

10.059

**Rapporto
del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica
di sicurezza della Svizzera
(RAPOLSIC 2010)**

del 23 giugno 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, affinché ne prendiate atto, il rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2010).

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

23 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale presenta regolarmente rapporti sulla politica di sicurezza della Svizzera. Tali rapporti illustrano di volta in volta le linee direttrici per strutturare la politica di sicurezza degli anni successivi. L'ultimo documento di questo genere risale all'anno 1999. Nel 2008 il Consiglio federale ha deciso di elaborare un nuovo rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera. Nel contempo ha stabilito di ridurre gli intervalli tra un rapporto e l'altro e, per quanto concerne il futuro, ha deciso che in linea di principio durante ogni legislatura sarà presentato un nuovo rapporto o rielaborato l'ultimo rapporto in vigore.

Il presente documento contiene un'analisi dell'evoluzione in materia di politica di sicurezza durante l'ultimo decennio. In tal senso, valuta le minacce e i pericoli per la Svizzera ed esprime considerazioni sulla vulnerabilità e sul contesto internazionale del Paese. Nel documento si conclude che se, da un lato, vi sono stati e sono tuttora in corso mutamenti significativi per quanto concerne i fattori chiave in materia di politica di sicurezza – si pensi ad esempio all'evoluzione dei rapporti di forza globali o alla sempre più rapida globalizzazione e interconnessione –, dall'altro, la situazione della Svizzera in materia di politica di sicurezza non è fondamentalmente mutata rispetto a dieci anni or sono.

La strategia adottata sinora dalla Svizzera nell'ambito della politica di sicurezza è pertanto considerata valida anche nei suoi elementi fondamentali. Anche in futuro si tratterà di assicurare un'interazione il più possibile efficiente ed efficace tra i vari strumenti della politica di sicurezza della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e di cooperare con altri Stati al fine di prevenire, contrastare e gestire le minacce e i pericoli attuali e imminenti. La politica di sicurezza svizzera ha come obiettivo di proteggere dalle minacce e dai pericoli diretti e indiretti la capacità di agire, l'autodeterminazione e l'integrità della Svizzera e della sua popolazione, come pure le loro basi esistenziali, nonché di fornire un contributo alla stabilità e alla pace al di là delle nostre frontiere. Per quanto concerne questi aspetti, il rapporto si riallaccia in punti essenziali alla strategia attuale. Nel contempo introduce tuttavia anche alcune novità necessarie per migliorare la concretizzazione della strategia attuale ed eliminare lacune e punti deboli.

Tra le novità figura un approccio più complessivo della politica di sicurezza rispetto al passato. Essa non concerne più soltanto la difesa e la lotta contro la violenza «di portata strategica», ma anche il ricorso individuale ad atti violenti contro la vita e l'integrità fisica. Oggetto del rapporto non è soltanto la politica di sicurezza della Confederazione, bensì anche quella dei Cantoni (e dei Comuni), dunque la politica di sicurezza della Svizzera nel suo complesso. È stato di conseguenza tracciato un quadro della politica di sicurezza svizzera più globale e più vicino ai cittadini. Infatti molti compiti di sicurezza sono adempiuti dai Cantoni, segnatamente i compiti es-senziali per la sicurezza quotidiana e il senso di sicurezza della popolazione.

Conformemente all'approccio integrale sopra descritto, uno degli elementi principali del nuovo rapporto è costituito dal miglioramento e dall'intensificazione della co-operazione, oltre lo stretto ambito dei rispettivi livelli statali, tra i diversi stru-

menti di sicurezza nazionali. Negli ultimi anni detta cooperazione ha fatto progressi nella prassi; occorrono tuttavia ulteriori interventi. La cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni nelle questioni inerenti alla sicurezza sarà ulteriormente ottimizzata e istituzionalizzata nel quadro della «Rete integrata Svizzera per la sicurezza». A tal fine sarà creato un meccanismo di coordinamento e consultazione gestito congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni e destinato a fornire un contributo essenziale – mediante, tra l'altro, lo svolgimento di esercizi periodici di grande portata – all'ottimizzazione della condotta strategica e della gestione delle crisi nel settore delle questioni inerenti alla sicurezza e concernenti sia la Confederazione sia i Cantoni.

Vi sono novità anche per quanto concerne le caratteristiche e l'orientamento dei singoli strumenti di sicurezza. Le novità essenziali e più incisive concernono l'esercito, al quale è consacrata gran parte del rapporto a causa dell'entità e dell'urgenza delle problematiche e dei cambiamenti nel futuro immediato. Il presente documento comprende linee direttrici per l'ulteriore sviluppo, i futuri compiti e le future risorse dell'esercito, senza tuttavia definirne in dettaglio l'orientamento. Quest'ultimo aspetto sarà trattato separatamente in un rapporto del Consiglio federale sull'esercito.

Il presente rapporto comporta novità per tutti e tre i compiti dell'esercito: si prosegue nella ridefinizione delle priorità destinata ad attribuire maggior peso agli impieghi in appoggio alle autorità civili. Rimane immutato il principio secondo cui – tranne in caso di attacco militare contro il Paese – gli impieghi di vigilanza, di protezione e di sicurezza in Svizzera sono prestati sempre in via sussidiaria, a favore dei Cantoni, e per quanto possibile a tempo determinato. Oltre a ciò, si rinuncerà al concetto di «sicurezza del territorio», di incerta interpretazione e fonte di controversie, segnatamente presso i Cantoni. Benché non rappresenti il compito di maggiore attualità dell'esercito, la difesa continua a essere in ultima analisi il suo compito decisivo. Per la difesa da un attacco militare – scenario al momento poco probabile, ma non al punto da poter essere completamente escluso a lungo termine – l'esercito dovrà conservare e sviluppare tutte le capacità e le competenze necessarie. Tali competenze dovranno essere mantenute a un buon livello qualitativo, ma limitate a quantitativi minimi. Per quanto concerne il promovimento militare della pace, l'esercito intensificherà i propri contributi concentrandosi su preziosi contributi a impieghi della comunità internazionale, ad esempio mettendo a disposizione un maggior numero di elicotteri da trasporto o specialisti particolarmente ricercati.

Indice

Compendio	4512
Elenco delle abbreviazioni	4516
1 Introduzione, definizione di «politica di sicurezza»	4518
2 Interessi e obiettivi in materia di politica di sicurezza	4520
3 La situazione	4521
3.1 Tendenze in materia di politica di sicurezza	4521
3.2 Minacce e pericoli	4523
3.2.1 Minacce e pericoli diretti	4524
3.2.2 Minacce e pericoli indiretti	4527
3.2.3 Attribuzione all'ambito della politica di sicurezza	4529
3.3 Vulnerabilità della Svizzera	4530
3.4 Contesto regionale e organizzazioni importanti dal profilo della politica di sicurezza	4532
4 Strategia	4535
4.1 Indirizzo fondamentale	4535
4.2 Settori della sicurezza e compiti centrali	4536
4.3 Componenti principali della strategia	4538
4.3.1 Collaborazione in Svizzera: la Rete integrata Svizzera per la sicurezza	4538
4.3.1.1 Partner nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza	4538
4.3.1.2 Responsabilità e competenze nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)	4540
4.3.1.3 Istruzione nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza	4540
4.3.2 Collaborazione con altri Stati e con organizzazioni internazionali	4541
5 Strumenti della politica di sicurezza	4543
5.1 Politica estera	4543
5.1.1 Promozione civile della pace	4543
5.1.2 Politica dei diritti dell'uomo	4544
5.1.3 Diritto internazionale umanitario	4545
5.1.4 Disarmo e controllo degli armamenti	4545
5.1.5 Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario	4546
5.1.6 Neutralità	4547
5.2 Esercito	4548
5.2.1 Compiti	4549
5.2.1.1 Difesa	4549
5.2.1.2 Appoggio a favore delle autorità civili	4551
5.2.1.3 Promovimento della pace	4554
5.2.2 Ulteriore sviluppo dell'esercito	4559
5.2.2.1 Compiti, prestazioni e risorse	4560
5.2.2.2 Demografia e cambiamento di valori	4560
5.2.2.3 Modello dell'obbligo di servizio	4561

5.2.2.4	Modello d'istruzione e apporto di personale agli stati maggiori	4562
5.2.2.5	Dotazione di materiale, livello dell'istruzione e dell'equipaggiamento, livello tecnologico	4563
5.2.2.6	Prontezza	4564
5.2.2.7	Politica d'armamento e collaborazione con il settore privato	4565
5.2.2.8	Cooperazione internazionale e capacità di collaborazione	4566
5.2.2.9	Conclusione: l'esercito di domani	4566
5.2.3	Ulteriore sviluppo del diritto in materia di impieghi dell'esercito	4569
5.3	Protezione della popolazione	4570
5.3.1	Compiti	4570
5.3.2	Sistema integrato	4571
5.3.3	Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni	4572
5.3.4	Collaborazione	4572
5.3.5	Protezione civile	4573
5.3.6	Sviluppo ulteriore della protezione della popolazione	4573
5.4	Servizio delle attività informative	4575
5.4.1	Compiti	4576
5.4.2	Metodo di lavoro	4576
5.4.3	Controllo del Servizio delle attività informative della Confederazione	4577
5.5	Politica economica	4578
5.5.1	Compiti in materia di politica di sicurezza	4578
5.5.2	Organizzazione e funzionamento	4578
5.5.3	Approvvigionamento economico del Paese	4580
5.5.4	Controlli delle esportazioni e sanzioni economiche	4581
5.6	Amministrazione delle dogane	4582
5.7	Polizia	4583
5.7.1	Ruolo dei Cantoni	4583
5.7.2	Ruolo della Confederazione	4585
5.7.3	Prospettive	4587
5.8	Servizio civile	4587
5.8.1	Compiti	4587
5.8.2	Particolarità	4588
6	Condotta strategica e gestione delle crisi	4589
6.1	Confederazione	4589
6.2	Cantoni	4591
6.3	Lacune nella gestione delle crisi in materia di politica di sicurezza	4593
6.4	Creazione di un meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)	4593
Allegato		
1	Rete integrata Svizzera per la sicurezza: settori della sicurezza, compiti e mezzi	4596
2	Confronto tra RAPOLSIC 2010 e RAPOLSIC 2000	4598

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
art.	articolo
C	capo
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDMP	Conferenza dei direttori militari e della protezione civile
CENAL	Centrale nazionale d'allarme
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CNUCES	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999
cpv.	capoverso
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione
ECURIE	European Community Urgent Radiological Information Exchange
FF	Foglio federale
G 8	Group of Eight (Gruppo degli otto Paesi più industrializzati)
GIP	Gruppo di lavoro Collaborazione intercantonale di polizia
GOP	Gruppo di lavoro Operazioni
HOOGAN	Banca dati «Tifoserie violente»
IKAPOL	Accordo sulla collaborazione intercantonale di polizia
LM	Legge militare
LMSI	Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
LSIC	Legge federale sul servizio informazioni civile
MCC RSS	meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico
NAVFOR	Operazione NAVFOR Atalanta dell'Unione europea
NBC	nucleare, biologico, chimico
NFIP	National Football Information Point
OCC	Organo cantonale di condotta

OCSAN	Organo di coordinamento sanitario (Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport)
OIMC	Ordinanza concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio
OIR	Organizzazione d'intervento in caso d'aumento della radioattività
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
ONG	organizzazione non governativa
OPCW	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
OWARNA	Optimierung Warnung und Alarmierung (perfezionamento del sistema di preallarme e allarme in caso di pericoli naturali)
PES	Presentazione elettronica della situazione
PGF	Polizia giudiziaria federale
PIL	prodotto interno lordo
PNUA	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
POLSIC	Politica di sicurezza
Pres	presidente
RAPOLSIC	Rapporto sulla politica di sicurezza
RS	Raccolta sistematica
RSS	Rete integrata Svizzera per la sicurezza
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome (sindrome respiratoria acuta grave)
SFS	Servizio federale di sicurezza
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIS	Servizio informazioni strategico
SMCI	Stato maggiore di coordinazione intercantonale
SMOR	Stato maggiore Presa d'ostaggi e ricatto
SONIA	Stato maggiore speciale per la sicurezza dell'informazione
SOPA	Stato maggiore Pandemia
SPOC	Single Point of Contact (sportello unico)
SSC	Servizio sanitario coordinato
UE	Unione europea
UF	ufficio federale
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
UNDDA	United Nations Department for Disarmament Affairs
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe (Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa)
USA	Stati Uniti d'America
VOSTRA	Casellario giudiziale informatizzato
WEF	Forum economico mondiale di Davos

Rapporto

1 Introduzione, definizione di «politica di sicurezza»

L'ultimo rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera risale al 7 giugno 1999. Nel frattempo sono stati perpetrati attentati terroristici in particolare a New York, Washington, Bali, Istanbul, Madrid, Londra, Mosca e Mumbai. Il terrorismo permane dunque una minaccia onnipresente. Al di fuori dell'Europa, i conflitti armati tra forze armate statali sono una realtà; vi è minore cautela nel ricorso alla forza armata rispetto al passato, anche se simili interventi si sono rivelati difficili e hanno comportato gravi perdite, e sebbene il loro esito sia sempre incerto. Inoltre, probabilmente a causa dei cambiamenti climatici, si denota un aumento delle catastrofi naturali con conseguenze disastrose. È aumentata l'esigenza di riesaminare regolarmente la politica di sicurezza. D'ora in poi il nostro Collegio intende rielaborare o riscrivere il suo rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera a scadenze più brevi.

Il presente rapporto illustra gli obiettivi della Svizzera in materia di politica di sicurezza, nonché i fattori che potrebbero minacciarli o comprometterli. Inoltre descrive il contesto in cui evolve la Svizzera, la strategia che questa persegue in materia di politica di sicurezza e i mezzi necessari per metterla in atto.

L'esercito è al centro dell'interesse del pubblico per vari motivi: è lo strumento di politica di sicurezza più consistente e versatile e inoltre, grazie al sistema di milizia, buona parte della popolazione ha direttamente a che fare con questa istituzione; l'ammontare delle spese per la difesa è un tema ricorrente e l'esercito ha notoriamente vari problemi da risolvere. Il presente rapporto gli riserva quindi maggior spazio rispetto agli altri strumenti di politica di sicurezza. L'esercito non pretende di essere uno strumento più importante degli altri, ma nell'opinione pubblica sussiste un notevole bisogno di discussione in proposito. Si tratta nella fattispecie di illustrare le linee direttrici per l'ulteriore sviluppo dell'esercito. Contemporaneamente al presente rapporto, il Consiglio federale presenterà anche un rapporto separato sull'esercito nel quale saranno illustrate in maniera più dettagliata la sua situazione e le sue prospettive.

Riguardo ai contenuti della politica di sicurezza si riscontrano pareri divergenti. Il presente rapporto utilizza la definizione seguente:

La politica di sicurezza comprende tutte le misure della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni destinate a prevenire, contrastare e fronteggiare minacce e azioni di carattere politico-militare o di matrice criminale finalizzate a limitare l'autodeterminazione della Svizzera e della sua popolazione o a danneggiarle. A ciò si aggiunge la gestione delle catastrofi naturali e tecnologiche nonché delle situazioni d'emergenza.

In altre parole, la politica di sicurezza è chiamata in causa quando Stati, gruppi non statali o singole persone vogliono imporre la loro volontà alla Svizzera o alla sua popolazione oppure arrecare danni alla Svizzera, alla sua popolazione o agli interessi del Paese o accettano il rischio di arrecare tali danni nell'intento di perseguire i loro

obiettivi.¹ Inoltre, riguardano la politica di sicurezza le catastrofi naturali e le catastrofi tecnologiche, anche se non sono originate da alcuna intenzione ostile.

La Confederazione e i Cantoni disciplinano le misure nei rispettivi ambiti di competenza e provvedono anche a coordinarle tra loro. Finora il Consiglio federale si è espresso soltanto sulla politica di sicurezza della Confederazione. Esso non può infatti determinare la politica di sicurezza dei Cantoni e dei Comuni o dare loro direttive in proposito. I Cantoni e i Comuni hanno però evidenziato che anche i loro sforzi tesi a salvaguardare la sicurezza pubblica sono da considerarsi parte integrante della politica di sicurezza, ossia quale politica di sicurezza cantonale e comunale. Nel presente rapporto si dà seguito a questa esigenza. Le misure statali dei vari livelli miranti a garantire la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione possono quindi essere presentate in modo più completo e più comprensibile per i cittadini.

Sostanzialmente lo scopo della politica di sicurezza è di garantire che la Svizzera disponga dei mezzi e delle procedure necessari per salvaguardare e rafforzare la sua autodeterminazione, per prevenire eventuali danni arrecati al Paese, alla sua popolazione e ai suoi interessi, nonché per gestire le catastrofi naturali e tecnologiche. Questi mezzi devono essere impiegati in modo efficiente, efficace e oculato. La capacità operativa della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni deve essere garantita in ogni momento. Ciò implica l'acquisizione coordinata di informazioni, un coordinamento tra i vari dipartimenti federali nonché tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, come pure una suddivisione dei compiti tra le forze civili e quelle militari.

Politica e diritto sono due realtà indissolubilmente legate. La politica plasma il diritto, ma d'altra parte essa deve anche attenersi al diritto costituzionale e al diritto internazionale pubblico vigenti (oppure può modificarli soltanto seguendo procedure legali predefinite). «Sicurezza pubblica», vale a dire in generale la sicurezza interna ed esterna del Paese, significa in sostanza, da un lato, sicurezza dell'ordinamento costituzionale e giuridico interno e, dall'altro, sicurezza dell'ordinamento di pace e giuridico nei rapporti tra le nazioni. Di conseguenza la politica di sicurezza deve essere chiara, attendibile, legittimata e definita giuridicamente in modo conforme alla Costituzione. Il diritto e la politica in materia di sicurezza si occupano del compito fondamentale originario e peculiare dello Stato, anche dello Stato odierno. Il loro obiettivo consiste nell'attenuare la violenza e i conflitti e nel proteggere da pericoli di ogni genere. Devono dimostrare la loro validità in particolare in situazioni critiche. Perciò non devono poter essere interpretati in modo contraddittorio. Il diritto in materia di sicurezza deve garantire la massima certezza giuridica costituzionale anche in situazioni straordinarie o di particolare urgenza. Negli ultimi anni la legislazione federale in materia di sicurezza si è sviluppata ed estesa, sollevando interrogativi in campo costituzionale. Nell'ambito della presente riformulazione della politica di sicurezza occorre pertanto esporre schematicamente alcuni degli attuali problemi giuridici di fondo.

Prima di elaborare il presente rapporto sono stati ascoltati i rappresentanti di 45 organizzazioni (partiti, associazioni e istituti) e specialisti indipendenti per stabilire quali fossero i loro interessi e le loro opinioni riguardo alla politica di sicurezza della

¹ Quest'ultimo aspetto riguarda per es. la criminalità organizzata. Sebbene non abbiano direttamente l'intenzione di danneggiare la Svizzera, simili organizzazioni accettano comunque il rischio che le loro attività possano arrecare danni allo Stato, all'economia e alla società.

Svizzera. Il presente documento tiene conto delle richieste espresse nelle audizioni; non si tratta tuttavia di una sintesi delle audizioni, ma di un'esposizione della posizione del Consiglio federale riguardo alla futura politica di sicurezza della Svizzera.

2 Interessi e obiettivi in materia di politica di sicurezza

Conformemente all'articolo 2 della Costituzione federale², la Confederazione Svizzera tutela la libertà e i diritti del Popolo e salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza del Paese. Inoltre, promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese e provvede ad assicurare quanto possibile pari opportunità alle cittadine e ai cittadini. Infine si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico.

L'obiettivo della politica di sicurezza può essere definito nei seguenti termini:

La politica di sicurezza svizzera ha come obiettivo di proteggere dalle minacce e dai pericoli diretti e indiretti la capacità di agire, l'autodeterminazione e l'integrità della Svizzera e della sua popolazione, come pure le loro basi esistenziali, nonché di fornire un contributo alla stabilità e alla pace al di là delle nostre frontiere.

L'autodeterminazione a livello statale e individuale, l'integrità dello Stato e dei singoli individui, ma anche le basi esistenziali e il benessere: ecco quanto deve essere protetto e, se necessario, difeso, possibilmente con le proprie forze, oppure, nella misura in cui sia indispensabile per motivi di efficienza o efficacia e conciliabile con il principio di neutralità, in collaborazione con altri che hanno interessi affini. La questione riguardo ai mezzi e alle modalità per intervenire contro le minacce o i pericoli deve essere risolta di volta in volta tenendo conto delle rispettive capacità, nonché dell'onere e delle prospettive di successo. Quando la Svizzera si impegna con mezzi civili o militari per rafforzare la stabilità e la pace al di là delle proprie frontiere, ciò corrisponde ai valori per i quali essa si impegna da lungo tempo ed è, inoltre, nell'interesse della sicurezza del Paese.

Nell'ambito della discussione riguardo alla politica di sicurezza vengono spesso citati anche altri interessi, quali la prosperità economica e l'incremento del benessere, gli aspetti occupazionali e l'accesso ai mercati, una società liberale, istituzioni politiche funzionanti, le pari opportunità, l'identità, la coesione e la pluralità. Si tratta nella fattispecie di interessi *nazionali*, ma non di interessi *in materia di sicurezza* in senso stretto. Per esempio, non è compito della politica di sicurezza provvedere al buon funzionamento delle istituzioni politiche. Essa deve tuttavia impedire che il buon funzionamento di queste istituzioni venga compromesso dalla politica egemonica o dalla criminalità. L'estensione degli interessi in materia di politica di sicurezza all'intera gamma degli interessi nazionali è da ritenersi inopportuna perché metterebbe in dubbio la competenza specifica di altri ambiti politici, ma anche per il fatto che sarebbe contraria agli sforzi miranti a suddividere la politica globale in settori gestibili dal profilo pratico.

3

La situazione

3.1

Tendenze in materia di politica di sicurezza

Il mondo in cui viviamo non si è radicalmente trasformato rispetto a dieci anni fa. Tuttavia ha subito vari cambiamenti che se non l'hanno reso necessariamente più pericoloso, probabilmente lo hanno reso più imprevedibile. Si osservano vari sviluppi che influenzeranno e determineranno la sicurezza globale negli anni a venire. Alcuni hanno conseguenze immediate e facilmente individuabili per quanto riguarda la sicurezza, mentre in altri casi le conseguenze sono meno evidenti e dirette.

La *globalizzazione*, che si riflette in un'*interconnessione* sotto molteplici aspetti – di carattere geografico, tra parti del mondo distanti migliaia di chilometri, ma anche di carattere tematico, tra settori che in passato venivano considerati separatamente – e in un'*accelerazione* degli effetti, costituisce una realtà³ anche per la politica di sicurezza. Rispetto a quanto accade in campo economico, nel campo della politica di sicurezza l'interconnessione a livello internazionale e l'interdipendenza sono un po' meno avanzate. Infatti, la politica di sicurezza è tuttora sostanzialmente strutturata su base nazionale e soprattutto le grandi potenze non sono disposte a limitare la loro libertà d'azione in nome di un interesse collettivo. Ciò non implica tuttavia uno scontro permanente: pure le potenze rivali hanno interessi comuni e dipendono le une dalle altre. I rapporti rimarranno caratterizzati da una convivenza tra disponibilità alla cooperazione e rivalità. Anche se nel prossimo futuro è assai improbabile lo scoppio di una guerra con mezzi convenzionali tra Stati economicamente molto avanzati, questi saranno comunque sempre disposti a ricorrere alla forza per imporre i loro interessi.

Uno degli sviluppi più incisivi e significativi per la sicurezza globale è dato dal fatto che sono cambiati i *rapporti di potere* tra gli Stati nonché tra intere regioni e che gli equilibri si sposteranno ulteriormente. Il mondo è meno unipolare rispetto a dieci anni fa e questa tendenza permarrà. Vari Stati hanno assunto una valenza più internazionale, acquisendo un maggior influsso e rafforzando le loro ambizioni. Grazie allo sviluppo economico combinato con le loro dimensioni demografiche, la *Cina* e l'*India* sono diventate grandi potenze e il loro potere è destinato ad aumentare ulteriormente. La *Russia* ha acquisito una nuova autoconsapevolezza che esprime attuando una politica d'interesse più offensiva. Assieme ad altri Stati, per esempio il Brasile, questi Paesi vogliono essere annoverati tra le potenze che danno un'impronta al nuovo ordine mondiale, come gli USA, l'Europa e il Giappone. Tuttavia, nel prossimo futuro gli USA rimarranno probabilmente la potenza dominante sul piano economico e militare.

Per quanto riguarda l'*attuazione di una politica egemonica*, sul piano globale si denota un aumento della disponibilità a impiegare mezzi militari a scopo preventivo per combattere le minacce e i pericoli prima che si manifestino sul proprio territorio nazionale. Questo è diventato il principio su cui si basano varie strategie in materia di sicurezza. Di pari passo è però anche emerso che l'impiego della forza militare è molto dispendioso e che spesso un uso offensivo non ha prodotto l'effetto sperato. Gli interventi in Iraq e in Afghanistan hanno impegnato le forze armate di grandi

³ La crisi economica e finanziaria globale ha mostrato che la globalizzazione cela pericoli anche per gli Stati, le economie e le società molto evolute. Per i Paesi come la Svizzera, un eventuale tentativo di distanziarsi dalla globalizzazione non sarebbe pagante, poiché rischierebbe di compromettere il benessere economico.

Stati fino al limite delle loro possibilità e hanno comportato un onere notevole anche per la NATO. L'impiego di mezzi militari non è però l'unico strumento della politica egemonica. Esistono, infatti, anche mezzi molto più subdoli, quali ad esempio la manipolazione dell'approvvigionamento energetico allo scopo di esercitare pressioni su altri Stati, oppure attacchi cibernetici per bloccare l'infrastruttura informatica o per intercettazioni a danno di ministeri, eserciti e aziende.

L'interconnessione globale ha offerto agli *attori non statali* un campo d'azione molto più ampio: l'intensificarsi della minaccia rappresentata da gruppi non statali – e in particolare la percezione più acuta di una tale minaccia in relazione con il terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa – rappresenta uno dei cambiamenti più marcati dell'ultimo decennio. La disponibilità a ricorrere alla violenza manifestata in occasione di attentati ha evidenziato che all'origine di una minaccia massiccia non vi sono più necessariamente soltanto gli Stati. Le conseguenze sono tanto più gravi per il fatto che il sistema internazionale e in particolare il diritto internazionale sono tradizionalmente basati sulla convinzione di avere a che fare con un proprio simile, ovvero con un altro Stato, e non con una controparte vaga e poco prevedibile, che è in larga misura immune ai mezzi deterrenti statali, si riferisce ad altri valori e non può essere vincolata da accordi.

L'interconnessione ha reso le *società moderne molto più vulnerabili*. Le reti d'approvvigionamento, di comunicazione e di trasporto possono essere disturbate o addirittura interrotte per opera dell'uomo, in seguito a un problema tecnico o per cause naturali. Ciò avviene spesso all'improvviso e può facilmente avere conseguenze notevoli. Contrariamente a quanto succedeva con le minacce convenzionali, queste azioni non compromettono l'integrità del territorio nazionale o dello spazio aereo, ma si ripercuotono direttamente sul funzionamento dello Stato, dell'economia e della società che, per effetto di reazioni a catena (una perturbazione in un settore provoca perturbazioni in altri settori che si moltiplicano a loro volta), può essere disturbato in misura considerevole con un onere assai ridotto. La protezione di queste reti è ormai diventata uno dei compiti importanti dell'attività dello Stato. In caso di perturbazione è opportuno salvaguardare o ripristinare al più presto il funzionamento e la libertà d'azione delle autorità, dell'economia e della società. In tale contesto, oltre ai provvedimenti tecnici e organizzativi assumono un ruolo importante anche la fiducia dei cittadini nella capacità di risoluzione dei problemi e nell'efficacia delle autorità e delle istituzioni sociali incaricate di gestire le crisi.⁴

In generale si può affermare che l'interconnessione globale ha indebolito l'efficacia protettiva delle frontiere e delle distanze mettendo in secondo piano l'aspetto territoriale. Dalle esperienze degli ultimi anni si evince che la globalizzazione e l'interconnessione hanno ormai raggiunto dimensioni tali da mettere in discussione la capacità di agire degli Stati. Il mondo intero ha risentito delle conseguenze degli attentati perpetrati l'11 settembre 2001 negli Stati Uniti. La disputa sulle caricature scoppiata in Danimarca ha evidenziato con quale rapidità può manifestarsi una reazione a catena insospettata e incisiva per la sicurezza del Paese interessato. Gli Stati hanno sempre più difficoltà a individuare tutti i fattori rilevanti per la loro sicurezza, a valutare la loro importanza e ad agire in modo da evitare che effetti

⁴ In francese questa capacità è chiamata «résilience», mentre in inglese è definita «resiliency» e in tedesco si usa occasionalmente il vocabolo «Resilienz». Il termine italiano corrispondente è «resilienza».

collaterali indesiderati non compromettano l'effetto principale auspicato. Anche questo è un aspetto dell'interconnessione globale.

3.2 Minacce e pericoli

Le minacce e i pericoli concreti nonché quelli che vanno delineandosi per il futuro svolgono un ruolo decisivo nella strutturazione della politica di sicurezza⁵. La politica di sicurezza deve orientarsi a tali minacce e pericoli, ed essi determinano l'assetto dei suoi strumenti.

Da anni, in Svizzera vi è un consenso più ampio sull'analisi delle minacce e dei pericoli che non sulla questione dei mezzi necessari per fronteggiarli.⁶ Anche sul piano internazionale si riscontra un ampio consenso riguardo a quelle che sono da considerare le principali minacce: terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa e disgregazione delle strutture statali in varie regioni.

In base a un'analisi sistematica, si riscontrano due categorie di minacce: quelle che riguardano direttamente la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione e quelle che esplicano un effetto indiretto, vale a dire che non rappresentano una minaccia diretta, ma contribuiscono ad accrescere le minacce dirette. Il terrorismo è un esempio di minaccia diretta, mentre la disgregazione delle strutture statali costituisce una minaccia indiretta. Tale disgregazione non minaccia infatti direttamente la sicurezza della Svizzera e della sua popolazione, ma lo fa indirettamente in quanto incrementa il terrorismo e la criminalità organizzata.

Anche un'altra riflessione impone grande attenzione e riserbo nell'elencare le minacce e i pericoli in materia di politica di sicurezza: non tutti gli aspetti legati alla sicurezza che rientrano nella sfera di competenza dello Stato sono elementi della politica di sicurezza. Un esempio manifesto è la sicurezza sociale: nessuno si aspetta che sia considerata parte della politica di sicurezza, ma si ritiene piuttosto che debba essere considerata parte della politica sociale. L'attività delle autorità deve essere suddivisa in ambiti politici separati e gestibili, anche se tali ambiti sono strettamente interconnessi. Il cambiamento climatico, le pandemie e le migrazioni sono tre pericoli o problemi che vengono spesso citati nel contesto della politica di sicurezza, rientrano tuttavia primariamente nell'ambito di competenza della politica ambientale, della politica sanitaria e della politica in materia di stranieri.

⁵ La *minaccia* presuppone la volontà di danneggiare la Svizzera o i suoi interessi o per lo meno di considerare un simile danneggiamento. Il *pericolo* non presuppone alcuna volontà di danneggiare (per es. pericoli naturali e tecnologici).

⁶ Sotto il titolo *Rischi Svizzera*, l'Ufficio federale della protezione della popolazione effettua un rilevamento e una valutazione ad ampio raggio dei pericoli che riguardano lo Stato, la società e l'economia svizzeri.

3.2.1 Minacce e pericoli diretti

Rientrano nella categoria delle minacce e dei pericoli con effetto immediato:⁷

catastrofi naturali e tecnologiche nonché situazioni d'emergenza: in Svizzera le catastrofi naturali comprendono i terremoti, gli uragani, le alluvioni, le valanghe, la siccità e gli incendi di boschi. Tra le catastrofi tecnologiche vanno invece annoverate gli incidenti industriali di vasta portata come quelli di Chernobyl (ricaduta radioattiva) o di Schweizerhalle (incendio in uno stabilimento chimico con relativa contaminazione del Reno). È prevedibile che pure in Svizzera le catastrofi naturali diventeranno più frequenti aumentando al tempo stesso d'intensità, anche se gli effetti saranno probabilmente circoscritti a livello locale o regionale. Le catastrofi tecnologiche sono invece più rare e, in seguito al rafforzamento delle misure di sicurezza, in Svizzera la loro probabilità è diminuita. Tuttavia, per effetto della forte urbanizzazione e dell'elevata densità di sfruttamento, in Svizzera i danni provocati dalle catastrofi naturali o tecnologiche sono ingenti. Questi eventi possono anche provocare gravi danni secondari, per esempio interruzioni nell'approvvigionamento energetico, nelle telecomunicazioni e nei trasporti.

Perturbazioni dell'approvvigionamento per effetto di conflitti armati: i conflitti armati o la disgregazione di strutture statali possono avere ripercussioni importanti anche per i Paesi estranei al conflitto e geograficamente molto distanti. I combattimenti e la mancanza di un ordinamento statale possono infatti pregiudicare l'approvvigionamento della Svizzera con beni importanti, sia perché si registra un calo di produzione imputabile al conflitto o alla mancanza di un potere che garantisca l'ordinamento statale, sia perché le vie di trasporto sono interrotte o compromesse. Ciò può succedere anche senza che vi sia l'intenzione di danneggiare la Svizzera, la sua popolazione oppure aziende elvetiche. La tendenza ad avere nei magazzini meno merce possibile per motivi di risparmio aumenta la vulnerabilità di fronte a questo tipo di eventi. Tale rischio è tuttavia compensato almeno in parte da un'intensificazione degli accordi internazionali e dal loro carattere maggiormente vincolante.

Attacco militare: con «attacco militare» s'intende l'uso della forza da parte di forze armate estere contro il territorio o lo spazio aereo svizzeri. I mezzi impiegati al riguardo possono essere cosiddette armi convenzionali, ma anche armi di distruzione di massa (ossia armi nucleari, biologiche o chimiche). Per quanto riguarda l'evoluzione futura, devono essere in particolare considerate due possibilità:

- la domanda con quali mezzi saranno condotti in futuro gli attacchi militari deve rimanere aperta. È ipotizzabile che i mezzi pesanti delle forze armate attuali, quali i carri armati, l'artiglieria e i velivoli da combattimento con equipaggio, perderanno importanza se in seguito agli sviluppi tecnici sarà possibile raggiungere il medesimo obiettivo in maniera più efficace, efficiente o con minori rischi. I missili a media e lunga gittata potranno per contro diventare una minaccia militare importante per la Svizzera. Questi sviluppi devono essere seguiti attentamente: la difesa, se vuole rimanere efficace, deve adeguarsi alla minaccia.

⁷ L'ordine di elencazione non rispecchia né il grado di pericolosità né la probabilità della minaccia o del pericolo. Le minacce e i pericoli sono elencati in funzione del tipo di causa, iniziando da quelli non intenzionali per poi passare a quelli generati da Stati, gruppi non statali e singoli individui.

- Occorre attendersi che armi di cui oggi dispongono soltanto le forze armate, in futuro possano cadere anche nelle mani di gruppi terroristici. Tale è già il caso per quanto riguarda i missili terra-aria. Un'evoluzione in questo senso è meno probabile per quanto riguarda i sistemi d'arma che necessitano di un'infrastruttura di ampie dimensioni: l'impiego di moderni missili balistici a media e lunga gittata non è praticamente possibile senza la tolleranza dello Stato dal cui territorio tali missili vengono lanciati. Un'analoga considerazione è applicabile anche ai velivoli da combattimento e ai missili da crociera. (È ipotizzabile l'impiego a partire da navi, ma dissimulare il carico di grandi sistemi sarebbe difficile.) Tuttavia non si può escludere che un giorno gruppi terroristici possano entrare in possesso di missili a lunga gittata e li impieghino o li utilizzino come mezzi intimidatori. In questo contesto è necessario considerare che la Svizzera, da sola, non avrebbe possibilità di difesa efficaci contro tali armi; una difesa efficace sarebbe quindi possibile soltanto nell'ambito di una cooperazione internazionale.

Di conseguenza, occorre rivalutare costantemente la questione di che cosa sia un attacco militare; inoltre, potrà rendersi necessario disciplinare l'impiego di mezzi militari nel caso in cui gruppi terroristici o altri gruppi non statali impiegassero armi in precedenza riservate alle forze armate statali.

Attualmente, la probabilità di una minaccia militare per la Svizzera, sia essa direttamente rivolta alla Svizzera o la conseguenza di conflitti armati tra Stati o al loro interno, è assai ridotta. Nessuno si aspetta che uno o più Stati circostanti sferrino un attacco militare contro il nostro Paese. Ciò non significa che i rapporti con questi Stati debbano essere assolutamente privi di conflitti. È vero che esistono divergenze d'interessi tra la Svizzera e altre nazioni della stessa regione, però nessuna delle parti considererebbe, anche soltanto come possibile opzione, l'impiego della forza militare. Sussistono invece divergenze di valutazione riguardo alla minaccia *a medio e a lungo termine* rappresentata da un attacco militare. Vi è incertezza se la guerra tra la Russia e la Georgia dell'estate 2008 sia premonitrice di un'inversione di tendenza, in quanto è stata originata da cause locali specifiche e da un'insolita quantità di errori di calcolo. Il nostro Collegio ritiene che per il prossimo futuro la probabilità di un attacco militare contro la Svizzera sia esigua. Tuttavia non va assolutamente ignorata a causa delle enormi conseguenze che comporterebbe.

Coazione con mezzi economici: fintanto che funzionano essenzialmente secondo i criteri propri dell'economia, gli scambi economici non sono oggetto della politica di sicurezza. Se però i flussi di merce e di capitale vengono manipolati per motivi politico-militari, allora è chiamata in causa la politica di sicurezza. Nel settore energetico esistono vari esempi al riguardo, dalla crisi del petrolio del 1973 fino alle interruzioni delle forniture nell'Europa orientale avvenute negli ultimi anni. A breve termine questi tentativi di coazione possono avere effetti analoghi a quelli provocati da un conflitto bellico a cui la Svizzera sarebbe estranea. La minaccia, e di riflesso anche il nesso con la politica di sicurezza, sarebbe tuttavia maggiore se fosse rivolta direttamente contro la Svizzera e le interruzioni delle forniture si protrassero nel tempo. È senz'altro possibile che l'approvvigionamento energetico non sia l'unico mezzo utilizzato per esercitare pressioni, ma che anche altri settori economici vengano sottoposti a forti pressioni da Stati esteri che perseguono scopi egemonici oppure di politica economica.

Spionaggio: negli ultimi anni gli episodi di spionaggio sono aumentati. Alcuni servizi esteri di intelligence operano in Svizzera oppure all'estero contro gli interessi

della Svizzera. Questo fenomeno è anche influenzato dal fatto che numerose istituzioni internazionali hanno sede nel nostro Paese. Alcune comunità di stranieri vengono spiate dai loro Stati d'origine. In quanto piazza economica e sede di istituti di ricerca, la Svizzera è un obiettivo attrattivo per lo spionaggio economico, che viene gestito con mezzi elettronici anche da attori statali. Recentemente, per esempio, sono state prese di mira alcune reti di autorità e imprese d'armamento elvetiche, nella maggioranza dei casi senza successo. Lo spionaggio rimarrà comunque un problema anche in futuro.

Attacchi all'infrastruttura informatica e all'infrastruttura di comunicazione: le informazioni sono un bene sempre più importante. Esse vengono trattate, trasmesse e memorizzate mediante l'infrastruttura informatica e di comunicazione. L'economia, i trasporti, l'approvvigionamento, le comunicazioni e l'amministrazione dipendono dal buon funzionamento di una vasta infrastruttura di impianti informatici e di comunicazione in rete – ordinatori, server, linee di comunicazione. Questa infrastruttura è vulnerabile. All'origine della manipolazione, della distruzione o della sottrazione di informazioni vi sono i motivi e le cerchie di autori più disparati: da singoli individui quali hacker senza scopo di lucro, alle organizzazioni criminali aventi scopi di estorsione oppure alla criminalità economica, fino alle attività di spionaggio statali o alle intenzioni terroristiche di portare pregiudizio e destabilizzare lo Stato e la società. Gli attacchi contro l'infrastruttura informatica e di comunicazione sono interessanti per gli autori perché offrono la possibilità di arrecare danni da grande distanza, con un onere ridotto e con un rischio minimo di essere individuati. Di conseguenza, queste infrastrutture sono esposte in ogni momento – e non soltanto in situazioni di crisi – a minacce e rischi. Attualmente la Svizzera non può ancora avvalersi di estese misure per la difesa nei confronti di attacchi alle infrastrutture informatiche e di comunicazione. È probabile che in futuro attacchi e attività criminali di questo genere aumentino ulteriormente sia sotto il profilo quantitativo sia per quanto riguarda la loro portata; questa potrebbe addirittura diventare la forma classica di diffusione di conflitti tra Stati. Il nostro Collegio attribuisce grande importanza alla protezione delle infrastrutture informatiche e, per contrastare simili attacchi, elaborerà una strategia comprendente misure efficienti ed efficaci contro lo spionaggio, l'acquisizione non autorizzata e l'abuso di dati nonché gli attacchi alle reti della Confederazione.

Terrorismo: con «terrorismo» s'intendono attentati contro persone e opere perpetrati da gruppi non statali per motivi politico-ideologici. Negli scorsi anni, in Svizzera il rischio di attentati terroristici di matrice etnica o nazionalistica è diminuito. Tuttavia va attribuita particolare importanza allo jihadismo, una corrente islamista su cui si basa anche il terrorismo di Al Qaeda. Finora gli jihadisti non hanno preso di mira direttamente la Svizzera oppure interessi svizzeri all'estero. La Svizzera si trova però nell'area europea occidentale minacciata dallo jihadismo e, al pari di altri Stati europei, nella propaganda viene considerata come ostile. Sebbene continui a non essere considerata un obiettivo primario dei terroristi islamici, può essere utilizzata abusivamente come base di partenza per attività terroristiche oppure diventare essa stessa l'obiettivo. Non esistono misure efficaci per contrastare il terrorismo senza limitare simultaneamente anche i diritti individuali oppure compromettere il funzionamento della società e dell'economia. La lotta contro il terrorismo implica quindi una ponderazione accurata degli interessi.

Estremismo violento: l'estremismo violento comprende le attività delle organizzazioni i cui membri si rifiutano di rispettare la democrazia, i diritti umani o lo Stato di

diritto e commettono o approvano atti violenti. Talvolta è difficile distinguere l'estremismo violento dal terrorismo. Le attività estremistiche celano un potenziale di violenza intrinseco e possono minacciare la sicurezza. È opportuno individuare e impedire tempestivamente le potenziali attività violente progettate da gruppi estremistici. I gruppi estremistici stranieri sfruttano la libertà d'azione per svolgere propaganda e raccogliere fondi. Rispetto ad altre minacce citate nel presente rapporto, quella legata all'estremismo senza riferimento ad altri Stati o a gruppi di stranieri è da considerarsi piuttosto debole.

Criminalità organizzata: la criminalità organizzata opera a livello globale e può costituire una seria minaccia per la società, lo Stato e l'economia. L'annidarsi del riciclaggio di denaro e della corruzione nella regolare attività commerciale può compromettere la stabilità sociale. Anche gli Stati stessi, la loro politica economica oppure la loro polizia e il loro apparato giudiziario sono obiettivi d'infiltrazione. Le attività dei gruppi criminali, in parte interconnessi, sono focalizzate sul traffico di droga, la tratta di esseri umani, il commercio di armi, la corruzione, l'estorsione, il riciclaggio di denaro e presentano collegamenti con gruppi terroristici e servizi esteri di intelligence. Finora, in Svizzera la criminalità organizzata non ha ancora assunto grande rilevanza per la politica di sicurezza, ma deve comunque essere monitorata attentamente e combattuta.

Violenza contro la vita e l'integrità personale: la protezione dalla violenza contro la vita e l'integrità personale è uno dei compiti statali più antichi ed elementari e costituisce la premessa per poter garantire il buon funzionamento dello Stato e dell'economia e la convivenza sociale. In quanto detentore del monopolio della forza, lo Stato deve garantire la protezione fisica della sua popolazione prevenendo e punendo i crimini violenti quali l'assassinio e l'omicidio. Contrariamente ad altre minacce e pericoli in materia di sicurezza, la violenza contro la vita e l'integrità personale non è una minaccia latente, bensì una realtà quotidiana. Di conseguenza la prevenzione e la punizione dei colpevoli costituiscono un compito permanente. Si tratta, infatti, di garantire la sicurezza della popolazione. Tale compito compete in primo luogo ai corpi di polizia dei Cantoni e dei Comuni. In considerazione della frequenza con cui si manifesta in Svizzera, la violenza contro la vita e l'integrità personale non compromette l'esistenza e il buon funzionamento dello Stato, ma determina il senso di sicurezza o di insicurezza della popolazione in maniera più diretta e in misura maggiore rispetto a qualsiasi altra minaccia.

3.2.2 Minacce e pericoli indiretti

Rientrano nella categoria delle minacce e dei pericoli con effetto indiretto:

proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei sistemi di vettori a lunga gittata: almeno nove Stati possiedono armi nucleari e due altri sono sospettati di volersi procurare armi nucleari o hanno affermato di possedere tali armi. Un cospicuo numero di altri Stati avrebbe le capacità tecniche per realizzare armi nucleari nel giro di pochi anni qualora la situazione in materia di politica di sicurezza dovesse deteriorarsi drasticamente. Nelle mani di terroristi, il materiale fissile può essere utilizzato come materia prima per realizzare bombe sporche. Sussiste un interesse molto diffuso anche per le armi chimiche e biologiche, e un numero sempre maggiore di Stati è in grado di impiegare missili balistici con gittate sempre maggiori. La Svizzera deve controllare rigorosamente le tecnologie nucleari sviluppate nel Paese.

Disgregazione delle strutture statali: ampie regioni, specialmente nel Medio Oriente, nonché in molte aree dell’Africa e nell’Asia centrale, sono caratterizzate dalla debolezza o dalla disgregazione dell’ordinamento statale, dalla mancanza di diritti e dai conflitti. Questa realtà inibisce lo sviluppo economico, stimola i flussi di profughi e le migrazioni incontrollate, ma anche la criminalità organizzata, il commercio illegale, il terrorismo e la proliferazione. Si tratta di effetti collaterali che fanno assumere la disgregazione degli Stati a problema di politica di sicurezza e che sono percepibili a grande distanza, anche in Svizzera.

Problemi migratori: la migrazione in quanto tale non è un tema di politica di sicurezza. Sarebbe infatti sbagliato e inammissibile connotarla globalmente come un pericolo o una minaccia. Vi sono però vari nessi con la politica di sicurezza: un afflusso massiccio di profughi⁸ può mettere in crisi le strutture d’accoglienza e richiedere quindi l’intervento dell’esercito, della protezione civile e del servizio civile per approntare strutture e assistere le persone accolte. Un forte aumento delle entrate clandestine potrebbe comportare la reintroduzione di controlli di frontiera sistematici e l’esercito dovrebbe eventualmente essere impiegato per rafforzare la sorveglianza dei confini. Se gruppi della stessa nazionalità si concentrano in determinate zone, sussiste il rischio che si formi un ghetto, con conseguenze negative per la sicurezza pubblica. Le caratteristiche culturali e le difficoltà d’integrazione possono avere un effetto polarizzante sul piano della politica interna. Infine, le attività politiche di gruppi etnici stranieri possono ostacolare i rapporti tra la Svizzera e il rispettivo Paese d’origine.

Cambiamento climatico: è opinione diffusa che il clima globale stia cambiando. Sussistono però divergenze riguardo all’entità e alla velocità del fenomeno, nonché all’influsso diretto esercitato dalla civilizzazione umana. In Svizzera, il cambiamento climatico aumenta il rischio di catastrofi naturali. I timori riguardo al fatto che il nostro Paese o altre regioni alpine possano diventare oggetto di aggressioni a causa delle loro riserve idriche sono poco realistici a lungo termine, in quanto tali aggressioni dovrebbero avvenire per opera di uno Stato confinante, o perlomeno attraverso di esso, e inoltre il trasporto verso le potenziali zone colpite dalla siccità risulterebbe estremamente oneroso a causa delle lunghe distanze. Sul piano internazionale, il cambiamento climatico intensifica i conflitti per le risorse, comporta la perdita di superfici sfruttabili e edificabili e grava sulle strutture statali. Ciò stimola a sua volta una radicalizzazione politica e contrasti internazionali per quanto riguarda la simmetria dei sacrifici nella lotta contro il cambiamento climatico e, non da ultimo, anche le migrazioni indotte da motivi ambientali. Il cambiamento climatico e l’impegno della Svizzera per ridurre e rallentare il riscaldamento del clima nonché mitigare le relative conseguenze, rientrano nella sfera di competenza primaria della politica ambientale.

Pandemie: le pandemie mettono direttamente in pericolo la salute della popolazione e costituiscono una realtà ciclica (negli ultimi anni la SARS, l’influenza aviaria e l’influenza H1N1). Tradizionalmente la gestione della lotta contro le pandemie non è attribuita alla politica di sicurezza, bensì alla politica sanitaria. Questo principio sarà mantenuto nell’interesse dell’efficacia e dell’efficienza. Le pandemie possono tuttavia compromettere temporaneamente il buon funzionamento dello Stato,

⁸ Nell’ambito delle migrazioni, i profughi sono una categoria particolare; sono vittime di una migrazione forzata.

dell'economia e della società al punto tale da richiedere l'intervento dell'esercito, della protezione civile o del servizio civile.

Spesso tra le minacce e i pericoli vengono citati anche l'*evoluzione demografica* (la crescita della popolazione mondiale, e in particolare la quota di giovani, straordinariamente elevata rispetto all'Europa e al Nordamerica nonché la mancanza di prospettive economiche in molti Paesi dell'Africa e dell'Asia) e la *scarsità di risorse* (mancanza di cibo, acqua ed energia). Entrambe non sono minacce dirette in materia di politica di sicurezza. Possono ripercuotersi in maniera indiretta sulla sicurezza della Svizzera, ma nei due casi è difficile valutare in quale misura questi problemi potrebbero trasformarsi in problemi di politica di sicurezza, soprattutto per il nostro Paese. L'evoluzione demografica si ripercuote sulla sicurezza della Svizzera, se mai – analogamente al cambiamento climatico –, attraverso la crescente disoccupazione e mancanza di prospettive, la radicalizzazione e l'emigrazione che ne risulta. Per quanto riguarda la scarsità delle risorse, la mancanza di cibo e di acqua rispecchia, per lo meno nelle attuali condizioni climatiche, soprattutto disparità a livello di distribuzione, ma non l'esaurimento del potenziale naturale e tecnico.⁹ Una considerazione analoga può essere fatta a proposito dell'energia: il consumo di combustibili fossili continuerà globalmente a crescere, ma contemporaneamente si svilupperanno ulteriormente le tecnologie e migliorerà l'efficienza energetica. Una penuria di combustibili fossili si ripercuoterebbe sulla Svizzera in primo luogo determinando un aumento dei prezzi, ma a causa dell'attuale capacità finanziaria del Paese, l'approvvigionamento della Svizzera non sarebbe praticamente pregiudicato in maniera seria. Tuttavia, a causa di eventi politici, bellici o di altro genere nei Paesi fornitori o di transito, anche in Svizzera potrebbero manifestarsi in ogni momento difficoltà di approvvigionamento.

3.2.3 **Attribuzione all'ambito della politica di sicurezza**

La seguente tabella mostra in che misura le minacce e i pericoli appena citati rientrano nell'ambito della politica di sicurezza.

Minacce e pericoli diretti

Catastrofi naturali e tecnologiche nonché situazioni d'emergenza	rientrano nell'ambito centrale della politica di sicurezza
Perturbazioni nell'approvvigionamento dovute a conflitti armati	rientrano nella sfera di competenza della politica di sicurezza a partire da una certa soglia
Attacchi militari	rientrano nell'ambito centrale della politica di sicurezza
Coazione con mezzi economici	rientra nella sfera di competenza della politica di sicurezza a partire da una certa soglia
Attacchi contro l'infrastruttura informatica	rientrano nella sfera di competenza della politica di sicurezza a partire da una certa soglia

⁹ L'opinione secondo cui il pianeta non sarebbe in grado di sfamare la popolazione mondiale non corrisponde al vero, almeno attualmente.

Spionaggio	rientra nell'ambito centrale della politica di sicurezza
Terrorismo (di matrice politica, attori civili)	rientra nell'ambito centrale della politica di sicurezza
Estremismo violento	rientra nell'ambito centrale della politica di sicurezza
Criminalità organizzata	rientra nell'ambito centrale della politica di sicurezza
Violenza contro la vita e l'integrità personale	rientra nell'ambito centrale della politica di sicurezza

Minacce e pericoli indiretti

Proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei sistemi di vettori	minaccia indiretta; rafforza la minaccia costituita dal terrorismo e dagli attacchi militari
Disgregazione delle strutture statali («Stati falliti»)	minaccia indiretta; favorisce il terrorismo, la criminalità organizzata e la proliferazione
Problemi migratori (ambito della politica in materia di stranieri)	possono richiedere l'impiego dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile, nonché gravare sulla sicurezza pubblica e sulle relazioni diplomatiche
Cambiamento climatico (ambito della politica ambientale)	causa un aumento delle catastrofi naturali e un'intensificazione dei conflitti
Pandemie (ambito della politica sanitaria)	possono richiedere l'impiego dell'esercito, della protezione civile e del servizio civile

3.3 Vulnerabilità della Svizzera

La questione dei rischi in materia di politica di sicurezza a cui è esposta la Svizzera può essere affrontata anche in altro modo: partendo dalla domanda come e dove il nostro Paese potrebbe essere colpito in misura particolarmente sensibile da singole minacce o da singoli pericoli, oppure da una loro combinazione. In questa ottica, invece di singole minacce o singoli pericoli, si tratta di considerare la fragilità e quindi la potenziale vulnerabilità della Svizzera. Un simile approccio non è fondamentalmente differente dall'usuale analisi delle minacce e dei pericoli e non giunge necessariamente nemmeno a risultati diversi o migliori. Evidenziare le vulnerabilità può però aiutare a illustrare meglio le minacce e i pericoli nonché le loro possibili ripercussioni sullo Stato e sulla società, anche perché l'usuale descrizione della situazione, nelle condizioni attuali caratterizzate da una confusa mescolanza di minacce e attori, deve rimanere vaga e astratta.

In seguito all'urbanizzazione, la vulnerabilità della società è aumentata e aumenterà ancora. La forma più estrema e ampia di pericolo per lo Stato – un attacco militare da parte di un altro Stato – ha perso importanza; contemporaneamente, tuttavia, si sono ampliate e diversificate le possibilità di pregiudicare in altro modo il funzionamento degli Stati e delle loro società. Il motivo risiede nell'avanzata interconnessione globale in ambito economico e sociale, ma soprattutto tecnologico. Malgrado

tutti i vantaggi, ciò incrementa anche la dipendenza e l'esposizione alle perturbazioni.

Il funzionamento dello Stato, dell'economia e della società dipende da numerose infrastrutture elementari quali l'infrastruttura energetica, informatica o dei trasporti. Queste assicurano il flusso permanente di informazioni, energia, merci e persone. Perturbazioni ampie o permanenti e interruzioni di queste infrastrutture *critiche* possono avere gravi conseguenze per il funzionamento dello Stato, dell'economia e della società. Mantenere, proteggere e – in caso di perturbazioni o di interruzioni – ripristinare rapidamente le infrastrutture critiche è pertanto diventato un obiettivo statale importante.¹⁰

Vi sono diversi tipi di infrastrutture critiche particolarmente sensibili nei confronti di differenti generi di influssi. Esistono infrastrutture critiche sensibili soprattutto nei confronti di influssi *fisici*, in concreto attentati o attacchi con mezzi fisici (per es. da parte di terroristi). Fanno parte di queste infrastrutture in particolare:

- l'intera infrastruttura dei trasporti con aeroporti, stazioni ferroviarie, linee ferroviarie, trasversali, gallerie e ponti;
- gli impianti di produzione, accumulazione e distribuzione dell'energia quali le centrali nucleari, le centrali idroelettriche, le dighe e le reti ad alta tensione e
- gli impianti delle telecomunicazioni ed emittenti, per esempio della radio e della televisione.

Inoltre vi sono infrastrutture critiche vulnerabili soprattutto nei confronti di influssi *elettronici*, in concreto attacchi di hacker o attacchi cibernetici. Tali infrastrutture critiche comprendono:

- i centri di calcolo e i sistemi centralizzati di server;
- il traffico elettronico dei pagamenti;
- gli impianti centrali di gestione del traffico (ferroviario, stradale e aereo);
- i centri di distribuzione dell'elettricità;
- le reti di telecomunicazione con possibilità di accesso a dati degni di particolare protezione; oppure
- i grandi centri logistici (per l'immagazzinamento e la distribuzione di beni importanti).

Le infrastrutture critiche non sono gli unici elementi vulnerabili del nostro Paese. Ve ne sono altri che possono avere conseguenze altrettanto gravi e di cui la Svizzera e la sua politica di sicurezza devono occuparsi. La Svizzera, caratterizzata da forti interconnessioni a livello economico e dalla scarsità di materie prime proprie, dipende in

¹⁰ La capacità di resistenza e rigenerazione di tali infrastrutture critiche è descritta anche con il termine di *resilienza*. È compito dello Stato rafforzare tale resilienza in collaborazione con i gestori privati allo scopo di assicurare il funzionamento delle infrastrutture critiche durante l'esercizio normale come pure in caso di perturbazioni o interruzioni. Ciò non comprende soltanto le misure per la protezione di dette infrastrutture, ma inizia già in occasione della pianificazione, della realizzazione e dell'esercizio quotidiano. Nel 2009, nella nostra strategia fondamentale per la protezione delle infrastrutture critiche, abbiamo indicato che lo Stato e l'economia devono intraprendere ulteriori sforzi per rafforzare la capacità di resistenza e di rigenerazione delle infrastrutture critiche.

generale dall'accesso a materie prime e derrate alimentari nonché da un accesso libero al mercato internazionale. Essa è perciò particolarmente esposta alle *pressioni o coercizioni* con mezzi economici. Se le viene impedito in maniera deliberata e mirata l'accesso alle materie prime, in particolare alle fonti energetiche, oppure a mercati importanti per le importazioni o le esportazioni, oppure per lungo tempo non le è più garantito l'accesso per altri motivi – come risultato di avvenimenti non direttamente in relazione con il nostro Paese –, ciò può portare considerevole pregiudizio alla Svizzera, al suo approvvigionamento e pertanto alla sua prosperità economica.

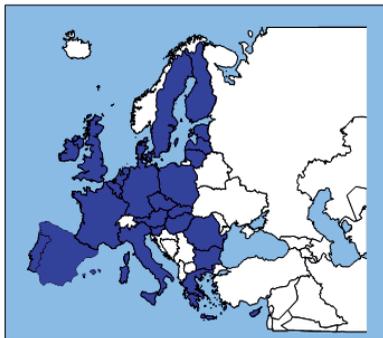
L'elenco delle potenziali vulnerabilità potrebbe essere ulteriormente allungato. Non è praticamente possibile fornire un compendio esaustivo e sistematico di tutte le vulnerabilità ipotizzabili; non soltanto si correrebbe il rischio di procedere a un'operazione interminabile che sarebbe nociva per la comprensibilità, ma anche perché probabilmente ciò non sarebbe auspicabile sotto il profilo della politica di sicurezza. Lo scopo dell'esposizione che precede è di conseguenza soltanto di mostrare, nelle condizioni attuali, le vulnerabilità particolarmente pronunciate e pertanto, a complemento dell'usuale descrizione delle minacce e dei pericoli, di fornire un quadro completo dei possibili rischi. Inoltre, come nel caso delle minacce e dei pericoli, occorre considerare che non tutte le vulnerabilità concernono la politica di sicurezza. Vi sono vulnerabilità la cui probabilità e il cui potenziale di dannosità sono parimenti elevati, ma che tuttavia rientrano nella sfera di responsabilità di altri settori della politica. Questo è ad esempio il caso della vulnerabilità economica come si è manifestata in occasione della crisi finanziaria e bancaria, oppure della vulnerabilità nel campo della sanità pubblica, come nel caso delle pandemie (influenza H1N1, SARS). Normalmente in simili casi la politica di sicurezza non svolge alcun ruolo; essa non ha gli strumenti necessari. La politica di sicurezza deve prima di tutto occuparsi delle vulnerabilità sfruttate deliberatamente e in maniera mirata per danneggiare la Svizzera oppure determinate da possibili catastrofi naturali o tecnologiche.

3.4 Contesto regionale e organizzazioni importanti dal profilo della politica di sicurezza

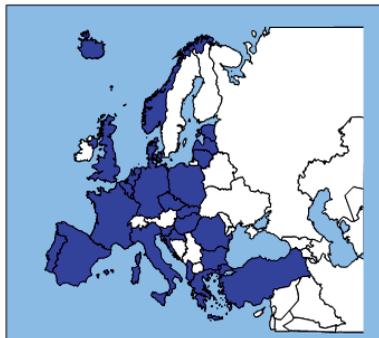
La Svizzera è inserita in un contesto favorevole per quanto riguarda la politica di sicurezza: è infatti circondata da Stati che non minacciano di ricorrere alla forza militare, anche se possono sussistere divergenze di interessi in questioni specifiche, e con i quali collabora strettamente anche in materia di politica di sicurezza. Verso l'esterno si estende poi una cintura, ancora in fase di crescita, di Stati democratici fortemente integrati sotto il profilo economico e politico. Il fatto di trovarsi al centro di una delle regioni più stabili del mondo costituisce un fattore positivo essenziale per la sicurezza della Svizzera.

Le due organizzazioni europee più importanti sotto l'aspetto della politica di sicurezza, ovvero l'*Unione europea (UE)* e la *NATO*, si sono sviluppate notevolmente negli ultimi dieci anni. Il quadro generale è caratterizzato da movimenti in varie direzioni, in parte contraddittorie.

Stati europei membri dell'UE e della NATO



Unione europea



Membri europei della NATO

Più importanza, meno unanimità:

- da un lato, un numero sempre maggiore di Stati europei ha aderito all'UE e alla NATO. Negli ultimi dieci anni, sia all'UE che alla NATO hanno aderito 12 Stati. Attualmente l'UE conta 27 Stati membri e la NATO 28. Nel frattempo gran parte degli Stati dell'ex blocco orientale ha aderito a queste organizzazioni e altri Stati dell'Europa orientale e sudorientale nonché del Caucaso meridionale stanno vagliando l'opportunità di aderire o hanno addirittura già presentato la loro candidatura. Gli allargamenti rafforzano il peso dell'UE e della NATO;
- d'altro lato, questi allargamenti hanno indebolito la coesione delle organizzazioni. Nel caso dell'UE, l'approfondimento dell'integrazione ha tra l'altro contribuito ad aumentare il potenziale di divergenze. Occorre tener conto di una maggior varietà d'interessi e il processo decisionale è diventato più laborioso. La guerra in Iraq ha evidenziato questo fatto per quanto riguarda la NATO, con la ripartizione dei membri in due categorie: «vecchia» Europa e «nuova» Europa. Anche nel caso dell'UE si constatano notevoli divergenze d'opinione per quanto concerne la politica applicata nei confronti della Russia.

Più sicurezza al centro, meno alla periferia:

- da un lato, la politica d'integrazione e di allargamento dell'UE e della NATO rafforza la sicurezza e la stabilità in Europa e a favore dell'Europa. L'integrazione, e quindi anche la dipendenza reciproca, è a uno stadio tanto avanzato da rendere improbabile una guerra tra Stati in seno all'UE e alla NATO. Gran parte dell'Europa è quindi più resistente che mai nei confronti delle tensioni e dei conflitti che sorgono al suo interno;
- d'altro lato, con l'adesione di nuovi Paesi, l'UE e la NATO si sono avvicinate a regioni caratterizzate da fenomeni quali instabilità, conflitti irrisolti, estremismo religioso, sottosviluppo, disequilibri demografici, corruzione, terrorismo e rischi di proliferazione. L'Europa stessa ne subisce le conseguenze sotto forma di flussi migratori e criminalità organizzata. Gli impieghi nelle regioni di crisi possono però anche incrementare il rischio di attentati

in Europa. Le periferie della NATO e dell'UE risultano quindi più sensibili alle crisi e ai conflitti rispetto al passato.

Capacità militari teoricamente disponibili, limitazioni reali:

- da un lato, le capacità dell'UE e della NATO sono aumentate. Entrambe hanno ampliato i loro strumenti militari, e nel caso dell'UE anche quelli civili, per intervenire nelle zone di crisi e hanno lanciato varie operazioni di pace e di ricostruzione. Numerosi Stati europei impostano i loro eserciti in modo da avere a disposizione forze d'impiego più piccole e più flessibili che possano essere trasferite a grandi distanze, a scapito di una difesa territoriale contro un aggressore convenzionale.
- d'altro lato, si è anche constatato che l'UE è tuttora in grado di condurre solo impieghi militari minori e che singoli Stati hanno interessi nazionali e priorità risultanti dall'evoluzione storica che non sono condivisi da tutti i membri dell'UE. Nella NATO gli Stati membri più grandi si sono mossi in modo unilaterale e, almeno finché l'impiego sembrava procedere secondo i piani, hanno puntato su «coalizioni di volontari» per evitare onerosi processi decisionali in seno all'Alleanza.

Dall'ambito civile a quello militare e viceversa:

- da un lato, per quanto riguarda origini e sviluppo, nei primi decenni della loro esistenza l'UE e la NATO sono rimaste saldamente radicate in ambiti separati. Le origini dell'UE sono connesse all'ambito economico, sebbene sia stata concepita sin dall'inizio anche come grande progetto di pace europeo. La NATO è invece stata fondata come alleanza difensiva di USA, Canada e Stati dell'Europa occidentale contro la minaccia militare da parte dell'Unione Sovietica;
- d'altro lato, si constata però anche che l'UE s'impegna sempre di più nella politica di sicurezza, guidando impieghi di promovimento della pace e estendendo la cooperazione in materia di polizia, giustizia e intelligence. Negli anni Novanta la NATO ha assunto la guida di impieghi di promovimento della pace su mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU e si occupa viepiù anche di minacce non militari.

Complessivamente va ribadito che l'UE e la NATO sono le due organizzazioni di politica di sicurezza più importanti in Europa e che il loro impegno rafforza anche la sicurezza della Svizzera. Nel periodo della Guerra fredda la NATO assunse un ruolo preminente in questo ambito. Oggi tale ruolo è invece assunto in misura sempre maggiore dall'UE, la quale dal 2003 è diventata un attore sempre più importante nel campo del promovimento della pace. Nel frattempo essa ha effettuato numerosi impieghi militari e civili di promovimento della pace in Europa e al di fuori del nostro Continente. La Svizzera (ha) partecipa(to) a numerose di queste operazioni. Finora, per la partecipazione a ogni singolo impiego di promovimento della pace la Svizzera ha concluso un accordo speciale con l'UE. Un accordo quadro per la partecipazione a simili impieghi potrebbe sostituire detti accordi speciali. L'accordo quadro disciplinerebbe le modalità fondamentali applicabili a tutte le future partecipazioni della Svizzera a impieghi militari e civili di promovimento della pace dell'UE.

La collaborazione con la NATO e i suoi Stati membri si svolge nell'ambito di un programma specifico, il *Partenariato per la pace*, lanciato nel 1994 per creare un

quadro per la collaborazione e le consultazioni tra la NATO, i suoi Stati membri e gli Stati che non fanno parte dell'Alleanza. Il Partenariato ha contribuito a migliorare le capacità di collaborazione nell'ambito del promovimento militare della pace e ha incentivato le trasformazioni nel campo della politica di sicurezza e in campo militare in numerosi Stati dell'Europa centrale, orientale e sud-orientale. Nel frattempo circa la metà della trentina di Stati non membri della NATO che avevano aderito al Partenariato sono diventati membri dell'Alleanza, ciò che, almeno dal punto di vista della NATO, diminuisce l'importanza del Partenariato, tanto più che per i rapporti tra la NATO e la Russia o l'Ucraina esistono organismi separati. La Svizzera partecipa al Partenariato per la pace dal 1996 e ha precisato sin dall'inizio che nel suo caso non si tratta di una fase preliminare in vista di un'adesione alla NATO. Questa affermazione è tuttora valida: l'adesione della Svizzera all'Alleanza Atlantica non è in discussione.

In seguito all'allargamento dell'UE e della NATO, l'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)* ha perso importanza. Ha mantenuto un certo ruolo in alcuni ambiti di nicchia, quali l'invio di missioni di ricostruzione e osservazione democratiche o l'osservazione delle elezioni, ed è tuttora presente in determinate regioni teatro di conflitti. Comunque, per quanto riguarda la sicurezza in Europa, l'OSCE riveste un ruolo molto meno importante rispetto a dieci anni fa.

A livello globale, le *Nazioni Unite* sono l'organizzazione più importante in materia di politica di sicurezza, e solo il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha la facoltà di giustificare l'impiego della forza militare per scopi che esulano dall'autodifesa. Tuttavia, spesso il Consiglio di sicurezza è impotente in questioni importanti che concernono gli interessi delle potenze aventi il diritto di veto. Infatti, Stati come la Russia e la Cina praticano una politica d'interessi più intensa e gli Stati Uniti hanno indebolito il sistema di sicurezza collettiva procedendo unilateralmente, senza mandato del Consiglio di sicurezza. Già solo per il fatto che non esistono alternative, l'ONU rimane tuttavia la principale organizzazione per la sicurezza e la pace internazionali, come pure per le azioni umanitarie e la cooperazione allo sviluppo. Le Nazioni Unite, e quindi tutti gli Stati membri, si impegnano per il dialogo e la prevenzione delle crisi, la mediazione e l'offerta di buoni uffici in caso di conflitti. Alla prima operazione di pace dell'ONU nel 1948 ne sono seguite oltre 60. Oggi nel mondo sono impiegate oltre 100 000 persone, ripartite in una quindicina di operazioni. Per la Svizzera l'ONU riveste un'importanza particolare perché, contrariamente all'UE e alla NATO, ne fa parte e vi difende le sue esigenze, ma anche perché ha un forte interesse che le relazioni internazionali siano fondate sul diritto e non sulla potenza militare o il potere economico.

4 Strategia

4.1 Indirizzo fondamentale

La strategia in materia di politica di sicurezza deve soddisfare tre condizioni fondamentali: essere orientata alle minacce e ai pericoli attuali nonché a quelli che si stanno delineando e affrontarli in modo efficace; essere realizzabile con le risorse di cui dispone la Svizzera (o con il pacchetto di risorse deciso dalle autorità politiche); basarsi su un ampio consenso.

La strategia di uno Stato in materia di politica di sicurezza dovrebbe inoltre essere caratterizzata dalla continuità, sempre che un drastico cambiamento del contesto o un evento incisivo non rendano necessario un cambiamento di rotta. La Svizzera non ha alcun motivo per abbandonare totalmente le linee fondamentali della sua attuale politica di sicurezza e, in considerazione delle varie minacce, nel quadro delle risorse disponibili non esiste alcuna alternativa radicale sostenibile. È tuttavia senz'altro opportuno, alla luce dei cambiamenti registrati negli ultimi dieci anni, procedere a correzioni di rotta.

La strategia può essere descritta come segue:

Mediante un'interazione efficiente ed efficace tra i mezzi in materia di politica di sicurezza della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, si tratta di creare una Rete integrata Svizzera per la sicurezza e di collaborare con altri Stati allo scopo di prevenire, contrastare e fronteggiare le minacce e i pericoli attuali o già individuabili nel futuro oppure che si stanno delineando.

Questo approccio riflette il federalismo e la neutralità come pure gli sforzi volti a garantire la sicurezza con le proprie forze e la consapevolezza che alcune minacce e alcuni pericoli possono essere gestiti efficacemente soltanto mediante la collaborazione. La *collaborazione* – sia all'interno del Paese che con altri Stati – è indispensabile per creare e garantire sicurezza. Non deve tuttavia indurre a diminuire i propri sforzi.

4.2 Settori della sicurezza e compiti centrali

Le minacce e i pericoli non rispettano né i limiti territoriali né quelli organizzativi. Di conseguenza, una rigida separazione tra sicurezza interna ed esterna non servirebbe né a comprendere tali minacce e pericoli né a fronteggiarli con un approccio coordinato, integrato e basato sulla divisione del lavoro. Un altro tipo di suddivisione, ovvero in quattro settori della sicurezza, risulta più utile per chiarire l'attribuzione di compiti e competenze e per migliorare, armonizzare o sviluppare ex novo le capacità e le potenzialità dei partner per la prevenzione e la gestione di eventi.

Settori della sicurezza e compiti centrali¹¹

Settore della sicurezza	Compiti centrali
a. Difesa dai pericoli con mezzi di polizia, protezione dello Stato e perseguimento penale	<ul style="list-style-type: none"> – Tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici – Protezione dell'ordinamento giuridico democratico – Compiti di protezione fondati sul diritto internazionale – Protezione di infrastrutture critiche – Salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo
b. Prevenzione e gestione di catastrofi naturali e tecnologiche nonché di situazioni d'emergenza	<ul style="list-style-type: none"> – Misure preventive e cautelari – Preallarme e allarme delle autorità e della popolazione – Protezione della popolazione e delle sue basi essenziali – Salvataggio, assistenza e primo ripristino dell'infrastruttura di base – Garanzia dell'esercizio minimo di infrastrutture critiche – Garanzia dell'approvvigionamento con beni strategici
c. Contenimento e difesa nei confronti di un attacco militare	<ul style="list-style-type: none"> – Contenere e respingere un attacco militare – Difesa dello spazio aereo – Ripristino dell'integrità territoriale
d. Tutela degli interessi della Svizzera all'estero e contributi alla gestione delle crisi a livello internazionale	<ul style="list-style-type: none"> – Tutela degli interessi della Svizzera – Protezione di cittadini svizzeri all'estero – Aiuto umanitario in caso di crisi e catastrofi – Misure volte a promuovere la pace e a rafforzare la fiducia

I Cantoni e i Comuni sono competenti innanzitutto per la tutela della sicurezza pubblica nella vita quotidiana come pure per la prevenzione e la gestione di catastrofi e altre situazioni d'emergenza (a, b). La Confederazione assume compiti che riguardano la sicurezza della Svizzera e delle sue istituzioni nel loro complesso oppure all'estero (c, d). Inoltre assume singoli compiti nei settori a–b e appoggia i Cantoni in maniera sussidiaria, ovvero quando i loro mezzi non sono sufficienti. È tuttavia ipotizzabile che, in relazione a determinati eventi, la decisione di affidarne la gestione alla Confederazione o al Cantone venga presa soltanto al momento dell'evento concreto e la responsabilità sia attribuita al partner più adatto a tale scopo. Gli Esecutivi della Confederazione e dei Cantoni sono consapevoli di avere, nonostante la chiara ripartizione delle competenze, una responsabilità politica comune: la politica di sicurezza compete sia alla Confederazione che ai Cantoni.

¹¹ L'allegato 1 contiene una tabella più dettagliata in cui sono indicati gli strumenti prioritari impiegati per i diversi settori della sicurezza.

4.3 Componenti principali della strategia

Le due componenti principali per l'attuazione della strategia svizzera in materia di politica di sicurezza rimangono la collaborazione tra Confederazione, Cantoni, Comuni e terzi sia a livello nazionale che con le regioni estere limitrofe¹² nonché la collaborazione con altri Stati e organizzazioni internazionali. L'attuale strategia della sicurezza attraverso la cooperazione rimane quindi la strategia fondamentale della politica di sicurezza svizzera.

4.3.1 Collaborazione in Svizzera: la Rete integrata Svizzera per la sicurezza

Nell'ambito dello svolgimento di grandi manifestazioni¹³ rilevanti dal punto di vista della politica di sicurezza e nel fronteggiare catastrofi e situazioni d'emergenza¹⁴, la Confederazione e i Cantoni hanno constatato la necessità di soluzioni comuni coerenti e, in alcuni casi, anche di un appoggio internazionale. In futuro, intendono attuare il principio della sicurezza integrata all'interno della Svizzera e con le regioni estere limitrofe sotto forma di una *Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)*.

La RSS riunisce e coordina le prestazioni di tutti gli attori nazionali nell'ambito della sicurezza (in singoli casi anche l'appoggio dall'estero) al fine di consentire alla Svizzera di reagire in modo flessibile, globale, tempestivo ed efficace alle minacce e ai pericoli in materia di politica di sicurezza sia entro i confini nazionali che nelle regioni estere limitrofe. In tal modo si intende sviluppare ulteriormente e realizzare il concetto delineato nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 (RAPOLSIC 2000) sotto la denominazione di «cooperazione globale flessibile in materia di sicurezza all'interno del Paese» e successivamente elaborato in parti con la denominazione di «Cooperazione nazionale per la sicurezza».

4.3.1.1 Partner nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza

I partner principali nella RSS sono la Confederazione e i Cantoni con i rispettivi mezzi. Essi assumono la responsabilità politica dell'impiego e dispongono dei mezzi, degli organi di condotta e delle infrastrutture di condotta necessari per la loro sfera di competenza. Ulteriori partner sono i Comuni, in particolare le grandi città. A questi si aggiungono i fornitori privati di prestazioni¹⁵ e le autorità delle regioni estere limitrofe, in base a trattati internazionali bilaterali.

¹² Con «regioni estere limitrofe» si intendono le regioni dei Paesi vicini che confinano con la Svizzera e con le quali spesso esistono accordi volti a garantire un sostegno reciproco, per esempio in caso di catastrofi.

¹³ WEF a Davos, G8 del 2003 nella regione del Lemano, EURO 2008.

¹⁴ Maltempo degli anni 1999, 2005 e 2007, uragani Lothar e Vivian e, indirettamente, pandemie (SARS, influenza aviaria, influenza H1N1).

¹⁵ I fornitori privati di prestazioni che assumono compiti legati alla sicurezza pubblica e all'esercizio di infrastrutture critiche (per es. tecnologie dell'informazione e della comunicazione, approvvigionamento energetico) sollevano interrogativi in particolare quando si tratta di effettuare una ponderazione tra gli interessi pubblici e quelli privati e commerciali.

I Cantoni, unitamente ai Comuni, sono competenti innanzitutto per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici nella vita quotidiana, ma anche per la gestione di atti di violenza, catastrofi e altre situazioni d'emergenza. Di regola, sono i primi a essere chiamati a intervenire, sia nel quadro dell'aiuto interno e di vicinato sia nell'ambito dei concordati. All'occorrenza, sono sostenuti dalla Confederazione.¹⁶ In caso di eventi che esulano dalla routine quotidiana, a seconda del tipo e della durata di questi ultimi, i Cantoni dipendono dai mezzi approntati dalla Confederazione, in particolare dall'esercito, e da terzi. I mezzi della Confederazione (come pure l'appoggio dall'estero) vengono impiegati su richiesta dei Cantoni e secondo il principio di sussidiarietà.¹⁷ I Cantoni sono responsabili di tale impiego. La responsabilità della condotta è stabilita dai partner coinvolti in funzione della situazione. Per gestire le minacce e i pericoli transfrontalieri, i Cantoni di confine, in virtù delle loro competenze previste dal diritto costituzionale, collaborano a livello regionale con i Paesi vicini.

La Confederazione è competente per il contenimento e la difesa nei confronti di minacce militari come pure per la tutela degli interessi della Svizzera all'estero e per i contributi alla gestione delle crisi a livello internazionale. Sul piano interno, adempie i seguenti compiti: protezione dei confini nazionali, protezione dello Stato sull'intero territorio nazionale (salvaguardia della sicurezza interna, misure secondo l'art. 52 della Costituzione federale¹⁸), protezione delle autorità come pure delle installazioni e delle istituzioni della Confederazione e obblighi di protezione basati sul diritto internazionale. Inoltre, è competente per l'adozione di misure in caso di eventi che coinvolgono l'intero territorio nazionale come aumenti della radioattività, epidemie (umane e animali), rotture di sbarramenti idrici e cadute di satelliti. Per gli altri casi che possono avere ripercussioni a livello nazionale o addirittura internazionale (per es. attacchi attraverso o contro l'infrastruttura informatica e di comunicazione oppure interruzioni dell'erogazione di corrente), le competenze e il coordinamento vengono disciplinati in occasione dell'evento.

È compito della Confederazione e dei Cantoni sviluppare e attuare strategie e soluzioni comuni. In tale ambito occorre coinvolgere anche le grandi città¹⁹ con i loro agglomerati, da un lato, a causa dell'elevata densità di popolazione e della concentrazione di infrastrutture critiche e, dall'altro, a causa dei mezzi di cui dispongono ai

¹⁶ Per esempio dall'Ufficio federale della sanità pubblica, dall'Ufficio federale di polizia, dall'Ufficio federale della protezione della popolazione, dall'Ufficio federale di veterinaria, dall'Ufficio federale dell'ambiente, dal Servizio delle attività informative della Confederazione, dal servizio sanitario coordinato o dall'Organo d'esecuzione del servizio civile.

¹⁷ Sussidiarietà significa che i compiti sono assunti per quanto possibile dal livello statale più basso e che il livello superiore fornisce appoggio o interviene soltanto quando il livello inferiore non è più in grado di far fronte da solo ai suoi compiti per mancanza di personale, materiale o tempo.

¹⁸ Secondo l'articolo 52 capoverso 2 della Costituzione federale, un intervento della Confederazione avviene: a) su richiesta di un Cantone; b) su iniziativa della Confederazione (se il Cantone non è in grado di provvedere oppure se è in pericolo la sicurezza nazionale); c) in caso di difesa nazionale. Le autorità federali agiscono in luogo delle autorità cantonali e con i propri mezzi ne assumono i poteri statali.

¹⁹ La città di Zurigo dispone per esempio di uno dei più grandi corpi di polizia e vanta anche la più grande organizzazione comunale di soccorso della Svizzera, denominata «Schutz und Rettung» (pompieri, servizio di soccorso e protezione civile).

fini della gestione degli eventi. Inoltre, è necessario coinvolgere anche terzi che forniscono prestazioni importanti per il funzionamento della società civile e dello Stato.

4.3.1.2 Responsabilità e competenze nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)

Oltre alle capacità e ai mezzi, ai fini dell'efficacia della RSS sono determinanti una chiara attribuzione dei compiti e il disciplinamento della responsabilità dell'impiego e della condotta in caso di evento.

La RSS non mette in discussione la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni prevista dal diritto costituzionale. Affinché la Confederazione e i Cantoni possano sviluppare strategie e soluzioni comuni per prevenire e fronteggiare minacce e pericoli in materia di politica di sicurezza, come pure definire e attuare le misure che rientrano nei rispettivi ambiti di competenza, occorre migliorare il coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni nonché tra i Cantoni stessi. A tal fine è necessario, sul piano nazionale, un meccanismo di consultazione e di coordinamento che consenta alla Confederazione e ai Cantoni di armonizzare tra loro con maggiore facilità, orizzontalmente e verticalmente sia a livello politico-strategico sia a livello operativo, le decisioni e le misure.

La RSS viene impiegata prima, durante e dopo eventi rilevanti in materia di politica di sicurezza. Non crea ulteriori livelli gerarchici e la ripartizione delle responsabilità rimane quella stabilita dal diritto vigente. La concezione della RSS parte dal presupposto che il sistema di governo, la struttura federale dello Stato e l'autoconsapevolezza a livello politico rimangano di principio immutati pure in situazioni di conflitto e d'emergenza. Anche durante le crisi, la Confederazione non avoca a sé tutte le responsabilità e competenze, bensì continua a collaborare con i diversi titolari di funzioni sovrane basandosi sulla divisione del lavoro e sulla cooperazione. Ciò vale in particolare per il rapporto tra Confederazione e Cantoni e gli enti a essi subordinati.

4.3.1.3 Istruzione nella Rete integrata Svizzera per la sicurezza

Retrospectivamente, il Consiglio federale, concordando con le conferenze governative cantonali competenti, constata che il concetto di rete integrata a livello nazionale postulato nel RAPOLSIC 2000 non è ancora stato attuato in maniera sufficiente e che, in particolare, è stata prestata poca attenzione all'istruzione.

L'attuazione della RSS deve essere sostenuta da un'istruzione comune. A tutti i livelli della Rete è necessaria un'istruzione incentrata sulla gestione delle crisi in materia di politica di sicurezza e sulla collaborazione fra tutti i partner. La conoscenza dei rispettivi processi e degli standard in materia di condotta come pure una terminologia unitaria faciliteranno la collaborazione in caso di evento. Occorrerà svolgere regolarmente esercizi con temi rilevanti dal punto di vista della politica di sicurezza. A tale scopo, la Confederazione e i Cantoni creeranno, nella misura in cui il singolo esercizio lo richiede, una direzione di progetto congiunta e una direzione congiunta dell'esercizio.

4.3.2

Collaborazione con altri Stati e con organizzazioni internazionali

Pur essendo un Paese di piccole dimensioni, anche se altamente sviluppato, sotto molti aspetti la Svizzera vanta una rete di contatti con il resto del mondo molto superiore alla media. Si impegna nella politica estera, come pure nella politica di sicurezza, economica e dello sviluppo, al fine di contribuire a creare un mondo migliore. Ciò è l'espressione dei suoi valori e rappresenta un investimento per un futuro di sicurezza e prosperità.

Lo scopo della collaborazione è permettere di contrastare in modo più efficace o efficiente le minacce e i pericoli nonché di essere utile agli interessi in materia di politica estera. La collaborazione internazionale acquista rilevanza in particolare quando gli attori o avversari sono mobili (per es. possono sottrarsi alla cattura fuggendo in altri Paesi) o operano da grande distanza (e pertanto non sarebbe possibile catturarli in Svizzera), come pure quando le dimensioni di un problema relativo alla politica di sicurezza superano le possibilità di un singolo Stato, quando vengono pregiudicati gli interessi della Svizzera all'estero o quando l'adozione autonoma di misure tecniche comporterebbe costi insostenibili o risulterebbe inefficiente (come per es. nel caso di un'eventuale difesa antimissile).

La Svizzera manterrà la sua *neutralità* permanente armata. La neutralità non costituisce un ostacolo a una cooperazione globale in materia di politica di sicurezza e di difesa. L'eccezione è rappresentata dall'adesione a un'alleanza militare, in particolare alla NATO. Fintanto che la Svizzera rimarrà neutrale, l'adesione a un'alleanza militare è esclusa.

Laddove necessario per salvaguardare i propri interessi in materia di sicurezza, la Svizzera collabora con partner stranieri anche nel settore *militare*. A causa del crescente carattere transfrontaliero delle minacce, si impone una maggiore partecipazione della Svizzera agli sforzi internazionali volti a garantire la sicurezza. Il fatto che l'esercito debba contribuire ad appoggiare l'assistenza umanitaria in Svizzera e all'estero è incontestato.²⁰ Anche nel settore dell'acquisto di armamenti, dell'istruzione dei quadri e delle Forze aeree, la collaborazione rappresenta una prassi consolidata. Gli impieghi di promovimento della pace sono per loro natura internazionali, in quanto si svolgono in un altro Paese e, di regola, avvengono nel quadro di una missione a cui partecipano molti Stati e che viene condotta dall'ONU, dalla NATO o dall'UE. Purché vi sia un mandato dell'ONU o dell'OSCE, la Svizzera fornisce contributi nell'ambito di impieghi militari di promovimento della pace se sussiste un chiaro nesso con la propria sicurezza e se, grazie alle sue capacità, può contribuire alla stabilizzazione di regioni di conflitto. In settori *non militari* della politica di sicurezza, la collaborazione è più marcata rispetto a quella riguardante l'esercito. Ciò vale in particolare per la polizia e l'Amministrazione delle dogane, che, con gli Accordi di associazione a Schengen, hanno intensificato notevolmente la collaborazione operativa con gli altri Stati Schengen. Anche per il servizio informazioni è importante la collaborazione con i corrispondenti servizi di altri Stati. La medesima considerazione si applica alla politica economica e naturalmente alla politica estera,

²⁰ Per l'appoggio all'assistenza umanitaria all'estero vi è una stretta collaborazione tra l'Aiuto umanitario della Confederazione / Corpo svizzero di aiuto umanitario e l'esercito.

nella misura in cui contribuiscono all'ademipimento di compiti legati alla politica di sicurezza.²¹

La Svizzera sfrutta diverse possibilità di collaborazione in materia di politica di sicurezza. La collaborazione *bilaterale* consiste nel collaborare con singoli Stati che sono importanti dal punto di vista della Svizzera o che hanno un interesse analogo a cooperare in settori specifici. In tale ambito, i principali partner della Svizzera sono gli Stati situati nel suo contesto. La collaborazione dell'esercito con Paesi limitrofi è ormai consolidata, per esempio nell'istruzione militare o nel servizio di polizia aerea. Nell'ambito della protezione della popolazione, per l'aiuto reciproco in caso di catastrofi esistono degli accordi con tutti gli Stati vicini. L'Accordo di polizia tra Svizzera e Germania è un accordo che funge da modello per la collaborazione con altri Paesi e che va chiaramente oltre le possibilità offerte dai trattati multilaterali come, per esempio, gli Accordi di associazione a Schengen.

Nel caso della collaborazione *multilaterale*, invece, la Svizzera si concentra in primo luogo sulla cooperazione nel quadro dell'ONU, con l'UE e con la NATO (nell'ambito del Partenariato per la pace). Mentre, in qualità di Stato membro, la Svizzera è impegnata in tutte le attività dell'ONU in materia di politica di sicurezza (promozione civile della pace, disarmo, osservatori militari, misure d'embargo ecc.), soprattutto attraverso la politica estera, con l'UE e con la NATO finora ha collaborato soltanto in riferimento a singoli temi. È nell'interesse della Svizzera partecipare in futuro più intensamente in particolare alla produzione della sicurezza comune in ambito europeo. Grazie alla sua ampia gamma di strumenti militari e civili, l'UE persegue una politica di sicurezza globale senz'altro conforme alle necessità e alle possibilità della politica di sicurezza svizzera. La forma di collaborazione multilaterale di gran lunga più importante è la partecipazione attiva del nostro Paese agli accordi di Schengen. La Svizzera è infatti parte integrante di un sistema di controllo e di ricerca in materia di polizia esteso a tutta l'UE e in continuo sviluppo.

Inoltre, il nostro Paese partecipa anche a impieghi civili e militari di promovimento della pace condotti dall'UE o dalla NATO e collabora con altri Stati in settori specifici dell'acquisto di armamenti. La collaborazione nel quadro del Partenariato per la pace avviene in modo tale da consentire a ogni Stato di decidere i temi e l'entità della propria collaborazione con la cinquantina di Stati partecipanti. La Svizzera continua a partecipare al Partenariato secondo le modalità applicate finora: partecipa al dialogo regolare sui problemi di politica di sicurezza nell'area euro-atlantica, appoggia progetti volti a democratizzare e a modernizzare le forze di sicurezza dei Paesi dell'Europa orientale e sud-orientale, del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale e partecipa a esercizi e corsi per migliorare le proprie capacità in vista della partecipazione a impieghi d'appoggio all'assistenza umanitaria e di promovimento della pace.

²¹ Nel caso della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, per esempio, le opzioni autonome sono una rara eccezione.

5

Strumenti della politica di sicurezza

La politica di sicurezza è un compito trasversale. In ultima analisi, tutti i settori della politica contribuiscono, con varia intensità, alla sicurezza e sono responsabili delle misure nel proprio ambito. Gli strumenti della politica di sicurezza possono combattere efficacemente minacce e pericoli, ma per lo più soltanto se sono interconnessi. La politica di sicurezza deve quindi provvedere, oltre che all'ulteriore sviluppo dei singoli strumenti, anche a garantire e ottimizzare la loro efficiente collaborazione. Ciò rappresenta l'obiettivo della «Rete integrata Svizzera per la sicurezza».

5.1

Politica estera

La politica estera rappresenta uno dei settori essenziali della politica di uno Stato, esattamente come la politica di sicurezza. La politica estera e la politica di sicurezza hanno stretti collegamenti trasversali e sovrapposizioni: la politica estera fornisce contributi importanti per una politica di sicurezza efficace, così come la politica di sicurezza fornisce contributi alla politica estera. Una parte della politica estera è politica di sicurezza e una parte della politica di sicurezza è politica estera.

In seguito all'aumento delle minacce e dei pericoli di carattere non militare, in molti casi transfrontalieri, l'importanza della politica estera nell'ambito della politica di sicurezza è cresciuta. La politica estera dispone di diversi strumenti per promuovere la stabilità, la pace e la sicurezza nelle regioni interessate da conflitti e crisi e quindi anche per rafforzare la sicurezza della Svizzera in un mondo globalizzato e interconnesso.

5.1.1

Promozione civile della pace

Il carattere dei conflitti è cambiato. È sempre più difficile distinguere tra attori armati statali e non statali. Nei conflitti sempre più raramente si affrontano le forze armate regolari di due o più Stati, come era il caso nelle guerre tradizionali. Per lungo tempo la priorità è stata data alla sicurezza dello Stato, dei suoi confini e delle sue istituzioni. Oggi nei conflitti è sempre più spesso prioritaria la protezione dell'individuo. Ciò trova espressione nella nozione di «sicurezza umana». L'elemento centrale è costituito dalla protezione e dall'integrità fisica della persona e sia gli Stati sia gli attori armati non statali dovranno essere indotti ad attenersi a regole di base quali il rispetto delle Convenzioni di Ginevra e di determinati principi dello Stato di diritto (per quanto riguarda le forze armate, la polizia e la giustizia) o la proibizione delle mine antiuomo.

La convivenza pacifica dei popoli è uno dei cinque obiettivi della politica estera svizzera. Essa sostiene pertanto le parti in conflitto nella mediazione e nel consolidamento della pace e si impegna a favore della prevenzione della violenza armata. Concretamente la promozione civile della pace comprende:

- *i buoni uffici*, ossia mette a disposizione mediatori imparziali e logistica per trattative in Svizzera o sul posto;
- *i programmi* per l'elaborazione civile dei conflitti, che consiste nel promuovere la consapevolezza dei diritti umani e della democrazia, eliminare il pro-

blema delle mine antiuomo, risocializzare i soldati o elaborare l'esperienza di guerra

- l'invio di *esperti*, ad esempio per osservare le elezioni o sviluppare strutture dello Stato di diritto (questioni costituzionali, riforma della polizia);
- il lancio di *iniziative diplomatiche*, per esempio per la proibizione delle mine antiuomo o per il controllo delle armi leggere.

Per impieghi nell'ambito dell'osservazione di elezioni e della consulenza alla polizia o per questioni costituzionali e dello Stato di diritto, la Svizzera può ricorrere a un pool di esperti per la promozione civile della pace comprendente circa 600 esperti volontari a disposizione per impieghi a tempo determinato in regioni in conflitto. Altri strumenti che forniscono contributi a favore della promozione civile della pace su mandato della Svizzera sono i centri ginevrini fondati e sostenuti finanziariamente dal nostro Paese: il Centro ginevrino di politica di sicurezza, il Centro internazionale per lo sminamento a scopo umanitario e il Centro per il controllo democratico delle forze armate.

5.1.2 **Politica dei diritti dell'uomo**

In generale, il rispetto dei diritti dell'uomo, lo Stato di diritto e una gestione governativa corretta rappresentano per ogni Paese premesse indispensabili per una pace e una sicurezza durature. Affinché una società possa funzionare senza violenza, i diritti dell'uomo e i diritti fondamentali elementari quali il diritto alla vita, alla salute o la libertà d'opinione devono essere garantiti. La violazione sistematica di questi diritti fondamentali è tuttavia ancora molto diffusa ed è spesso sia causa sia conseguenza di conflitti. A lungo termine, la pace e la sicurezza possono essere raggiunte soltanto in una comunità di Stati che anche all'interno dei propri confini rispettano i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, riconoscono il primato del diritto sull'arbitrio politico e sottopongono il potere politico al controllo democratico. La promozione del rispetto dei diritti umani non rispecchia soltanto una lunga tradizione svizzera; essa corrisponde anche a un nostro interesse in materia di politica di sicurezza. Non si tratta di un'interferenza negli affari interni di altri Stati, poiché i diritti dell'uomo sono una componente del diritto internazionale riconosciuta a livello mondiale.

La Svizzera impiega mezzi politici, diplomatici, giuridici ed economici per migliorare il rispetto dei diritti umani o lottare contro le violazioni. La politica estera si impegna segnatamente per:

- la tutela e la promozione dei *diritti dell'uomo elementari*, in particolare impegnandosi contro la tortura, la discriminazione razziale e la pena di morte;
- la *protezione di gruppi particolarmente vulnerabili*, quali i bambini, le donne, le minoranze o i detenuti;
- una *politica economica e aziendale conforme ai diritti dell'uomo*.

La politica svizzera in materia di diritti umani dispone di diversi strumenti, quali il dialogo con determinati Paesi e azioni coordinate in forum multilaterali come l'ONU, il Consiglio d'Europa o l'OSCE, oppure il sostegno ai diritti umani mediante progetti di promozione della pace o di cooperazione allo sviluppo.

5.1.3

Diritto internazionale umanitario

Il diritto internazionale umanitario, ossia l'insieme delle regole miranti al rispetto e alla protezione della persona umana nei conflitti armati, riveste da lungo tempo un'importanza particolare nella politica della Svizzera. Spesso, in politica estera è considerata parte integrante dell'identità svizzera. Al di là dell'interesse per la tutela dei valori morali fondamentali, l'impegno del nostro Paese a favore del diritto internazionale umanitario è strettamente connesso al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. È nell'interesse proprio di ogni Stato che, in un conflitto armato, il comportamento delle forze armate sia regolato in modo tale da garantire un rispetto minimo dell'individuo. La violazione massiccia e sistematica di queste regole conduce a una brutalizzazione reciproca della condotta del combattimento e a una pericolosa spirale di violenza della quale è in primo luogo vittima la popolazione civile. Inoltre, vi è un elevato rischio che il conflitto destabilizzi anche gli altri Stati a causa dei flussi di profughi che genera. Il fatto che i crimini di guerra possano restare impuniti porta in sé il germe di nuovi conflitti e nuove violazioni del diritto internazionale umanitario.

L'evoluzione attuale pone il diritto internazionale umanitario di fronte a nuove sfide. Attualmente, la maggior parte delle guerre sono condotte all'interno degli Stati. In questi casi si trovano spesso di fronte eserciti regolari, ribelli e altri attori violenti, e nel mezzo vi è la popolazione civile, che subisce maggiormente le conseguenze della violenza. Si tratta di conflitti per i quali il diritto internazionale umanitario, originariamente sviluppato per i conflitti tra Stati, non era previsto. Non è pertanto sufficiente promuovere unicamente il rispetto del diritto internazionale umanitario vigente; esso deve essere ulteriormente sviluppato e adeguato alle nuove realtà. La politica estera svizzera non si impegna soltanto per il rispetto rigoroso del diritto internazionale umanitario, ma appoggia anche gli sforzi volti a svilupparlo ulteriormente per esempio considerando la crescente importanza di attori armati organizzati a livello internazionale o il ruolo delle società di sicurezza private nei conflitti armati. Al riguardo, gli strumenti a disposizione della politica estera sono ad esempio gli interventi diplomatici, gli appelli pubblici, le iniziative multilaterali o il sostegno a organizzazioni impegnate nella protezione della popolazione civile, in primo luogo il Comitato internazionale della Croce Rossa.

5.1.4

Disarmo e controllo degli armamenti

La diffusione incontrollata di armi leggere e di armi di piccolo calibro rappresenta un terreno fertile per i conflitti infrastatali e per la violenza diretta soprattutto contro la popolazione civile. Gruppi terroristici e criminali sono coinvolti, come presumibilmente anche singoli Stati, nel traffico illegale di armi e cercano anche di accedere alle armi di distruzione di massa. Alla luce di queste considerazioni il disarmo e il rafforzamento del controllo internazionale del commercio di armi assumono grande importanza per la salvaguardia della pace e della sicurezza.

La politica svizzera di controllo degli armamenti e di disarmo persegue l'obiettivo di limitare per quanto possibile gli armamenti nel mondo. La Svizzera si impegna per impedire segnatamente la proliferazione di *armi di distruzione di massa* nucleari, biologiche e chimiche e a favore della loro completa eliminazione. Nell'ottica della massima trasparenza, il nostro Paese aspira a regimi di controllo degli armamenti e

di disarmo validi per tutti gli Stati e che possano anche essere controllati. Per la Svizzera gli accordi vincolanti in virtù del diritto internazionale e le convenzioni universali hanno la precedenza sugli accordi vincolanti unicamente a livello politico e sulle misure unilaterali. La Svizzera ha aderito a tutti i trattati che le erano accessibili, eccettuato l'Accordo Open Skies del 2002. Partecipa ai lavori di organi multilaterali nel campo del controllo degli armamenti e del disarmo, come ad esempio il Primo Comitato dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, la Conferenza sul disarmo di Ginevra, il trattato di non proliferazione nucleare, i lavori per la messa al bando degli esperimenti nucleari, l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche, nonché nell'ambito di iniziative ad hoc (per es. nell'ambito del Processo di Ottawa, che ha portato alla proibizione delle mine antiuomo e alla loro distruzione). Oltre al lavoro in organismi politici, la Svizzera sostiene direttamente la concretizzazione e l'ulteriore sviluppo di misure di verifica mediante prestazioni tecnico-scientifiche del Laboratorio Spiez.

La Svizzera appoggia, nell'ambito dell'ONU e dell'OSCE, anche gli sforzi che mirano a fare maggiore chiarezza sulle intenzioni e sulle attività militari e in materia di politica di sicurezza degli Stati e quindi a diminuire i rischi di attività militari improvvise. La partecipazione a *regimi di controllo delle esportazioni* (Gruppo dei Paesi fornitori di materiale nucleare, Regime di controllo delle tecnologie missilistiche, Gruppo d'Australia, Accordo di Wassenaar) serve a favorire la trasparenza, a impedire la proliferazione delle armi e a controllare i beni e le tecnologie suscettibili di essere utilizzati per fini civili e militari.

Nei prossimi anni, la Svizzera intensificherà ulteriormente il proprio impegno nel campo del disarmo nucleare. Entrano in considerazione in particolare l'offerta di buoni uffici per negoziati nel campo del disarmo, attività in vista di una proibizione dell'impiego di armi nucleari e iniziative destinate a promuovere la trasparenza nel quadro degli arsenali nucleari. La Svizzera è in una buona posizione per svolgere un ruolo più attivo in questi ambiti. Grazie alla sua tradizionale neutralità e al fatto che di conseguenza non aderisce ad alcuna alleanza, essa gode di un'elevata credibilità e indipendenza nell'impegno a favore del disarmo e della non proliferazione.

Nel campo delle *armi convenzionali* la Svizzera si impegna a favore delle misure contro la proliferazione incontrollata di armi leggere e armi di piccolo calibro nonché a favore della proibizione delle mine antiuomo e delle armi a submunizioni. Il diritto internazionale umanitario vieta o limita l'impiego di armi convenzionali per ridurre le ripercussioni delle guerre sulla popolazione civile. Convenzioni internazionali specifiche contengono prescrizioni quali la proibizione di armi che possono colpire in modo indiscriminato o causare sofferenze inutili (residui non identificabili di munizioni, mine, trappole esplosive, armi incendiarie). La Svizzera si impegna per il rispetto dei relativi accordi e per il loro adeguamento alle nuove tecnologie d'armamento.

5.1.5 Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario

Dagli anni Novanta il numero di conflitti fra Stati è diminuito, mentre sono aumentati di numero e di intensità i conflitti intrastatali. Tali conflitti hanno molte cause, tra le quali si annoverano anche fattori strutturali quali la povertà, la disoccupazione, il degrado ambientale o la cattiva gestione governativa. L'eliminazione o l'attenuazione di tali cause costituisce, oltre alla gestione delle ripercussioni dirette quali i

flussi di profughi e i problemi d'approvvigionamento, la premessa per la stabilizzazione duratura e la pacificazione di aree di conflitto. L'aiuto allo sviluppo può contribuire a breve termine, grazie all'aiuto d'urgenza e all'aiuto alla ricostruzione, e a lungo termine, con il sostegno tecnico ed economico e la cooperazione, a ridurre i potenziali di conflitto strutturali. Alla luce di queste considerazioni l'aiuto allo sviluppo ha anche una dimensione di politica di sicurezza: senza sviluppo non esistono sicurezza e stabilità durature.

Uno dei cinque obiettivi perseguiti dalla politica estera svizzera è, in ossequio alla Costituzione federale, aiutare le popolazioni nel bisogno e lottare contro la povertà nel mondo. La Svizzera lo fa poiché ciò è conforme ai suoi principi etici fondamentali, ma anche nel proprio interesse, poiché il mancato sviluppo comporta conflitti, migrazioni forzate e altri fenomeni negativi che interessano anche il nostro Paese. La Svizzera può avvalersi di vantaggi che aumentano la sua credibilità nell'aiuto allo sviluppo: non è mai stata una potenza coloniale, non ha celate aspirazioni egemoniche ed è neutrale.

Con la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione con i Paesi dell'Europa orientale e l'aiuto umanitario, la Svizzera dispone di strumenti per promuovere la stabilità e uno sviluppo duraturo. Nell'ottica della *prevenzione*, la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione con l'Europa orientale sono orientate alla lotta contro le cause dei conflitti. Esse appoggiano la realizzazione di strutture stabili nei Paesi partner grazie a contributi alla stabilità economica, sociale, politica e istituzionale nonché alla protezione dell'ambiente. Rientrano nella lotta ai potenziali di conflitto *acuti* l'aiuto ai profughi e agli sfollati, l'aiuto alla ricostruzione, la promozione dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia, il sostegno alle riforme nel settore della sicurezza (per es. smobilitazione e reintegrazione nella vita civile dei combattenti, riforme della polizia) nonché la promozione di forme localmente consolidate di composizione dei conflitti.

Nel quadro della cooperazione allo sviluppo, la Svizzera è cosciente che gli interventi in seno a una società o a uno Stato possono anche avere effetti negativi. La cooperazione svizzera allo sviluppo presta particolare attenzione a questa problematica e si sforza di minimizzare questo rischio. La premessa è rappresentata da una grande sensibilità, buone conoscenze del contesto locale nonché dal rapporto di fiducia che si può instaurare sulla base di una lunga cooperazione con partner nazionali e locali. Nell'ottica di un approccio globale, la Svizzera mira a impiegare con la massima coerenza le sue politiche e i suoi strumenti.

5.1.6 Neutralità

Dalla neutralità risultano un certo numero di obblighi giuridici stabiliti dalle Convenzioni dell'Aia del 1907 concernenti i diritti e i doveri delle potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra e di guerra marittima, nonché dal diritto internazionale consuetudinario. Il campo d'applicazione del *diritto* della neutralità nell'ambito del diritto internazionale è tuttavia limitato. Esso disciplina essenzialmente il comportamento degli Stati neutrali in caso di conflitti armati tra Stati. Esso vieta agli Stati neutrali di partecipare a un simile conflitto o di appoggiare militarmente una delle parti. Gli obblighi in tempo di pace degli Stati neutrali in permanenza risultano unicamente dal diritto internazionale consuetudinario. Oggi, l'obbligo giuridico degli Stati neutrali in permanenza si limita al non assumere, in tempo di

pace, alcun impegno irrevocabile che impedirebbe loro di rispettare gli obblighi di neutralità in caso di conflitto, vale a dire in particolare il divieto di installare basi militari straniere sul proprio territorio e il divieto di aderire ad alleanze militari.

La *politica* di neutralità raggruppa tutte le misure che la Svizzera prende di propria iniziativa allo scopo di preservare la credibilità della sua neutralità. L'elaborazione di tale politica rientra nel suo potere discrezionale. La politica di neutralità è quindi soggetta a una trasformazione in funzione del contesto in materia di politica estera e di sicurezza.

Lo Statuto delle Nazioni Unite stabilisce all'articolo 103 che gli obblighi derivanti da detto Statuto prevarranno sugli obblighi eventualmente contrastanti assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale. Il sostegno della Svizzera alle misure coercitive delle Nazioni Unite non è assolutamente in contraddizione con la neutralità, poiché l'ONU non è mai una parte in conflitto, bensì provvede, in nome della comunità internazionale, al diritto, alla pace e all'ordine. Nel caso delle misure coercitive dell'ONU non sussistono pertanto obblighi di neutralità fondati sul diritto internazionale né si pongono questioni di politica di neutralità. L'obbligo generale degli Stati di rinunciare alla forza quale mezzo per imporre i propri interessi politici (e di politica estera) è conforme ai principi della politica di neutralità adottata da molto tempo dal nostro Paese. In caso di conflitti armati, che esulano dagli interventi del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, la Svizzera si comporta conformemente agli obblighi di neutralità. Nel limite delle sue possibilità si impegna anche per evitare conflitti, proteggere le vittime delle guerre, contribuire a ristabilire la pace e combattere le cause della violenza.

5.2 Esercito

In origine lo scopo dell'Esercito svizzero era unicamente quello di dissuadere un potenziale avversario dall'attaccare militarmente la Svizzera e di respingere un attacco del genere, qualora fosse stato comunque sferrato. Da tempo l'esercito svolge compiti supplementari: rafforza la sicurezza non soltanto nei confronti di attacchi militari, ma anche di altre minacce. Non si limita al contenimento e alla difesa nei confronti delle minacce, ma contribuisce anche alla protezione della popolazione e delle basi essenziali qualora tali minacce dovessero concretizzarsi nel proprio Paese. Infine fornisce anche un contributo al promovimento della pace assolvendo impieghi all'estero.

Nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, l'esercito è un mezzo strategico a disposizione del Consiglio federale. Anche nel prossimo futuro rimarrà la più importante riserva della Confederazione in materia di politica di sicurezza. Nel caso di un attacco militare rappresenta lo strumento decisivo. In tutti gli altri impieghi fornisce appoggio alle autorità civili con capacità e mezzi di cui esse non dispongono. Dal punto di vista qualitativo fornisce contributi chiave²², mentre a livello quantitativo aumenta la capacità di resistenza e permette di far fronte a situazioni di sovraccarico di lavoro. Nell'ottica degli impieghi integrati, un'efficace collaborazione con gli organi civili acquisisce un'importanza fondamentale. Per tale

²² Per esempio protezione dello spazio aereo, ricognizione aerea, difesa NBC, aiuto in caso di catastrofe, infrastruttura di condotta.

ragione gli esercizi congiunti hanno un'utilità reciproca e in futuro dovrebbero di nuovo essere svolti con maggiore frequenza.

A causa dell'obbligo di servizio, l'esercito, più di ogni altro strumento della politica di sicurezza, coinvolge direttamente un'ampia parte della popolazione: la maggioranza dei cittadini maschi di tutte le regioni della Svizzera presta servizio militare, come possono farlo, a titolo volontario, anche le cittadine. Ad attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sull'esercito contribuisce il fatto che negli ultimi vent'anni esso è stato lo strumento di politica di sicurezza oggetto del maggior numero di trasformazioni e che anche a medio termine sarà sottoposto a ulteriori adeguamenti alle condizioni quadro in continuo mutamento (minaccia, evoluzione demografica, esigenze di sicurezza, contesto sociale ed economico, situazione finanziaria, condizioni ambientali, sviluppi tecnici).

5.2.1 **Compiti**

I compiti²³ dell'esercito sono definiti all'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale e descritti all'articolo 1 della legge militare del 3 febbraio 1995²⁴. Comprendono la prevenzione della guerra e il mantenimento della pace, la difesa, l'appoggio a favore delle autorità civili e il promovimento della pace. I compiti rappresentano le opzioni a lungo termine per l'esercito. Da essi, sulla base di un esame periodico delle minacce e dei pericoli, il DDPS deduce gli incarichi per l'esercito, a loro volta concretizzati nel profilo prestazionale dell'esercito.

Nel RAPOLSIC 2000, *la prevenzione della guerra e il mantenimento della pace* non erano indicati come compiti veri e propri dell'esercito. Il motivo è da ricondurre al fatto che questi compiti de facto vengono svolti quando l'esercito assolve due degli altri suoi compiti, segnatamente garantire la propria capacità di difesa e impegnarsi nel promovimento della pace in ambito internazionale. Già solo con la sua esistenza, la sua prontezza e il suo equipaggiamento, l'esercito fornisce un contributo preventivo a favore della sicurezza, della pace e della stabilità. Tale contributo viene di regola concretizzato in collaborazione con i partner in materia di politica di sicurezza in Svizzera e mediante la cooperazione internazionale nell'istruzione militare, nell'acquisto di armamenti e nel promovimento militare della pace.

5.2.1.1 **Difesa**

Al di fuori dell'area degli Stati dell'UE e della NATO, che circonda la Svizzera, i conflitti armati tra forze armate statali rimangono una realtà ricorrente. Anche se nel prossimo futuro la probabilità di un *attacco militare* è molto scarsa, la Svizzera deve mantenere le capacità per contenere un avversario e respingere un attacco militare. Il motivo risiede nel fatto che, tenuto conto del potenziale di armamenti ancora esistenti, a lungo termine non si deve escludere il ritorno di una minaccia militare conven-

²³ Nel primo titolo della legge militare, nel messaggio sulla nuova Costituzione federale (commento all'art. 54 del disegno di Cost.) come pure nel RAPOLSIC 2000 viene utilizzato il termine di *missioni dell'esercito*. Sembra opportuno sostituire questo termine con *compiti dell'esercito*.

²⁴ RS 510.10

zionale e che un attacco militare potrebbe mettere in discussione anche in futuro l'esistenza della società e dello Stato.

Sarebbe tuttavia estremamente dispendioso mantenere un livello d'istruzione e d'equipaggiamento tanto elevati, come pure garantire una prontezza tale da poter contenere o respingere in ogni momento un attacco militare su larga scala. Alla luce delle minacce attuali e prevedibili, è giustificabile a livello di politica di sicurezza, e oggi inevitabile in relazione alle risorse disponibili, accettare un livello di prontezza inferiore. Esso deve tuttavia essere sufficiente per raggiungere, dopo un periodo di preparazione prolungato, ma comunque per tempo, la piena capacità di difesa da un attacco militare. L'esercito deve mantenere le capacità centrali per la condotta di operazioni militari di difesa e deve svilupparle ulteriormente a un elevato livello qualitativo ma in misura quantitativamente limitata. La difesa contro un attacco militare con forze armate convenzionali rappresenta il grado più elevato di escalation nell'uso della forza militare rispetto al quale l'esercito deve essere preparato. Di conseguenza, nell'ottica di una competenza fondamentale, deve come minimo gestire perfettamente l'impiego di brigate o aggruppamenti di combattimento e disporre dei necessari presupposti in materia di condotta. Queste capacità richiedono l'ulteriore sviluppo di un sistema qualitativamente globale, che presenti il massimo grado di interconnessione e che integri la condotta, l'aiuto alla condotta, la sorveglianza e l'esplorazione, il combattimento e l'appoggio al combattimento al suolo, nello spazio aereo e dallo spazio aereo come pure nell'ambito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'evoluzione della minaccia suggerisce tuttavia di verificare l'adeguatezza dei mezzi, delle misure e delle installazioni attuali. Le opere fortificate hanno costituito per lungo tempo un importante pilastro del combattimento di difesa al quale, soprattutto durante la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda, veniva riconosciuta una grande efficacia anche sul piano simbolico. A seguito della mutata minaccia, l'importanza delle opere fortificate è sensibilmente diminuita sul piano della politica di sicurezza e le moderne armi di precisione e stand-off ne hanno ridotto l'efficacia bellica in misura tale che non fornirebbero praticamente più un contributo essenziale nella difesa contro un avversario.

L'esercito sorveglia in permanenza lo *spazio aereo* svizzero con stazioni radar al suolo e con velivoli e impiega i mezzi aerei e i mezzi basati a terra delle Forze aeree per salvaguardare la sovranità su detto spazio aereo. Nel quadro della difesa contro un attacco militare viene difeso pure lo spazio aereo. Il periodo di tempo durante il quale le Forze aeree sono in grado di mantenere la loro prontezza e le loro capacità e le prospettive di successo nella difesa dello spazio aereo dipendono fortemente dal numero e dall'efficacia dei velivoli da combattimento. Le guerre più recenti hanno inoltre dimostrato che la supremazia aerea spesso è un fattore decisivo per l'andamento dell'intero conflitto. Per poter adempiere in maniera efficace e duratura i suoi compiti, in particolare il servizio di polizia aerea, l'esercito dovrà disporre anche in futuro di un numero sufficiente di aviogetti da combattimento conformi ai requisiti tecnici del momento.

L'esplorazione, il disturbo della capacità di condotta e la manipolazione dei processi decisionali da parte di un avversario sono divenuti metodi usuali nei conflitti moderni e potrebbero acquisire ulteriore importanza. Gli attacchi alle tecnologie dell'informazione e le informazioni ingannevoli mettono in pericolo la fornitura di prestazioni da parte dell'esercito, rendendolo nel peggiore dei casi incapace di agire. Per tale ragione l'esercito deve premunirsi e proteggere i propri sistemi (Cyber Defence). Le

attività che vanno oltre quanto descritto (per es. l'infiltrazione nei sistemi dell'avversario) non possono essere totalmente escluse per il futuro; tuttavia dovrebbero dapprima essere create le basi legali per tali attività in tempo di pace.

Si rinuncia all'ulteriore impiego del termine di *sicurezza del territorio* introdotto con il RAPOLISIC 2000. Dal punto di vista dei Cantoni, la distinzione rispetto agli impieghi sussidiari di sicurezza nella pratica (esercizi) si è rivelata problematica. Gli impieghi di sorveglianza, di vigilanza, di protezione e di sicurezza finora previsti nell'ambito della sicurezza del territorio, in futuro faranno parte del compito dell'esercito «*appoggio a favore delle autorità civili*» e, fintanto che non si tratterà di contenere o di respingere un attacco militare, saranno svolti in maniera sussidiaria e su richiesta delle autorità civili. In tale ambito, la responsabilità dell'impiego rimarrà alle autorità civili dei Cantoni e della Confederazione.²⁵ La rinuncia alla sicurezza del territorio non comporta una riduzione delle prestazioni dell'esercito, che continuerà in egual misura a essere pronto e in grado di svolgere impieghi di sorveglianza, di vigilanza, di protezione e di sicurezza. A tale riguardo l'esercito rafforzerà la collaborazione con gli organi di sicurezza dei Cantoni.

5.2.1.2 Appoggio a favore delle autorità civili

Il compito dell'esercito «*appoggio a favore delle autorità civili*»²⁶ comprende l'aiuto per far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e la gestione di altre situazioni straordinarie. Tuttavia, le prestazioni non sono fornite soltanto in situazioni straordinarie, ma anche in situazioni normali e particolari, per esempio con il servizio di polizia aerea e la sorveglianza dello spazio aereo. Del resto, conformemente all'ordinanza dell'8 dicembre 1997²⁷ concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio (OIMC), l'esercito può essere impiegato anche per l'appoggio a favore di grandi manifestazioni.

Per quanto concerne gli impieghi da assolvere concretamente, nei prossimi anni per l'esercito l'appoggio a favore delle autorità civili continuerà ad avere presumibilmente carattere prioritario. L'importanza di queste prestazioni di supporto non è pregiudicata dal fatto che tali impieghi hanno carattere sussidiario.

La violenza armata viene utilizzata sempre più spesso anche da attori non statali: terroristi, movimenti secessionisti nonché persone e gruppi con motivazioni politiche o economiche. Anche la Svizzera deve essere in grado di rafforzare i controlli alle frontiere nonché di assicurare e proteggere infrastrutture critiche per il funzionamento dello Stato, dell'economia e della società come gli aeroporti, le stazioni ferroviarie, i punti nodali e i collegamenti stradali e ferroviari importanti, i collegamenti stradali, ferroviari ed energetici attraverso le Alpi, le centrali elettriche e gli impianti di distribuzione di corrente, i complessi industriali ecc. Quando molti potenziali obiettivi sono minacciati e tale minaccia perdura per un tempo prolungato, gli strumenti civili dei Cantoni non sono più sufficienti dal punto di vista qualitativo e quantitativo e devono essere impiegati mezzi supplementari della Confederazione,

²⁵ Anche se la Confederazione dovesse intervenire, eventualmente con mezzi dell'esercito, per proteggere l'ordine costituzionale in virtù dell'articolo 52 della Costituzione federale, la responsabilità dell'impiego rimarrebbe in ambito civile (sarebbe assunta dalla Confederazione).

²⁶ In questo contesto, le autorità civili sono i dipartimenti federali e i Cantoni.

²⁷ RS 513.74

di regola l'esercito. Esso deve quindi sorvegliare, assicurare, proteggere, intervenire, salvare o aiutare secondo le direttive delle autorità civili. Le minacce non convenzionali possono presentarsi improvvisamente e gli attentati terroristici possono essere compiuti inaspettatamente. La prontezza dell'esercito deve essere predisposta in tal senso. A tale scopo l'esercito sviluppa ulteriormente le sue capacità quanto a sorveglianza, sicurezza e guardia. L'obiettivo è di evitare, nell'ambito della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, un'escalation della violenza e di ripristinare la situazione normale in modo che i soli mezzi civili siano nuovamente sufficienti.

La Confederazione è responsabile in tutte le situazioni della sicurezza nello spazio aereo svizzero. Eventuali azioni nello spazio aereo possono avvenire di sorpresa o con un breve tempo di preallarme. Per tale ragione, con i propri mezzi aerei e basati a terra, l'esercito deve controllare e proteggere in permanenza lo spazio aereo in tutte le situazioni. Oltre all'allestimento della situazione aerea, ciò presuppone anche la capacità d'intervento. Per poter intervenire in maniera autonoma, con rapidità ed efficacia, l'esercito deve garantire una prontezza d'allarme permanente e incrementarla qualora una minaccia si aggravasse o concretizzasse.²⁸ Nella situazione normale, ma per ragioni di neutralità non in caso di guerra, il preallarme e l'allarme possono essere migliorati grazie alla collaborazione con gli Stati vicini.

Gli impieghi dell'esercito per appoggiare le autorità civili vengono svolti secondo il principio di sussidiarietà. I mezzi dell'esercito vengono dunque impiegati, su richiesta delle autorità civili, solo quando l'aiuto è nel pubblico interesse e le autorità civili non sono più in grado di far fronte da sole ai loro compiti per mancanza di personale, materiale o tempo. La responsabilità dell'impiego incombe sempre alle autorità civili dei Cantoni o della Confederazione²⁹, mentre la responsabilità della condotta militare spetta al comandante di truppa. Si tratta in sostanza di gestire il sovraccarico di lavoro³⁰, di colmare lacune quantitative e qualitative e di aumentare la capacità di resistenza dei partner civili. Di norma occorrono mesi prima che le autorità civili siano in grado di reagire in modo duraturo a un cambiamento permanente della situazione. L'esercito viene impiegato per superare questo periodo iniziale. È applicabile il principio secondo cui la durata d'impiego delle truppe dovrebbe essere ridotta al minimo affinché esse non diventino un sostituto o un concorrente dei mezzi civili, la Confederazione possa di nuovo disporre al più presto dei propri mezzi e l'esercito possa concentrarsi nuovamente sugli altri suoi compiti non sussidiari. Gli impieghi sussidiari in occasione di importanti manifestazioni di portata nazionale o internazionale vanno gestiti in modo restrittivo. Hanno senso se non è possibile fare a meno dell'aiuto dell'esercito per svolgere la manifestazione, oppure se l'impiego pratico è utile ai fini dell'istruzione e non fa concorrenza all'economia privata. Negli ultimi anni è stata sollevata la questione se l'appoggio a favore delle autorità civili da parte dell'esercito debba essere fornito solo in situazioni temporanee oppure anche quando, per un compito di lunga durata, il personale civile disponibile non è sufficiente (per es. per la vigilanza alle ambasciate, la scorta ai voli e la sicurezza dei confini). Secondo il nostro Collegio, il tenore del testo di legge ammette senz'altro impieghi prolungati di militari, poiché l'assistenza può essere fornita

²⁸ A tale scopo alcuni velivoli vengono tenuti pronti al suolo in modo tale da poter intervenire nel giro di pochi minuti («quick reaction alert»).

²⁹ Nel caso di azioni nello spazio aereo o di impieghi sussidiari secondo l'articolo 52 capoverso 2 della Costituzione federale.

³⁰ Tra i sovraccarichi di lavoro ricorrenti per i corpi di polizia cantonali occorre menzionare gli incontri annuali del WEF a Davos.

anche quando la gestione dei compiti da parte delle autorità civili non è possibile già solo per mancanza di tempo.³¹ In ogni caso, condividiamo l'opinione che tali impieghi di truppa dovrebbero avvenire in modo contenuto.

Nella misura in cui debbano essere tutelati interessi svizzeri, i mezzi dell'esercito possono essere impiegati anche all'estero per proteggere persone e beni particolarmente degni di protezione nonché per salvare cittadini svizzeri e rimpatriarli. Anche gli impieghi dell'esercito in appoggio alle autorità civili all'estero vengono svolti secondo il principio di sussidiarietà. Questi impieghi possono comprendere attività di consulenza e di collegamento sul posto, protezione di opere e persone, oppure la collaborazione nell'ambito dell'evacuazione di cittadini svizzeri da aree di crisi. A dipendenza del genere e dell'intensità della minaccia, del contesto e della prestazione da fornire, viene di norma impiegato personale militare professionista specializzato.

Riteniamo che in futuro possa sorgere anche la necessità di ulteriori prestazioni di sicurezza nell'ambito delle quali mezzi dell'esercito sarebbero impiegati sussidiariamente all'estero. Può ad esempio essere nell'interesse della Svizzera partecipare a operazioni internazionali di polizia, se le peculiarità del mandato lo richiedono, anche con personale militare.

All'estero l'esercito viene anche impiegato per appoggiare l'*Aiuto umanitario della Confederazione*. Ciò avviene nell'ambito della Catena svizzera di salvataggio oppure mediante contributi materiali su mandato del DFAE o mediante la messa a disposizione di contributi su misura sotto forma di specialisti o distaccamenti oppure di formazioni d'impiego ad hoc specifiche all'evento e alle necessità. Un contributo militare all'aiuto umanitario della Svizzera può essere messo in atto nell'ambito della prevenzione delle catastrofi, dell'aiuto d'emergenza o dell'aiuto alla sopravvivenza. Le misure adottate nel quadro della ricostruzione dopo una catastrofe vengono eseguite esclusivamente con mezzi civili.

Simili impieghi dipendono esclusivamente dalla situazione umanitaria nel settore d'impiego e dalle necessità delle organizzazioni di soccorso nazionali o internazionali attive sul posto. Essi devono poter essere svolti praticamente senza preallarme e raramente durano più di qualche settimana. L'esercito utilizza mezzi che possono essere impiegati anche in Svizzera oppure nell'ambito del promovimento militare della pace. Si tratta segnatamente di formazioni di salvataggio, di trasporto aereo e terrestre, del genio, della lotta antincendio, nonché di formazioni NBC o di aiuto alla condotta. Le esperienze raccolte in occasione del disastro terremoto che ha colpito Haiti mostrano che anche in futuro potranno sorgere situazioni in cui è necessario prestare aiuto umanitario in zone in cui l'autorità dello Stato è fragile o addirittura assente. Su richiesta del DFAE o di un'organizzazione umanitaria internazionale, l'esercito deve essere in grado di proteggere i soccorritori, le installazioni o la distribuzione di beni di soccorso. Questi impieghi vengono affidati in primo luogo a elementi delle formazioni costituite da militari di professione. In questi casi deve essere in particolare chiarita la questione relativa allo statuto giuridico dell'elemento di protezione militare. Secondo un modello collaudato, la responsabilità globale dell'impiego e anche la responsabilità dell'impiego sul posto sono affidate ai rappresentanti dell'Aiuto umanitario della Confederazione o dell'organizzazione umanitaria internazionale designata.

³¹ Articolo 67 capoverso 2 della legge militare.

Contesto

Gli impieghi militari per la risoluzione dei conflitti e la gestione delle crisi sono diventati più complessi. Mentre durante la Guerra fredda erano prioritari gli impieghi per la sorveglianza di trattati d'armistizio, oggi si tratta di stabilizzare a lungo termine le regioni di crisi. La situazione in materia di sicurezza sul posto è caratterizzata da belligeranti armati non statali. Il pericolo o il rischio di dover ricorrere all'uso delle armi per l'autoprotezione e l'adempimento del compito è pertanto più elevato rispetto al passato. Il controllo spesso molto blando esercitato dagli attori locali sui loro combattenti armati nonché la mescolanza di interessi politici, economici e criminali hanno come conseguenza che per la popolazione civile la situazione in materia di sicurezza rimane spesso precaria per lungo tempo. Vi si aggiunge il fatto che frequentemente questi gruppi abusano degli emblemi di protezione internazionali (per es. Croce Rossa, Mezza Luna Rossa) e che i membri delle organizzazioni umanitarie e delle opere assistenziali sono sempre più spesso oggetto di aggressioni.

In considerazione di questa realtà, nell'ultimo decennio i metodi del promovimento della pace internazionale sono stati ulteriormente sviluppati. L'ONU e le organizzazioni da esso incaricate si sforzano di affrontare non soltanto i sintomi, ma anche le cause dei conflitti armati: le missioni di pace perseguono un approccio integrato che mira alla realizzazione o al ripristino di un ordinamento pacifico e delle istituzioni statali e nell'ambito del quale le misure militari costituiscono soltanto uno degli aspetti.³² In numerose situazioni di conflitto le forze militari sono tuttavia indispensabili per creare un contesto stabile e sicuro, il solo che rende possibile lo svolgimento di operazioni umanitarie. Tuttavia una vera soluzione ai conflitti armati non può mai essere ottenuta con soli mezzi militari. Le operazioni di pace militari sono coronate dal successo soltanto se gli organi di sicurezza locali hanno capacità tali per cui la ricostruzione o la realizzazione ex novo delle strutture statali, politiche, sociali ed economiche in un'ex regione di crisi può avvenire senza la presenza permanente di truppe internazionali. In tal caso i militari delle forze internazionali sono spesso sempre ancora necessari come istruttori e consulenti in occasione della realizzazione di strutture di sicurezza controllate democraticamente.

Attuale impegno della Svizzera nell'ambito del promovimento militare della pace

Il promovimento militare della pace è un compito dell'esercito stabilito dalla legge militare.³³ Comprende gli impieghi dell'esercito all'estero, unitamente a forze armate di altri Paesi, per stabilizzare la situazione dopo un conflitto armato e consentire

³² Questo approccio integrato comprende il ripristino dello Stato di diritto, le riforme del settore della sicurezza (esercito, polizia, tribunali, disarmo e reintegrazione dei combattenti), il rafforzamento del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale pubblico, i negoziati per trattati d'armistizio e di pace, l'eliminazione di mine, proiettili inesplosi, esplosivi, munizioni e armi, l'organizzazione di elezioni nonché l'assistenza economica e umanitaria.

³³ Si fonda sull'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale in combinato disposto con l'articolo 1 della legge militare.

in tal modo uno sviluppo politico ed economico pacifico.³⁴ La Svizzera può partecipare a simili impieghi soltanto se esiste un mandato dell'ONU o dell'OSCE. L'impiego di militari in servizio di promovimento militare della pace avviene sempre su base volontaria. La decisione in merito al genere, alla durata e ai limiti del proprio contributo oppure in merito al ritiro da simili impieghi rimane sempre di competenza della Svizzera.³⁵

L'attuale stato della partecipazione dell'Esercito svizzero agli impieghi internazionali di promovimento della pace è il risultato di un'evoluzione pragmatica caratterizzata da tre fattori: richieste concrete; interesse del Consiglio federale alla partecipazione a una missione specifica; capacità dell'esercito di soddisfare le corrispondenti necessità. Nello scorso decennio la Svizzera ha incrementato il proprio impegno nel promovimento militare della pace e con una revisione della legge militare è stata creata la possibilità di armare le truppe impiegate in servizio di promovimento della pace se la loro protezione e l'adempimento del compito lo richiedono. Negli ultimi anni erano sempre impegnati circa 280 militari, per lo più nei contingenti in Kosovo e in Bosnia e Erzegovina oppure come osservatori militari dell'ONU. Inoltre l'esercito ha fornito prestazioni in particolare per quanto riguarda lo sminamento umanitario, l'immagazzinamento sicuro o la distruzione di armi leggere e di munizioni nonché nella riforma del settore della sicurezza. La Svizzera fornisce anche considerevoli contributi finanziari al promovimento militare della pace internazionale.³⁶

Impieghi di militari nel periodo 2004–2009 (giorni di servizio)

Anno	Promovimento della pace	Impieghi sussidiari di sicurezza	Aiuto militare in caso di catastrofe
2004	92 876	282 164	389
2005	97 827	323 777	17 089
2006	101 012	339 976	74
2007	100 326	294 489	1 661
2008	99 958	429 988	0
2009	95 843	271 876	430

³⁴ Gli impieghi all'estero per appoggiare l'aiuto umanitario non rientrano nel compito dell'esercito «promovimento della pace», ma nell'«appoggio a favore delle autorità civili» (art. 69 cpv. 1 LM).

³⁵ I contributi militari alle operazioni internazionali di pace si protraggono di regola per alcuni anni e ogni Stato partecipante ha sempre la possibilità di ritirare il proprio contingente rispettando il corrispondente obbligo di notifica. Secondo l'esperienza, ciò avviene principalmente quando la situazione sul posto si è modificata in modo tale per cui il sostegno politico interno a un'ulteriore partecipazione non è più dato oppure quando il vero scopo dell'operazione non sembra più realizzabile. Anche i problemi di risorse possono comportare la conclusione anticipata di un impiego.

³⁶ Nel 2008 il DFAE ha versato un contributo obbligatorio di 113,65 milioni di franchi a favore del budget dell'ONU per gli impieghi di mantenimento della pace, mentre le spese del DDPS per tutti gli impieghi di promovimento militare della pace hanno raggiunto l'importo di 46,4 milioni di franchi. Le operazioni di mantenimento della pace dell'ONU sono finanziate con i contributi obbligatori degli Stati membri. La chiave di ripartizione è uguale a quella applicata per i contributi obbligatori all'ONU nel suo insieme e si fonda principalmente sulla forza economica.

La Svizzera partecipa attualmente alle missioni seguenti (tra parentesi il numero di militari svizzeri): contingenti in Kosovo (220), in Bosnia e Erzegovina (20) e in Corea (5); osservatori militari in Vicino Oriente (12), nella Repubblica democratica del Congo (3), in Burundi (1) e Nepal (3); esperti nel campo dello sminamento umanitario in Laos (4) e in Sudan (2); specialisti militari presso il Centro d'istruzione Kofi Annan per il promovimento della pace con sede in Ghana (1), presso l'OSCE a Vienna (1) e per la riforma del settore della sicurezza nel Sudan meridionale (1). Tra il 2004 e il 2009 la Svizzera è stata inoltre impegnata negli impieghi seguenti: 2001–2004 in Georgia (OSCE, 2); 2000–2007 in Etiopia/Eritrea (4); 2003–2008 in Afghanistan (2–4); 1994–2009 in Georgia (ONU, 4). Per quanto riguarda lo sminamento umanitario, è autorizzato l'invio di un effettivo massimo di 10 militari. Gli effettivi variano ogni anno, ma non hanno mai superato tale limite.

I partecipanti agli impieghi del contingente in Kosovo e in Bosnia e Erzegovina nonché i militari impiegati come osservatori militari non armati dell'ONU sono reclutati *soprattutto tra i militari di milizia*. Poiché il personale professionista militare e i militari a contratto temporaneo sono impegnati principalmente in Svizzera per l'istruzione e gli impieghi sussidiari di sicurezza, la loro partecipazione agli impieghi militari di promovimento della pace è limitata a funzioni di comando e di specialista. Il carattere di milizia dell'esercito, sul quale è posto l'accento anche in occasione degli impieghi all'estero, impone che vengano considerati soprattutto impieghi e funzioni per i quali possano essere prevedibilmente reperiti militari di milizia volontari idonei. In tale contesto potranno essere impiegati anche militari in ferma continuata e pure il personale professionista svolgerà impieghi nel quadro del promovimento militare della pace. Tali impieghi dovranno essere parte integrante del curriculum.

La legge militare esclude la partecipazione ad azioni di combattimento per l'imposizione della pace e per gli impieghi armati nei quali sono impegnati più di 100 militari o che durano più di tre settimane, richiede l'*approvazione del Parlamento*. Oltre al fabbisogno di tempo per la procedura parlamentare di approvazione, la necessità di reclutare contingenti ad hoc di volontari e di istruirli all'impiego concreto soltanto successivamente implica che la Svizzera non è praticamente in grado di reagire rapidamente e in maniera vincolante a richieste internazionali. Per contro, con un'elevata quota di militari di milizia è possibile garantire la capacità di resistenza per quanto concerne la fornitura della prestazione durante l'impiego. Un determinato effettivo di personale professionista civile e militare del DDPS può essere disponibile in maniera relativamente rapida, ma deve in gran parte essere sostituito dopo poche settimane oppure ne deve essere ridimensionata l'entità se si vogliono evitare ripercussioni incisive nel rispettivo settore lavorativo di provenienza in Svizzera.

Ulteriore sviluppo del promovimento militare della pace

La Svizzera, in quanto Stato integrato nelle reti internazionali e con una situazione economica favorevole, ha un forte interesse alla stabilità, in modo particolare per quanto riguarda l'Europa e la periferia del continente. Gli impieghi di promovimento militare della pace organizzati dalla comunità internazionale in quest'area, per esempio in Kosovo o Bosnia e Erzegovina, possono offrire un contributo diretto alla sicurezza del nostro Paese. Simili impieghi implicano un onere considerevole e vi è un'aspettativa generale che gli Stati partecipino in funzione delle loro capacità. Sulla base di considerazioni morali e di pragmatismo politico, la Svizzera non può permet-

tersi di rimanere in disparte. Essa può però definire il genere, il luogo e il tempo del proprio impegno in modo tale che corrispondano in maniera ottimale alle proprie capacità nonché alle condizioni quadro in materia di politica estera e interna. Anche la tradizione umanitaria induce ad aiutare le vittime non soltanto durante e dopo un conflitto, ma a impegnarsi anche per arginare la violenza. Del resto, l'esercito trae benefici dall'impegno nell'ambito del promovimento militare della pace: oltre alla possibilità di operare un confronto con altre forze armate per quanto riguarda la qualità delle nostre prestazioni, le esperienze operative, soprattutto quelle dei quadri, rifluiscono nell'istruzione in Svizzera. Inoltre le nostre procedure e il nostro equipaggiamento possono essere verificati, adeguati e migliorati nell'impiego.

L'Esercito svizzero è particolarmente idoneo a svolgere determinati compiti nell'ambito del promovimento militare della pace: la neutralità della Svizzera, l'assenza di ambizioni politico-militari e la tradizione dei buoni uffici favoriscono l'accettazione dei militari svizzeri nelle regioni di conflitto e rafforzano l'interesse delle organizzazioni internazionali e degli Stati per una partecipazione dell'Esercito svizzero a operazioni di pace internazionali. Il sistema di milizia, caratterizzato dalla stretta connessione tra esercito e società civile, in Svizzera è una realtà sociale della quale i nostri militari beneficiano nei contatti con la popolazione civile nel Paese d'impiego. Soprattutto per quanto riguarda gli impieghi in Africa, da parte dell'ONU vi è inoltre una forte richiesta di ufficiali francofoni che possano lavorare anche in un contesto anglofono.

Le discussioni recenti mostrano che *l'armamento di militari in impieghi di promovimento della pace* nei dibattiti pubblici è spesso equiparato a un incremento della probabilità che i soldati svizzeri possano essere coinvolti in azioni di combattimento potenzialmente pregiudizievoli per la neutralità. Gli impieghi non armati sono più semplici da realizzare e più facili da sostenere di fronte al pubblico e al Parlamento. Nel contempo occorre tuttavia considerare che, per la protezione e la sicurezza, i contingenti non armati devono dipendere integralmente dallo Stato ospite o da contingenti di altri Stati. Di conseguenza, gli impieghi di contingenti svizzeri non armati possono avvenire per lo più soltanto in aree nelle quali le autorità locali controllano ampiamente la situazione sotto il profilo della sicurezza e sono pronte anche ad assumere la protezione di contingenti non armati. Laddove si presenta questa situazione, di regola tuttavia non vi è praticamente più alcun bisogno di truppe per il promovimento della pace. Oggi, per gli impieghi non armati entrano quindi di regola in considerazione soltanto impieghi di singole persone (per es. osservatori militari, operatori addetti allo sminamento) oppure impieghi dopo la fine dei conflitti (per es. riforma del settore della sicurezza); in questi casi, l'impiego non armato costituisce uno standard internazionale. Se vi è un aggravamento della minaccia, in simili casi l'impiego viene adeguato o sospeso fino al miglioramento della situazione.

Sotto l'aspetto *quantitativo*, il nostro obiettivo rimane l'incremento delle capacità di promovimento militare della pace. Le relative misure saranno avviate al più presto.

In considerazione delle prevedibili necessità della comunità internazionale, delle difficoltà di un ampliamento, sotto il profilo quantitativo, della partecipazione svizzera al promovimento militare della pace e della necessità, sul piano della politica interna, di ampliare il sostegno a simili impieghi, vediamo il massimo potenziale in un incremento *qualitativo* dell'impegno, connesso con una focalizzazione a livello di contenuti. In tale contesto, ogni partecipazione deve essere opportuna sotto il profilo

della politica di sicurezza e della politica estera ed essere sostenibile dal punto di vista della politica interna.

Per quanto riguarda l'invio di contingenti militari, il Consiglio federale prevede una concentrazione nei settori del trasporto aereo, delle prestazioni logistiche e di trasporto terrestri nonché prestazioni di nicchia nel settore del servizio sanitario, del servizio informazioni e della sicurezza – settori importanti per il successo di un impiego e per i quali di conseguenza vi è una forte richiesta. Per quanto riguarda il *trasporto aereo* l'esercito dovrà essere in grado di impiegare in permanenza un determinato numero di elicotteri da trasporto in missioni a breve e medio termine all'estero, per il promovimento militare della pace oppure per appoggiare le autorità civili, per esempio nell'ambito dell'assistenza umanitaria.³⁷ Mentre questa capacità sarà concretizzata in primo luogo da personale civile e militare delle Forze aeree, le prestazioni nel *settore della logistica e dei trasporti terrestri* si basano (maggiormente) su militari di milizia e personale professionista militare (militari di professione, militari a contratto temporaneo). Questo compito può essere, e sarà assunto, da formazioni ad hoc armate della forza di una compagnia. La dotazione dell'esercito consente di impiegare simili contingenti nella nostra zona climatica e in zone climatiche limitrofe senza dover procedere a costosi adeguamenti del materiale. Nel *settore del servizio sanitario* la priorità è data alla messa a disposizione di medici militari e personale sanitario specializzato. In tal modo l'Esercito svizzero fornirà prestazioni che, per il prossimo futuro, corrisponderanno a una necessità critica. Per assicurare la capacità di resistenza e la prontezza all'impiego, l'esercito si baserà su personale civile e militare nonché su militari di milizia con contratti limitati nel tempo. Nell'ambito dell'*informazione e del servizio informazioni* possono essere forniti contributi (compresi sensori elettronici) per la rete informativa sul posto. Accanto alle cosiddette squadre di collegamento e monitoraggio sarà possibile anche l'esercizio di cellule informative. Nel *settore della sicurezza* si tratterà di fornire prestazioni in materia di sicurezza e protezione a favore dei propri contingenti e distaccamenti e delle corrispondenti missioni mediante gli appositi mezzi dell'esercito (Sicurezza militare e distacco d'esplorazione dell'esercito).

Per quanto riguarda l'impiego di singole persone e di piccoli distaccamenti non armati, si mira a incrementare l'invio di osservatori militari, ufficiali di stato maggiore ed esperti dello *smiamento umanitario*. Contemporaneamente, grazie alle nostre competenze, saranno sostenuti gli sforzi (nel senso di aiuto all'autoaiuto) per appoggiare sul posto la *riforma del settore della sicurezza* o il disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione dei combattenti nella società civile. L'esperienza mostra che per i militari sul posto spesso è più facile ricevere consigli e critiche da persone che sono parimenti dei militari e che in tal caso la Svizzera, grazie al suo sistema di milizia, può fare proposte materiali costruttive. Inoltre riteniamo che nelle missioni militari di pace debba essere considerato in misura ancora maggiore l'approccio integrato della parità tra donna e uomo (gender mainstreaming). Per quanto riguarda il promovimento militare della pace, occorre intensificare ulteriormente gli sforzi per reclutare volontarie in vista dei differenti impieghi.

Per poter fornire queste prestazioni, l'esercito deve colmare soprattutto le lacune nel settore del personale destinato a prestazioni di elevato valore (per es. trasporto aereo, medici militari). Parimenti dovrà essere sfruttato meglio il potenziale dei militari di

³⁷ Secondo i parametri internazionali, l'appontamento di un elicottero da trasporto è considerato equivalente a un contingente di 70 soldati di fanteria.

5.2.2.1 **Compiti, prestazioni e risorse**

La capacità di difesa da un attacco militare deve essere rafforzata mediante un orientamento ancora più sistematico al mantenimento e allo sviluppo delle relative competenze, nell'ottica di un sistema globale di difesa caratterizzato da un'elevata qualità, ma di entità minima. Nell'ambito dell'appoggio a favore delle autorità civili, le prestazioni più probabili e che presuppongono un periodo di preparazione molto breve, come l'aiuto in caso di catastrofe o gli impieghi sussidiari di sicurezza, devono essere fornite da forze ben istruite ed equipaggiate in modo specifico all'impiego. Dal momento che gli attacchi all'infrastruttura informatica possono compromettere in maniera duratura la fornitura di prestazioni da parte dell'esercito nell'ambito di tutti i suoi compiti, in futuro occorrerà prestare un'attenzione ancora maggiore alla difesa in tale settore.

In seguito all'introduzione di sistemi più moderni sono inoltre fortemente aumentate le spese d'esercizio e di manutenzione, ciò che limita ulteriormente i margini di manovra per gli investimenti. A causa delle riduzioni realizzate negli ultimi 10–15 anni rispetto alla pianificazione originaria e poiché non è stato possibile ridurre le spese d'esercizio nelle proporzioni auspiccate e le misure di risparmio non hanno sortito gli effetti attesi, è stato possibile realizzare solo parzialmente acquisti di per sé necessari. Di conseguenza, oggi l'adempimento dei compiti da parte dell'esercito è in parte messo in discussione. La riduzione dei costi d'esercizio a cui si mira con il precitato ulteriore sviluppo dell'esercito è perciò necessaria in particolare allo scopo di poter disporre di risorse sufficienti per un nuovo equilibrio tra acquisti, compiti e risorse. Poiché i meccanismi dei crediti d'impegno implicano che gli acquisti stabiliti per contratto vincolino le risorse finanziarie sull'arco di diversi anni, l'esercito necessita di una certa sicurezza finanziaria a livello pianificatorio. La regolamentazione secondo la quale le minori uscite di un anno possono essere compensate negli anni successivi facilita la pianificazione e deve essere mantenuta. Da parte sua l'esercito deve consolidare i processi in materia di finanze, di personale e di condotta che permettono una gestione economico-aziendale efficace. Inoltre occorre portare avanti l'introduzione di un sistema di contabilità analitica.

5.2.2.2 **Demografia e cambiamento di valori**

Dal 2011 il numero delle persone soggette all'obbligo di leva e delle reclute diminuirà progressivamente ogni anno. Con un modello di difesa e dell'obbligo di servizio invariati nonché con una quota d'idoneità immutata, entro il 2025 l'effettivo delle formazioni attive diminuirà di circa un quarto. L'evoluzione demografica imporrà già a medio termine adeguamenti al volume di prestazioni che l'esercito deve fornire e/o al modello di difesa e dell'obbligo di servizio. Ne consegue che dovranno essere soppresse alcune formazioni oppure ridotti i loro effettivi.

Dopo la scuola reclute, la quota delle persone abili al servizio militare per ogni classe d'età delle persone soggette all'obbligo di leva è pari al 60% e il 50–55% resta incorporato fino al proscioglimento ordinario. Queste cifre rientrano nell'ordine di grandezza riscontrato negli ultimi decenni (quando le cifre erano più elevate prima della scuola reclute ma si registravano più abbandoni *durante* le stesse scuole reclute). Occorre inoltre considerare l'influsso sugli effettivi dell'esercito dell'introduzione della prova dell'atto nell'ambito del servizio civile, vale a dire la

rinuncia all'esame dei motivi di coscienza. Un interesse sufficientemente ampio e un elevato grado di accettazione dell'esercito da parte della società e dell'economia nonché la disponibilità ad assumere una funzione di quadro costituiscono premesse fondamentali per il sistema di milizia svizzero. Se tali premesse non sussistono in misura sufficiente, si impongono riforme del modello di difesa. Riteniamo che il sistema di milizia debba essere modernizzato e rafforzato. Devono ad esempio essere ulteriormente sviluppate le certificazioni di prestazioni fornite durante un servizio e che sono utili ai militari nella loro vita professionale.

La disponibilità a fornire prestazioni a favore della collettività al di fuori del proprio ambito professionale e delle relazioni private è in diminuzione. Il sistema di milizia, sotto questo punto di vista, è in contrasto con le tendenze fondamentali dell'economia e della società. Una simile situazione si ripercuote direttamente sull'esercito, soprattutto a seguito di un'insufficiente disponibilità alla carriera militare necessaria per coprire il fabbisogno dell'esercito, con la conseguenza che circa il 25 % dei militari non assolve il servizio annuale come pianificato, ma differisce il servizio per adempiere impegni professionali e assolvere formazioni (per es. in base al modello di Bologna).

5.2.2.3 Modello dell'obbligo di servizio

Il modello dell'obbligo di servizio stabilisce, per un determinato periodo di tempo, quante truppe possono essere impiegate e quale deve essere il loro livello d'istruzione. Non vediamo alcun motivo per mettere in discussione il sistema di milizia o l'obbligo militare generale. In effetti, un passaggio a un esercito di coscritti nell'ambito del quale l'obbligo di servizio sarebbe adempiuto prevalentemente in un unico periodo, avrebbe come conseguenza l'abbandono del principio di milizia pur mantenendo l'obbligo militare. I quadri dell'esercito dovrebbero essere in larga misura professionalizzati, sacrificando la condotta delle truppe da parte di ufficiali e sottufficiali di milizia. L'opzione della milizia di volontari significherebbe l'abbandono dell'obbligo militare. I vantaggi di questo modello consistono nel venir meno dell'obbligo e nei conseguenti benefici a livello di motivazione e produttività. Rimangono incerte le modalità e le possibilità con le quali potrebbe essere reperito, con incentivi materiali e immateriali, un numero sufficiente di volontari. Anche la variante di un esercito di professionisti è contraria alla concezione svizzera della politica di sicurezza e comporterebbe considerevoli difficoltà di reclutamento.

Un esercito di milizia con un nucleo di ufficiali e sottufficiali di professione e la possibilità per una parte dei militari di milizia di prestare il loro servizio in un unico periodo come militari in ferma continuata, rimane la soluzione più adeguata per la Svizzera. Depongono a favore di un tale sistema la tradizione in materia di politica di difesa, la possibilità per l'esercito di sfruttare conoscenze e capacità acquisite in ambito civile, la mescolanza nell'esercito di elementi di provenienza sociale e regionale eterogenea, lo stretto legame tra l'esercito e la società nonché le realtà finanziarie. Anche il fatto che l'esercito debba svolgere impieghi immediati o dopo un breve periodo di preparazione con l'utilizzo di forze comparativamente limitate e che l'impiego di formazioni di truppa di grande entità è necessaria (e possibile) solo dopo un periodo di preparazione prolungato giustifica, dal punto di vista della politica di difesa, la preferenza a livello politico per un esercito di milizia. Il sistema di milizia non è però rigido ma, entro certi limiti, adattabile. Per tale ragione, la struttu-

razione concreta del modello dell'obbligo di servizio non è fissata in maniera definitiva. Nell'ottica di una flessibilizzazione, occorre valutare la possibilità di un adeguamento alle nuove condizioni quadro determinate da minacce, demografia e società. È pertanto ipotizzabile che per impieghi specifici, ad esempio per grandi manifestazioni³⁸, dei militari adatti possano essere impegnati, su base volontaria, anche oltre il periodo obbligatorio di servizio oppure che, a medio o lungo termine, per esempio le forze destinate alla difesa contro un attacco militare prestino un servizio d'istruzione di base prolungato e per il resto dei loro giorni di servizio entrino poi a far parte di una riserva con una prontezza definita. In tal modo verrebbe rafforzato il sistema della prontezza differenziata, sgravando le formazioni d'intervento³⁹ da tali incarichi. Occorre poter usufruire interamente della quota di militari in ferma continuata prevista dalla legge. Sarà anche necessario esaminare la possibilità di introdurre formazioni basate su classi d'età. Inoltre occorrerà verificare se, per appoggiare grandi eventi, a complemento degli impieghi di militari possono essere impiegate persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Come la neutralità, anche il sistema di milizia non è fine a se stesso, ma è uno strumento che serve a obiettivi sovraordinati, in questo caso all'efficienza, all'efficacia e al sostegno all'esercito da parte della società.

5.2.2.4 Modello d'istruzione e apporto di personale agli stati maggiori

L'odierno modello d'istruzione con un servizio d'istruzione di base e successivi corsi di ripetizione annuali per il grosso dell'esercito deve essere oggetto di verifica in considerazione dei programmi degli istituti di formazione civili. Il nostro sistema di corsi di ripetizione non è più compatibile, non soltanto con l'economia, ma neppure con il panorama formativo, e questo comporta oggi un elevato numero di domande di differimento del servizio. Di conseguenza a medio termine sarà necessario esaminare modelli d'istruzione alternativi. Occorrerà eventualmente chiarire anche se sia ancora accettabile tenere conto dei desideri individuali per la data d'inizio della scuola reclute: nell'interesse dell'efficienza economico-aziendale e in base a considerazioni di tecnica dell'istruzione è necessario mirare a un'occupazione dell'infrastruttura per quanto possibile equilibrata. Partendo da queste considerazioni, sulla base di approfonditi accertamenti è necessario elaborare ulteriori varianti, come ad esempio il prolungamento del servizio d'istruzione di base per il mantenimento della competenza di difesa come pure un ulteriore sviluppo del modello d'istruzione per questo compito che integri nuovamente e in maggior misura i militari di milizia. Dopo l'istruzione di base, nell'ottica di una riserva di prontezza, la truppa assolverebbe ancora per pochi anni dei corsi di ripetizione in forma ridotta. Insieme all'integrazione dei militari di milizia nel campo dell'istruzione, un tale sistema consentirebbe probabilmente di conseguire notevoli risparmi nella gestione dell'esercito, mantenendo invariate le prestazioni. Di conseguenza, la durata com-

³⁸ Impieghi secondo l'ordinanza dell'8 dicembre 1997 concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio (OIMC; RS 513.74), come ad esempio feste federali di ginnastica e sport, feste di tiro, manifestazioni sportive d'importanza nazionale (gare di sci) ecc.

³⁹ Si tratta di formazioni che si trovano in servizio d'istruzione (per es. corso di ripetizione) e che, in vista di un possibile impiego, sono in uno stato di prontezza più elevato rispetto ad altre formazioni in servizio d'istruzione.

plessiva del servizio dipenderebbe in linea di principio dai compiti e dalla prontezza necessaria a tale scopo.

Alcune sfide si pongono anche per quanto riguarda l'istruzione dei quadri. Vi sono troppo pochi ufficiali per garantire un sufficiente apporto di personale agli stati maggiori nella loro quantità ed entità attuali. Il sistema di milizia comporta inoltre che l'esercito deve accettare un'esperienza pratica ridotta da parte dei quadri dal momento che essi sono disponibili solo per un tempo limitato.⁴⁰ Un prolungamento del periodo totale di servizio per i quadri non rappresenterebbe quindi una soluzione valida poiché indebolirebbe ancor di più la disponibilità a intraprendere una carriera di milizia. Già oggi i nuovi quadri non sono sufficienti per garantire a lungo termine l'effettivo necessario per l'attuale struttura dell'esercito.

5.2.2.5 Dotazione di materiale, livello dell'istruzione e dell'equipaggiamento, livello tecnologico

A causa delle scarse risorse finanziarie e poiché i costi d'esercizio non hanno potuto essere ridotti, è stato necessario limitare l'entità dei programmi d'armamento dell'ultimo decennio. Già da tempo, l'esercito si è pertanto visto costretto a rinunciare a equipaggiare in modo completo non soltanto le formazioni della riserva, ma anche dell'esercito attivo. Di conseguenza, in caso d'impiego di una parte considerevole dell'esercito, le formazioni attive non possono più essere tutte equipaggiate in modo completo. Per quanto riguarda la difesa da un attacco militare, l'esercito non è mai stato veramente equipaggiato in modo completo, ma oggi tale lacuna è più grande che mai. Non è ad esempio più possibile impiegare contemporaneamente e soddisfare le necessità logistiche di più di due formazioni d'impiego a livello di brigata completamente equipaggiate.

Per l'appoggio a favore delle autorità civili, si mira a equipaggiare completamente le truppe previste a tale scopo contemporaneamente alla loro istruzione di base nelle scuole e nei corsi. Inoltre l'infrastruttura deve soddisfare i requisiti attuali e il Concetto relativo agli stazionamenti deve essere rielaborato. L'auspicata riduzione dei costi d'esercizio contribuirà al finanziamento delle relative misure.

Le risorse finanziarie e di personale a disposizione dell'esercito o realisticamente auspicabili non sono sufficienti per mantenerlo in permanenza a un livello d'istruzione, d'equipaggiamento e d'armamento nonché in uno stato di prontezza tali da essere in grado di respingere praticamente in maniera immediata o entro poche settimane un attacco militare convenzionale su larga scala contro la Svizzera. Ciò non è nemmeno necessario. In considerazione della situazione in materia di politica di sicurezza, l'esercito può accettare determinate lacune per quanto riguarda la prontezza e le capacità militari. Questo fatto non è nuovo: la rinuncia e il ripristino di capacità militari sono parte integrante dell'ordinaria pianificazione dell'esercito a lungo termine. Nel caso in cui si delineasse la possibilità (anche solo a medio o lungo termine) di un attacco militare contro la Svizzera, l'equipaggiamento, le capacità e la prontezza dell'esercito dovrebbero essere nuovamente portate a un livello che consenta di impedire o respingere con prospettive di successo un attacco

⁴⁰ Nel contempo, però, per l'esercizio di complessi sistemi di condotta, d'esplorazione e d'arma, il sistema di milizia offre l'opportunità di poter reclutare militari che, in base alla loro attività civile, vantano una formazione da buona a ottima.

militare convenzionale. Il tempo disponibile a tale scopo viene determinato dalle capacità dei propri servizi informazioni e dalla controparte. È tuttavia chiaro che un simile processo richiederebbe anni e sarebbe estremamente costoso.

L'esercito è orientato a un profilo prestazionale ben definito, un adeguamento a un altro profilo prestazionale richiede tempo e denaro. Affinché sia effettivamente possibile creare le premesse per la difesa da un attacco militare, devono essere mantenute tutte le capacità necessarie per i possibili casi d'impiego, anche se a un basso livello quantitativo a causa delle risorse. Il mantenimento e l'ulteriore sviluppo di tali capacità in senso qualitativo sono fattori irrinunciabili. Per la difesa da un attacco militare occorre prevedere un sistema globale e interconnesso di difesa, con truppe per gli impieghi al suolo e nello spazio aereo.

Il nostro Collegio considera errato elaborare un concetto dettagliato di potenziamento in vista di un possibile futuro conflitto militare, poiché il genere e l'entità delle capacità necessarie dipenderebbero dalla minaccia concreta: fintanto che non è chiaro a che cosa l'esercito deve prepararsi, non è nemmeno possibile pianificare dettagliatamente il raggiungimento delle capacità militari necessarie. L'esercito deve tuttavia provvedere affinché le lacune di capacità tollerate non diventino troppo grandi e uno loro sviluppo possa avvenire per tempo. Allo scopo di migliorare le condizioni per individuare gli indizi che renderebbero necessario incrementare le capacità dell'esercito, intendiamo incaricare il Comando dell'esercito di presentare ogni 12 mesi una valutazione della situazione alla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza. Sulla base della valutazione delle minacce rilevanti per l'esercito elaborata insieme ai servizi informazioni e in considerazione delle capacità dell'esercito, tale valutazione della situazione dovrà indicare se esistono indizi che rendono necessario ottenere capacità militari supplementari, in quali ambiti ciò dovrebbe avvenire e quali richieste andrebbero presentate per la pianificazione e l'attuazione.

Affinché l'esercito possa fornire le prestazioni che ci si aspetta, deve disporre di capacità che tengano conto dell'intera gamma di minacce e pericoli e che possano essere combinate tra loro in modo flessibile a seconda delle necessità concrete. A tale scopo è necessario un livello tecnologico differenziato, con una chiara definizione delle priorità, sebbene occorra dedicare maggiore attenzione all'aspetto dei crescenti costi d'esercizio. Una sfida è anche rappresentata dall'introduzione delle tecnologie al momento opportuno in modo che l'esercito non trascuri determinati progressi tecnologici o investa in tecnologie non consolidate. Inoltre la tecnologia deve essere compatibile con il sistema di milizia. In considerazione dell'eterogeneità di queste esigenze, sarebbe inappropriato formulare considerazioni generali in merito al livello tecnologico a cui deve mirare l'Esercito svizzero.

5.2.2.6 Prontezza

L'esercito deve poter disporre in tempo utile delle forze necessarie, ma contemporaneamente evitare di mantenere forze in uno stato di prontezza inutilmente elevato. Una prontezza differenziata soddisferà entrambe le esigenze: differenti parti dell'esercito saranno in uno stato di prontezza diverso.

Nel più elevato stato di prontezza stanno le *formazioni di professionisti* quali le sezioni d'impiego della Sicurezza militare, l'organizzazione d'esercizio per gli

aerodromi, il trasporto aereo, la sorveglianza dello spazio aereo e le reti di condotta. Essi coprono l'onere di base rappresentato dai compiti quotidiani. Se gli impieghi richiedono capacità superiori, per esempio in caso di catastrofi, sono a disposizione *militari in ferma continuata*. Per impieghi di entità ancora maggiore che non sono prevedibili, ma che devono essere effettuati dopo un breve periodo di preparazione (ore o giorni), sono designate *formazioni d'allarme*. Qualora non fossero sufficienti nemmeno tali forze, sono impiegate *truppe che stanno svolgendo il corso di ripetizione*. Come ultima priorità sono chiamate in servizio *altre truppe dell'esercito attivo* (vale a dire militari che non hanno ancora prestato tutti i corsi di ripetizione). Esse avrebbero bisogno di più tempo per prepararsi a un impiego.

Inoltre, attualmente l'esercito dispone di una *riserva*. Occorrerà tuttavia verificare se è opportuno mantenerla, poiché il fabbisogno di tempo per la sua preparazione all'impiego sarebbe ancora maggiore e il suo equipaggiamento non può essere assicurato. Si intende in ogni caso rinunciare ai membri della riserva non incorporati in formazioni dell'esercito.

5.2.2.7 Politica d'armamento e collaborazione con il settore privato

Negli ultimi anni il settore dell'armamento ha subito importanti trasformazioni. Ciò riguarda i materiali d'armamento, che vengono sviluppati più rapidamente e sono tecnologicamente più complessi, ma anche l'industria dell'armamento, caratterizzata in misura crescente da interconnessioni e internazionalizzazioni imprenditoriali e industriali, dall'apparizione e dalla scomparsa di offerenti di prodotti di nicchia, grandi aziende e consorzi ad hoc.

Con la nostra politica d'armamento, stabiliamo, in questo contesto in trasformazione, le modalità con le quali, per quanto possibile, saranno soddisfatte a lungo termine e in maniera affidabile le necessità dell'esercito in materia di beni, infrastrutture, prestazioni e conoscenze tecniche, creando in tal modo un margine di manovra. In tale contesto, esso stabiliamo la direzione di marcia tra le esigenze contraddittorie dell'adempimento autonomo di compiti sovrani in materia di sicurezza della Confederazione e della gestione economica delle risorse. Infine, la politica d'armamento prescrive direttive per i contatti con il settore privato, che nel campo dell'armamento assume un ruolo decisivo.

In considerazione della dipendenza tecnologica dell'esercito dall'estero per quanto riguarda le componenti chiave, la cui disponibilità è soggetta ad autorizzazioni e controlli statali, l'autarchia nel settore della tecnica d'armamento è diventata inimmaginabile sotto il profilo tecnologico ed economico, tanto in situazioni normali quanto in situazioni straordinarie. Ciò nondimeno, in Svizzera in settori scelti devono essere promosse capacità industriali importanti che possano fornire prestazioni dirette a favore dell'esercito, ma che consentano anche partecipazioni agli acquisti e l'accesso a tecnologie e mercati. Poiché il fabbisogno dell'esercito non è sufficiente per una produzione economica da parte dell'industria svizzera, essa rimane dipendente dall'accesso ai mercati d'esportazione. Gli affari di compensazione diretti o indiretti devono pertanto rafforzare la competitività, senza che venga praticata una politica di mantenimento delle strutture.

5.2.2.8 **Cooperazione internazionale e capacità di collaborazione**

Per quasi tutti gli impieghi ipotizzabili, l'Esercito svizzero o parti di esso devono poter fare affidamento sulla collaborazione, innanzi tutto con i partner della Rete integrata Svizzera per la sicurezza ma anche con altri Stati e organizzazioni internazionali. La collaborazione nazionale è un fatto ovvio e una prassi applicata da lungo tempo; deve tuttavia essere ulteriormente migliorata. Anche la capacità dell'esercito in materia di cooperazione internazionale sarà consolidata e ampliata laddove risulterà essere opportuna a livello politico e nell'interesse della sicurezza della Svizzera.

Il confronto internazionale può fornire lo spunto per miglioramenti. Per lo sviluppo dell'esercito è importante che grazie all'istruzione e ai soggiorni all'estero di militari svizzeri, possano essere acquisite nuove esperienze utili all'esercito attuale e al suo ulteriore sviluppo. La partecipazione a corsi d'istruzione all'estero può anche permettere di risparmiare sulle spese e sul personale. Determinati impieghi possono essere addestrati in Svizzera solo in misura limitata o non possono esserlo affatto. Nell'acquisto di armamenti la dimensione internazionale è già di per sé vincolante per mancanza di alternative, nell'istruzione è una prassi già applicata, nell'ambito del promovimento della pace tutti gli impieghi vengono svolti con altre forze armate e anche nell'appoggio all'assistenza umanitaria si tratta di cooperare con organizzazioni internazionali come pure con organi militari e civili di altri Stati.

La collaborazione non è soltanto una questione di volontà ma anche di capacità. La capacità delle forze armate o di parti di esse di collaborare negli impieghi con partner nazionali e internazionali viene denominata interoperabilità. In linea di principio l'interoperabilità accresce la libertà d'azione garantendo che, in caso di evento, per una collaborazione con partner nazionali e internazionali voluta a livello politico, non vi siano ostacoli tecnici, procedurali o dipendenti dalla mentalità. Dal nostro punto di vista, occorre perseguire tale obiettivo fintanto che non crea vincoli di sorta e non compromette la capacità dell'esercito di fornire le proprie prestazioni in caso d'impiego. Ciò vale in linea di principio per tutti i compiti dell'esercito; per quanto concerne la difesa, oltre ad aspetti di *diritto* della neutralità, occorre tener conto anche di aspetti di *politica* di neutralità.⁴¹

5.2.2.9 **Conclusioni: l'esercito di domani**

Se vuole rimanere uno strumento efficace che goda del sostegno dell'opinione pubblica, l'esercito deve adeguarsi all'evoluzione della situazione della politica di sicurezza, alle realtà delle risorse umane, alle condizioni finanziarie e alla società. È

⁴¹ Sul piano del diritto della neutralità sarebbe senz'altro ammesso esercitarsi nella difesa comune con altri Stati al fine di massimizzare la libertà d'azione nel caso di un attacco contro la Svizzera. Per mantenere e rafforzare la credibilità della neutralità, a questo proposito è tuttavia opportuno dimostrare riserbo.

del resto ciò che abbiamo deciso il 26 novembre 2008⁴² e, nella situazione attuale, significa concretamente quanto segue:

- l'obbligo militare generale e il principio di milizia saranno mantenuti;
- la strutturazione concreta del principio di milizia, compresi il modello d'istruzione e il modello di servizio, saranno verificati in permanenza, anche per quanto riguarda le possibilità di una riduzione dei costi;
- l'effettivo complessivo dell'esercito sarà ridotto. La riduzione del numero dei militari si ripercuoterà a livello di esercito in una riduzione del numero delle formazioni (in particolare delle cosiddette «formazioni pesanti», per es. artiglieria e truppe blindate) e degli stati maggiori;
- l'organizzazione dell'esercito sarà adeguata ai futuri sviluppi in funzione delle necessità. Essa deve essere strutturata in modo tanto flessibile da non dover richiedere alcuna modifica della struttura di base qualora singoli battaglioni o compagnie siano sciolti o ridimensionati per motivi di effettivi. Devono essere evitati i doppioni nell'esercito e nelle sue unità amministrative;
- le formazioni di professionisti e i militari in ferma continuata sono i mezzi in stato di massima prontezza. Se non sono sufficienti, saranno impiegate formazioni d'allarme. Soltanto successivamente saranno impiegate truppe che stanno svolgendo l'istruzione. Dopo di che deve essere preparata la chiamata in servizio dell'esercito o di sue parti;
- l'istruzione sarà svolta in modo efficiente con un'infrastruttura ridimensionata;
- occorre garantire a lungo termine un effettivo sufficiente di nuovi quadri;
- gli impianti delle fortificazioni e le opere di sbarramento permanenti devono essere disattivati al più presto, così come devono essere sciolte al più presto le relative formazioni;
- gli adeguamenti che rientrano nella sfera di competenza del capo del DDPS sono realizzati come misure immediate dopo la deliberazione del Parlamento in merito al rapporto sulla politica di sicurezza. Dopo la conclusione della trattazione del rapporto sulla politica di sicurezza e di un rapporto sull'esercito, al Parlamento sarà presentato un messaggio con le modifiche legislative necessarie per l'ulteriore sviluppo dell'esercito;
- Occorre che tra i compiti, le prestazioni e le risorse vi sia un equilibrio;

⁴² Il 26 novembre 2008 il nostro Collegio ha deciso che, parallelamente al rapporto sulla politica di sicurezza, il DDPS elabori un piano per ridurre senza indugio l'effettivo dell'esercito in considerazione delle condizioni demografiche del periodo 2010–2025. Tale riduzione deve comprendere anche una diminuzione del materiale, cosicché sia possibile provvedere alla manutenzione e alla modernizzazione del materiale rimanente con le risorse finanziarie pianificate. Il piano di riduzione deve considerare anche la problematica dell'apporto di personale nell'ambito dei quadri di milizia. Il rapporto sulla politica di sicurezza deve realizzare un nuovo equilibrio tra compiti e mezzi considerando le circostanze strategiche e la pianificazione finanziaria ordinaria. Un'ulteriore intensificazione della cooperazione internazionale dovrà avvenire in funzione delle necessità in materia di sicurezza ed essere compatibile sotto il profilo della politica interna.

Per quanto riguarda i compiti, possono essere individuate le seguenti conseguenze:

- lo spostamento dello sforzo principale dalla difesa a compiti di sorveglianza, guardia, sicurezza e protezione sarà proseguito;
- l'esercito fornirà appoggio a favore delle autorità civili per la protezione e l'aiuto con Grandi Unità e corpi di truppa radicati a livello territoriale o regionale. In tale ambito, le formazioni d'impiego saranno completamente equipaggiate;
- la competenza per la difesa da un attacco militare sarà mantenuta mediante l'ulteriore sviluppo di un sistema globale solido, di buona qualità e di entità minima. Se necessario, questo elemento dell'esercito potrà essere impiegato secondariamente anche per l'appoggio a favore delle autorità civili;
- per quanto riguarda il promovimento della pace, l'accento sarà posto sull'impiego di mezzi di elevato valore (per es. elicotteri da trasporto, logistica terrestre e trasporti). Gli impieghi dovranno essere svolti in buona parte da militari di milizia volontari, con computo sul totale obbligatorio di giorni di servizio, nonché da personale professionista militare;
- per motivi di efficienza ed efficacia le forze dell'esercito per operazioni speciali (formazioni di professionisti e formazioni di milizia) in futuro saranno istruite e impiegate in maniera centralizzata;

Rapporto sull'esercito

Sulla base delle condizioni quadro e dei compiti, in un rapporto sull'esercito 2010 saranno illustrati gli interventi necessari e i margini di manovra per quanto riguarda i parametri⁴³ dell'esercito. L'obiettivo del rapporto è duplice:

in primo luogo, si tratta, nell'ottica di un rapporto sulla situazione, di informare in merito alle prestazioni dell'esercito nonché di descrivere concretamente le misure avviate e quelle previste per colmare le carenze principali dell'esercito. Saranno illustrate possibili misure immediate e una pianificazione delle rinunce, con le relative conseguenze, in particolare quelle di natura finanziaria. All'origine di tale capitolo del rapporto sull'esercito vi sono differenti interventi parlamentari.⁴⁴

In secondo luogo, saranno descritte concretamente le condizioni quadro e le prospettive per l'ulteriore sviluppo dell'esercito risultanti dal rapporto sulla politica di sicurezza: prendendo lo spunto dalle minacce, saranno illustrati concretamente i mandati per l'esercito e il suo profilo prestazionale nonché identificati e quantificati possibili modelli di esercito. Dalla soluzione più sostenibile saranno dedotti i parametri fondamentali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito.

Per le misure destinate a colmare le carenze, le fasi dell'ulteriore sviluppo dell'esercito e i necessari adeguamenti a livello giuridico saranno definite corrispondenti scadenze. Le scadenze relative alla maggior parte delle misure destinate a colmare le carenze sono già stabilite. L'attuazione delle misure per l'ulteriore sviluppo dell'esercito esplicherà pienamente i suoi effetti verso la fine della prossima legislatura.

⁴³ Dottrina, organizzazione, azienda, istruzione, personale, materiale, finanze, infrastruttura.

⁴⁴ Per esempio le mozioni 09.4332 Gutzwiller e 09.4333 Schwaller dell'11 dicembre 2009: «Agire invece di lamentarsi. Eliminare finalmente le carenze dell'esercito».

5.2.3 Ulteriore sviluppo del diritto in materia di impieghi dell'esercito

Questioni relative alla tutela giurisdizionale

La legislazione in materia di sicurezza sembra distinguersi per una determinata incertezza sul piano giuridico, segnatamente per quanto concerne il rapporto tra libertà e sicurezza. Ciò riguarda ad esempio la protezione giuridica dei cittadini nei confronti di concrete disposizioni di organi militari, segnatamente nel quadro degli impieghi in servizio d'appoggio. Laddove gli organi della Confederazione vengono impiegati a favore dei Cantoni, la garanzia della via giudiziaria secondo l'articolo 29a della Costituzione federale (fatte salve le garanzie delle vie legali in materia di diritti umani) è applicabile solo in misura limitata. In certi ambiti viene inoltre criticata la mancanza di una sufficiente base legale formale, necessaria secondo la Costituzione federale in caso di interventi incisivi riguardanti i diritti fondamentali (art. 36 cpv. 1 e art. 164 cpv. 1 Cost.). Come già menzionato, alcune questioni dovranno essere chiarite in un altro contesto. In generale è applicabile il principio secondo cui la tutela giurisdizionale delle persone interessate da misure militari deve essere strutturata in maniera conforme alla Costituzione e al diritto internazionale.

Impieghi sussidiari di sicurezza

In virtù dell'articolo 57 della Costituzione federale, la Confederazione e i Cantoni provvedono, nell'ambito delle loro competenze, alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione; nel settore della sicurezza interna devono coordinare i loro sforzi. Si ritiene unanimemente che la responsabilità della sicurezza interna spetti principalmente ai Cantoni. Tuttavia, alcuni specialisti del diritto pubblico deplorano che non sempre i Cantoni si assumono in modo sufficiente tale responsabilità e che la soglia per gli impieghi (sussidiari) dell'esercito sia fissata a un livello troppo basso (per es. per la guardia alle ambasciate, ambito in cui l'impiego dell'esercito è stato già prorogato a più riprese).

Per questo tipo di impieghi, la sussidiarietà deve essere rispettata da un duplice punto di vista: innanzitutto nel quadro della delimitazione dei compiti civili e militari, e secondariamente per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

Alla luce della formulazione relativamente aperta dell'articolo 57 della Costituzione federale, occorre pertanto esaminare le limitazioni dell'impiego dell'esercito in appoggio alle autorità civili, sia per quanto riguarda il genere di impiego (delimitazione tra impieghi connessi alla sicurezza e compiti senza alcun nesso con la sicurezza; limiti per le misure preventive, per es. controlli relativi alle persone), sia per quanto riguarda la durata degli impieghi.

Impieghi di promovimento della pace e in servizi d'appoggio all'estero

Gli impieghi dell'Esercito svizzero all'estero sono in alcuni casi contributi della Svizzera alle misure adottate dalla comunità internazionale per il mantenimento della pace e per la sicurezza internazionale. Tali misure sono destinate ad allentare le tensioni, a risolvere pacificamente i conflitti o perlomeno a creare condizioni favorevoli in vista di negoziati. In altri casi il servizio d'appoggio è un genere d'impiego per azioni umanitarie, in particolare per l'aiuto in caso di catastrofe, che può essere prestato anche all'estero.

Nell'ambito della gestione delle crisi, la comunità internazionale deve ora affrontare la sfida rappresentata dal fatto che, in un crescente numero di Stati, le strutture statali si trovano in un processo di disgregazione. Tale fenomeno influisce negativamente sulla sicurezza delle operazioni umanitarie, ma ha anche conseguenze per la sicurezza e la prosperità di altri Stati, per esempio perché favorisce lo sviluppo di organizzazioni criminali, genera movimenti di profughi o pregiudica l'approvvigionamento energetico e di materie prime. Per reagire al fenomeno, la comunità internazionale organizza sempre più spesso cosiddette operazioni internazionali di polizia, nell'ambito delle quali adotta in particolare misure mirate contro attori civili di organizzazioni criminali che utilizzano un cosiddetto «Stato fallito» («failed state») quale base operativa per le loro attività.

5.3 Protezione della popolazione

La protezione della popolazione è lo strumento della politica di sicurezza competente per la prevenzione e la gestione di catastrofi e altre situazioni d'emergenza. È formata dai partner polizia⁴⁵, pompieri⁴⁶, sanità pubblica⁴⁷, servizi tecnici⁴⁸ e protezione civile, che in caso di eventi di ampia portata intervengono in modo coordinato e sotto la direzione di stati maggiori di crisi congiunti (organi di condotta). Deve essere sempre pronta a fornire in qualsiasi momento le sue prestazioni, poiché le catastrofi e altre situazioni d'emergenza possono verificarsi senza preavviso. Grazie ai suoi partner e garantendo l'attività di condotta civile a livello cantonale e comunale, è un importante fornitore di prestazioni della Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

5.3.1 Compiti

Per proteggere la popolazione da catastrofi e altre situazioni d'emergenza o in caso di conflitto armato, la protezione della popolazione adotta pianificazioni e misure preventive, garantisce l'attività di condotta civile e assicura il salvataggio, la protezione e l'assistenza in caso d'evento.

Pianificazioni e misure preventive: come base per le pianificazioni e le misure preventive, la protezione della popolazione allestisce e aggiorna analisi dei pericoli e dei rischi ai diversi livelli statali. Queste analisi permettono di dedurre i mandati di prestazione per le organizzazioni partner della protezione della popolazione, definire i piani d'intervento, acquistare il materiale per la condotta e l'intervento e pianificare l'istruzione. Visi aggiungono la salvaguardia del valore e il miglioramento dell'in-

⁴⁵ In caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza sono necessari mezzi della polizia per mantenere l'ordine e la sicurezza (disciplinamento del traffico, sbarramenti, protezione contro i saccheggi ecc.).

⁴⁶ Il compito fondamentale dei pompieri è rappresentato dagli interventi in caso di incendi, eventi naturali, esplosioni, crolli, incidenti o eventi NBC allo scopo di proteggere le persone, gli animali, l'ambiente e i beni.

⁴⁷ In primo luogo mezzi della sanità pubblica per il salvataggio e il primo trattamento (servizi sanitari di salvataggio) nel quadro del servizio sanitario coordinato (SSC).

⁴⁸ I servizi tecnici (di diritto pubblico o privato) garantiscono il funzionamento dei propri impianti. Essi assicurano in particolare l'approvvigionamento di elettricità, acqua e gas, lo smaltimento dei rifiuti, i collegamenti stradali e le telecomunicazioni.

infrastruttura della protezione della popolazione, in particolare delle costruzioni di protezione, dei posti di comando, dei sistemi per dare l'allarme e informare la popolazione, dei sistemi telematici e di installazioni speciali quali i laboratori.

Garanzia dell'attività di condotta civile: con i suoi organi di condotta a livello cantonale e comunale la protezione della popolazione garantisce l'attività di condotta in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza o di conflitto armato. Si tratta di dare l'allerta e l'allarme, impartire le istruzioni di comportamento alla popolazione⁴⁹, tracciare un quadro della situazione, coordinare i mezzi d'intervento subordinati alle autorità civili e prestare aiuto alla condotta.

Protezione, salvataggio e assistenza in caso d'evento: con le sue organizzazioni partner la protezione della popolazione è responsabile della gestione civile degli eventi in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza o di conflitto armato. Si tratta in particolare di garantire la protezione preventiva della popolazione, il salvataggio in caso d'evento e l'assistenza alle vittime durante e dopo un evento.

5.3.2 Sistema integrato

La protezione della popolazione è un sistema integrato con una struttura modulare fondata sulle organizzazioni di primo intervento – polizia, pompieri e sanità pubblica (compreso il soccorso sanitario d'urgenza) –, che in caso di evento di ampia portata vengono completate e appoggiate dai servizi tecnici e dalla protezione civile. Si parla di protezione della popolazione quando un evento richiede la collaborazione delle organizzazioni partner e viene quindi gestito sotto la direzione di stati maggiori di crisi congiunti. Questi organi di condotta civili vengono impiegati dagli esecutivi cantonali, regionali o comunali e si basano sulle analisi globali dei pericoli e dei rischi per pianificare gli interventi e per coordinare e dirigere le organizzazioni partner in caso d'evento. A livello federale la protezione della popolazione dispone del Laboratorio Spiez e della Centrale nazionale d'allarme. Quest'ultima è un organo di coordinamento a livello federale per la gestione di catastrofi ed emergenze naturali o tecnologiche e funge oggi anche da Centro di notifica e di analisi della situazione.

La protezione della popolazione dispone di un'infrastruttura interconnessa che occorre proteggere nella sua globalità e che comprende, oltre alle costruzioni di protezione (rifugi per la popolazione, posti di comando e impianti del servizio sanitario) – di cui si provvede a salvaguardare il valore –, i sistemi per diffondere l'allarme e l'informazione alla popolazione (sirene e trasmettitori d'emergenza), che vengono rinnovati e completati. Un pilastro importante di questo sistema è la telematica, che con la Rete radio Svizzera di sicurezza (Polycom) permette alle autorità e alle organizzazioni attive nel campo del salvataggio e della sicurezza di comunicare su tutto il territorio nazionale.

⁴⁹ Per proteggere la popolazione dalle calamità naturali, nel 2007 abbiamo deciso l'attuazione di una serie di misure per ottimizzare l'allerta e l'allarme (decisione del Consiglio federale OWARNA del 30 maggio 2007). L'attuazione di tali misure riguarda numerosi uffici federali del DFI, del DDPS e del DATEC e ha lo scopo di realizzare un sostanziale miglioramento della gestione di catastrofi naturali e tecnologiche.

5.3.3 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

I Cantoni disciplinano l'organizzazione, l'istruzione, la disponibilità operativa e l'intervento delle organizzazioni partner della protezione della popolazione. Garantiscono una condotta tempestiva e conforme alla situazione e sono responsabili dell'esecuzione delle prescrizioni in materia di protezione civile emanate dalla Confederazione. Regolano inoltre la collaborazione intercantonale nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe.

La Confederazione è competente per i casi di aumento della radioattività, gli incidenti presso sbarramenti idrici, le cadute di satelliti, le epidemie, le epizootie e in caso di conflitti armati. D'intesa con i Cantoni, la Confederazione può coordinare l'intervento o, all'occorrenza, assumere la condotta in caso di eventi che colpiscono più Cantoni, l'intero Paese o le regioni estere limitrofe (per es. terremoti). Essa disciplina inoltre gli aspetti fondamentali della protezione della popolazione, in particolare della protezione civile. Ciò comprende i diritti e gli obblighi dei militi della protezione civile, l'istruzione, il coordinamento e il sostegno ai Cantoni nell'acquisto del materiale, i sistemi telematici e d'allarme e le costruzioni di protezione. Per quanto riguarda i pericoli naturali, un compito importante della Confederazione consiste nel rilevamento e nell'approntamento di dati importanti in materia di pericoli naturali nonché nell'allestimento di previsioni e di avvertimenti e nella loro diffusione agli organi di condotta e specialistici dei Cantoni.

La Confederazione collabora con i Cantoni per migliorare costantemente la protezione della popolazione, l'istruzione, l'informazione, la cooperazione internazionale nonché la ricerca e lo sviluppo. Nel campo della ricerca e dello sviluppo tale collaborazione si concretizza in particolare nell'analisi dei rischi per la Svizzera, nella strategia per la protezione delle infrastrutture critiche e nella protezione NBC.

5.3.4 Collaborazione

Nell'ambito della protezione della popolazione collaborano enti pubblici e privati: organi federali e cantonali specializzati nel campo dei pericoli naturali, autorità della sanità pubblica, istituti di ricerca e organizzazioni non governative d'aiuto in caso di catastrofe (per es. organizzazioni della Croce Rossa Svizzera). A questi si aggiungono i settori coordinati⁵⁰ (telematica, protezione NBC, sanità, trasporti e meteo), che assicurano la collaborazione nell'ambito della pianificazione, preparazione e attuazione di misure in settori specialistici importanti. Una funzione analoga nel campo dei pericoli naturali viene svolta dal Comitato direttivo Intervento pericoli naturali. La collaborazione con l'esercito è ormai collaudata. I mezzi militari entrano in azione solo quando i mezzi civili del dispositivo interregionale o intercantonale sono esauriti.

Le catastrofi hanno spesso un carattere transfrontaliero, e impongono quindi una collaborazione internazionale. La Svizzera ha quindi concluso con tutti i Paesi vicini

⁵⁰ I settori coordinati sono competenti soprattutto per le pianificazioni e i preparativi in ambiti specifici. In tal modo viene garantito un coordinamento ottimale per l'adempimento dei compiti da parte dei differenti organi civili federali e cantonali e dell'esercito.

accordi sull'assistenza reciproca in caso di catastrofi. Tali accordi permettono di prestare direttamente aiuto reciproco nelle regioni limitrofe. La protezione della popolazione è inoltre parte integrante di diverse istituzioni multilaterali quali ad esempio il Consiglio di partenariato euro-atlantico, il Partenariato per la pace, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica, l'ECURIE (European Community Urgent Radiological Information Exchange), la Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, il Dipartimento delle Nazioni Unite per il disarmo, l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche o l'Organizzazione mondiale della sanità.

5.3.5 Protezione civile

La protezione civile riveste un ruolo particolare nel sistema integrato di protezione della popolazione, poiché è l'unica organizzazione partner sancita dalla Costituzione federale e basata sull'obbligo nazionale di prestare servizio. È anche l'unica organizzazione civile in grado di garantire un'azione prolungata e di sostenere, rinforzare o sgravare le altre organizzazioni in caso di eventi gravi e di lunga durata. Fornisce inoltre prestazioni specializzate come l'aiuto a favore degli stati maggiori di crisi cantonali e comunali, l'allarme alla popolazione, la preparazione dell'infrastruttura di protezione, l'assistenza alle persone in cerca di protezione o rimaste senza tetto, la protezione dei beni culturali, l'esecuzione di salvataggi difficili e lavori di ripristino. Grazie a questo profilo prestazionale e alla propria capacità di resistenza, la protezione civile è un mezzo indispensabile della protezione della popolazione. Spesso deve fornire le sue prestazioni praticamente senza disporre di tempo per prepararsi e in certi casi addirittura all'istante, poiché molti degli eventi oggi più probabili si verificano senza preavviso. Un equipaggiamento adeguato, l'istruzione e la disponibilità dei militi della protezione civile sono quindi presupposti imprescindibili. In vista di futuri pericoli quali il cambiamento climatico, la protezione civile assumerà un'importanza ancora maggiore.

5.3.6 Sviluppo ulteriore della protezione della popolazione

La protezione della popolazione si basa sulla legge federale del 4 ottobre 2002⁵¹ sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, entrata in vigore nel 2004. I Cantoni hanno adeguato le loro basi legali e concretizzato il sistema «protezione della popolazione» anche a livello cantonale. Gli eventi degli ultimi anni hanno dimostrato l'utilità del sistema. La protezione della popolazione è orientata ai pericoli attuali e prevedibili. I Comuni, le Regioni e i Cantoni dispongono di organi di condotta efficienti, la regionalizzazione della protezione civile procede come previsto e la collaborazione tra le organizzazioni partner funziona bene. Ciò nonostante è necessario sviluppare ulteriormente il sistema «protezione della popolazione» e la protezione civile. Gli adeguamenti a breve termine saranno intrapresi nel quadro della revisione della legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, attualmente in corso. In tale ambito si tratta sostanzialmente di realizzare una soluzione più flessibile per quanto riguarda i giorni di servizio di protezione civile e i giorni d'istruzione per i quadri e gli specialisti nonché del mantenimento

del valore dell'attuale infrastruttura dei rifugi. Per l'ulteriore sviluppo a lungo termine, il DDPS d'intesa con la Conferenza dei direttori militari e della protezione civile (CDMP) ha istituito un gruppo di lavoro comune che, entro la metà del 2011, dovrà proporre all'attenzione del nostro Collegio e del CDMP una «Strategia Protezione della popolazione e protezione civile 2015 plus». Dal punto di vista attuale, nei prossimi dieci anni saranno prioritari i seguenti settori.

Condotta civile a livello federale in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza: attualmente presso la Confederazione manca un pendant agli stati maggiori di crisi (organi di condotta) dei Cantoni, delle Regioni e dei Comuni, una lacuna di cui si lamentano soprattutto i Cantoni. Per il coordinamento della gestione operativa delle crisi da parte della Confederazione, sulla base degli elementi disponibili devono essere creati processi e strutture. Per migliorare la collaborazione orizzontale e verticale in seno alla Rete integrata Svizzera per la sicurezza è indispensabile un'interconnessione tecnico-comunicativa degli stati maggiori di crisi.

Standard nazionali per la protezione della popolazione: la federalizzazione della protezione della popolazione, in particolare degli stati maggiori di crisi (organi di condotta) e della protezione civile, ha portato a soluzioni cantonali differenziate che ostacolano la collaborazione tra i Cantoni e tra la Confederazione e i Cantoni. La Confederazione elaborerà perciò con i Cantoni standard unitari per l'organizzazione, il materiale e l'istruzione. Ciò implica anche una verifica della ripartizione dei compiti nei sottosettori.

Obbligo di prestare servizio in ambiti civili: i sistemi di servizio obbligatorio nelle organizzazioni di milizia del sistema integrato di protezione della popolazione sono molto differenziati. Questa situazione è criticata da più parti. Occorre quindi valutare la possibilità di un'armonizzazione. Si dovrà eventualmente permettere anche ad altre organizzazioni attive nel campo della protezione dalle catastrofi di fornire le loro prestazioni nel quadro di un obbligo di prestare servizio in ambiti civili (per es. stati maggiori di crisi, samaritani ecc.).

Infrastruttura e materiale della protezione civile: in futuro le esigenze nei confronti della protezione civile aumenteranno. Occorre quindi valutare se servono più risorse finanziarie per l'infrastruttura e il materiale di protezione civile, in modo che possa continuare a fornire le prestazioni desiderate. Soprattutto il materiale di corpo per l'intervento in caso di catastrofe è ormai obsoleto e non soddisfa più i requisiti d'uso attuali e le norme di sicurezza vigenti. L'acquisto parzialmente individuale da parte dei Cantoni minaccia l'interoperabilità nell'ambito dell'aiuto intercantonale e ostacola un'istruzione efficiente a causa della maggiore mobilità dei militi della protezione civile. Occorre quindi chiarire in quale misura la Confederazione parteciperà in futuro alla standardizzazione di questa categoria di materiale.

Prontezza della protezione civile: i potenziali pericoli impongono un'elevata prontezza della protezione civile. Da parte loro, i Cantoni hanno già adottato soluzioni per intervenire in modo più rapido ed efficiente con mezzi cantonali prioritari adeguati oppure con unità di protezione civile aventi un grado di prontezza più elevato. Occorre valutare la possibilità di sviluppare ulteriormente queste soluzioni, per esempio creando un sistema di centri d'appoggio con unità di protezione civile speciali mobili e rapidamente impiegabili che possano intervenire entro poche ore per prestare aiuto in un'ampia area in caso di catastrofe.

Interventi d'aiuto in caso di catastrofe all'estero: mentre la protezione della popolazione interviene in caso di catastrofe in Svizzera e nelle regioni estere limitrofe, il

Corpo svizzero di aiuto umanitario e la Direzione dello sviluppo e della cooperazione sono competenti per gli interventi d'aiuto in caso di catastrofe all'estero.⁵²

5.4 Servizio delle attività informative

La minaccia diffusa con la quale è confrontata la Svizzera incrementa l'importanza delle attività di intelligence volte all'esplorazione e all'individuazione tempestiva. In considerazione della crescente interdipendenza tra sicurezza interna ed esterna, da lungo tempo il nostro Collegio e il Parlamento hanno chiesto una migliore collaborazione tra il Servizio di analisi e prevenzione (servizio informazioni concernente l'interno) e il Servizio informazioni strategico (servizio informazioni concernente l'estero). Con la legge federale del 3 ottobre 2008⁵³ sul servizio informazioni civile (LSIC) il Parlamento ha imposto ai due servizi una valutazione congiunta e globale della situazione di minaccia. Per tenere conto nel modo migliore di questa esigenza stabilita dalla legge, il 25 marzo 2009 il nostro Collegio ha deciso di raggruppare i due servizi informazioni civili in un nuovo Ufficio federale. L'istituzione, il 1° gennaio 2010, del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e il suo statuto di strumento della politica di sicurezza costituiscono altrettante risposte appropriate alle sfide attuali e future per il nostro Paese in materia di politica di sicurezza. Nell'ambito della fusione si tratterà pertanto anche di individuare potenziali di sinergie. Dopo la fase di consolidamento necessaria in seguito alla fusione, anche in futuro il SIC dovrà essere ulteriormente sviluppato e se del caso adeguato alle nuove esigenze. Sarebbe tuttavia prematuro delineare già oggi tale ulteriore sviluppo, tanto più che le conseguenze che si impongono dal punto di vista odierno sono già state considerate in occasione della sua creazione, un anno fa.

Il SIC è il centro di competenza per tutte le questioni di intelligence relative alla sicurezza interna ed esterna. Appoggia la condotta politica e militare nonché altri servizi della Confederazione e dei Cantoni e, con le sue conoscenze e valutazioni, contribuisce all'adozione di decisioni ampiamente condivise e conformi alla minaccia. Il SIC orienta l'impiego dei suoi mezzi alle necessità e alle aspettative dei suoi partner e dei beneficiari delle sue prestazioni. Genera così un prodotto in materia di intelligence con l'ausilio del quale viene allestito, all'attenzione dei decisori dei rispettivi livelli, un quadro globale delle informazioni rilevanti per la condotta.⁵⁴

52 Assume un'importanza crescente la collaborazione tra la Svizzera e l'UE nel quadro del «Civil protection mechanism», poiché entrambe le parti dipendono da uno scambio di informazioni ben funzionante prima, durante e dopo gli eventi.

53 RS 121

54 L'esercito dispone inoltre del *Servizio informazioni dell'esercito*, che ricerca e valuta informazioni rilevanti in vista della difesa del Paese, del servizio di promovimento della pace e del servizio d'appoggio all'estero. Al riguardo, si basa sui sensori dell'esercito, sulla collaborazione con servizi interni ed esteri e su fonti pubblicamente accessibili. Concretamente, in occasione di impieghi dell'esercito, il Servizio informazioni dell'esercito assicura il monitoraggio e la rappresentazione della situazione a favore dei comandi militari di tutti i livelli e della truppa. Inoltre, per il comando dell'esercito illustra l'evoluzione della minaccia a medio termine e lo sviluppo dei potenziali delle forze armate estere.

5.4.1 Compiti

I temi e le aree d'interesse di cui si occupa il SIC sono definiti nella legge federale del 21 marzo 1997⁵⁵ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) e nella missione fondamentale assegnata dal Consiglio federale. In questo quadro, il SIC lavora sulla base di mandati legali generali da svolgere direttamente oppure, in singoli casi, sulla base di mandati concreti della condotta politica e militare, di altri servizi dell'Amministrazione federale o dei Cantoni. La Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza rileva regolarmente le necessità in materia di informazioni sensibili dei differenti servizi della Confederazione e determina l'orientamento a medio termine dell'esplorazione nel campo dell'intelligence.

Il SIC ha il mandato legale generale di allestire una valutazione globale della situazione. Ciò comprende non soltanto l'esplorazione, la descrizione e la valutazione della situazione attuale, ma anche l'individuazione precoce di possibili pericoli. In primo luogo l'attenzione è rivolta agli sviluppi che riguardano direttamente o indirettamente gli interessi della Svizzera, in particolare la sua sicurezza e la capacità di agire. L'individuazione precoce consente alla condotta politica e militare e ad altri servizi dell'amministrazione della Confederazione e dei Cantoni di adottare decisioni appropriate. Grazie al Centro federale di situazione, il SIC garantisce la rappresentazione e la valutazione permanenti della situazione nel settore della sicurezza interna ed esterna nonché l'allerta e l'allarme in caso di evento. Inoltre, in caso di eventi intercantionali, nazionali e internazionali in relazione alla sicurezza interna o esterna, per il tramite del Centro federale di situazione del SIC viene gestita la rete informativa integrata.

Un compito particolare del SIC è l'elaborazione di informazioni relative alla sicurezza interna. Si tratta di una parte essenziale della protezione dello Stato. Conformemente alla LMSI tale ambito comprende il terrorismo, lo spionaggio, l'estremismo violento e il commercio illecito di armi, materiali radioattivi e tecnologie sensibili (proliferazione). In collaborazione con gli organi di polizia dei Cantoni, la Confederazione adotta misure preventive per impedire tempestivamente e contrastare simili pericoli.

In quanto servizio informazioni concernente l'estero, il SIC ha il mandato di ricercare, analizzare e diffondere informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Ciò comprende anche informazioni sulla situazione militare e in materia di politica di sicurezza dell'Europa che potrebbero richiedere una modifica della prontezza dell'esercito o l'avvio di un potenziamento. Poiché la sicurezza interna ed esterna sono difficilmente distinguibili l'una dall'altra, le informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza contribuiscono anche alla tutela della sicurezza interna.

5.4.2 Metodo di lavoro

Il SIC ricerca informazioni che altri servizi federali, in considerazione delle loro basi legali e dei loro mezzi, non possono procurarsi e le analizza considerando anche informazioni pubblicamente accessibili. Ottiene informazioni esclusive in particolare da fonti umane, dall'esplorazione dei mezzi di comunicazione all'estero e da una

vasta rete di servizi esteri partner. I riscontri e le valutazioni nel campo dell'intelligence si fondano per quanto possibile su numerose informazioni di diverse provenienze. Il SIC collabora con servizi della Confederazione e dei Cantoni, con l'esercito nonché con gli ambienti economici e scientifici. L'obbligo d'informazione da parte dei Cantoni e gli obblighi di altri servizi nei confronti del SIC in materia di comunicazioni e informazioni sono stabiliti nella LMSI.

Il SIC allestisce riscontri e valutazioni nel campo dell'intelligence in maniera politicamente indipendente e può giungere ad altre conclusioni rispetto ai servizi dell'Amministrazione. Il SIC è membro permanente di gruppi di lavoro interdipartimentali e istituzioni nonché dell'Organo direttivo in materia di sicurezza.

Per quanto possibile, il SIC è aperto nei confronti del pubblico. Per motivi di protezione delle fonti e dei collaboratori, determinate informazioni e determinati settori non possono tuttavia essere resi noti: ad esempio le strutture e le capacità di settori sensibili della ricerca di informazioni, i dettagli riguardanti gli ambiti elaborati e l'elenco dei partner internazionali.

5.4.3 Controllo del Servizio delle attività informative della Confederazione

Le attività del SIC sono sorvegliate sotto il profilo tecnico e politico. Internamente il controllo avviene da parte delle autorità esecutive e esternamente mediante la vigilanza parlamentare.

Il controllo da parte delle autorità esecutive ha luogo a differenti livelli: in seno alla Segreteria generale del DDPS la «Vigilanza sulle attività informative» verifica e controlla regolarmente le attività del SIC per quanto concerne la legalità, l'opportunità e l'efficacia. In tale contesto considera le priorità predefinite sulla base delle necessità di informazioni delle autorità politiche. Un organo interdipartimentale verifica la legalità e la proporzionalità dei mandati assegnati all'esplorazione radio permanente. L'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza verifica la legalità del trattamento dei dati personali nell'ambito della raccolta di informazioni in Svizzera. Il Consiglio federale dirige e controlla il SIC nelle questioni di elevata importanza politica; in particolare assegna la missione fondamentale e approva la lista d'osservazione giusta la LMSI. Nomina i membri dell'organo interdipartimentale incaricato della verifica dei mandati dell'esplorazione radio e approva e verifica infine anche le relazioni con servizi esteri.

Il SIC è inoltre sottoposto alla vigilanza parlamentare. La Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali sorveglia le attività per quanto riguarda la legalità, l'opportunità e l'efficacia e, al riguardo, dispone di ampi di diritti d'ispezione. Infine, il SIC è controllato annualmente dal Controllo delle finanze per incarico della Delegazione delle finanze delle Camere federali.

5.5 Politica economica

5.5.1 Compiti in materia di politica di sicurezza

La politica economica rafforza la concorrenzialità dell'economia svizzera promuovendo quindi il benessere e la stabilità politica. In questo contesto occorre incoraggiare una crescita economica sostenibile che includa in particolare la salvaguardia e la creazione di posti di lavoro, il rispetto dell'ambiente e la garanzia dell'equilibrio sociale e dunque della coesione della società.

Per il tramite delle condizioni quadro, la politica economica favorisce l'attrattiva della piazza economica svizzera per gli investimenti e le forze lavorative qualificate. A tale scopo è sostenuta dalla Banca nazionale che promuove una politica finanziaria e monetaria orientata alla stabilità. La politica economica esterna, mediante l'apertura dei mercati, migliora le condizioni quadro per una diversificazione delle aree di provenienza delle importazioni e di destinazione delle esportazioni nonché per gli investimenti all'estero. Crea in tal modo premesse favorevoli all'approvvigionamento della Svizzera anche in situazioni straordinarie. Il commercio, comportando di regola vantaggi reciproci per tutti gli interessati, riduce il divario economico che costituisce una fonte di problemi in materia di politica di sicurezza.

La politica economica e la politica economica esterna favoriscono la stabilità globale mediante il rafforzamento della cooperazione economica internazionale e garantiscono un sistema economico mondiale aperto. Mediante accordi di diritto internazionale, meccanismi di consultazione e procedure arbitrali, la politica economica esterna contribuisce alla creazione di regole internazionalmente valide nonché alla composizione di vertenze nelle attività economiche internazionali, riducendo in questo modo il pericolo che queste si inaspriscano in un confronto politico-militare.

5.5.2 Organizzazione e funzionamento

L'interdipendenza economica contiene in sé un elemento di stabilizzazione: sia lo Stato esportatore che il Paese importatore hanno interesse a mantenere relazioni economiche armoniose, dal momento che, nel caso venissero interrotte le forniture, subentrerebbe il pericolo di una perdita di posti di lavoro a seguito della mancanza di esportazioni come pure di un arresto degli impianti di produzione dovuto alla cessazione delle subforniture. L'interdipendenza economica comporta tuttavia anche rischi, in particolare se le dipendenze economiche sono unilaterali oppure se sono basate su un divario di potere a livello politico. È quindi importante che le relazioni economiche esterne siano fondate su una normativa il cui rispetto rientra nell'interesse comune delle potenze commerciali determinanti. Nell'ambito delle trattative che si svolgono presso l'Organizzazione mondiale del commercio occorre pertanto sviluppare ulteriormente e consolidare le condizioni quadro per l'economia mondiale. La Svizzera persegue tale obiettivo anche in seno ad altre organizzazioni internazionali, quali ad esempio l'OCSE, il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale e la CNUCES (Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo).

La crescita dell'economia mondiale migliora il livello generale di benessere ma intensifica anche la pressione affinché l'equilibrio ecologico sia preservato mediante misure armonizzate su scala mondiale. La Svizzera appoggia tali sforzi, ad esempio

per la protezione dell'atmosfera terrestre, la preservazione della biodiversità e il controllo dei trasporti di rifiuti pericolosi.

La rarefazione delle risorse naturali che va profilandosi rafforza il potenziale di conflitto da sempre esistente per il controllo dei giacimenti e delle vie di trasporto. La possibilità di far valere pretese sulla base di accordi internazionali è limitata, in particolare quando l'accesso alle risorse viene impiegato quale mezzo di pressione in caso di tensioni politiche. Pur senza essere direttamente coinvolta in situazioni di questo genere, la Svizzera deve prepararsi ad affrontare crisi d'approvvigionamento. Oltre alle misure preventive a titolo privato (diversificazione delle fonti d'approvvigionamento, scorte private), le misure dell'approvvigionamento economico del Paese stabilite dalla Confederazione mirano a garantire l'attività economica come pure la libertà d'azione della Svizzera a livello politico ed economico in simili contesti.

In generale, la Svizzera si impegna, laddove l'attività economica internazionale è limitata da misure motivate dalla politica di sicurezza, affinché le relative ripercussioni generino nella minor misura possibile distorsioni del commercio e le misure non siano applicate in maniera discriminatoria. Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 hanno determinato un rafforzamento dei controlli di sicurezza dei flussi di merci, ma anche a livello di operazioni finanziarie e turismo d'affari. Bisogna tuttavia impedire che si abusino di queste misure preventive per perseguire scopi protezionistici.

La collaborazione con l'Europa resta indispensabile per la Svizzera allo scopo di assicurare all'economia stabilità, una sicurezza d'approvvigionamento ottimale e possibilità di sviluppo. Al riguardo, la politica svizzera è guidata oltre che da considerazioni relative agli interessi, anche da valori comuni e dalla solidarietà. Fin dalla sua costituzione, l'UE punta sull'interdipendenza economica quale strumento per ridurre il divario di benessere e per una stabilizzazione politica. La Svizzera promuove l'istanza fondamentale di garantire in maniera duratura la sicurezza e la pace in Europa, tra l'altro mediante la cooperazione tecnica e finanziaria con gli Stati dell'Europa orientale.

In un'economia globalizzata, con pochi blocchi economici potenti, un isolamento renderebbe la Svizzera vulnerabile di fronte ai tentativi di pressioni economiche di tutti i tipi. Ciò vale anche nell'ambito della politica monetaria e finanziaria. Il rispetto degli standard internazionali – elaborati con la partecipazione della Svizzera – in materia di riciclaggio di denaro, fondi illeciti di capi di Stato e di alti funzionari, finanziamento del terrorismo e assistenza amministrativa nelle questioni fiscali ha lo scopo di delegittimare pretese ingiustificate.

Per la maggior parte degli strumenti della politica economica (esterna) la riduzione dei rischi in materia di politica di sicurezza procede parallelamente all'incremento del benessere, dal momento che lo scambio economico fornisce, oltre al reddito, anche un contributo alla sicurezza. L'approvvigionamento economico del Paese, i controlli delle esportazioni e le sanzioni comportano per contro, in quanto strumenti della politica economica specifici alla politica di sicurezza, anche costi e limitazioni imprenditoriali. Favorendo una riduzione dei rischi, questi fattori contribuiscono tuttavia a promuovere la prosperità.

Nel corso dell'ultimo decennio, la globalizzazione dell'economia mondiale ha subito un'accelerazione, determinando un'internazionalizzazione dei mercati che interessa tutti i continenti. Si è pertanto verificato un chiaro rafforzamento della concorrenza a livello mondiale che impone ai soggetti economici di innovare, risparmiare sui costi e specializzarsi. La crescente divisione del lavoro su scala internazionale che ne risulta fa sì che un determinato articolo venga prodotto o una determinata fase di produzione abbia luogo laddove le condizioni specifiche di fabbricazione sono maggiormente convenienti, tenuto conto dei costi di trasporto. In particolare i prodotti di alta qualità e prestigio spesso non vengono più fabbricati per intero in un unico luogo. Sono assemblati a partire da componenti che provengono dalle più disparate località del mondo. Le nuove tecnologie nel campo dell'informazione, della comunicazione e dei trasporti, che costituiscono i veri e propri motori della globalizzazione, consentono inoltre di mantenere scorte fortemente ridotte di materie prime, fonti energetiche, prodotti semilavorati e pezzi di ricambio. Poiché le scorte vincolano i capitali, secondo il principio *Just-in-time* le merci e le materie prime vengono fornite per quanto possibile soltanto al momento in cui diventano necessarie. Queste strutture economiche globalizzate, all'interno delle quali è integrata l'economia svizzera, hanno certo contribuito ad aumentare il benessere, ma nel contempo sono anche diventate molto più vulnerabili data la mancanza di scorte sul posto. Se non è possibile far fronte rapidamente alle perturbazioni determinate da eventi di natura politica e militare, da catastrofi naturali e tecnologiche, dal terrorismo e da altri fattori, i mercati reagiscono regolarmente dapprima con aumenti massicci dei prezzi a cui fanno immediatamente seguito difficoltà d'approvvigionamento di durata variabile nei settori interessati.

L'approvvigionamento economico del Paese si concentra sulle difficoltà d'approvvigionamento settoriali a breve e medio termine (6–18 mesi). Al riguardo si tratta in primo luogo, fino a quando è possibile, di approvvigionare al 100 % il mercato con beni vitali (energia, derrate alimentari, medicinali) grazie a *interventi regolatori dell'offerta*. In tal caso verrebbero rapidamente liberate le scorte obbligatorie e nel contempo vi sarebbe un'incenziazione mirata delle importazioni ed eventualmente un adeguamento della produzione. In linea di principio, l'*approvvigionamento del mercato al 100 %* può essere mantenuto per un periodo di sei mesi. Se in questo lasso di tempo i mercati non dovessero normalizzarsi, non sarà più possibile garantire un approvvigionamento a un livello così elevato. Nel caso in cui, malgrado le misure sul fronte dell'offerta, la crisi d'approvvigionamento dovesse perdurare, è possibile ricorrere a provvedimenti *regolatori della domanda* quali il contingentamento, il razionamento e misure analoghe. L'obiettivo è di garantire, a un livello ridotto, un approvvigionamento il più possibile equilibrato. L'importanza centrale del *settore dei servizi* in un'economia globalizzata richiede inoltre misure adeguate per garantire i trasporti vitali nonché le infrastrutture in materia d'informazione e di comunicazione. Affinché questi settori possano adempiere il proprio compito in materia di approvvigionamento anche in caso di perturbazioni e interruzioni, sono necessarie misure regolatrici e di sicurezza, quali la garanzia dei mezzi di trasporto, in particolare navi d'alto mare, delle infrastrutture logistiche e delle installazioni di comunicazione (comprese le reti di dati). Occorre parimenti mantenere adeguate capacità per la produzione in Svizzera di prodotti agricoli. In tal modo l'approvvigionamento della popolazione svizzera con derrate alimentari sarà garantito anche in caso di gravi perturbazioni dei flussi commerciali internazionali.

La forte interconnessione della propria economia con l'economia mondiale spinge sempre più la Svizzera a cooperare con l'estero anche nelle questioni legate all'approvvigionamento. I provvedimenti di disciplinamento interni devono quindi essere armonizzati con quelli dei Paesi confinanti, al fine di impedire un deflusso verso l'estero di beni divenuti rari. Lo scambio internazionale di informazioni e l'adesione a misure comuni rientrano negli interessi svizzeri in materia di approvvigionamento. A livello internazionale il nostro Paese si impegna pertanto a favore di questioni legate all'approvvigionamento di petrolio in seno all'*Agenzia internazionale dell'energia* e di altre questioni concernenti l'approvvigionamento in caso di crisi, in particolare nell'ambito dei trasporti, dell'alimentazione e dell'industria, nel quadro del *Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico* e del *Partenariato per la pace*.

5.5.4 Controlli delle esportazioni e sanzioni economiche

Per prevenire il pericolo della proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi sistemi di vettori nonché l'eccessivo armamento convenzionale, fin dagli anni Settanta la Svizzera partecipa all'elaborazione di misure di controllo armonizzate a livello internazionale che si riflettono in quattro regimi di controllo delle esportazioni. Tre di essi si occupano delle armi di distruzione di massa, dei sistemi di vettori e dei beni che potrebbero servire a sviluppare, produrre o impiegare tali armi o i sistemi di vettori. Molti di questi beni sono cosiddetti beni a duplice impiego dal momento che possono essere impiegati sia per scopi civili che militari. I regimi di controllo delle esportazioni sono il Gruppo dei Paesi fornitori di materiale nucleare, il Gruppo d'Australia (armi biologiche e chimiche) e il Regime di controllo delle tecnologie missilistiche. Il quarto regime di controllo delle esportazioni, ossia l'Accordo di Wassenaar, si occupa delle armi convenzionali e dei beni (a duplice impiego) necessari per loro produzione. Internamente i controlli concordati nell'ambito di tali regimi sono concretizzati nella legge del 13 dicembre 1996⁵⁶ sul materiale bellico e nella legge del 13 dicembre 1996⁵⁷ sul controllo dei beni a duplice impiego. Se da un canto i controlli delle esportazioni armonizzati a livello internazionale rappresentano una limitazione per il commercio internazionale, dall'altro costituiscono uno strumento importante nella lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei sistemi di vettori nonché contro l'eccessivo armamento convenzionale. In quest'ottica contribuiscono anche alla sicurezza della Svizzera.

Il mantenimento di una capacità industriale nell'ambito dell'industria svizzera degli armamenti è importante ai fini della sicurezza nazionale. Poiché il fabbisogno dell'Esercito svizzero non è sufficiente a garantire una produzione economica, l'industria deve poter fare affidamento sull'accesso ai mercati d'esportazione. Questo aspetto va quindi tenuto in considerazione nei controlli delle esportazioni di materiale bellico.

Fin dalla sua adesione all'ONU, avvenuta nel settembre 2002, secondo il diritto internazionale la Svizzera è tenuta ad applicare le decisioni del Consiglio di sicurezza. Siccome il nostro Paese applicava su base autonoma già a partire dal 1990 le decisioni del Consiglio di sicurezza in materia di sanzioni, nella pratica questo obbligo non ha comportato grandi cambiamenti. Il 1° gennaio 2003 è entrata in

⁵⁶ RS 514.51

⁵⁷ RS 946.202

vigore la legge del 22 maggio 2002⁵⁸sugli embarghi che ha consentito al Consiglio federale, a livello di ordinanze, di imporre misure coercitive per l'applicazione di sanzioni internazionali. Concretamente queste ordinanze disciplinano tutti i divieti o altre limitazioni concernenti la circolazione delle merci, lo scambio di servizi, le operazioni di pagamento, i movimenti di capitali, il traffico aereo e di persone come pure eventuali altre misure coercitive. La partecipazione a sanzioni internazionali contro gli Stati che cercano ad esempio di entrare in possesso di armi di distruzione di massa, di fornire tali armi ad altri Stati come pure di sostenere o finanziare gruppi terroristici incrementa in ultima analisi anche la sicurezza del nostro Paese. È quindi nell'interesse della Svizzera appoggiare questi sforzi della comunità internazionale.

5.6 Amministrazione delle dogane

L'Amministrazione delle dogane fornisce un contributo alla politica di sicurezza sia con la dogana civile sia con il Corpo delle guardie di confine (Cgcf). Oltre all'imposizione di merci nel traffico turistico e nel traffico delle merci commerciali, esegue circa 150 atti legislativi per la protezione della popolazione, dell'ambiente e dell'economia: combatte il contrabbando e svolge controlli in materia di stupefacenti, armi e materiale bellico, merci pericolose, beni culturali, specie, articoli di marca, derrate alimentari, liquidità ecc. Il Cgcf contribuisce inoltre alla lotta contro la migrazione illegale, alle ricerche di persone, veicoli e oggetti nonché all'individuazione di documenti falsificati.

In parte quale autorità d'accertamento e in parte quale autorità di perseguimento penale, l'Amministrazione delle dogane rappresenta un importante filtro alle frontiere nella lotta contro la criminalità transfrontaliera. Tale filtro non consiste unicamente in controlli statici, bensì anche in controlli mobili nel settore di confine.

La stretta collaborazione tra l'Amministrazione delle dogane e i Cantoni, in particolare tra il Cgcf e i corpi di polizia cantonali, risale al 1964. Per quanto riguarda i controlli delle persone concernenti la polizia di sicurezza e la polizia degli stranieri, i Cantoni hanno trasferito determinati compiti al Cgcf nell'intento di ridurre il proprio onere grazie allo sfruttamento delle possibili sinergie.

L'accordo di Schengen non consente alcun controllo sistematico delle persone alle frontiere. Per contro, quale misura sostitutiva nazionale, possono essere effettuati controlli nella zona arretrata. A seguito della sovranità cantonale in materia di polizia, tali controlli rientrano nelle competenze dei Cantoni. Su richiesta, il Cgcf fornisce il proprio appoggio nel quadro dei suoi compiti originari, secondo i relativi accordi. L'accordo di Schengen interessa invece solo marginalmente i compiti doganali che quindi continuano a essere svolti. A seguito dell'interconnessione internazionale supplementare risultante dall'accordo di Schengen è stato possibile rafforzare il filtro alle frontiere.

Il Cgcf esegue anche impieghi all'estero con distaccamenti, sia nel quadro delle attività svolte dagli osservatori della polizia civile, sia nell'ambito delle guardie di sicurezza nell'aviazione civile e, soprattutto, per la sicurezza alle frontiere esterne dello spazio Schengen.

⁵⁸ RS 946.231

5.7

Polizia

La sicurezza interna comprende essenzialmente la tutela contro i pericoli che garantisca la sicurezza dei cittadini e il perseguimento penale per punire i reati commessi. Occorre pertanto operare una distinzione all'interno di ciò che generalmente si intende con il termine «polizia», tanto a livello dei Cantoni quanto a livello di Confederazione. Bisogna infatti distinguere tra polizia di sicurezza, che si occupa della protezione (per es. della vita e dell'integrità della persona), e polizia giudiziaria, la cui attività rientra, a seconda del caso, nel campo del perseguimento penale o in quello della giustizia. Entrambe forniscono contributi essenziali alla sicurezza della popolazione.⁵⁹

In Svizzera giustizia e polizia sono caratterizzate da una struttura federalistica. Ai Cantoni e alla Confederazione sono assegnati campi di attività indipendenti l'uno dall'altro; Confederazione e Cantoni sono tuttavia tenuti a coordinare i loro sforzi nel settore della sicurezza interna.⁶⁰

5.7.1

Ruolo dei Cantoni

Competenza fondamentale per la sicurezza interna

Essendo collettività autonome, i Cantoni esercitano la sovranità territoriale sul proprio territorio e sono dunque i principali responsabili della sicurezza su tale territorio.⁶¹ Dalla sovranità territoriale deriva la sovranità in materia di polizia, da cui risulta a sua volta il compito generale e illimitato di difesa dai pericoli che incombono sui «classici» beni di polizia, vale a dire la vita e l'integrità della persona, la salute, la libertà, l'onore e i diritti di proprietà. La competenza cantonale include anche il perseguimento penale per la maggior parte dei reati, vale a dire il compito di indagare sui reati e di deferirne gli autori alla giustizia.

Collaborazione intercantionale

In considerazione della limitatezza delle risorse di personale e dell'esiguità del territorio, la collaborazione intercantionale svolge un ruolo determinante. Giuridicamente, essa è disciplinata principalmente per mezzo di concordati di polizia. La base della collaborazione intercantionale è costituita dai quattro concordati regionali, ai quali partecipano tutti i Cantoni, eccettuati Ticino e Zurigo:

⁵⁹ L'altro elemento della sicurezza interna, la protezione dello Stato, è descritto al numero 5.4 «Servizio delle attività informative».

⁶⁰ Articolo 57 capoversi 1 e 2 della Costituzione federale.

⁶¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 121, 221.

Svizzera nord-occidentale	Svizzera orientale	Svizzera romanda	Svizzera centrale
Argovia	Appenzello Interno	Friburgo	Lucerna
Berna	Appenzello Esterno	Ginevra	Nidvaldo
Basilea Città	Glarona	Giura	Obvaldo
Basilea Campagna	Grigioni	Neuchâtel	Svitto
Soletta	Sciaffusa	Vallese	Uri
	San Gallo	Vaud	Zugo
	Turgovia		
	Principato del Liechtenstein		

Un accordo specifico disciplina gli impieghi intercantonali di polizia (Accordo IKAPOL). Vi hanno aderito, oltre ai Cantoni concordatari sopraelencati, anche il Cantone Ticino nonché il Cantone e la Città di Zurigo.

Un Cantone può richiedere l'intervento di forze di polizia supplementari fondandosi sull'Accordo IKAPOL se deve affrontare un evento che travalica non solo le sue capacità, ma anche quelle dei Cantoni limitrofi e dei Cantoni che fanno parte del suo stesso concordato. Per richieste e impieghi di tale natura sono previste procedure e organi specifici a livello politico e operativo: il gruppo di lavoro Operazioni (GOP) della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), il gruppo di lavoro GIP della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e, per l'appoggio agli impieghi, lo Stato maggiore di coordinazione intercantonale (SMCI). Gli impieghi intercantonali di polizia si rendono necessari ad esempio per la protezione di eventi di grande portata quali il Forum economico mondiale (WEF) annuale di Davos, le conferenze internazionali quali il Vertice G 8 tenutosi a Evian nel 2003 o le grandi manifestazioni sportive come l'EURO 2008. A sostegno di questi impieghi, e in particolare per la preparazione di partite di calcio e di disco su ghiaccio a rischio accresciuto, i Cantoni gestiscono congiuntamente il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta.

Nei settori della giustizia e della polizia, il coordinamento delle politiche a livello nazionale incombe alla CDDGP, mentre il coordinamento a livello regionale è di competenza delle conferenze regionali e dei direttori dei dipartimenti di giustizia e polizia della Svizzera romanda, della Svizzera centrale, della Svizzera nord-occidentale e della Svizzera orientale. A quest'ultima partecipa anche il Principato del Liechtenstein.

Nel corso dell'ultimo decennio è stata intensificata anche la collaborazione nel campo della formazione. A Hitzkirch è sorta una scuola di polizia per gli agenti dei corpi di polizia aderenti ai concordati della Svizzera centrale e nord-occidentale, e ad Amriswil una scuola per gli agenti dei corpi di polizia aderenti al concordato della Svizzera orientale. Nella Svizzera romanda, il Cantone del Vallese e il Cantone di Vaud gestiscono l'Académie de police du Chablais a Saint-Maurice/Savatan; l'Ecole régionale de police a Colombier viene sostenuta dai Cantoni di Neuchâtel, Giura e Berna. Nel 2006, le quattro scuole di polizia nella Svizzera romanda a Saint-Maurice/Savatan, Ginevra, Colombier e Friburgo sono state poste sotto la vigilanza di un coordinatore. Per l'avvenire il concetto globale per la politica di formazione della polizia in Svizzera, elaborato su incarico della CDDGP, conferisce all'Istituto

svizzero di polizia un'accresciuta responsabilità nella formazione di specialisti e quadri della polizia.

5.7.2 Ruolo della Confederazione

Compiti in materia di polizia di sicurezza

La Confederazione svolge compiti di polizia di sicurezza per far fronte ai pericoli in settori specifici. Il Servizio federale di sicurezza dell'Ufficio federale di polizia assicura, in collaborazione con i Cantoni, la protezione delle autorità e degli edifici della Confederazione nonché delle persone e degli edifici di cui la Confederazione deve garantire la sicurezza in virtù di obblighi di diritto internazionale pubblico (in particolare la protezione delle ambasciate). È inoltre competente per il reclutamento, la formazione e l'impiego delle guardie di sicurezza nell'aviazione civile; insieme all'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), elabora le direttive sui compiti di tali guardie. La funzione di guardia di sicurezza nell'aviazione civile è svolta soprattutto da agenti dei corpi di polizia cantonali e delle città nonché da membri della Sicurezza militare e del Cgcf.

Come menzionato in precedenza, in materia di polizia di sicurezza esiste una collaborazione particolare tra i Cantoni e l'Amministrazione delle dogane.

Compiti in materia di polizia giudiziaria

Un diritto e una procedura penali al passo con i tempi, formulati con chiarezza e applicati con coerenza, sono essenziali per la popolazione affinché essa possa muoversi in sicurezza e sentirsi sicura nella vita quotidiana. Come in materia di polizia di sicurezza, anche nel campo del perseguimento penale (repressione) la Confederazione e i Cantoni hanno competenze diverse. La Confederazione è competente per l'emanazione del diritto penale sostanziale e delle disposizioni di procedura penale. Essa è inoltre competente per perseguire i reati gravi e complessi con implicazioni internazionali (criminalità organizzata, riciclaggio di denaro, criminalità economica internazionale, atti terroristici e/o loro finanziamento, spionaggio, reati commessi per mezzo di esplosivi, corruzione); tale funzione è esercitata dal Ministero pubblico della Confederazione. In seno all'Ufficio federale di polizia, la Polizia giudiziaria federale appoggia il Ministero pubblico della Confederazione nel settore del perseguimento penale. Al di fuori della vigilanza tecnica da parte del Ministero pubblico della Confederazione, la Polizia giudiziaria federale è contemporaneamente competente per il trattamento sotto il profilo coordinativo, analitico e investigativo di tutte le informazioni utili all'adempimento dei suoi compiti in qualità di ufficio centrale per il settore della criminalità organizzata e della criminalità economica.

Cooperazione internazionale di polizia

Negli anni scorsi la Confederazione, fondandosi sulle proprie competenze in materia di affari esteri, ha esteso la propria partecipazione nel settore della cooperazione internazionale di polizia. Essa si basa su tre pilastri: la cooperazione bilaterale, principalmente con gli Stati limitrofi e con singoli Stati terzi, la cooperazione europea, segnatamente nel quadro di Schengen e di Europol, e la cooperazione globale multilaterale tramite Interpol. A livello di Confederazione, la funzione di interfaccia a favore dei partner nazionali e cantonali nei rapporti con l'estero in materia di polizia è assunta dall'Ufficio federale di polizia, più precisamente dalla Divisione

principale Cooperazione internazionale di polizia, che funge anche da ufficio centrale per lo scambio di segnalazioni di polizia giudiziaria. Il settore Tifoseria violenta dell'Ufficio federale di polizia coordina lo scambio di informazioni in occasione di manifestazioni sportive che presentano legami con la Svizzera.

Prestazioni della Confederazione a favore dei Cantoni

I sistemi d'informazione di polizia rapidi e accessibili ventiquattr'ore su ventiquattro sono uno strumento indispensabile sia per la polizia sia per gli altri organi incaricati del perseguimento penale. Dal 2008 l'Ufficio federale di polizia consente ai Cantoni, all'Amministrazione delle dogane e ai partner esteri con i quali esistono accordi di cooperazione di accedere al Sistema d'informazione Schengen per la ricerca di persone e oggetti e per l'identificazione di persone e tracce. Nel settore della giustizia, l'Ufficio federale di giustizia gestisce il casellario giudiziale informatizzato (banca dati VOSTRA).

L'Ufficio federale di polizia contribuisce alla sicurezza in occasione di manifestazioni sportive gestendo il sistema d'informazione HOOGAN e l'Antenna nazionale di informazione sul calcio (National Football Information Point, NFIP). L'Ufficio federale di polizia e l'Ufficio federale della migrazione possono pronunciare, ciascuno nella propria sfera di competenza, divieti d'entrata o divieti di lasciare la Svizzera nei confronti di persone potenzialmente violente. Le autorità di polizia dei Cantoni, il Servizio centrale svizzero di tifoseria violenta e l'Amministrazione delle dogane hanno accesso a HOOGAN mediante una procedura di richiamo. Il sistema, introdotto il 1° gennaio 2007 contemporaneamente alla possibilità di disporre il divieto di accedere a un'area, l'obbligo di presentarsi alla polizia, il fermo preventivo di polizia e il divieto di recarsi in un determinato Paese, aiuta i Cantoni nella lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

L'Ufficio centrale per gli esplosivi e la pirotecnica e l'Ufficio centrale Armi dell'Ufficio federale di polizia assumono l'alta vigilanza sull'esecuzione della pertinente legislazione. Sono unici nel loro genere a livello federale e inoltre assumono, in rispettivo settore, i compiti di un centro di competenza specializzato. In tale veste forniscono consulenza e appoggiano i Cantoni, competenti per l'esecuzione, e tutti i servizi federali interessati (per es. Ministero pubblico della Confederazione, Segreteria di Stato dell'economia, Amministrazione federale delle dogane, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia ecc.), le associazioni professionali, gli ambienti economici, fino al singolo cittadino. Essi assicurano anche i contatti a livello internazionale con i corrispondenti servizi specializzati.

Inoltre, la Divisione Documenti d'identità e compiti speciali dell'Ufficio federale di polizia gestisce il servizio di coordinazione nell'ambito dei documenti d'identità e di legittimazione, il quale mette a disposizione del Cgcf e delle autorità di polizia la collezione di dati di riferimento ARKILA con la descrizione di documenti autentici per scopi di confronto e controllo e gestisce la banca dati FRAUDE nella quale possono essere registrati a livello svizzero le falsificazioni e gli abusi in materia di documenti d'identità. Nel 2010 è stato realizzato il collegamento con la banca dati dell'UE False and Authentic Documents (FADO). In seguito all'introduzione a livello mondiale di documenti d'identità con dati biometrici memorizzati elettronicamente (per es. passaporto elettronico e introduzione nella carta di soggiorno) è stato inoltre necessario creare uno sportello unico («Single Point of Contact») per lo scambio internazionale dei certificati necessari alla selezione e al controllo dei documenti d'identità. Mediante un'applicazione online, i servizi autorizzati possono

ottenere presso il Cgef e le autorità di polizia i certificati rilasciati all'estero. Contemporaneamente è possibile rispondere a domande provenienti dall'estero concernenti certificati per documenti d'identità svizzeri.

5.7.3 Prospettive

In materia di polizia, vi è una stretta collaborazione sia tra Confederazione e Cantoni sia a livello intercantonale. Questa stretta collaborazione è evidenziata ad esempio dai progetti di cooperazione adottati nell'ambito dei vigenti concordati di polizia o dall'introduzione della rete radio nazionale di sicurezza Polycom alla quale partecipano sia la Confederazione che i Cantoni. Grazie ad accordi come l'Accordo IKAPOL, i Cantoni hanno potenziato la loro capacità di focalizzare i loro sforzi in modo flessibile.

Nell'ultimo decennio, in particolare dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, si è notevolmente intensificata anche la cooperazione internazionale in materia di giustizia e polizia. Recentemente la Svizzera ha incrementato il proprio coinvolgimento nel campo della cooperazione internazionale di polizia sul piano europeo, soprattutto con l'adesione agli accordi di Schengen e Dublino.

L'ordinamento delle competenze nel nostro Stato federale, vale a dire la loro struttura federalistica, è talvolta considerato d'ostacolo a una moderna salvaguardia della sicurezza interna della Svizzera. In realtà, però, dall'epoca del RAPOLSIC 2000 è stato possibile introdurre anche all'interno di tale ordinamento importanti innovazioni e riforme che hanno consentito di affrontare nuove sfide. Ultimamente, la flessibilità che caratterizza le strutture di polizia svizzere ha mostrato la sua efficacia nell'ambito della collaborazione tra Cantoni e Confederazione per garantire la pubblica sicurezza in occasione dell'EURO 2008. I limiti di capacità che ancora sussistono sono stati nondimeno evidenziati dalla necessità di chiedere a Stati limitrofi di mettere a disposizione rinforzi per le nostre forze di polizia. L'integrazione nel dispositivo svizzero delle forze di polizia distaccate dagli Stati limitrofi è avvenuto senza problemi. Per i Cantoni e i loro corpi di polizia, la questione degli effettivi di polizia necessari per garantire la fornitura dei servizi di base e la determinazione del momento a partire dal quale si rende necessario un impiego sussidiario dell'esercito rimangono comunque temi d'attualità.

5.8 Servizio civile

5.8.1 Compiti

Chi presta servizio civile adempie il proprio obbligo sancito dalla Costituzione federale impegnandosi, al di fuori dell'esercito, in un lavoro di pubblica utilità a favore dello Stato e della società. Lo statuto delle persone che prestano servizio civile corrisponde ampiamente a quello dei militari. Pertanto, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile possono essere chiamate a eseguire impieghi straordinari del servizio civile. Tali impieghi equivalgono all'obbligo dei militari di prestare servizio d'appoggio e servizio attivo. Finora, tuttavia non sono mai stati ordinati impieghi straordinari del servizio civile.

Conformemente all'elenco degli obiettivi stabiliti nella legge sul servizio civile, questo fornisce anche contributi nell'ambito della cooperazione nazionale per la sicurezza e per la salvaguardia delle basi naturali della vita. In quest'ottica il servizio civile costituisce pure uno strumento della politica di sicurezza, anche se sussistono ancora incertezze riguardo alla questione dei contributi concreti in materia di politica di sicurezza che esso può e deve fornire. Nel 2005 e nel 2006 sono stati effettuati impieghi di gruppo volti a eliminare le conseguenze di catastrofi naturali. Tali impieghi hanno dimostrato che il servizio civile è in grado di fornire contributi per far fronte alle conseguenze di catastrofi naturali o tecnologiche e situazioni d'emergenza. In Svizzera è possibile ricorrere al servizio civile per prevenire le catastrofi naturali e, in caso di sinistro di ampia portata, per eliminare i danni, fornire appoggio alla popolazione civile nonché per salvaguardare e ripristinare le basi vitali. Le relative basi giuridiche e gli strumenti di condotta sono già disponibili. Eccezion fatta per l'appoggio a favore delle attività civili, il servizio civile non è tuttavia idoneo per adempiere altri compiti in materia di politica di sicurezza, in particolare per impieghi all'estero al di fuori delle regioni limitrofe.

5.8.2 Particolarità

Il servizio civile è uno strumento civile a disposizione della Confederazione. Per impieghi straordinari, la competenza di convocare i civilisti spetta al Consiglio federale, mentre per gli impieghi d'aiuto in caso di catastrofe e situazioni d'emergenza spetta all'Organo d'esecuzione del servizio civile. Gli iter decisionali sono brevi e il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile che possono essere convocate è in crescita: alla fine del 2010 esse saranno in totale circa 25 000, di cui alcune centinaia con una formazione di quadri. Sono possibili impieghi sull'arco di diversi mesi. La *prontezza* all'impiego del servizio civile è attualmente piuttosto bassa: oggi non è infatti possibile allarmare e impiegare immediatamente gruppi di persone che prestano servizio civile. Tali persone non possiedono infatti un'istruzione specifica e, fatta eccezione per gli abiti da lavoro impermeabili, non dispongono di un proprio equipaggiamento. Durante l'impiego, il servizio civile non può basarsi su un'infrastruttura propria. Attualmente, i preparativi in vista di un impiego di gruppo richiedono diverse settimane e accordi dettagliati con i responsabili sul posto. Per contro, l'impiego di singole persone è possibile in tempi brevi e ha dimostrato la sua efficacia. Il servizio civile non è quindi adatto quale strumento dell'aiuto immediato e d'urgenza e non si pone in concorrenza con le organizzazioni di primo intervento, la protezione civile e l'esercito. I suoi punti di forza risiedono piuttosto nell'appoggiare e sostituire la protezione civile e l'esercito a medio e lungo termine nella gestione dei danni e nei lavori di ripristino come pure nell'eseguire su un lungo periodo lavori di ricostruzione che non possono essere assegnati a imprese locali. Occorrerà esaminare se il servizio civile può essere impiegato anche per sgravare altri attori della Rete integrata Svizzera per la sicurezza nonché se e a quale scopo debba essere eventualmente incrementata la sua prontezza all'impiego.

6

Condotta strategica e gestione delle crisi

Il Consiglio federale e i Governi cantonali sono competenti per la condotta politica e la gestione delle crisi nei loro rispettivi ambiti di competenza.

La condotta politica è di regola pianificabile e controllabile, non è soggetta a particolari pressioni temporali e si fonda su basi ampie e consolidate. Al contrario, in caso di crisi⁶² la pressione decisionale e del tempo nonché l'incertezza raggiungono livelli elevati. Il rischio che la situazione possa aggravarsi e peggiorare ulteriormente qualora fosse adottata una decisione tardiva o errata, mette sotto pressione la condotta. Inoltre, il grado di complessità del processo decisionale è più elevato quando diversi organi con differenti competenze si trovano a dover decidere con coerenza e ad agire in maniera coordinata in merito alla medesima questione. Infine, l'informazione e la comunicazione – molto importanti già in situazione normale – sono di capitale importanza in caso di crisi per ripristinare trasparenza, calma e fiducia.

Il personale incaricato della condotta deve essere preparato a livello mentale e tecnico ad affrontare situazioni di questo genere e gli organi di supporto devono essere in grado di fornire con le loro strutture e procedure le prestazioni e i prodotti necessari (per es. rappresentazione della situazione, opzioni operative, proposte) al momento giusto. I principi in materia di condotta possono facilitare il disciplinamento della collaborazione e la delimitazione delle competenze, ma non sostituiscono le riflessioni preliminari sulle sfide e l'allenamento dei processi decisionali nelle strutture di condotta previste a tal fine o costituite ad hoc.

6.1

Confederazione

La condotta a livello di Confederazione è in linea di principio la stessa in situazioni normali, particolari e straordinarie. In una crisi i tempi di reazione possono essere ridotti mediante adeguamenti del comportamento e dell'organizzazione di condotta (impiego di stati maggiori di crisi).⁶³

Il *Consiglio federale*, in quanto massima autorità direttiva ed esecutiva della Svizzera, è responsabile della condotta strategica e politica nelle questioni di portata nazionale e internazionale. I *dipartimenti* assumono la responsabilità gerarchica, mentre i rispettivi capi assumono anche la responsabilità politica. Il massimo organo di coordinamento dell'Amministrazione federale è la *Conferenza dei segretari generali* diretta dal cancelliere della Confederazione. Essa provvede in qualsiasi situazione, anche sotto la pressione del tempo, a un'esecuzione ordinata delle procedure decisionali, e la *Cancelleria federale* provvede al coinvolgimento del Parlamento e dei Cantoni. In casi urgenti il *presidente della Confederazione*, mediante decisioni presidenziali, può ordinare misure cautelari. Simili decisioni hanno sempre carattere provvisorio e devono essere sostituite al più presto da decisioni ordinarie del Consiglio federale o del Parlamento. La comunicazione a livello di Governo federale è

⁶² Non esiste una definizione di validità generale del termine «crisi». Le crisi sono tra l'altro caratterizzate da un aggravamento degli eventi e da intensi effetti esterni. I processi decisionali ordinari di un'organizzazione risultano perturbati o impossibili e sono in gioco interessi importanti o addirittura l'esistenza stessa dell'organizzazione. La gravità della situazione impone di adottare la giusta decisione e di applicarla correttamente.

⁶³ Istruzioni del 24 ottobre 2007 concernenti le misure organizzative dell'Amministrazione federale in caso di situazioni particolari o straordinarie.

assicurata dal *portavoce del Consiglio federale*, che per il tramite della Conferenza dei servizi d'informazione coordina la comunicazione dei dipartimenti. La Cancelleria federale informa i Cantoni e gli altri partner.

La Confederazione dispone di *stati maggiori speciali e di crisi*, orientati alla gestione di determinati eventi, che vengono attivati soltanto in caso di evento. La loro prontezza è assicurata da organizzazioni d'allarme, picchetti, sedi fisse e infrastrutture nonché da allenamenti regolari insieme a partner esterni (tra l'altro i Cantoni). Tra tali stati maggiori figurano in particolare l'Organizzazione d'intervento in caso di aumento della radioattività (OIR/DDPS), lo Stato maggiore Presa d'ostaggi e ricatto (SMOR/DFGP), l'Organo di coordinamento sanitario (OCSAN/DDPS), lo Stato maggiore speciale Pandemia (SMPA/DFI), lo Stato maggiore speciale per la sicurezza dell'informazione (SONIA/DFF), il Coordinamento dei trasporti in casi di sinistro (CTS/DATEC) e altri stati maggiori di crisi specializzati del DATEC. Lo Stato maggiore di condotta dell'esercito costituisce un'eccezione in quanto non viene chiamato in servizio soltanto in caso di evento, ma è attivo in permanenza.

Il *DFAE* dirige la gestione delle crisi concernenti l'estero. Per incrementare la capacità di reazione, le rappresentanze all'estero sono state specificamente istruite ed è stato creato un pool d'intervento in caso di crisi volto a rafforzarle rapidamente. Per l'assistenza ai cittadini svizzeri all'estero e per il loro rimpatrio in caso di crisi sono state affinate o sviluppate procedure già applicate con successo in occasione di diversi eventi. Il settore dell'Aiuto umanitario è impiegato nella gestione delle crisi internazionali. In tutti i casi si collabora a livello interdipartimentale.

Se necessario, la Confederazione può istituire altri *stati maggiori ad hoc, organi di coordinamento o task force*. Come gli stati maggiori speciali e di crisi, essi hanno una facoltà di emanare istruzioni e un potere decisionale limitati, e forniscono appoggio al Consiglio federale, ai dipartimenti o a terzi allestendo le basi – fondate sui prodotti della rete informativa integrata e altre fonti – per la valutazione della situazione e l'adozione di decisioni, elaborando progetti di disposizioni o proposte e sorvegliando l'esecuzione delle decisioni. Inoltre, coordinano la collaborazione tra i dipartimenti e gli organi esterni.

Condotta della Confederazione in materia di politica di sicurezza

Le competenze, gli organi e le strutture esposti nei capoversi precedenti riguardano la condotta politica *generale* e la gestione *generale* delle crisi a livello di Confederazione. Per la *politica di sicurezza*, la sua condotta e la gestione delle crisi nel campo della politica di sicurezza la situazione si presenta come segue.

Il *Consiglio federale* può adottare provvedimenti a tutela della sicurezza, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera, per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna.⁶⁴ Ha quindi la competenza per la gestione delle crisi in tutti i settori della sicurezza: tutela contro i pericoli con mezzi di polizia, protezione dello Stato e perseguimento penale, prevenzione e gestione di catastrofi naturali e tecnologiche nonché di situazioni d'emergenza, contenimento e difesa nei confronti di un attacco militare nonché tutela degli interessi della Svizzera all'estero e contributi alla gestione delle crisi a livello internazionale.

⁶⁴ Articolo 185 della Costituzione federale.

La *Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza* si compone dei capi del DDPS (presidente), del DFAE e del DFGP. Essa prepara le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale concernenti questioni di politica di sicurezza e coordina affari rilevanti in materia di politica di sicurezza. Valuta la situazione rilevante dal punto di vista della sicurezza, coordina i mandati assegnati al Servizio delle attività informative della Confederazione, all'Ufficio federale di polizia e alla Segreteria politica del DFAE, discute le proposte interdipartimentali al Consiglio federale aventi un contenuto concernente la politica di sicurezza e prende atto dei rapporti per l'individuazione tempestiva di minacce e pericoli in materia di politica di sicurezza come pure delle pianificazioni preventive.

L'*Organo direttivo in materia di sicurezza* valuta la situazione strategica e i suoi possibili sviluppi, assicura l'individuazione tempestiva e il preallarme ed elabora strategie e opzioni operative all'attenzione della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, ma non ha facoltà di emanare istruzioni. Esso consta dei capi delle unità amministrative che si occupano di affari in materia di politica di sicurezza e la presidenza è assunta, secondo un turno annuale, dal segretario di Stato del DFAE e dal direttore dell'Ufficio federale di polizia. L'Organo direttivo in materia di sicurezza comprende membri permanenti e non permanenti; dal 2005 i Cantoni sono costantemente rappresentati da un membro della CDDGP e della CDMP. Se necessario, l'Organo direttivo in materia di sicurezza coinvolge altri responsabili gerarchici dell'Amministrazione federale o esperti esterni. Lo *Stato maggiore della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza* prepara gli affari per quest'ultima e per l'Organo direttivo in materia di sicurezza.

6.2 Cantoni

La gestione delle crisi a livello cantonale è paragonabile a quella della Confederazione. In primo luogo ne sono responsabili *le direzioni o i dipartimenti nonché gli uffici cantonali*. Si preparano sotto il profilo dei contenuti e dell'organizzazione (task force, stati maggiori speciali) a fronteggiare situazioni di crisi e presentano proposte all'Esecutivo cantonale.

Sul territorio del Cantone, il *Governo cantonale* assume la responsabilità politica della sicurezza della popolazione. Come la Confederazione, in caso di evento reale o di crisi, anche i Cantoni operano, per quanto possibile, nel quadro delle loro strutture ordinarie: per gli eventi quotidiani il *capointervento*, di regola un capo della polizia o dei pompieri, dirige le organizzazioni partner. Quando diverse organizzazioni partner sono impiegate per un lungo periodo nell'ambito di un evento di vasta portata, l'*organo cantonale di condotta (OCC)* assume il coordinamento delle risorse e assicura il collegamento con gli organi governativi superiori. L'OCC ha sempre la responsabilità della condotta in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, ma di regola delega la condotta operativa delle forze d'intervento ai capi delle formazioni impiegate. L'OCC valuta le minacce e i pericoli e dispone le pianificazioni e i preparativi. Offre consulenza agli Esecutivi e propone eventuali misure d'urgenza. Nell'impiego coordina e dirige la polizia, i pompieri, la sanità pubblica, i servizi tecnici, la protezione civile e terzi (per es. esercito o partner civili). Di regola l'OCC comprende una direzione, rappresentanti dell'amministrazione e i capisettore delle organizzazioni summenzionate. Se necessario, vengono convocati altri specialisti.

Nell'ambito della *polizia* i Cantoni collaborano nel quadro di concordati.⁶⁵ Quando un corpo di polizia non riesce a far fronte a un evento con i propri mezzi, in una prima fase richiede l'appoggio di uno o più corpi di polizia del medesimo concordato. Se ciò non fosse sufficiente, subentra l'accordo sulla collaborazione intercantonale di polizia che disciplina i principi per l'aiuto reciproco e le compensazioni finanziarie per gli impieghi intercantionali di polizia. Il Cantone inoltra una domanda d'appoggio al Gruppo di lavoro Operazioni della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera, il quale, dopo aver verificato la richiesta, la trasmette per decisione, unitamente a una proposta, al Gruppo di lavoro Collaborazione intercantonale di polizia (GIP). Tale gruppo è diretto dal presidente della CDDGP ed è composto dai direttori delle polizie dei Cantoni interessati, dai presidenti dei concordati di polizia, dal presidente della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera e dal direttore dell'Ufficio federale di polizia. La collaborazione intercantonale di polizia è consolidata e in caso di eventi quali il WEF (annuale), EURO 2008 e altre grandi manifestazioni ha già dato buoni risultati. Il GIP è anche competente per le richieste indirizzate al Consiglio federale in vista dell'ottenimento dell'appoggio sussidiario con mezzi federali o forze d'impiego straniere⁶⁶ e per l'attivazione della rete informativa integrata Svizzera.⁶⁷

Per quanto riguarda *l'aiuto in caso di catastrofe e l'aiuto in situazioni d'emergenza* in linea di principio si ricorre all'aiuto reciproco; in parte esistono anche accordi regionali. A livello sovrazonale esistono pochi accordi vincolanti tra i Cantoni e, a livello nazionale, i Cantoni hanno concluso un corrispondente accordo nel 2005.⁶⁸ La gestione di eventi catastrofici degli scorsi anni (l'uragano Lothar nel 1999, le inondazioni nel 2005 e nel 2007) ha mostrato che le forze di condotta e d'intervento dei Cantoni, in particolare i pompieri e la protezione civile, sono in grado di appoggiarsi reciprocamente con rapidità, in maniera efficace e non burocratica e per un lungo periodo.

Dall'autunno del 2009 i capi di stato maggiore degli organi cantonali di condotta si sono riuniti in una piattaforma intercantonale nel quadro della Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile. Una piattaforma analoga è stata creata anche dai coordinatori NBC dei Cantoni e della Confederazione. Queste piattaforme servono però in primo luogo al coordinamento delle misure preventive e non alla gestione degli eventi.

⁶⁵ Il Cantone e la città di Zurigo nonché il Cantone Ticino, che non fanno parte di alcun concordato di polizia, costituiscono un'eccezione.

⁶⁶ In occasione della sua assemblea primaverile del 2007 la CDDGP ha deciso che in futuro le domande di appoggio sussidiario dell'esercito nel settore della sicurezza interna saranno sempre presentate al Consiglio federale, su proposta del Gruppo di lavoro Operazioni (GOP), dal gruppo di lavoro Collaborazione intercantonale di polizia in caso di eventi straordinari (GIP).

⁶⁷ Nel quadro della rete informativa integrata le autorità della Confederazione e dei Cantoni che si occupano di questioni concernenti la sicurezza rendono reciprocamente accessibili informazioni rilevanti per la situazione. Una simile rete informativa integrata diretta dal Centro federale di situazione del SIC sussiste già in situazione normale. Nel caso di un evento importante dal profilo della politica di sicurezza tale rete è ampliata e viene allestito e costantemente aggiornato, coinvolgendo tutti i partner, un quadro globale della situazione accessibile, su una piattaforma elettronica protetta, a tutti gli organi collegati.

⁶⁸ Convenzione del 13 maggio 2005 sull'aiuto intercantonale della protezione civile in caso di catastrofi e altre situazioni d'emergenza (firmata da tutti i Cantoni).

6.3

Lacune nella gestione delle crisi in materia di politica di sicurezza

Il coordinamento tra Confederazione, Cantoni e terzi sarà migliorato. Gli organi e gli stati maggiori esistenti non sono ancora sufficientemente in grado di sviluppare strategie coerenti e integrate e di armonizzare tra loro, orizzontalmente e verticalmente sia a livello politico-strategico sia a livello operativo, le decisioni e le misure necessarie a tal proposito.

Soltanto nell'ambito della polizia esistono strutture e processi decisionali che integrano tutti i Cantoni e la collaborazione tra i Cantoni e la Confederazione. Nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe e in situazioni di emergenza mancano strutture di coordinamento e di condotta intercantionali predefinite, nonché procedure vincolanti e standardizzate che in caso di crisi facilitino un'efficiente collaborazione intercantonale come pure tra i Cantoni e la Confederazione. Tale lacuna può ripercuotersi in maniera negativa in particolare nel caso di crisi di grandi proporzioni che si verificano senza ampio preavviso. Se i 26 Governi cantonali e gli organi cantonali di condotta sono contemporaneamente responsabili e attivi senza però disporre di meccanismi di coordinamento collaudati, vi è il pericolo che per accordarsi in merito alla gestione congiunta dell'evento, alla comunicazione, alla ripartizione dei mezzi e al coordinamento con la Confederazione o addirittura con l'estero, sia necessario molto tempo, che proprio nelle situazioni di crisi è particolarmente prezioso.

Con il Consiglio federale, la sua Giunta in materia di sicurezza, l'Organo direttivo in materia di sicurezza e gli stati maggiori speciali, la Confederazione dispone di organi previsti appositamente per la gestione delle crisi a livello nazionale. I Cantoni sono rappresentati nei singoli organi consultivi e preparatori della Confederazione.⁶⁹ Occorre migliorare il coordinamento a livello federale e la collaborazione degli organi di gestione delle crisi della Confederazione e dei Cantoni.

Tra le richieste dei Cantoni figura la designazione di un unico interlocutore a livello di Confederazione per gli affari di politica di sicurezza, l'istituzione di un organo di consultazione e di coordinamento sostenuto congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni e una definizione più chiara di chi assume la responsabilità della condotta nella singola situazione, ossia di chi è competente per ordinare misure.

6.4

Creazione di un meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS)

La Confederazione e i Cantoni intendono migliorare la consultazione e il coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

Un primo passo in questa direzione è stato compiuto con la creazione nel 2005 della *Piattaforma CDDGP-DDPS-DFGP-CDMP* – un organo in cui possono essere elaborate questioni di interesse comune della Confederazione e dei Cantoni nel settore della sicurezza e in cui possono confluire decisioni politiche.⁷⁰ È diretta congiunta-

⁶⁹ Una rappresentanza dei Cantoni negli organi della Confederazione aventi potere decisionale non entra in considerazione; contravverrebbe fundamentalmente alla ripartizione delle competenze prevista dal diritto costituzionale.

⁷⁰ La piattaforma non assume tuttavia alcun compito nella gestione delle crisi.

mente dalla CDDGP e dal DDPS ed è costituita da un gruppo di specialisti e da un organo politico. In considerazione delle esperienze positive – tutte le parti interessate concordano nel considerarla utile – la piattaforma sarà ulteriormente sviluppata, anche in collaborazione con futuri membri, per trasformarla in un meccanismo o in un sistema. Tale meccanismo, denominato «meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (MCC RSS)», si occuperà *quotidianamente* dell'agenda in materia di politica di sicurezza della RSS, delle valutazioni della situazione in materia di politica di sicurezza, del fabbisogno di informazioni a medio e lungo termine della Confederazione e dei Cantoni, delle analisi dei rischi in materia di politica di sicurezza e delle pianificazioni preventive e gestirà le misure d'istruzione e gli esercizi nella RSS. In caso di *eventi* di carattere sovraregionale o nazionale, ossia in caso di eventi di grande portata, di catastrofi e situazioni d'emergenza che sollecitano numerosi o tutti i partner dell'RSS, il meccanismo assicurerà un rapido processo decisionale comune e la collaborazione efficace di tutti i partner e dei loro mezzi.

Il MCC RSS fornirà contributi decisivi volti a migliorare la collaborazione della Confederazione e dei Cantoni in materia di politica di sicurezza. I partner principali della Rete integrata Svizzera per la sicurezza vi saranno rappresentati in maniera paritetica. Il nostro Collegio sarà rappresentato dai capi del DDPS e del DFGP, le conferenze specialistiche cantonali dai presidenti della CDDGP e della CDMP. Se necessario, sarà possibile coinvolgere altri membri dell'Esecutivo. A livello operativo saranno attivi i direttori degli uffici federali competenti e i rappresentanti delle conferenze intercantionali nonché degli organi specialistici e di coordinamento intercantionali. La presidenza a livello operativo sarà assunta da un delegato nominato di comune intesa dalla Confederazione e dai Cantoni e assistito da un segretariato. Nei gruppi di specialisti e nei gruppi di lavoro saranno elaborate problematiche tecniche, specifiche all'impiego e organizzative nonché questioni relative all'istruzione (compresi gli esercizi). Almeno nella fase iniziale il MCC RSS sarà appoggiato dalla Centrale nazionale d'allarme.

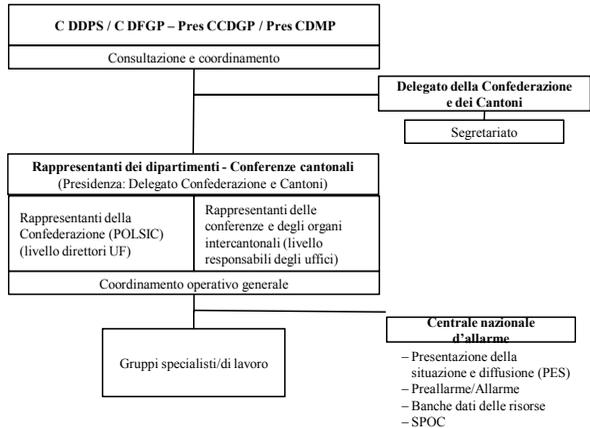
Meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza

Compiti

Piattaforma politica
 - Decisioni
 - Comunicazione

Piattaforma operativa
 - Quadro della situazione
 - Prevenzione
 - Concetti d'impiego (intercantionali/nazionali)
 - Preparazione del coordinamento in caso di evento o di crisi
 - Postelaborazione
 - Istruzione e esercizi

Organizzazione



Per il MCC RSS valgono i seguenti principi:

- *sussidiarietà*: le responsabilità e i compiti dello Stato sono assunti per quanto possibile dal livello statale più basso;
- *partenariato*: nella gestione degli eventi, la Confederazione e i Cantoni operano congiuntamente, coinvolgendo eventualmente terzi e partner internazionali;
- *gestione delle crisi*: la RSS si estende alla prevenzione, alla gestione, al ripristino e alla postelaborazione;
- *continuità a livello della condotta*: la condotta è assicurata dagli organi ordinari della Confederazione e dei Cantoni.

Nel quadro di un progetto pilota di durata determinata e con esercizi su vasta scala saranno verificati il funzionamento e la composizione del MCC RSS, saranno individuate sovrapposizioni e interfacce con organi esistenti nonché elaborate proposte volte al loro disciplinamento. In tale contesto, occorrerà verificare anche l'organizzazione e i compiti degli attuali organi della condotta del Consiglio federale in materia di politica di sicurezza (Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, Organo direttivo in materia di sicurezza, Stato maggiore della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza) e dell'Organo federale di condotta per eventi NBCN, in fase di realizzazione. In seguito, la Confederazione e i Cantoni decideranno in merito alla forma definitiva e alla continuazione dell'attività dell'MCC RSS, non senza aver esaminato anche l'opzione di un'incorporazione in organi esistenti. Rimangono ancora aperte la questione relativa alla designazione, a livello di Confederazione, di un unico interlocutore in materia di politica di sicurezza per i Cantoni e la questione relativa alla chiara definizione di chi assume la responsabilità della condotta nella singola situazione.

Rete integrata Svizzera per la sicurezza: settori della sicurezza, compiti e mezzi

Settore della sicurezza	Compiti (centrali)	Mezzi
Tutela contro i pericoli con mezzi di polizia, protezione dello Stato e perseguimento penale	<ul style="list-style-type: none"> – Tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici – Protezione dell'ordinamento giuridico democratico – Compiti di protezione previsti dal diritto internazionale pubblico – Protezione di infrastrutture critiche – Salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo 	<p>Cantoni:* polizia, pompieri, sanità pubblica, protezione civile, servizi tecnici</p> <p>Confederazione: politica estera (diplomazia), polizia (PGF, SFS, cooperazione internazionale di polizia), servizi informazioni, esercito (servizio di polizia aerea, appoggio sussidiario), Laboratorio Spiez, CENAL, AFD</p> <p>Terzi: fornitori privati di prestazioni, Skyguide, organizzazioni internazionali e ONG</p>
Prevenzione e gestione di catastrofi naturali e tecnologiche nonché di situazioni d'emergenza	<ul style="list-style-type: none"> – Misure preventive e cautelari – Preallarme e allarme delle autorità e della popolazione e – Protezione della popolazione e delle sue basi esistenziali – Salvataggio, aiuto, ripristino – Garanzia dell'esercizio minimo di infrastrutture critiche – Garanzia dell'approvvigionamento con beni strategici 	<p>Cantoni:** protezione della popolazione (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici, protezione civile)</p> <p>Confederazione: politica estera (diplomazia, Corpo svizzero di aiuto umanitario), polizia (PGF, SFS, cooperazione internazionale di polizia), servizi informazioni, esercito (appoggio sussidiario), Laboratorio Spiez, CENAL, servizio civile, approvvigionamento economico del Paese</p> <p>Terzi: fornitori privati di prestazioni, organizzazioni internazionali, ONG</p>
Contenimento e difesa nei confronti di un attacco militare	<ul style="list-style-type: none"> – Contenere e respingere un attacco militare – Difesa dello spazio aereo – Ripristino dell'integrità territoriale 	<p>Confederazione: politica estera (diplomazia), polizia (PGF, SFS), servizi delle attività informative, esercito (Difesa), Laboratorio Spiez, CENAL, AFD</p> <p>Cantoni: protezione della popolazione (polizia, pompieri, sanità pubblica, servizi tecnici, protezione civile)</p> <p>Terzi: fornitori privati di prestazioni, Skyguide (militarizzata)</p>

Settore della sicurezza	Compiti (centrali)	Mezzi
Tutela degli interessi della Svizzera all'estero e contributi alla gestione delle crisi a livello internazionale	<ul style="list-style-type: none"> – Tutela degli interessi della Svizzera – Protezione di cittadini svizzeri all'estero – Misure volte a promuovere la pace e rafforzare la fiducia 	<p>Confederazione: politica estera (diplomazia, promozione civile della pace, politica dei diritti dell'uomo, diritto internazionale umanitario, disarmo/controllo degli armamenti, politica di neutralità, assistenza umanitaria), polizia (PGF, SFS, cooperazione internazionale di polizia), servizi informazioni, esercito (promovimento della pace, appoggio alle autorità civili), Laboratorio Spiez, CENAL, AFD</p> <p>Canтони: polizia</p> <p>Terzi: organizzazioni internaz., ONG</p>
	<p>* In caso di prese d'ostaggi per motivi politici, la condotta spetta alla Confederazione che è anche competente per il perseguimento congiunto di casi di criminalità gravi e complessi a livello transfrontaliero (criminalità organizzata, riciclaggio di denaro, criminalità economica transfrontaliera, reati di matrice terroristica, spionaggio, reati in materia di esplosivi, corruzione).</p> <p>** In caso di aumento della radioattività, epidemie (umane e animali), rotture di sbarramenti idrici e cadute di satelliti, la condotta spetta alla Confederazione.</p>	

Confronto tra RAPOLSIC 2010 e RAPOLSIC 2000

La strategia in materia di politica di sicurezza illustrata nel presente rapporto (RAPOLSIC 2010) non si differenzia, fondamentalmente, da quella del RAPOLSIC 2000, anche se sono stati necessari adeguamenti. I due rapporti presentano un'ampia somiglianza anche per quanto riguarda la struttura e l'entità.

La *definizione* del termine «politica di sicurezza» è stata adeguata per integrare meglio il ruolo e le istanze dei Cantoni. Riguardo alla politica di sicurezza, mentre nel 2000 si trattava di prevenire e gestire la violenza di portata strategica, nel 2010 si tratta di prevenire, contrastare e gestire minacce e azioni di carattere politico-militare o di matrice criminale finalizzate a limitare l'autodeterminazione della Svizzera e della sua popolazione o a danneggiarle. In tal modo risulta compresa anche la violenza contro la vita e l'integrità personale, un settore essenziale della politica di sicurezza cantonale.

Gli *obiettivi* della politica di sicurezza sono sostanzialmente identici: autodeterminazione e integrità della Svizzera e della sua popolazione nonché fornitura di contributi per la stabilità e la pace al di fuori del nostro Paese.

Il capitolo del RAPOLSIC 2010 relativo alla *Situazione* corrisponde al capitolo *Rischi e opportunità* del RAPOLSIC 2000; entrambi i capitoli contengono una discussione, con un analogo grado di dettaglio, delle minacce e dei pericoli. Nel RAPOLSIC 2000, l'illustrazione della struttura di sicurezza internazionale è più ampia e dettagliata; inversamente il RAPOLSIC 2010 comprende sottocapitoli supplementari relativi alle principali tendenze in materia di politica di sicurezza e alla vulnerabilità della Svizzera.

I due rapporti coprono un'analogha gamma di *minacce e pericoli*:

RAPOLSIC 2010	RAPOLSIC 2000
Catastrofi naturali e tecnologiche nonché situazioni d'emergenza	Catastrofi naturali e tecnologiche
Attacco con mezzi militari	Diminuzione dei fattori di minaccia militare tradizionali
Perturbazioni dell'approvvigionamento per effetto di conflitti armati	Limitazioni della libertà di commercio e pressioni economiche
Coazione con mezzi economici	
Attacchi all'infrastruttura informatica	Minaccia nei confronti dell'infrastruttura informatica e di comunicazione
Le service de renseignement prohibé	Terrorismo, estremismo violento, spionaggio, criminalità e crimine organizzato
Spionaggio	
Terrorismo	

RAPOLSIC 2010	RAPOLSIC 2000
Estremismo violento	
Criminalità organizzata	
Violenza contro la vita e l'integrità personale	
Proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei sistemi di vettori	Proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei sistemi d'arma a lunga gittata
Disgregazione delle strutture statali («Stati falliti»)	Evoluzione demografica, migrazioni
Problemi migratori	Sviluppi economici, sociali ed ecologici
Cambiamento climatico	
Pandemie	Sviluppi tecnici importanti in materia di politica di sicurezza

La *strategia* rimane sostanzialmente la medesima. In considerazione della struttura dipartimentale dell'Amministrazione federale e della struttura federalistica del nostro Paese, non vi sono alternative a una stretta cooperazione tra i nostri strumenti di politica di sicurezza e tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, occorre constatare che, come finora, le minacce e i pericoli continuano ad avere un forte carattere internazionale e transnazionale. Una rinuncia alla cooperazione internazionale sarebbe pregiudizievole per la sicurezza della Svizzera e l'alternativa contraria, ossia l'integrazione, nel prossimo futuro per quanto riguarda l'Unione europea o la NATO non è impellente sotto il profilo della politica di sicurezza né a livello interno, suscettibile di essere condivisa dalla maggioranza politica. Nel RAPOLSIC 2000 si affermava che la Svizzera avrebbe perseguito i suoi obiettivi in materia di politica di sicurezza mediante una strategia di cooperazione nazionale e internazionale per la sicurezza; nel RAPOLSIC 2010 si parla invece della creazione di una Rete integrata Svizzera per la sicurezza e della collaborazione con altri Stati. Nel 2000 si trattava di ancorare la cooperazione internazionale ampliata negli anni precedenti e di proiettarla nel futuro. Contemporaneamente avrebbe dovuto essere resa più flessibile la cooperazione nel Paese (difesa integrata), molto sviluppata ma rigida. Per tale motivo, è stata data la priorità alla cooperazione internazionale. Nel 2010 la situazione si presenta in maniera leggermente diversa. Nell'ambito della cooperazione e del coordinamento della politica di sicurezza tra Confederazione e Cantoni sussistono carenze che devono essere eliminate per motivi oggettivi. Tale necessità è sottolineata dalla diminuzione in termini reali delle risorse finanziarie da destinare alla politica di sicurezza. Il motivo centrale per cui deve essere posto l'accento sulla cooperazione all'interno del Paese non risiede pertanto in un rifiuto della cooperazione internazionale ma nella necessità di rinnovare, rivitalizzare e migliorare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. La rinuncia a un sottotitolo nel nuovo rapporto – il RAPOLSIC 2000 portava quale sottotitolo «Sicurezza attraverso la cooperazione» – non rappresenta pertanto il rifiuto della cooperazione (internazionale) ma rispecchia lo sforzo di obiettività e la rinuncia a dibattiti su simboli a favore di dibattiti su oggetti reali.

Anche per quanto riguarda gli *strumenti della politica di sicurezza*, domina la continuità. In entrambi i rapporti, la politica estera, l'esercito e la protezione della popolazione figurano al primo posto tra detti strumenti. Mentre nel RAPOLSIC 2000 la politica economica e l'approvvigionamento economico del Paese erano menzionati come strumenti separati, nel RAPOLSIC 2010 quest'ultimo è stato incluso nella prima. Mentre nel RAPOLSIC 2000 la protezione dello Stato e la polizia venivano menzionati come un unico strumento, nel RAPOLSIC 2010, la polizia è menzionata autonomamente e la protezione dello Stato è integrata nel capitolo sul servizio informazioni, che ora figura quale strumento della politica di sicurezza. L'Amministrazione delle dogane e il servizio civile sono ulteriori strumenti che appaiono per la prima volta nel RAPOLSIC 2010. Infine, in tale rapporto si rinuncia a menzionare l'informazione e la comunicazione come uno strumento della politica di sicurezza. Si tratta di un compito trasversale che riguarda ogni attività governativa e anche ogni strumento della politica di sicurezza, ma non è uno strumento separato. La caratterizzazione dell'informazione e della comunicazione quale strumento potrebbe anche incoraggiare i timori secondo cui si vorrebbe manipolare l'informazione.

Il RAPOLSIC 2000 è apparso all'inizio delle grandi riforme dell'esercito e della protezione della popolazione. Il RAPOLSIC 2010 intende fornire impulsi soprattutto per l'esercito; nel caso degli altri strumenti, nel prossimo futuro non sono previste riforme radicali. La situazione è più difficile rispetto al 2000 in quanto l'esercito deve consolidare riforme e fasi di sviluppo già iniziate e le sue risorse finanziarie sono ancora più scarse rispetto a dieci anni orsono. Comunque, nel rapporto sono delineate ex novo o confermate le linee direttrici del suo ulteriore sviluppo: una minimizzazione sotto il profilo quantitativo delle capacità di difesa militare mantenendole a un buon livello qualitativo e conservando tutti gli elementi necessari; la rinuncia al concetto di «sicurezza del territorio» senza diminuire le prestazioni a favore dei Cantoni; l'intenzione di evitare impieghi sussidiari di sicurezza permanenti; la volontà di non ridimensionare il promovimento militare della pace, ma di sfruttare meglio le caratteristiche comparativamente più forti della Svizzera fornendo maggiori contributi materiali di elevato valore e attribuendo minore importanza al numero di militari impiegati.

Per quanto riguarda la *condotta in materia di politica di sicurezza*, con il RAPOLSIC 2000 si trattava di consolidare la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, di istituire un Organo direttivo in materia di sicurezza e di garantire l'appoggio a questi due organi mediante lo Stato maggiore della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza. Nel RAPOLSIC 2010 si tratta di delineare, sviluppare ulteriormente (anche mediante esercizi), verificare e concretizzare un solido meccanismo – adeguato sia in situazioni normali sia alla gestione delle crisi – di consultazione e coordinamento in materia di politica di sicurezza tra la Confederazione e i Cantoni. Non è ancora possibile sapere in quale misura potrebbero essere messi in discussione organi esistenti e, di conseguenza, tale domanda non deve nemmeno ricevere ora una risposta definitiva.

Il RAPOLSIC 2000 conteneva un capitolo *Risorse* relativo al sistema dell'obbligo di prestare servizio e alle finanze. Anche se entrambi i temi riguardano più strumenti, attualmente essi sono di particolare importanza soprattutto per uno strumento, l'esercito. Di conseguenza sono trattati in tale contesto.