

Progetto di rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera

Risultati dell'indagine conoscitiva svoltasi dal 19 aprile al 28 maggio 2010

7 giugno 2010

INDICE

A	Introduzione	1
B	Elenco dei destinatari dell'indagine conoscitiva	1
C	Risultati e valutazione dell'indagine conoscitiva	5

A. Introduzione

Il 14 aprile 2010 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di eseguire un'indagine conoscitiva relativa al progetto di rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera. L'indagine conoscitiva è stata avviata il 19 aprile 2010 ed è durata fino al 28 maggio 2010. I partecipanti hanno potuto esprimersi per scritto o verbalmente in merito al progetto di rapporto. Le audizioni nel quadro dell'indagine conoscitiva hanno avuto luogo il 25 e 27 maggio 2010.

87 destinatari hanno ricevuto l'invito a partecipare all'indagine conoscitiva; 52 hanno partecipato all'indagine conoscitiva, 13 dei quali si sono espressi verbalmente.

B. Elenco dei destinatari dell'indagine conoscitiva

Cantoni

Sono stati invitati tutti i consiglieri di Stato competenti (dipartimenti / direzioni della sicurezza, degli affari militari, della protezione della popolazione, della polizia, della giustizia), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e la Conferenza dei direttori cantonali degli affari militari e della protezione civile (CDMP).

26 Cantoni, la CDDGP e la CDMP si sono espressi in merito al progetto di rapporto.

Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

(hanno partecipato all'indagine conoscitiva, esprimendosi per scritto e/o verbalmente)*

BDP Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz

PBD Parti Bourgeois-Démocratique Suisse

PBD Partito borghese democratico svizzero

CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz

PDC Parti démocrate-chrétien suisse

PPD Partito popolare democratico svizzero

PCD Partida cristiandemocrata svizra

FDP Die Liberalen *

PLR Les Libéraux-Radicaux

PLR I Liberali

PLD Ils Liberals

SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz *

PS Parti socialiste suisse

PS Partito socialista svizzero

PS Partida socialdemocrata da la Svizra

SVP Schweizerische Volkspartei *

UDC Union Démocratique du Centre

UDC Unione Democratica di Centro

PPS Partida Populara Svizra

CSP Christlich-soziale Partei

PCS Parti chrétien-social

PCS Partito cristiano sociale

PCS Partida cristian-sociala

EDU Eidgenössisch-Demokratische Union *

UDF Union Démocratique Fédérale

UDF Unione Democratica Federale

EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz

PEV Parti évangélique suisse

PEV Partito evangelico svizzero

PEV Partida evangelica da la Svizra

Grüne Partei der Schweiz *

Les Verts Parti écologiste suisse

I Verdi Partito ecologista svizzero

La Verda Partida ecologica svizra

GB Grünes Bündnis

AVeS: Alliance Verte et Sociale

AVeS: Alleanza Verde e Sociale

Grünliberale Partei Schweiz

Parti vert-libéral Suisse

Partito verde liberale

Lega dei Ticinesi

PdAS Partei der Arbeit der Schweiz

PST Parti suisse du Travail – POP

PSdL Partito svizzero del Lavoro

PSdL Partida svizra da la lavur

Alternative Kanton Zug

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

(hanno partecipato all'indagine conoscitiva, esprimendosi per scritto e/o verbalmente)*

economiesuisse *

Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss business federation

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

Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori

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

Interessierte Organisationen / Organisations concernés / Ambienti interessati

(hanno partecipato all'indagine conoscitiva, esprimendosi per scritto e/o verbalmente)*

- Aktion Aktivdienst
- alliance F - Bund Schweizerischer Frauenorganisationen
- ASNI - Azione per una Svizzera neutrale e indipendente *
- AWM - Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee
- Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
- mcp – Movimento Cristiano per la Pace *
- Chance Schweiz - Arbeitskreis für Sicherheitsfragen *
- Coordinazione svizzera dei pompieri (CSP)*
- Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik (GCSP)
- Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE) *
- Hauseigentümergeverband Schweiz (HEV)
- Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement
- Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS)
- Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und -direktoren (KSPD)
- Konferenz der Verantwortlichen für Militär, Bevölkerungs- und Zivilschutz
- Conferenza nazionale delle associazioni mantello militari (CNAM)
- Nationale Plattform Naturgefahren PLANAT
- Nebs - Neue Europäische Bewegung Schweiz
- Pro Militia – Associazione di ex militari e di militari incorporati dell'Esercito svizzero *
- Commissione PSO *
- Römisch-Katholische Kirche der Schweiz / Schweizerische Bischofskonferenz
- Associazione svizzera di politica estera (ASPE) *

- Società svizzera degli ufficiali (SSU) *
- Federazione delle chiese evangeliche della Svizzera (SEK) *
- Associazione svizzera dei sottufficiali (ASSU) *
- Schweizerischer Zivilschutzverband
- Swissmem - Industria meccanica, elettrotecnica e metallurgica svizzera *
- Swisspeace
- Federazione svizzera dei pompieri (FSP) *
- Federazione svizzera dei funzionari di polizia (FSFP) *
- Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (VSWW)

Altri pareri:

- Fédération des Entreprises Romandes (FER)*
- Gruppo P. Arbenz, J. Feldmann, R. Friedrich, J. Gut, R. Läubli, B. Lezzi *
- Vereinigung Schweizerischer Berufsfeuerwehren (VSBF) *

C. Risultati e valutazione dell'indagine conoscitiva

Valutazione complessiva

Il progetto di nuovo rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera è valutato complessivamente in maniera molto varia: i pareri spaziano dall'approvazione pressoché totale al rifiuto totale della presente versione. La tabella che segue offre una panoramica della ripartizione dei pareri per quanto riguarda la valutazione complessiva del rapporto:

Valutazione	Partecipanti	Numero
D'accordo con la quasi totalità del rapporto	BL, BS, AI, AR, BE, FR, GL, GR, LU, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, ZG, CDMP, CDDGP	19
D'accordo con la maggior parte del rapporto	AG, GE, JU, NE, NW, UR, VS, ZH, PPD, FER, Commissione PSO, SAG/economiesuisse, ASPE, SEK, USAM, SSU, ASSU, swissmem	18
Parzialmente d'accordo	PLR, UDC, Chance Schweiz, CSP, FSP, USS, VSBF, FSFP	8
Rifiuto della maggior parte del rapporto	Verdi, PS, mcp	3
Rifiuto totale del rapporto	VD, ASNI, GSsE, Pro Militia	4

Una chiara maggioranza dei partecipanti approva la quasi totalità o almeno la maggior parte del progetto di rapporto. Al primo gruppo appartengono la maggioranza dei Cantoni e le due conferenze specialistiche dei direttori cantonali, le quali sono state coinvolte anche nell'elaborazione del rapporto. I rimanenti Cantoni, a eccezione del Cantone di Vaud, approvano almeno la maggior parte del progetto di rapporto. Per quanto riguarda i partiti politici, il PPD è quello che si esprime in maniera più positiva sul rapporto, mentre PLR e UDC sono parzialmente d'accordo ma chiedono considerevoli correzioni; PS e Verdi rifiutano la maggior parte del rapporto e chiedono una rielaborazione globale. Il progetto di rapporto nella sua presente versione è totalmente rifiutato soltanto dal Cantone di Vaud, dall'ASNI, dal GSsE e da Pro Militia.

L'indagine conoscitiva ha evidenziato che la critica a livello di contenuti si concentra su singoli aspetti del progetto di rapporto, ma che l'illustrazione di un gran numero di temi è ampiamente

incontestata. Tra le parti meno controverse del rapporto, che hanno beneficiato dell'approvazione della grande maggioranza dei partecipanti, figurano l'analisi delle tendenze e del contesto in materia di politica di sicurezza della Svizzera, la definizione della politica di sicurezza svizzera, dei suoi interessi e dei suoi obiettivi, l'idea della continuazione dell'attuale strategia in materia di politica di sicurezza, l'ulteriore sviluppo della cooperazione nel Paese mediante la creazione di una Rete integrata Svizzera per la sicurezza e di un pertinente meccanismo di consultazione e coordinamento nonché l'illustrazione della maggior parte degli strumenti di politica di sicurezza (politica estera, politica economica, servizio informazioni, polizia). Anche la descrizione delle minacce e dei pericoli in materia di politica di sicurezza è valutata positivamente dalla maggioranza; in questo contesto tuttavia un numero considerevole di partecipanti critica il fatto che l'esposizione rimane di carattere descrittivo e la ponderazione è troppo poco pregnante; di conseguenza non è possibile alcuna deduzione diretta per la strutturazione dei singoli strumenti in materia di politica di sicurezza. La maggior parte delle obiezioni si concentra sul capitolo relativo all'esercito, nel quale si critica in particolare la delimitazione troppo poco precisa delle competenze e della ripartizione dei compiti tra polizia ed esercito, il concetto di potenziamento su cui si basa il compito di difesa e la carente concretezza per quanto riguarda l'ulteriore sviluppo dell'esercito. Inoltre, soprattutto da parte dei Cantoni, ma anche di determinati partiti e organizzazioni, sono criticate le considerazioni relative al servizio civile, in particolare il fatto che esso venga ora menzionato come uno strumento autonomo in materia di politica di sicurezza.

Sintesi dei risultati

Nel seguito sono riassunti i risultati dell'indagine conoscitiva per quanto riguarda i singoli capitoli del progetto di rapporto.

1. Introduzione, definizione di politica di sicurezza

Il capitolo introduttivo non è praticamente contestato. La definizione del termine «politica di sicurezza» è ampiamente accettata; un'ampia maggioranza considera positivamente in particolare il coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni; soltanto una piccola minoranza critica l'estensione della nozione di «sicurezza» utilizzata nel rapporto. Alcuni partecipanti giudicano di entità eccessiva le osservazioni relative alle questioni giuridiche.

2. La situazione

L'analisi delle *tendenze* essenziali non è praticamente messa in discussione; la grande maggioranza considera pertinente e globale l'esposizione. Anche per quanto riguarda *le minacce e i pericoli*, una grande maggioranza è dell'opinione che corrispondano alla realtà; tuttavia un considerevole numero di partecipanti chiede l'integrazione di una o più minacce e pericoli supplementari, per esempio i disordini interni, l'evoluzione demografica, la scarsità di materie prime, le migrazioni, il cambiamento climatico, la povertà. (La maggior parte di tali minacce e pericoli – l'evoluzione demografica, la scarsità di risorse, le migrazioni e il cambiamento climatico – o figurano nel rapporto tra le minacce e i pericoli indiretti o vengono almeno discussi, indicando anche perché sono trattati in questo modo.) Un considerevole numero di partecipanti è inoltre del parere che si è tenuto conto in misura troppo limitata della problematica degli attacchi e della criminalità cibernetica. Soprattutto da parte dei Cantoni si propone che anche gli attacchi perpetrati da attori non statali – nella misura in cui ricorrono a mezzi militari – siano considerati attacchi militari. Le critiche all'analisi della minaccia si riferiscono soprattutto al fatto che essa non va oltre un'esposizione descrittiva e che inoltre non vi è alcuna definizione chiara delle priorità e di conseguenza non sono possibili conclusioni chiare in merito ai compiti e alla ripartizione delle risorse tra i singoli strumenti in materia di sicurezza. Molte critiche ha incontrato la matrice per la rappresentazione della probabilità e dell'entità dei danni delle singole minacce e dei singoli pericoli; essa sarebbe troppo sommaria e in parte non comprensibile. Le considerazioni relative alla *vulnerabilità della Svizzera* sono complessivamente considerate corrette e importanti; anche in questo caso numerosi partecipanti criticano però il fatto che non si sia praticamente tratta alcuna conclusione per la strutturazione dei dispositivi di sicurezza. Soltanto pochi criticano la descrizione del *contesto regionale*; singoli partecipanti richiedono per contro un'ampia rielaborazione.

3. Strategia

La definizione della *strategia*, che si riallaccia alla definizione attuale, non è praticamente contestata ed è esplicitamente approvata dalla grande maggioranza. Soltanto singoli partecipanti considerano il proseguimento dell'attuale strategia come insufficiente o come la continuazione di una strategia errata. In particolare l'aspetto della cooperazione nel Paese, che sarà ulteriormente sviluppato con la creazione della *Rete integrata Svizzera per la sicurezza*, incontra un'approvazione del principio praticamente incondizionata. In questo contesto, la critica si concentra soprattutto sull'indeterminatezza della nuova definizione, sulle affermazioni poco chiare per quanto riguarda i compiti e le competenze dei diversi strumenti e livelli dello Stato nonché su un possibile ammorbidimento delle direttive costituzionali, giudicato inammissibile. L'aspetto della *collaborazione internazionale* è giudicato in maniera controversa: la critica espressa più frequentemente consiste nell'affermare che il progetto di rapporto manifesta in questo punto una certa ambivalenza, in quanto, pur sottolineando l'importanza e la necessità della collaborazione internazionale, ne relativizza la rilevanza in altre parti del documento, per esempio mediante riferimenti e considerazioni concernenti la politica di neutralità o la priorità di principio delle soluzioni nazionali. Mentre la maggioranza approva il proseguimento della collaborazione internazionale così come è delineata nel rapporto, vi sono anche singole richieste di ampliare considerevolmente tale collaborazione, soprattutto con l'Unione europea, oppure – al contrario – richieste di ridurre notevolmente tale collaborazione per lo meno in ambito militare e di limitarla al minimo.

4. Strumenti della politica di sicurezza

Politica estera: le considerazioni relative alla politica estera sono praticamente incontestate; soltanto in singoli casi si lamenta la sottovalutazione o la sopravvalutazione della sua importanza in materia di politica di sicurezza.

Esercito: le considerazioni sull'esercito sono controverse; le critiche si riferiscono in particolare al compito di difesa e all'ulteriore sviluppo dell'esercito nonché, in misura minore, agli impieghi sussidiari per l'appoggio a favore delle autorità civili e agli impieghi militari all'estero. Per quanto concerne la *difesa*, la gamma delle critiche è molto ampia: mentre per la maggioranza dei partecipanti il compito di difesa è sempre ancora l'essenza dell'esercito e la sua legittimazione, una minoranza rimprovera al rapporto di attenersi a concezioni della difesa ormai obsolete e quindi di definire erroneamente le priorità, compreso l'impiego delle risorse disponibili. La critica dei fautori del mantenimento di capacità di difesa autonome sufficientemente ampie e dei loro avversari si incontra nella valutazione negativa o addirittura nel rifiuto totale del concetto di potenziamento, considerato da una parte dei partecipanti per lo meno impreciso e da altri come estraneo alla realtà, illusorio e non praticabile. Di conseguenza, da diverse parti si chiede di precisare il concetto oppure di rinunciarvi. Per quanto riguarda l'*ulteriore sviluppo dell'esercito*, il tenore fondamentale delle critiche si riferisce alle considerazioni, giudicate poco concrete e lacunose, concernenti la sua strutturazione e l'eliminazione di problemi esistenti o che si stanno delineando (parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo di prestare servizio militare, evoluzione demografica, carenza di quadri) nonché al fatto che la strutturazione dei compiti dell'esercito non può essere determinata dalle finanze o dalla demografia, ma deve essere dedotta direttamente dall'analisi delle minacce e dei pericoli. La maggior parte dei partecipanti si aspetta un chiarimento di queste problematiche nell'annunciato rapporto sull'esercito, sempre che ciò non sia possibile già nel rapporto sulla politica di sicurezza. Le considerazioni relative agli *impieghi sussidiari per l'appoggio a favore delle autorità civili* non sono praticamente contestate; la maggioranza dei partecipanti approva esplicitamente la rinuncia alla nozione di «sicurezza del territorio» e l'intenzione espressa nel rapporto di ricorrere a tali impieghi soltanto con discrezione, osservando rigorosamente il principio di sussidiarietà. In questo contesto, in particolare da parte dei Cantoni sono ancora richieste precisazioni riguardo ai compiti e alle responsabilità di condotta nell'ambito dell'interfaccia tra Cantoni ed esercito. Per quanto concerne gli *impieghi militari all'estero*, gran parte dei partecipanti approva la direzione di marcia delineata nel rapporto e consistente in un incremento, in particolare a livello qualitativo, dei contributi svizzeri. Una minoranza chiede un ampliamento supplementare sostanziale del promovimento militare della pace, con conseguenti adeguamenti strutturali dell'esercito e una nuova ripartizione delle risorse in seno allo stesso; un'altra minoranza chiede una riduzione di questi impieghi o addirittura la completa rinuncia.

Protezione della popolazione: le considerazioni relative alla protezione della popolazione non sono fondamentalmente messe in discussione, anche se vi sono critiche puntuali che riguardano soprattutto la protezione civile, il cui ulteriore sviluppo – per un considerevole numero di partecipanti, tra i quali in particolare i Cantoni – sarebbe delineato in maniera troppo prudente e poco precisa. Singoli partecipanti lamentano il fatto che, in considerazione della crescente minaccia rappresentata dalle catastrofi naturali, sia attribuita un'importanza troppo scarsa alla protezione civile, ritenendo anche che dovrebbe essere nuovamente rafforzato il ruolo della Confederazione per quanto riguarda il coordinamento e la standardizzazione. Inoltre, numerosi partecipanti chiedono che per quanto riguarda la protezione della popolazione sia maggiormente evidenziato il principio del sistema integrato, che tutte le organizzazioni partner vengano presentate come equivalenti e che venga discussa la questione di un possibile nuovo disciplinamento del modello dell'obbligo di servizio.

Politica economica: le considerazioni relative alla politica economica sono praticamente incontestate. Vi sono soltanto critiche isolate, come ad esempio il fatto che sia stata lasciata da parte la sostenibilità oppure che sia stato attribuito troppo poco valore alla sovranità in campo alimentare.

Polizia: le considerazioni relative alla polizia sono praticamente incontestate; singoli partecipanti criticano il fatto che tra i temi non figurano le carenze degli effettivi cantonali. Inoltre, numerosi pareri attirano l'attenzione sul fatto che i compiti di polizia rientrano nella sfera della sovranità cantonale e che tale principio costituzionale non può essere messo in discussione.

Servizio informazioni: le considerazioni relative al servizio informazioni sono praticamente incontestate; singoli partecipanti criticano il fatto che si tratta di una semplice descrizione dello stato attuale e che non si accenna a una migliore utilizzazione.

Amministrazione delle dogane: le considerazioni relative all'amministrazione delle dogane sono per la maggior parte incontestate; tuttavia un considerevole numero di partecipanti attira l'attenzione sul problema irrisolto delle interfacce tra Corpo delle guardie di confine e corpi di polizia cantonali e chiede che nel rapporto sia delineata una soluzione al riguardo o che per lo meno sia menzionato il fatto che il tema deve essere affrontato.

Servizio civile: le considerazioni relative al servizio civile sono controverse. Un gran numero di partecipanti, tra i quali in particolare i Cantoni, critica il fatto che il servizio civile sia ora menzionato come strumento autonomo in materia di politica di sicurezza. Le critiche sono motivate dal fatto che il servizio civile è un servizio sostitutivo e non ha la struttura né i mezzi per assumere compiti di politica di sicurezza. Di conseguenza, il servizio civile va menzionato, ma non al medesimo livello degli altri strumenti della politica di sicurezza. Una minoranza chiede un'immediata revisione della legge sul servizio civile e la cancellazione dell'intero capitolo.

5. Condotta strategica e gestione delle crisi

Le considerazioni relative alla condotta strategica e alla gestione delle crisi sono poco controverse. La valutazione delle carenze esistenti nell'ambito del coordinamento e della collaborazione in materia di politica di sicurezza tra Confederazione e Cantoni è praticamente condivisa da tutti i partecipanti e di conseguenza la maggioranza accoglie favorevolmente il *meccanismo di consultazione e di coordinamento* delineato nel rapporto per migliorare tale collaborazione; il meccanismo in questione è considerato un'opportunità per consolidare e sviluppare ulteriormente la collaborazione nel Paese, anche se vengono richieste ulteriori precisazioni e modifiche di definizioni. Per una parte dei partecipanti la soluzione delineata va nella giusta direzione, ma è troppo complicata, troppo massiccia e troppo rigidamente orientata allo status quo. Tali partecipanti chiedono una proposta che vada oltre, con una definizione più precisa dei rispettivi compiti e delle rispettive competenze, allo scopo di accelerare in maniera decisiva la collaborazione all'interno dei confini nazionali.

6. Altro

Oltre a critiche e proposte che riguardano singoli capitoli del rapporto, vi sono altre richieste che si riferiscono al rapporto nel suo complesso. L'elenco che segue si limita alle richieste presentate da più partecipanti, secondo i quali il rapporto

- deve essere completato con una versione riassuntiva;
- deve essere presentato al Parlamento unitamente a un decreto federale;
- deve trattare il tema della creazione di un Dipartimento della sicurezza;
- deve considerare in misura maggiore anche aspetti e riflessioni di politica finanziaria.