazioni Unite o la CSCE garantiscano che le truppe assumano un atteggiamento imparziale e facciano uso delle armi unicamente in caso di legittima difesa e
- c. sia salvo il diritto del Consiglio federale di ritirare le truppe svizzere in qualsiasi momento.

² Per questioni di natura tecnica o amministrativa, il Consiglio federale può delegare questa sua competenza al Dipartimento federale degli affari esteri o al Dipartimento militare federale.

³ Il Consiglio federale informa regolarmente l'Assemblea federale sulle convenzioni da esso concluse con le Nazioni Unite e nell'ambito della CSCE conformemente al capoverso 1.

¹⁾ FF 1992 V 897

Sezione 2: Statuto dei membri delle truppe svizzere

Art. 3 Volontarietà

¹ Possono far parte delle truppe svizzere soltanto i militi.

² L'arruolamento è volontario.

Art. 4 Rapporti di servizio

¹ Per la formazione in Svizzera e il servizio, la Confederazione conclude con i membri delle truppe svizzere un contratto di diritto pubblico secondo l'articolo 62 dell'ordinamento dei funzionari del 30 giugno 1927¹⁾.

² Il Consiglio federale emana le disposizioni esecutive.

³ Il Consiglio federale emana il regolamento di servizio, che disciplina in particolare i settori seguenti:

- a. scopo, necessità e struttura delle truppe svizzere;
- b. prescrizioni generali di servizio;
- c. procedura in caso di azione giudiziaria;
- d. procedura disciplinare.

Art. 5 Computo sull'obbligo di prestare servizio

¹ I giorni di formazione in Svizzera e una parte del servizio sono computati sull'obbligo di prestare servizio.

² Il Consiglio federale disciplina i particolari.

Art. 6 Assicurazione militare

I membri delle truppe svizzere sono assicurati conformemente alla legge federale del 20 settembre 1949²⁾ sull'assicurazione militare.

Art. 7 Responsabilità penale

¹ I membri delle truppe svizzere sottostanno al diritto penale militare:

- a. durante il servizio;
- b. fuori del servizio, per quanto riguarda i loro doveri di servizio e le loro funzioni di servizio o
- c. se portano l'uniforme.

² Oltre alle sanzioni disciplinari previste dal Codice penale militare³⁾ (art. 184 segg.), il Consiglio federale può prevedere nel regolamento di servizio delle truppe svizzere le seguenti sanzioni disciplinari:

¹⁾ RS 172.221.10

²⁾ RS 833.1

³⁾ RS 321.0

- a. privazione della libera uscita;
- b. multa.

Sezione 3: Referendum ed entrata in vigore

Art. 8

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

5311