



---

# Consultazione relativa al Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera

## Rapporto sui risultati della consultazione

28 aprile 2016

---

### INDICE

1.	Introduzione	1
2.	Sintesi dei risultati	1
3.	I risultati in dettaglio	3

## 1. Introduzione

In data 11 novembre 2015 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di svolgere una consultazione concernente il progetto di rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera. La procedura di consultazione si è conclusa il 4 marzo 2016.

Nell'ottica del Consiglio federale, il rapporto sulla politica di sicurezza stabilisce le linee direttrici per la politica di sicurezza svizzera dei prossimi anni. Il Consiglio federale pubblica tali rapporti a scadenze regolari; l'ultimo rapporto risale al 2010.

Dal 2010 la situazione della minaccia per la Svizzera è cambiata in parte radicalmente, per cui il Consiglio federale ha ritenuto opportuno elaborare un nuovo documento fondamentale sulla politica di sicurezza. Analogamente all'ultimo rapporto sulla politica di sicurezza, il presente progetto di rapporto è stato elaborato da un ampio gruppo di lavoro. Oltre a tutti i dipartimenti e alla Cancelleria federale, i Cantoni hanno partecipato sin dall'inizio ai lavori con rappresentanti della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera, della Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri e della Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile.

Una volta adottato dal Consiglio federale, il presente rapporto sarà trasmesso per conoscenza al Parlamento.

## 2. Sintesi dei risultati

Dalla consultazione risulta che il presente progetto di rapporto raccoglie una maggioranza di consensi. Il rapporto è stato approvato da gran parte dei partecipanti alla consultazione ed è considerato una buona base per la politica di sicurezza della Svizzera. Nella maggioranza dei pareri pervenuti, le critiche e le proposte di modifiche sono formulate in maniera puntuale e si riferiscono a singole tematiche o al modo in cui è stata presentata la materia. Una minoranza di partecipanti ha espresso critiche di fondo sul rapporto, respingendolo e auspicandone una profonda rielaborazione.

La tabella che segue offre una panoramica del numero di pareri pervenuti e del posizionamento dei singoli pareri per quanto riguarda la valutazione complessiva del rapporto:

Valutazione	Partecipanti alla consultazione	Numero
Sostanzialmente positiva, d'accordo con la maggior parte del rapporto, proposte puntuali	Conferenze: CDDGP, CCPCS, Conferenza delle direttrici e dei direttori di sicurezza delle città svizzere, CG MPP Cantoni: AG, AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, LU, OW, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH Partiti: PPD, PBD Organizzazioni: Chance Schweiz, European Military Press Association (Svizzera), Fédération des Entreprises Romandes, USC, FSP, FSCI, UCS, Swissgrid, Swissmem, Travail.Suisse	39
Solo parzialmente d'accordo, critiche e proposte più ampie	Cantoni: VD Partiti: PSS Organizzazioni: Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee, Centre Patronal, SFR	5
Sostanzialmente negativa, critica fondamentale, rifiuto	Cantoni: GE Partiti: PLR, Giovani UDC, UDC Organizzazioni: ASNI, GSsE, Conferenza nazionale delle associazioni militari mantello, Pro Militia, USAM, SSU	10
<b>Totale</b>		<b>54</b>

La tabella mostra che una netta maggioranza dei partecipanti dà un giudizio sostanzialmente positivo sul progetto di rapporto, condividendone la maggiore o la massima parte dei contenuti, e che le critiche e le proposte di modifiche si limitano a singoli aspetti. Il gruppo favorevole al rapporto comprende in particolare praticamente tutti i Cantoni e tutte le conferenze cantonali, a eccezione del Cantone di Ginevra, unico Cantone a essersi pronunciato contro il rapporto. Il Cantone di Ginevra ha auspicato una rielaborazione del rapporto, giudicato troppo poco strategico, insufficientemente orientato al futuro e insoddisfacente sul piano scientifico.

L'ampio consenso dei *Cantoni*, conferenze specialistiche cantonali comprese, è ritenuto dal Consiglio federale un elemento di particolare rilevanza, dato che in Svizzera la politica di sicurezza costituisce un compito congiunto in cui i Cantoni svolgono un ruolo determinante. Per questa ragione il Consiglio federale ha ritenuto importante coinvolgere sin dall'inizio i Cantoni nell'elaborazione del presente rapporto. Il risultato della consultazione rispecchia l'opportunità di tale scelta. Pur trattandosi di un rapporto del Consiglio federale, l'appoggio della grande maggioranza dei Cantoni è un fattore di rilievo sia per il Consiglio federale sia per la politica di sicurezza del Paese.

Tra gli aspetti valutati positivamente dalla grande maggioranza dei Cantoni figura la rappresentazione della situazione, comprendente la descrizione delle tendenze globali nonché le minacce e i pericoli rilevanti per la Svizzera. La maggioranza considera questa sezione del rapporto un'analisi di buona qualità e completa. Lo stesso vale per la sezione in cui sono trattati gli strumenti in materia di politica di sicurezza. Il nuovo approccio adottato per il presente rapporto è giudicato da molti Cantoni un miglioramento rispetto ai rapporti precedenti: anziché descrivere ogni strumento singolarmente, si è scelto di illustrare per ogni ambito tematico i contributi concreti di volta in volta forniti dai singoli strumenti alla prevenzione, alla risposta e alla gestione delle minacce e dei pericoli.

Pareri più discordanti sono stati emessi sulla sezione in cui è trattata la strategia, fondata sui tre concetti fondamentali dell'autonomia, della cooperazione e dell'impegno. La strategia illustrata è considerata da alcuni Cantoni ragionevole e corretta; altri invece, pur concordando con tale parere in via generale, giudicano la strategia ancora troppo astratta. Tra i Cantoni si registrano soltanto due pareri contrari: Ginevra e Vaud respingono la strategia descritta perché insufficientemente chiara e concreta. Anche nel caso della descrizione degli strumenti di condotta in materia di politica di sicurezza non vi è unanimità: alcuni Cantoni valutano positivamente le ragioni addotte dal Consiglio federale per rinunciare a uno stato maggiore di crisi permanente a livello di Confederazione; diversi altri Cantoni, per contro, ritengono che l'argomentazione del Consiglio federale non sia plausibile e auspicano pertanto che l'istituzione di un simile stato maggiore di crisi e di condotta abbia luogo o sia perlomeno oggetto di verifiche.

Per quanto concerne i *partiti politici*, la situazione è molto differenziata: il PPD e il PBD appoggiano il rapporto in via generale e i rispettivi pareri sono limitati ad aspetti puntuali. Il PSS ha auspicato il maggior numero di modifiche. Il PLR, l'UDC e i Giovani UDC respingono il rapporto e ne auspicano una profonda rielaborazione. Gli argomenti addotti contro il rapporto da quest'ultimi partiti sono fondati su considerazioni in parte opposte: da un lato è auspicata una maggiore focalizzazione sull'autonomia e sulla neutralità (UDC, Giovani UDC), dall'altro sono invece formulate riserve proprio riguardo all'autonomia (PLR) o è auspicato un notevole ampliamento della cooperazione internazionale (PSS). I partiti sono per contro praticamente unanimi nell'auspicare o perlomeno proporre che simili rapporti siano presentati a intervalli più brevi e siano meno voluminosi. La stessa richiesta è stata avanzata anche da altri partecipanti alla consultazione.

Oltre ad alcune *organizzazioni* interessate ad argomenti specifici, tematizzati talvolta solo marginalmente nel rapporto (per es. USC, Swissmem, Travail.Suisse), si sono espresse soprattutto organizzazioni e associazioni militari. La maggioranza dei pareri delle

organizzazioni sono negativi o contrari. Numerose organizzazioni criticano in particolare l'assenza nel rapporto di una strategia concreta, in particolare per quanto concerne gli scenari di minaccia più acuti, e ritengono che di conseguenza non siano state tratte conseguenze convincenti riguardo all'orientamento degli strumenti; a tal proposito sono stati criticati soprattutto i compiti, il ruolo e le dimensioni dell'esercito.

### **3. I risultati in dettaglio**

Qui di seguito non vengono citati in dettaglio tutti i singoli pareri o proposte; si tratta di una sintesi. Sono segnatamente menzionati gli aspetti evidenziati da un certo numero di partecipanti alla consultazione e non concernenti questioni di dettaglio.

#### Osservazioni di carattere generale

Una gran parte dei partecipanti alla consultazione, segnatamente i Cantoni, ritengono il progetto di rapporto un documento di buona qualità sia a livello di contenuti che sotto il profilo linguistico; sotto vari aspetti, il progetto di rapporto è inoltre considerato migliore dei rapporti precedenti. Ciò è il caso, in particolare, per quanto concerne l'analisi della situazione, di cui molti partecipanti sottolineano positivamente l'eshaustività e la completezza. Anche tra la minoranza di partecipanti che respingono il progetto di rapporto e ne auspicano una profonda rielaborazione, la maggior parte ritiene che l'analisi delle tendenze globali, delle minacce e dei pericoli costituisca una buona base; i pareri contrari concernono soprattutto le conclusioni tratte a partire dall'analisi, giudicate dagli uni errate e dagli altri troppo poco concrete.

Nei pareri pervenuti (che spaziano da pareri molto positivi a pareri contrari) si riscontra regolarmente l'auspicio – formulato anche sotto forma di richiesta concreta – che la cadenza e il volume di simili rapporti siano ripensati. Sono state presentate diverse considerazioni in merito alle ragioni e alle modalità di una maggiore frequenza e di una riduzione del contenuto dei rapporti all'essenziale. Molti partecipanti hanno proposto aggiornamenti regolari a un ritmo più sostenuto (ogni uno a due anni) sia per quanto concerne la descrizione della situazione sia riguardo alla necessità di adeguamento degli strumenti.

#### Capitolo 1: introduzione

Nessuna osservazione particolare.

#### Capitolo 2: situazione

Per quanto concerne questa sezione del rapporto, praticamente tutti i partecipanti si sono espressi sulla tematica della *migrazione*. Salvo poche eccezioni, la linea adottata nel rapporto, secondo cui la migrazione in sé non rientra primariamente nella sfera di competenza della politica di sicurezza, ma può comportare conseguenze e fattori concomitanti rilevanti in materia di politica di sicurezza, non è contestata. Per contro, praticamente tutti i partecipanti alla consultazione, Cantoni compresi, auspicano un aggiornamento della descrizione dei flussi migratori e dei relativi effetti in materia di politica di sicurezza. La maggioranza è del parere che in questo ambito la situazione si sia ulteriormente inasprita e che nel rapporto si debba assolutamente tener conto di tale evoluzione, rinunciando, ad esempio, ad affermazioni e paragoni ritenuti relativizzanti o minimizzanti nonché tematizzando più ampiamente il contesto europeo e le relative problematiche (per es. Schengen).

Per quanto concerne la descrizione delle *tendenze globali* e la descrizione delle *minacce e dei pericoli* per la Svizzera, gran parte dei pareri si limita ad auspici e proposte puntuali di

modifica del testo. Una parte dei partecipanti alla consultazione ha espresso esplicitamente un parere positivo su tali sezioni del rapporto (con riferimento per es. alle considerazioni sull'ulteriore evoluzione del carattere dei conflitti, sull'acquisizione illegale e sulla manipolazione di informazioni). In altri pareri è ravvisabile un'ampia approvazione implicita, poiché i singoli sottocapitoli non sono stati oggetto di osservazioni. Una piccola parte di partecipanti alla consultazione (soprattutto le organizzazioni militari) si rammarica che le minacce e i pericoli e le relative eventuali concatenazioni non siano stati rappresentati sotto forma di scenari. Altri sono del parere che la gamma di minacce e pericoli debba essere ampliata e propongono ulteriori tematiche, in parte molto dissimili tra loro, da integrare nel rapporto.

Nella maggioranza dei pareri pervenuti, la descrizione delle *organizzazioni e degli accordi rilevanti in materia di politica di sicurezza* – che funge anche da risposta al postulato 11.3469 «Maggiore partecipazione della Svizzera all'architettura della sicurezza europea» della Commissione della politica di sicurezza-CS (10.089) – non è stata oggetto di critiche di rilievo né di proposte di modifica. Molti partecipanti alla consultazione ritengono che la descrizione sia completa e fondamentale corretta; alcuni auspicano una definizione ancora più chiara delle priorità nell'ambito della cooperazione con suddette organizzazioni. Una minoranza dei partecipanti alla consultazione è particolarmente contraria anche a questo capitolo, ritenendo che rispecchi in maniera esemplare l'eccessivo orientamento e avvicinamento a livello internazionale a determinate organizzazioni (UE, NATO); di conseguenza tali partecipanti hanno espresso critiche di fondo o hanno respinto questa sezione del rapporto.

### Capitolo 3: strategia

In molti pareri pervenuti, segnatamente nei pareri dei Cantoni, i tre nuovi concetti fondamentali impiegati per descrivere la strategia (autonomia, cooperazione e impegno) sono considerati plausibili e raccolgono giudizi sostanzialmente positivi. Tuttavia, numerosi partecipanti alla consultazione che ritengono corretta la strategia di base avrebbero voluto che a partire da essa fossero state tratte dichiarazioni o conclusioni un po' più concrete, soprattutto riguardo all'orientamento dei singoli strumenti. Circa la metà dei Cantoni ha inoltre chiesto che gli obiettivi e l'orientamento fondamentale della strategia siano completati con la definizione degli interessi della Svizzera in materia di politica di sicurezza.

Una minoranza dei partecipanti alla consultazione ha criticato in particolare questo capitolo del rapporto, giudicando insufficientemente chiara e consistente la strategia descritta (per taluni non si tratterebbe nemmeno di una strategia) e ritenendo che per questo motivo non siano state tratte conseguenze abbastanza chiare riguardo al futuro orientamento dei singoli strumenti. Tale parere è stato espresso in particolare dalle organizzazioni militari, che hanno inoltre criticato l'assenza nella strategia di dichiarazioni concrete sugli scenari da esse ritenuti i più pericolosi per la Svizzera; il contenuto esatto di tali scenari non è stato tuttavia esplicitamente descritto nei corrispondenti pareri.

I pareri espressi dai partiti sulla strategia rispecchiano il rispettivo orientamento politico di fondo. Da un lato il concetto di autonomia è oggetto di riserva o è respinto (PBD, PLR, PSS), dall'altro, è respinto l'eccessivo orientamento internazionale delle considerazioni sui concetti di cooperazione e impegno (UDC).

### Capitolo 4: strumenti

Per quanto concerne la descrizione degli strumenti, molti partecipanti alla consultazione hanno approvato il nuovo approccio adottato per il presente rapporto: anziché descrivere ogni strumento singolarmente e a prescindere dagli altri, si è scelto di illustrare per ogni ambito tematico i contributi concreti di volta in volta forniti dai singoli strumenti alla prevenzione, alla risposta e alla gestione delle minacce e dei pericoli. Anche sul piano dei

contenuti, gran parte del capitolo non è controverso. La critica di fondo sollevata da alcuni partecipanti alla consultazione sul capitolo 4 è meno rivolta a contenuti concreti quanto al modo in cui è stata presentata la materia, ritenuto troppo descrittivo, e alla mancanza di una descrizione delle necessità di azione e di adeguamento a più lungo termine.

Per quanto concerne i singoli strumenti, numerosi partecipanti alla consultazione sono del parere che il *servizio civile* non sia uno strumento in materia di politica di sicurezza. La maggioranza dei Cantoni è favorevole affinché il servizio civile figuri tra le istituzioni che, pur non essendo veri e propri strumenti in materia di politica di sicurezza, sono suscettibili di fornire contributi alla sicurezza della Svizzera. Altri partecipanti alla consultazione auspicano per contro che il servizio civile non sia nemmeno menzionato in relazione alla tematica della sicurezza. Tra questi figurano anche partiti politici (PPD, PLR). Tale parere è in particolare motivato con il fatto che il servizio civile non dispone di un'organizzazione, di una struttura e di un equipaggiamento idonei a impieghi nel settore della politica di sicurezza nonché con il fatto che dal punto di vista dei rimanenti strumenti non sussiste alcuna necessità reale di simili impieghi del servizio civile. Un certo numero di partecipanti alla consultazione auspica invece che anche gli ambiti dell'*informazione* e della *comunicazione* siano annoverati tra gli strumenti in materia di politica di sicurezza, facendo leva sul fatto che tali ambiti assumono una particolare importanza in tempi di crisi e di crescente disinformazione aggressiva e diffusa.

Relativamente alla descrizione dei contributi concreti forniti dai singoli strumenti, numerosi Cantoni auspicano dichiarazioni un po' più concrete sulla lotta *al terrorismo e all'estremismo violento*, sul relativo orientamento degli strumenti e sulle misure necessarie. Nel caso dell'*attacco armato*, raccoglie un consenso maggioritario la definizione più ampia del concetto di difesa, in base alla quale l'esercito può essere impiegato nel quadro del suo compito ordinario non soltanto in occasione di un attacco convenzionale dall'esterno, ma anche di fronte a una minaccia interna sufficientemente intensa ed estesa. Molti partecipanti alla consultazione approvano esplicitamente tale aggiornamento del concetto di difesa. Al riguardo alcuni Cantoni sottolineano che, anche alle nuove condizioni, l'esercito dovrà poter essere impiegato nel quadro del suo compito ordinario sempre soltanto in qualità di *ultima ratio*. Riguardo alla lotta alla *criminalità*, molti Cantoni rendono attenti che, a parer loro, il crescente numero di problemi è dovuto segnatamente alle nuove tecnologie e che tale aspetto dovrebbe essere considerato in misura ancora maggiore (cybercriminalità). Per quanto concerne le catastrofi e le situazioni d'emergenza, i Cantoni auspicano che sia fatta una distinzione coerente tra la protezione della popolazione in quanto strumento, nel cui ambito i mezzi si trovano in maggioranza presso i Cantoni, e l'espressione «protezione della popolazione» riferita all'organo di livello federale (Ufficio federale della protezione della popolazione, UFPP).

Riguardo alla *necessità di adeguamento* degli strumenti, diversi partecipanti alla consultazione, in particolare anche molti Cantoni, auspicano perlomeno un aggiornamento oppure un ampliamento a livello di contenuti. In particolare, anche numerosi Cantoni auspicano l'avvio di una revisione del Codice di procedura penale per ottimizzare la lotta alla criminalità.

## Capitolo 5: condotta in materia di politica di sicurezza e Rete integrata Svizzera per la sicurezza

Il capitolo 5, approvato in via generale, ha sollevato critiche puntuali per quanto concerne la descrizione dei vari *stati maggiori*. Molti partecipanti alla consultazione, tra cui anche Cantoni, hanno fatto osservare che le descrizioni e le definizioni dei diversi stati maggiori a livello di Confederazione sono troppo poco chiare, soprattutto per quanto concerne lo *Stato maggiore federale NBCN*. Ulteriori critiche, anche da parte di numerosi Cantoni, sono state espresse nei confronti della descrizione del nuovo Stato maggiore di condotta della polizia,

considerata in parte equivoca e tale da non far apparire in maniera sufficientemente chiara che si tratta di un organo cantonale.

Per quanto concerne questo capitolo del rapporto, il tema più trattato nei pareri pervenuti è la possibile istituzione di uno *stato maggiore di crisi permanente* a livello di Confederazione. Da un lato, molti partecipanti alla consultazione, tra cui anche Cantoni, valutano positivamente le ragioni addotte nel rapporto per concludere che l'istituzione di un simile stato maggiore non sarebbe ragionevole. Per contro, altri partecipanti alla consultazione ritengono che l'argomentazione non sia plausibile, auspicano che i relativi passaggi del rapporto siano stralciati e che l'istituzione di un simile stato maggiore sia oggetto di verifiche oppure presentano proposte concrete sul possibile assetto di un simile stato maggiore.

La *Rete integrata Svizzera per la sicurezza*, istituita nel quadro del precedente rapporto, è largamente approvata. Alcuni Cantoni hanno tuttavia dubbi sulla ragionevolezza di un simile organo, se concepito in maniera tale da essere limitato ad attività di consultazione e coordinamento e da non poter o non dover essere impiegato in caso di crisi.