

Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
del 3 dicembre 2010**

Parere del Consiglio federale

del 20 aprile 2011

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento (LParl), vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 3 dicembre 2010¹ della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati «Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali».

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

20 aprile 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

¹ FF 2011 3771

Compendio

Nel presente parere il Consiglio federale esamina le 14 raccomandazioni sottopostegli dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) nel suo rapporto del 3 dicembre 2010 «Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali». L'obiettivo principale è di stabilire in che modo in futuro il Consiglio federale intende agire in quanto collegio tenendo conto delle raccomandazioni della CdG-S. Avendo adottato un approccio orientato al futuro, il Consiglio federale non si sofferma sulla descrizione delle procedure e degli eventi fornita nel rapporto della CdG-S. L'assenza di precisazioni e commenti in merito non significa tuttavia che sia interamente d'accordo con la versione dei fatti della CdG-S.

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-S per la sua analisi circostanziata. Condivide ampiamente gli obiettivi da essa definiti e si dichiara fondamentalmente disposto ad adottare le raccomandazioni.

Elenco delle abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdC	Conferenza dei Governi cantonali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CPE	Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CPS	Commissioni della politica di sicurezza del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEE 10	Distaccamento d'esplorazione dell'esercito 10
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
dist spec PM	Distaccamento speciale della polizia militare
GSic	Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
IDEKOF	Gruppo di coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo
LM	Legge militare del 3 febbraio 1995 (RS 510.10)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
ODSic	Organo direttivo in materia di sicurezza
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
OPBE	Ordinanza del 3 maggio 2006 concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero (RS 513.76)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SIM	Servizio informazioni militare
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione

Parere

1 Situazione iniziale

L'obiettivo della CdG-S era di analizzare la gestione da parte delle autorità federali della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia dal profilo dell'alta vigilanza parlamentare. A tal fine si è concentrata su tre questioni principali:

1. la gestione da parte del Consiglio federale e il flusso delle informazioni in seno al collegio riguardo al viaggio dell'ex presidente della Confederazione in Libia il 20 agosto 2009 e alla firma dell'accordo tra la Svizzera e la Libia lo stesso giorno;
2. la gestione da parte del Consiglio federale e il flusso delle informazioni in seno al collegio riguardo alla pianificazione dell'operazione di esfiltrazione dei due cittadini svizzeri trattenuti in Libia;
3. le modalità della collaborazione tra le autorità federali e le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra.

Con lettera del 3 dicembre 2010 la CdG-S ha fatto pervenire il suo rapporto al Consiglio federale, invitandolo a esprimere il suo parere entro la fine di aprile 2011.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Il Consiglio federale ringrazia la CdG-S per l'esame circostanziato degli eventi. A suo parere, le 14 raccomandazioni che ne risultano rappresentano un utile strumento per consolidare la buona collaborazione all'interno del Consiglio federale, ma anche fra le unità dell'Amministrazione federale. Egli deplora tuttavia che la CdG si sia concentrata soltanto su determinati aspetti della controversia con la Libia senza presentare la vicenda nel suo insieme, in particolare senza esaminare i negoziati diplomatici che hanno condotto alla liberazione dei due ostaggi svizzeri. Il Consiglio federale inserisce queste raccomandazioni in un contesto più ampio e tiene pertanto conto, ad esempio, delle misure che ha adottato in seguito al rapporto del 30 maggio 2010 delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti»² e nell'ambito del messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010³ concernente la riforma del Governo.

Qui di seguito il Consiglio federale esamina le singole raccomandazioni.

² FF 2011 2815

³ FF 2010 6895

Raccomandazione 1: Informazione del capo del DFAE

La CdG-S chiede al DFAE di dotarsi di direttive che definiscano, in caso di fattispecie difficili in relazione a immunità diplomatiche, in quali situazioni, quando e da parte di chi il capo del DFAE deve essere imperativamente informato e/o consultato affinché possa farsi carico della sua responsabilità politica.

Il Consiglio federale non condivide del tutto il parere della CdG-S secondo cui la responsabile del DFAE avrebbe dovuto intavolare una discussione politica con le autorità del Cantone di Ginevra. Se si ipotizza questa eventualità, si sottintende che le autorità della Confederazione e del Cantone di Ginevra avrebbero avuto la possibilità, concertandosi fra di loro, di influire su decisioni che rientravano invece nell'ambito di competenza delle autorità preposte al perseguimento penale e che erano del tutto conformi alle disposizioni legali vigenti.

Il Consiglio federale è tuttavia consapevole del fatto che la responsabile del DFAE avrebbe dovuto essere informata più tempestivamente in merito a quanto avvenuto a Ginevra. Per questo motivo il DFAE, nel caso simili eventi dovessero ripetersi, ha emanato direttive interne che essenzialmente sanciscono per scritto la prassi attualmente in vigore.

In generale

La Direzione dei diritto internazionale pubblico (DDIP) è competente all'interno del DFAE per decidere in merito alla concessione di uno statuto privilegiato e al trattamento delle persone che godono di privilegi e immunità. In generale, si occupa di questioni che concernono le missioni diplomatiche a Berna, le missioni permanenti a Ginevra, i posti consolari in Svizzera, le organizzazioni internazionali, le rappresentanze svizzere all'estero e i loro membri.

La DDIP è chiamata a esaminare in modo più puntuale le questioni relative allo statuto privilegiato che concernono altre entità o persone, quali i capi di Stato, i membri di un Governo, gli ex capi di Stato o di Governo e i loro familiari in visita ufficiale o privata in Svizzera, in particolare in caso di perseguimento penale o di azioni giudiziarie di altro tipo intentate nei loro confronti.

La DDIP può anche essere interpellata da uno Stato terzo, da un'organizzazione internazionale, da servizi di polizia e di informazione o da un'istituzione giudiziaria. Prima di comunicare il suo parere a chi ne ha fatto richiesta, la DDIP effettua una valutazione preliminare e informa il capo del DFAE. In casi particolarmente delicati come quelli descritti di seguito, consulta il capo del DFAE. A dipendenza delle circostanze, i tempi a disposizione per informare o consultare il capo del DFAE possono essere estremamente brevi.

Informazione e/o consultazione del capo del DFAE

- a) *Persone titolari di privilegi e immunità che lavorano in Svizzera*
 - Nei seguenti casi la DDIP procede a un attento esame ed effettua immediatamente una prima valutazione:

- persone sospettate di commettere atti di spionaggio politico o economico;
 - persone che hanno commesso un atto contrario al buon costume (p. es. stupro, pedofilia o molestie sessuali);
 - persone sospettate di aver commesso qualsiasi reato punibile dal Codice penale svizzero (p.es. omicidio intenzionale, lesioni corporali gravi, presa di ostaggi).
 - Nei casi summenzionati la DDIP informa oralmente o per scritto il capo del DFAE se:
 - la persona in questione è di rango elevato (ambasciatore, funzionario internazionale di alto rango);
 - la persona proviene da un Paese sensibile;
 - la persona proviene da un Paese importante con il quale la Svizzera intrattiene strettissime relazioni; o
 - il caso è sufficientemente grave da pregiudicare le relazioni bilaterali della Svizzera o gli interessi di politica interna.
 - La DDIP consulta oralmente o per scritto il capo del DFAE quando propone misure diplomatiche nei confronti di una persona sopraelencata (domanda di revoca dell'immunità, domanda di richiamo, dichiarazione di «persona non grata») perché l'immunità di giurisdizione e l'inviolabilità di quest'ultima non consentono di arrestarla o di perseguirla.
- b) *Persone di passaggio in Svizzera che possono godere di privilegi e immunità conformemente al diritto internazionale*
- La DDIP valuta se le persone qui di seguito che si recano in Svizzera possono godere di privilegi e immunità nel nostro Paese:
 - membro in carica di un Governo o di un'autorità giudiziaria;
 - ex capo di Stato e ex membri di un Governo;
 - familiari di un capo di Stato;
 - membri di una famiglia reale;
 - funzionari di un'organizzazione internazionale con sede all'estero in transito in Svizzera;
 - qualsiasi altra persona il cui arrivo in Svizzera può avere conseguenze significative sulle relazioni bilaterali o internazionali della Svizzera o sulla sua politica interna.
 - In questi casi, la DDIP svolge una prima valutazione per determinare il fondamento giuridico di eventuali privilegi e immunità. A tal fine considera segnatamente:
 - i motivi per i quali queste persone, ricercate o meno da Interpol, si recano o si trovano in Svizzera per svolgervi attività ufficiali o semi-ufficiali (conferenze su invito di associazioni), oppure a titolo privato;
 - le funzioni assunte in passato.
 - La DDIP informa oralmente o per scritto il capo del DFAE in particolare quando:
 - la persona occupa un rango elevato (p.es. ex capo di Stato, familiari di un capo di Stato);
 - la persona ha un passato contrario ai principi della dignità umana;
 - la persona proviene da un Paese sensibile e/o da un Paese che non ha la stessa concezione del diritto;

- la persona proviene da un Paese importante con il quale la Svizzera intrattiene strettissime relazioni.
- La DDIP consulta oralmente o per scritto il capo del DFAE in merito all'opportunità di completare con raccomandazioni o provvedimenti l'informazione sullo statuto giuridico elaborata per l'istituzione richiedente.

2.3

Ad raccomandazione 2

Raccomandazione 2: Definizione della strategia da parte del Consiglio federale in caso di crisi importanti di politica estera

La CdG-S domanda al Consiglio federale di vegliare affinché in futuro definisca in quanto collegio la strategia da seguire (obiettivi, mezzi e se è possibile scadenza) in caso di crisi importanti di politica estera.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Il processo avviato parecchi anni or sono per professionalizzare e potenziare la capacità del DFAE di gestire le crisi e le situazioni di emergenza all'estero sarà ulteriormente intensificato⁴. Gli strumenti di gestione delle crisi attualmente esistenti vengono costantemente riesaminati. Per far fronte alle sempre più frequenti – e a volte concomitanti – crisi e situazioni di emergenza, il DFAE ha deciso di istituire un «Centro di gestione delle crisi» al fine di accrescere la sua capacità di prevenzione, di preparazione e di gestione di tali casi. A livello interdipartimentale, sarà rafforzata l'attitudine dei servizi a cooperare in caso di crisi o di situazioni straordinarie (interoperabilità) e a scambiarsi informazioni. La capacità di allerta precoce, di sorveglianza degli indicatori di crisi e di gestione dei rischi sarà anch'essa consolidata.

A prescindere dal tipo e dalla gravità della crisi, la soluzione deve passare attraverso le seguenti tappe standard:

1. analisi della situazione e della crisi,
2. definizione degli obiettivi perseguiti (p. es. stabilizzazione della situazione o risoluzione del problema),
3. elaborazione dei possibili scenari di sviluppo della crisi,
4. inventario e analisi delle possibili strategie per risolvere la crisi,
5. scelta della linea strategica,
6. attuazione della strategia e

⁴ Sono stati sviluppati progetti innovativi: istituzione di un pool d'intervento in caso di crisi (KEP), incaricato di potenziare temporaneamente le rappresentanze svizzere all'estero e composto di 230 volontari provenienti dai servizi del DFAE, rafforzamento della collaborazione interdipartimentale segnatamente in materia di prevenzione e di previdenza, missioni di preparazione alle crisi all'estero per aiutare in modo mirato i nostri ambasciatori in Paesi particolarmente minacciati. Inoltre, dopo ogni crisi il DFAE rivede e adegua regolarmente i suoi strumenti di gestione.

7. se necessario adeguamento della strategia in funzione dell'evoluzione della situazione.

Sarà inoltre conferita particolare importanza ai settori della prevenzione e delle previdenza.

Questi strumenti saranno utilizzati anche per consentire al Consiglio federale di garantire più efficacemente il suo ruolo di condotta strategica.

2.4 Ad raccomandazione 3

Raccomandazione 3: Trasmissione di un mandato al presidente della Confederazione

La CdG-S raccomanda al Consiglio federale di definire, quando affida un mandato al presidente della Confederazione in un settore fino a quel momento di competenza di un altro dipartimento, i tre punti seguenti:

- la ripartizione delle competenze,
- le modalità della collaborazione e
- il rafforzamento del sostegno al presidente della Confederazione, designando le persone distaccate e definendo il contenuto e la durata del loro mandato.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Ha incaricato la Cancelleria federale (CaF) di sottoporgli entro il 2011 una modifica dell'ordinanza del 25 novembre 1998⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) che disciplini il trasferimento di mandati al presidente della Confederazione nell'ambito di affari di competenza dei dipartimenti. L'incarico conferito alla CaF si inserisce nelle proposte formulate nel messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo in relazione all'estensione del mandato presidenziale e nei provvedimenti ordinati sulla base del rapporto delle CdG delle due Camere sulla crisi finanziaria. La correlazione è particolarmente stretta con la mozione 10.3633 della CdG-S e la mozione 10.3394 della CdG-N. Il Consiglio federale ha approvato tali mozioni il 17 dicembre 2010.

Già nel suo parere⁶ in merito al rapporto del 30 maggio 2010 delle CdG delle due Camere sulla crisi finanziaria, il Consiglio federale si era detto disposto, nella risposta alle due mozioni citate (mozione 4 del rapporto delle CdG del 30 maggio 2010)⁷, a esaminare il rafforzamento della direzione del Consiglio federale nei casi in cui il presidente della Confederazione sia allo stesso tempo a capo di un dipartimento competente per un affare importante in una situazione eccezionale. Occorre quindi

⁵ RS 172.010.1

⁶ FF 2011 3169

⁷ Tenore della mozione 4: «Nel quadro dell'attuale riforma del governo il Consiglio federale è incaricato di decidere o di proporre misure concrete che gli permettano di gestire realmente gli affari importanti, in linea con la responsabilità generale che gli è attribuita in quanto autorità collegiale ed esecutiva suprema».

decidere se il presidente della Confederazione deve cedere la supervisione dell'affare al suo supplente o se affidare la direzione delle sedute del Consiglio federale che riguardano tale affare al vicepresidente. Il Consiglio federale ha incaricato la CaF di iscrivere queste possibilità di scelta nell'OLOGA.

In contropartita, occorrerà inserire nell'OLOGA anche una norma che disciplini i casi in cui è sensato e necessario trasferire un mandato al presidente della Confederazione nell'ambito di un affare importante che rientra nel settore di competenza di un altro dipartimento.

La nuova norma non concernerà soltanto gli affari che hanno una relazione con l'estero, ma dovrà essere formulata in modo generico. In particolare dovrà prevedere espressamente che spetterà al Consiglio federale decidere del conferimento di tali mandati al presidente della Confederazione. Occorrerà inoltre stabilire i punti cardine che le decisioni del Consiglio federale dovranno contemplare, ossia anzitutto la ripartizione delle competenze fra il dipartimento che gestisce il caso e il presidente della Confederazione, le modalità della cooperazione e il distacco di esperti del dipartimento competente che dovranno assistere il presidente della Confederazione durante il mandato.

2.5

Ad raccomandazione 4

Raccomandazione 4: Partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione: esame delle divergenze tra i pareri giuridici

La CdG-S raccomanda al Consiglio federale di esaminare, in stretta collaborazione con la Conferenza dei Governi cantonali, i punti di divergenza tra i diversi pareri giuridici e di elaborare un rapporto a destinazione delle CPE. Tale rapporto dovrà in particolare chiarire se vi è un bisogno di precisare le basi legali esistenti e, se del caso, proporre le modifiche necessarie. Occorrerà tener conto della capacità d'azione della Confederazione nelle situazioni straordinarie.

Ai fini dell'attuazione della raccomandazione 4 della CdG-S, il 15 dicembre 2010 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP e il DFAE di sottoporgli entro la fine di giugno 2011 un rapporto, elaborato in stretta collaborazione con la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), e destinato alle Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CPE).

Lavori già svolti

Durante la riunione del Gruppo di coordinamento interdipartimentale in materia di federalismo (IDEKOF) del 26 gennaio 2011, i rappresentanti dei dipartimenti interessati hanno informato i delegati cantonali presenti sui lavori previsti, dichiarando che avrebbero contattato entro breve la CdC per discutere quale seguito darvi.

Su iniziativa delle autorità federali, il 17 febbraio 2011 si è svolto un incontro con la CdC per discutere dei lavori in vista dell'attuazione delle raccomandazioni della CdG-S, ossia del mandato del Consiglio federale. Si è anche parlato del calendario

dei lavori e dei temi da trattare nel rapporto del Consiglio federale a destinazione delle CPE.

Da parte della CdC non sembra esserci alcuna urgenza di attuare la raccomandazione 4. Su richiesta della CdC la questione è inoltre stata inserita nell'ordine del giorno del Dialogo federalista del 18 marzo 2011.

Seguito

Dopo una discussione approfondita sul calendario e sui contenuti, si è deciso di procedere nel modo seguente.

In adempimento della raccomandazione della CdG-S, il rapporto del Consiglio federale a destinazione delle CPE deve esaminare a fondo le seguenti domande (da 1 a 3a):

1. La cooperazione fra Confederazione e Cantoni nell'ambito della politica estera presenta lacune che sono palesemente emerse, ad esempio, con la conclusione dell'accordo con la Libia?
2. In caso affermativo, quali provvedimenti occorre adottare per ottimizzare la partecipazione dei Cantoni, soprattutto nei casi urgenti?
3. a) Ci sono interpretazioni diverse per quanto concerne l'estensione delle competenze di politica estera della Confederazione de lege lata?
b) In caso affermativo, è necessario intervenire a livello di legge o di Costituzione federale?

Per approfondire la discussione (punto 3b), mediante una decisione formale del Consiglio federale occorrerebbe estendere il mandato al fine di esaminare la ripartizione generale delle competenze fra Confederazione e Cantoni nell'ambito della politica estera.

In collaborazione con la CdC, i servizi della Confederazione interessati sottoporran-
no al Consiglio federale un progetto di rapporto sui punti elencati.

2.6 Ad raccomandazione 5

Raccomandazione 5: Convenzione che definisce le modalità della collaborazione in caso di crisi

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esaminare, congiuntamente con le autorità della Repubblica e Cantone di Ginevra, l'opportunità di disciplinare, nell'ambito di una convenzione, le modalità di collaborazione, di comunicazione e di decisione nonché gli interlocutori (persone o organi) in caso di crisi. La convenzione dovrà disciplinare anche la questione della tracciabilità delle informazioni comunicate.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione. Propone che il «Gruppo permanente congiunto Confederazione – Cantone di Ginevra» estenda il suo campo d'esame: in futuro non dovrà più trattare soltanto le questioni che concernono la

Ginevra internazionale ma occuparsi anche delle questioni di attualità fra la Confederazione e il Cantone di Ginevra in materia di politica estera.

Il dialogo federalista impone sia ai Cantoni che alla Confederazione di consultarsi e informarsi in tempo utile. Il DFAE sta definendo nuove procedure al fine di migliorare lo scambio con i Cantoni in materia di politica estera a livello operativo. A tal fine una convenzione può essere uno strumento utile per definire ancora più chiaramente i canali e gli strumenti da utilizzare nella concertazione fra Confederazione e Cantoni. Questa esigenza è tanto più manifesta se si tiene conto del fatto che gli interlocutori cambiano nel tempo.

L'attuale modalità di cooperazione, ossia: autorità cantonale e Missione svizzera presso le organizzazioni internazionali a Ginevra; Missione svizzera e DDIP; DDIP e altri servizi interessati e se del caso autorità politiche, funziona relativamente bene. Vi sono tuttavia margini di miglioramento. Una misura concreta è già stata adottata coinvolgendo il «Gruppo permanente congiunto Confederazione – Cantone di Ginevra» nello scambio di informazioni e nella discussione sulle opzioni da considerare. Occorre proseguire su questa via e incaricare il Gruppo di trattare sistematicamente le questioni di attualità in materia di politica estera.

2.7

Ad raccomandazione 6

Raccomandazione 6: Condizioni imprescindibili per una direzione effettiva degli affari importanti da parte del Consiglio federale

La CdG-S chiede al Consiglio federale di provvedere affinché in futuro siano adempiute le tre condizioni seguenti, in modo che il Consiglio federale in quanto collegio possa assumere una direzione effettiva degli affari importanti:

- informazione corretta e sufficiente del collegio da parte del (dei) Dipartimento(i) interessato(i);
- decisioni formali su questioni quali la trasmissione intera o parziale di un dossier, sul mandato da svolgere e sulla sua durata;
- decisioni formali sulla ripartizione delle competenze e le modalità della collaborazione quando nella gestione di un dossier sono coinvolti più dipartimenti.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Ha incaricato la Cancelleria federale di attuare la raccomandazione 6, secondo e terzo trattino, a livello dell'OLOGA, nell'ambito dell'attuazione della raccomandazione 3 (cfr. n. 2.4). Le modalità di disciplinamento dell'obbligo d'informare (raccomandazione 6, primo trattino) vanno anch'esse verificate nell'ambito dell'attuale revisione dell'OLOGA.

Il Consiglio federale ha proposto già nel messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo di iscrivere nella legge del 21 marzo 1997⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) l'obbligo d'informare dei membri del Consiglio federale e del cancelliere della Confederazione nei confronti del collegio governativo. Secondo questa proposta il Consiglio federale deve inoltre poter obbligare ognuno dei suoi membri come anche il cancelliere della Confederazione a fornire informazioni entro un termine stabilito. Di conseguenza il principio enunciato nella raccomandazione 6, primo trattino è già adempiuto. Inoltre nella prassi l'obbligo reciproco d'informare è già applicato e promosso in seguito all'introduzione, all'inizio del 2011, delle nuove norme per la stesura dei verbali delle sedute del Consiglio federale.

Il Parlamento non ha ancora esaminato le proposte fatte dal Consiglio federale nell'ambito del citato messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo. Siccome attualmente non è possibile prevedere se il Parlamento adotterà le proposte di modifica della LOGA, il Consiglio federale valuterà già quest'anno se sia necessario emanare disposizioni a livello di ordinanza (OLOGA) per disciplinare le modalità dell'esercizio dell'obbligo d'informare.

2.8 Ad raccomandazione 7

Raccomandazione 7: Giunta del Consiglio federale in materia di affari esteri

La CdG-S domanda al Consiglio federale, in occasione del riesame delle giunte del Consiglio federale previsto all'inizio del 2011, di mantenere la Giunta in materia di affari esteri e di definirne chiaramente la composizione e il mandato.

Il 17 dicembre 2010 il Consiglio federale ha deciso la riorganizzazione delle giunte del Consiglio federale. Dal 1° gennaio 2011 le giunte permanenti sono pertanto le seguenti:

1. affari esteri + politica europea (presidenza: DFAE)
2. economia (presidenza: DFE)
3. questioni finanziarie e fiscali internazionali (presidenza: DFF)
4. formazione e ricerca (presidenza: DFE e DFI, in alternanza annua)
5. sicurezza (presidenza: DDPS)
6. migrazioni e integrazione (presidenza: DFGP)
7. sicurezza sociale e sanità pubblica (presidenza: DFI)
8. infrastruttura (presidenza: DATEC)
9. energia e ambiente (presidenza: DATEC)

Come raccomandato dalla CdG-S, la Giunta in materia di affari esteri è quindi stata mantenuta. Il mandato conferitole è stato comunicato al Consiglio federale il 23 febbraio 2011. Al fine di garantire un trattamento uniforme di tutte le giunte, al Consiglio federale sono stati presentati per informazione anche i mandati delle altre giunte.

2.9 Ad raccomandazione 8

Raccomandazione 8: Flusso delle informazioni tra i membri di un organo di crisi interdipartimentale e i rispettivi capi di dipartimento

La CdG-S chiede al Consiglio federale di prendere le misure necessarie affinché in futuro ogni organo di crisi interdipartimentale regoli fin dall'inizio il flusso delle informazioni tra i suoi membri e i rispettivi capi di dipartimento.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Già nel suo parere⁹ relativo al rapporto del 30 maggio 2010 delle CdG sulla crisi finanziaria, il Consiglio federale si era dichiarato disposto, nel passaggio dedicato alla raccomandazione 1, a prendere una decisione relativa all'attribuzione dei compiti e delle risorse sulla base di un piano di sostegno alla gestione politica globale delle crisi a livello federale. La CaF è stata incaricata di allestire il piano corrispondente di concerto con i dipartimenti interessati (segnatamente il DDPS e il DFF) e di sottoporlo al Consiglio federale.

Inoltre, il Consiglio federale ha incaricato la CaF di integrare la raccomandazione 8 della CdG-S nel citato piano «gestione politica globale delle crisi da parte della Confederazione» e di elaborare proposte relative all'informazione (diretta) dei capi dei dipartimenti rappresentati in seno all'organo interdipartimentale di gestione delle crisi.

2.10 Ad raccomandazioni 9 e 10

Raccomandazione 9: Delimitazione tra gli impieghi retti dall'OPBE e le competenze affidate ai servizi di informazione militare e civile

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di fare il punto per delimitare, se del caso, gli impieghi retti dall'OPBE rispetto alle competenze affidate ai servizi di informazione militare e civile, nonché di chiarire se necessario le basi legali.

⁹ FF 2011 3169

Raccomandazione 10: Esame del coinvolgimento e del ruolo del Consiglio federale quali sono definiti nell'OPBE

Il Consiglio federale è parimenti invitato a verificare se il coinvolgimento e il ruolo che l'OPBE gli attribuisce attualmente sono disciplinati in modo opportuno. Occorre domandarsi se il Consiglio federale non debba decidere anche sull'avvio e il termine di un impiego.

Viste le tematiche simili queste due raccomandazioni sono trattate congiuntamente.

Conformemente alla raccomandazione della CdG, il Consiglio federale in futuro per le decisioni ai sensi dell'ordinanza del 3 maggio 2006¹⁰ concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero (OPBE) si atterrà alle procedure definite nelle tavole qui di seguito.

Fasi procedurali

Evento che potrebbe determinare un impiego di militari nell'ambito dell'OPBE (p.es. protezione di una rappresentanza svizzera, salvataggio e rimpatrio di persone all'estero, ricognizione, raccolta di informazioni).

Fase di pianificazione

Attività	Attori	Osservazioni
– Rilevamento del problema – Valutazione della situazione – Decisione (piano d'intervento/piano operativo)¹¹ In Svizzera	DFAE e DDPS ed eventualmente altri dipartimenti interessati	Questi preparativi in Svizzera non implicano la partecipazione di terzi e non necessitano di un'approvazione formale in virtù della legge militare. Informazione orale da parte del Consiglio federale se interessi di politica estera lo richiedono o se la sicurezza interna o esterna della Svizzera rischia di essere compromessa.
Ricognizione, raccolta di informazioni All'estero	Civili (p.es. personale del DFAE, del DFGP, del SIM, del SIC)	Queste attività non necessitano di un'approvazione formale in virtù della legge militare. Informazione orale da parte del Consiglio federale se interessi di politica estera lo richiedono o se la sicurezza interna o esterna della Svizzera rischia di essere compromessa.

¹⁰ RS 513.76

¹¹ Piano d'intervento/piano operativo: esposizione dettagliata delle intenzioni con gli elementi seguenti: piano principale (descrive l'azione), piani di sostegno (descrivono aspetti particolari), piani d'azione/piani dei compiti connessi (p.es. riserva di decisioni).

Attività	Attori	Osservazioni
	Militari (p.es. del SIM, del DEE 10, del dist spec PM)	Impiego dell'esercito, domanda al Consiglio federale, predisposizione del servizio d'appoggio – anche quando l'impiego avviene in civile, senza armi o con passaporto diplomatico.

Se dalla pianificazione risulta che l'impiego è adeguato, fattibile e sostenibile, il dipartimento interessato può decidere di presentare al Consiglio federale una domanda conformemente all'articolo 3 OPBE.

Fase della domanda

Attività	Attori	Osservazioni
Domanda al Consiglio federale (ev. domanda doppia)	DFAE e DDPS ed eventualmente altri dipartimenti interessati	Deliberazioni preliminari in seno alla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
<i>Decisione del Consiglio federale</i> Predisposizione del servizio d'appoggio per la truppa impiegata, assegnazione del mandato per l'impiego e designazione del dipartimento competente	Consiglio federale	Art. 4 e 5 OPBE

Fase dell'impiego

Attività	Attori	Osservazioni
Approvazione dell'ordine di impiego/dell'ordine operativo ¹² da parte del capo dell'esercito, avvio e conclusione dell'impiego	Dipartimento competente per l'impiego	Art. 5 cpv. 2 OPBE
Responsabilità dell'impiego	Dipartimento competente per l'impiego	Art. 71 cpv. 1 e 3 della legge militare del 3 feb. 1995 ¹³ (LM)
Responsabilità della condotta	Comandante delle truppe	
Informazione dei presidenti delle CPS e delle CPE	Dipartimento competente per l'impiego	Art. 6 OPBE

¹² Ordine di impiego/ordine operativo: ordine impartito da un comandante militare a comandanti subordinati al fine di coordinare lo svolgimento di un'azione.

¹³ RS 510.10

Va da sé, senza che occorra disciplinarlo in modo speciale, che il dipartimento competente per l'impiego informa regolarmente la Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza e il Consiglio federale in merito allo svolgimento dell'impiego. Le eventuali ambiguità del passato sono chiarite con il presente parere.

Le disposizioni dell'OPBE non sono applicabili agli impieghi cui prendono parte esclusivamente impiegati civili della Confederazione o dei Cantoni (p.es. membri della polizia).

Casi pratici

*Misure preparatorie in assenza di crisi all'estero
(p.es. rappresentanza svizzera, Giochi olimpici)*

Attività	Valutazione giuridica	Informazione/Autorizzazione capodipartimento/Consiglio federale
Ricognizione/Consultazioni e consulenza/Formazione del personale della Confederazione nel luogo dell'impiego (in civile, senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Attività amministrativa Nessun intervento di terzi	Informazione del Consiglio federale

Protezione di persone (p.es. personale di ambasciate) e di beni particolarmente degni di protezione (p.es. rappresentanze svizzere) all'estero

Attività	Valutazione giuridica	Informazione/Autorizzazione Consiglio federale/Parlamento
Consultazioni in Svizzera o all'estero (al di fuori del luogo dell'impiego, in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Attività amministrativa Nessun intervento di terzi	Informazione del Consiglio federale
Ricognizione/Consultazioni nel luogo dell'impiego (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Intervento di terzi possibile Servizio d'appoggio (art. 69 segg. LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento ¹⁴
Impiego, comprese misure di coordinamento e consulenza (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Servizio d'appoggio (art. 69 segg. LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento

¹⁴ Se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva. Qualora l'impiego si concluda prima della sessione, il Consiglio federale presenta un rapporto (art. 70 cpv. 2 LM).

Salvataggio e rimpatrio di persone all'estero (p. es. cittadini svizzeri, personale della Confederazione)

Attività	Valutazione giuridica	Informazione/Autorizzazione capodipartimento/Consiglio federale
Pianificazione/Consultazioni in Svizzera o all'estero (al di fuori del luogo dell'impiego, in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Attività amministrativa Nessun intervento di terzi	Informazione del Consiglio federale
Ricognizione/Consultazioni nel luogo dell'impiego (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Servizio d'appoggio (art. 69 segg. LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento
Impiego (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Servizio d'appoggio (art. 69 segg. LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento

Liberazione di ostaggi all'estero (de lege ferenda)¹⁵

Attività	Valutazione giuridica	Informazione/Autorizzazione capodipartimento/Consiglio federale
Ricognizione/Consultazioni in Svizzera o all'estero (al di fuori del luogo dell'impiego, in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Attività amministrativa Nessun intervento di terzi	Informazione del Consiglio federale
Ricognizione/Consultazioni nel luogo dell'impiego (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Servizio d'appoggio (nuova disposizione della LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento
Impiego (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Servizio d'appoggio (nuova disposizione della LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento

¹⁵ Cfr. messaggio del 24 ottobre 2001, FF **2002** 768, Boll. Uff. **2002** S 122, N 845

Assunzione di compiti di polizia all'estero (de lege ferenda)¹⁶
(p.es. operazione Atalanta)

Attività	Valutazione giuridica	Informazione/Autorizzazione capodipartimento/Consiglio federale
Ricognizione/Consultazioni in Svizzera o all'estero (al di fuori del luogo dell'impiego, in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Attività amministrativa Nessun intervento di terzi	Informazione del Consiglio federale
Ricognizione/Consultazioni nel luogo dell'impiego (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Servizio d'appoggio (nuova disposizione della LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento
Impiego (in civile o in uniforme, con o senza armi, ev. con passaporto diplomatico)	Servizio d'appoggio (nuova disposizione della LM)	Autorizzazione da parte del Consiglio federale o del Parlamento

Già nella fase di preparazione e pianificazione l'operazione dev'essere coordinata tra l'esercito e gli altri servizi della Confederazione coinvolti, per esempio il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), l'organizzazione del DFAE per la gestione delle crisi, l'Ufficio federale di polizia o lo Stato maggiore Presa d'ostaggi e ricatto del DFGP.

Tutte le operazioni – dalla pianificazione all'impiego – devono essere trattate in seno alla Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza se interessi di politica estera lo esigono o la sicurezza interna o esterna della Svizzera rischia di essere compromessa.

2.11 Ad raccomandazione 11

Raccomandazione 11: Esame del ruolo, del significato e dei compiti della GSic

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di ripensare in modo radicale il ruolo, l'importanza e i compiti della GSic e di rafforzare questo organo di conseguenza oppure di assegnargli nuovi obiettivi.

La Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (GSic), istituita alla fine del 1999, si fonda sull'ordinanza del 24 ottobre 2007¹⁷ sull'organizzazione della condotta in materia di politica di sicurezza del Consiglio federale. La GSic è un organo consultivo del Consiglio federale senza competenze decisionali; si riunisce regolarmente e di regola tratta pratiche di routine. Altri organi di condotta in materia di politica di sicurezza sono direttamente collegati alla GSic: l'Organo direttivo in

¹⁶ Cfr. messaggio del 22 aprile 2009, FF **2009** 3899

¹⁷ RS **120.71**

materia di sicurezza (ODSic) è disciplinato nella stessa ordinanza della GSic e si riunisce generalmente ogni mese. Sia la GSic che l'ODSic beneficiano del sostegno dello Stato maggiore della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (Stato maggiore GSic). Quest'ultimo è succeduto all'Organo di coordinamento in materia di servizi d'informazione della Confederazione, il quale era composto dal coordinatore dei servizi d'informazione, dall'Ufficio per l'analisi della situazione e la detezione tempestiva e da una segreteria. Il compito dello Stato maggiore GSic non si limita a semplici funzioni di segreteria ma, ad esempio, dirige l'elaborazione di pianificazioni preventive. Questo organismo, che non ha soddisfatto le elevate attese associate alla sua costituzione, deve essere snellito affinché possa integrarsi nelle altre strutture, appoggiandosi ad esse per svolgere il proprio mandato.

Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza

Il 17 dicembre 2010 il Consiglio federale ha deciso che dal 1° gennaio 2011 la GSic sarebbe stata composta dal capo del DDPS (presidenza), dal capo del DFGP e dal capo del DFE. Il 4 marzo 2011 ha preso altre decisioni: la GSic si riunirà almeno due volte l'anno e potrà essere convocata dal presidente o su domanda di un altro dei suoi membri. Si occuperà dell'esame preventivo degli affari del Consiglio federale in materia di politica di sicurezza, alcuni dei quali sono prevedibili e pianificabili, come quelli del Servizio delle attività informative della Confederazione riguardanti ad esempio il suo mandato di base. La segreteria della GSic verrà assunta dalla Segreteria generale del DDPS. Infine, il portavoce del Consiglio federale parteciperà alle sedute della GSic per assicurare e coordinare l'informazione.

Organo direttivo in materia di sicurezza

Il Consiglio federale ha inoltre deciso di sciogliere l'ODSic e di sostituirlo con un comitato ristretto comprendente il Segretario di Stato del DFAE, il direttore del Servizio delle attività informative della Confederazione e il direttore dell'Ufficio federale di polizia. Il numero dei partecipanti potrà essere aumentato in funzione dei bisogni. Il comitato si riunirà regolarmente per analizzare la situazione dal profilo della politica di sicurezza e, all'occorrenza, fare proposte alla GSic e alle altre delegazioni del Consiglio federale interessate. La segreteria del comitato (limitata a compiti essenziali quali gli inviti alle sedute e la stesura di verbali) sarà affidata al presidente in carica; la presidenza sarà assunta a rotazione dagli uffici membri.

Stato maggiore della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza (Stato maggiore GSic)

Lo Stato maggiore GSic sarà sciolto entro la fine del 2011. I suoi attuali collaboratori saranno assistiti nella ricerca di nuovi compiti. Il DDPS, quando sottoporà formalmente al Consiglio federale l'abrogazione dell'ordinanza summenzionata, gli presenterà anche proposte in merito alla soppressione di questi posti in esubero o al trasferimento di una parte di essi in altre unità organizzative con una funzione simile. Come già menzionato, la segreteria della GSic, assicurata finora dallo Stato maggiore GSic, sarà affidata alla Segreteria generale del DDPS almeno per i compiti di segretariato. Le pianificazioni preventive, finora dirette dallo Stato maggiore GSic, saranno elaborate anche in futuro sotto l'egida dell'Ufficio federale della protezione della popolazione, del settore dipartimentale Difesa o del Servizio delle attività informative della Confederazione.

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

Gli affari in materia di politica di sicurezza che interessano non soltanto la Confederazione ma anche i Cantoni saranno trattati con i rappresentanti delle conferenze cantonali e delle organizzazioni partner in seno a una rete nazionale per la sicurezza. Quest'ultima fungerà da meccanismo di consultazione e di coordinamento sulla piattaforma politica, in seno al comitato direttivo e nei gruppi di lavoro e i gruppi specializzati. Il 19 gennaio 2011 il Consiglio federale ha deciso che il DDPS, d'intesa con il DFGP, entro la fine del 2012 gli presenterà un rapporto sulle esperienze raccolte con questa rete e gli sottoporrà proposte intese eventualmente ad adeguare gli organi di gestione delle crisi legate alla politica di sicurezza. Le decisioni prese dal Consiglio federale il 4 marzo 2011 sono pertanto compatibili con questa decisione, dato che l'ODSic e lo Stato maggiore GSic non fanno parte della Rete integrata Svizzera per la sicurezza e che la necessità di riformare entrambi gli organi è evidenziata dalle recenti esperienze.

2.12 Ad raccomandazione 12

Raccomandazione 12: Misure per garantire la segretezza ai più alti livelli dell'Amministrazione federale

La DelCG invita il Consiglio federale a prendere le misure necessarie, nel proprio settore di competenza, per poter garantire in futuro la segretezza anche ai più alti livelli dell'Amministrazione federale. Ciò facendo, il Consiglio federale veglierà con la dovuta attenzione anche agli aspetti tecnici degli apparecchi messi a disposizione dei collaboratori.

Il Consiglio federale è fondamentalmente d'accordo con la raccomandazione.

Come aveva già indicato nel suo parere del 17 giugno 2009 relativo alla raccomandazione 3 del rapporto della DelCG sul caso Tinner¹⁸, il Consiglio federale dispone di diversi strumenti per preparare gli affari con carattere interdipartimentale per i quali la segretezza è molto importante. Può affidarne ad esempio la preparazione a una delle giunte del Consiglio federale. Inoltre, sia il settore della politica di sicurezza che quello della politica estera dispongono di strutture ben sviluppate sulle quali il Consiglio federale può appoggiarsi per preparare gli affari in cui la tutela del segreto è essenziale. Queste strutture sono regolarmente sottoposte a esame e all'occorrenza adeguate.

¹⁸ FF 2009 4353

Inoltre, i seguenti testi garantiscono la sicurezza delle informazioni:

Istruzioni del CIC sulla sicurezza informatica nell'Amministrazione federale¹⁹

Queste istruzioni disciplinano l'organizzazione, la procedura di sicurezza e la sicurezza della rete. Esse stabiliscono i requisiti tecnici, edilizi, organizzativi e personali e definiscono le esigenze minime per la protezione della confidenzialità, della disponibilità, dell'integrità e della verificabilità delle informazioni e dei dati.

Ordinanza del 4 luglio 2007²⁰ sulla protezione delle informazioni (OPrI) e istruzioni concernenti prescrizioni dettagliate sulla protezione delle informazioni (Istruzioni sul trattamento)²¹

Le istruzioni sul trattamento sono state emanate il 18 gennaio 2008 dall'Organo di coordinamento per la protezione delle informazioni in seno alla Confederazione, in collaborazione con gli incaricati della protezione delle informazioni dei dipartimenti e della CaF e si fondano sugli articoli 18 capoverso 2 e 20 capoverso 3 lettera a OPrI. Esse sono attualmente in revisione.

Con decisione del 16 dicembre 2009 e del 4 giugno 2010 il Consiglio federale ha inoltre preso diverse misure per aumentare la sicurezza delle informazioni nell'Amministrazione federale.

Benché ritenga che per garantire la segretezza non siano necessarie misure fondamentalmente nuove, il Consiglio federale è pronto a prendere i seguenti provvedimenti complementari per dare seguito alla raccomandazione 12:

a) Misure per la tutela del segreto applicabili a tutte le giunte del Consiglio federale

Dato che le delegazioni del Consiglio federale svolgono spesso un ruolo fondamentale nella gestione delle crisi, sembra ragionevole prevedere misure specifiche per tutelare il segreto al loro interno.

Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare misure generali applicabili a tutte le delegazioni del Consiglio federale e di sottoporle per adozione. Nel frattempo, su proposta del DFF, ha adottato regole pertinenti.

b) Esame di misure complementari per le informazioni classificate «segreto»

Nella seconda parte della raccomandazione 12 la DelCG chiede al Consiglio federale di vegliare con particolare attenzione agli aspetti tecnici degli apparecchi messi a disposizione dei collaboratori. Le misure di sicurezza menzionate in precedenza riguardanti l'aumento della sicurezza dell'informazione vertevano in primo luogo sulle informazioni classificate «confidenziale», mentre le informazioni classificate «segreto» sono interessate solo marginalmente. Infatti, per le informazioni classificate «segreto», le apparecchiature tecniche possono essere utilizzate soltanto in modo molto restrittivo. Il Consiglio federale ha tuttavia incaricato il DFF di esaminare se siano necessarie misure tecniche supplementari per questo genere di informazioni.

¹⁹ <http://intranet.isb.admin.ch/themen/sicherheit/00150/00836/index.html?lang=it>

²⁰ RS 510.411

²¹ <http://intranet.vbs.admin.ch/intranet/vbs/it/home/ressources/sicherheit/ischv.html>

Inoltre ha incaricato la CaF, in collaborazione con il DFF, di sottoporre al Consiglio federale un documento interlocutorio riguardante le possibilità offerte dalle tecnologie dell'informazione per la comunicazione fra i membri del Consiglio federale in caso di affari confidenziali e segreti.

c) Esame della necessità di formazione

L'origine dei problemi descritti dalla DelCG non risiede soltanto nella tecnica, ma anche nel fattore umano. Non si tratta tanto delle possibilità tecniche a disposizione dei collaboratori, ma piuttosto, secondo le circostanze, dell'uso insufficiente che di queste possibilità viene fatto. È pertanto indispensabile formare e sensibilizzare regolarmente i collaboratori alla problematica della segretezza e al modo di trattare in generale i dati e le informazioni sensibili. Tuttavia, questo approccio non dovrebbe essere limitato alle informazioni classificate come segrete.

Il Consiglio federale ha pertanto incaricato i dipartimenti e la CaF di esaminare se sia necessario formare i collaboratori sulle questioni relative al rispetto delle misure di sicurezza, in particolare sulla garanzia del segreto delle informazioni, quando utilizzano gli apparecchi messi a loro disposizione dal datore di lavoro.

d) Adeguamento delle istruzioni sul trattamento

Nell'ambito della revisione in corso delle istruzioni sul trattamento, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di esaminare, in collaborazione con la CaF, se siano necessarie ulteriori misure per garantire la segretezza ai più alti livelli dell'Amministrazione federale e per disciplinare la gestione di dati sensibili nei colloqui telefonici con gli strumenti tecnici disponibili (smartphone, iPad ecc.). A tale proposito, le prescrizioni per gli affari del Consiglio federale possono differire dalle prescrizioni generali.

2.13 Ad raccomandazione 13

Raccomandazione 13: Direttive sul coinvolgimento e la condotta degli addetti alla difesa in caso di crisi di politica estera

La DelCG raccomanda al Consiglio federale di disciplinare chiaramente il coinvolgimento e la condotta degli addetti alla difesa in caso di crisi di politica estera.

Condotta e subordinazione degli addetti alla difesa in situazione normale

Secondo il rapporto del Consiglio federale del 21 settembre 2007²² in relazione all'ispezione svolta dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale presso il servizio degli addetti alla difesa, il capo Relazioni internazionali della difesa assume la responsabilità generale per la condotta del servizio degli addetti alla difesa. Il direttore del Servizio delle attività informative della Confederazione è responsabile della gestione e del coordinamento dell'acquisizione di informazioni da parte degli addetti alla difesa, mentre il capo Impiego degli addetti della difesa dirige

²² FF 2007 6143

l'impiego sul terreno ed è responsabile della condotta amministrativa e operativa dei posti di addetto alla difesa. Il comitato di gestione, che si riunisce ogni tre mesi, è l'organo superiore in materia di consulenza e di consultazione del servizio degli addetti alla difesa. È composto dal capo Relazioni internazionali della difesa (presidenza), dal capo della politica di sicurezza della Segreteria generale del DDPS, dal direttore del Servizio delle attività informative della Confederazione, dal capo del Servizio informazioni militare e dal capo dell'Impiego degli addetti della difesa. In caso di bisogno, possono essere coinvolte altre persone (ad es. rappresentanti del DFAE, del DFGP, della SECO). Il comitato di gestione tratta le questioni strategiche riguardanti il corpo degli addetti alla difesa, l'organizzazione del servizio, l'adeguamento del dispositivo e la gestione del personale. Sul luogo d'impiego gli addetti alla difesa sono subordinati al capomissione del DFAE in qualità di rappresentante plenipotenziario del Consiglio federale. L'addetto alla difesa ha un dovere d'informazione nei confronti del capomissione e quest'ultimo ha accesso a tutti i rapporti elaborati dall'addetto alla difesa.

Direttive sul coinvolgimento e la condotta degli addetti alla difesa in caso di crisi di politica estera

Nel suo rapporto del 3 dicembre 2010 la DelCG riconosce, per quanto riguarda l'impiego dell'addetto alla difesa al Cairo durante la crisi con la Libia, che la rete di contatti che un addetto alla difesa intrattiene sul posto può offrire opzioni d'azione supplementari per la Svizzera in caso di crisi (ad es. dialogo tramite i servizi d'informazione). La DelCG rende però attenti al fatto che tutte le attività degli addetti alla difesa durante una crisi di politica estera devono assolutamente essere integrate nella strategia globale di negoziazione.

Il coinvolgimento e la condotta degli addetti alla difesa in caso di crisi di politica estera sottostanno pertanto alle seguenti direttive:

- l'addetto alla difesa è subordinato al capomissione del DFAE²³ ed è integrato allo Stato maggiore di crisi della missione o dell'ambasciata²⁴;
- il capomissione o il capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata stabilisce di caso in caso le funzioni e i compiti affidati all'addetto alla difesa in seno allo Stato maggiore di crisi;
- l'addetto alla difesa sostiene il capomissione o il capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata in tutti i processi di pianificazione, di decisione e di condotta legati alla crisi di politica estera. Egli mette a disposizione le sue conoscenze tecniche, le sue competenze nella gestione delle crisi e nei processi di condotta in seno agli Stati maggiori e la sua rete di contatti con gli organi di sicurezza presenti sul posto e con il DDPS a Berna;

²³ In generale il capomissione, che è il rappresentante plenipotenziario del Consiglio federale sul posto, è anche il capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata. In sua assenza, lo Stato maggiore è diretto dal suo supplente (chargé d'affaires).

²⁴ Gli esercizi di gestione delle crisi che sono svolti sotto la direzione dell'Istruzione superiore dei quadri dell'esercito e ai quali dal 2010 partecipano rappresentanti del DFAE e gli addetti alla difesa in formazione hanno dimostrato l'opportunità di questa integrazione.

- in caso di crisi di politica estera l'addetto alla difesa può assumere i seguenti compiti, su incarico del capomissione o del capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata: contatti con il ministero della difesa, con lo Stato maggiore generale, con le forze armate, con le forze di stabilizzazione della comunità internazionale, con i servizi d'informazione, con gli addetti alla difesa di altri Paesi e con altri organi di sicurezza sul posto. L'addetto alla difesa è tenuto a fornire al capomissione o al capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata tutte le informazioni pertinenti che riceve tramite i suoi contatti o i suoi canali;
- l'addetto alla difesa rimane l'interlocutore tecnico del DDPS o dei servizi d'informazione anche durante le crisi di politica estera. È tuttavia tenuto a informare il capomissione o il capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata di tutti i mandati che riceve dal DDPS a Berna (incluso dai servizi d'informazione). Il capomissione o il capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata ha la competenza esclusiva per decidere in merito all'esecuzione di questi mandati;
- se la condotta non è più assunta dal capomissione o dal capo dello Stato maggiore di crisi dell'ambasciata sul posto ma da una cellula di crisi del DFAE a Berna, l'addetto alla difesa è subordinato al capo di questa cellula di crisi. Le direttive elencate nei punti precedenti rimangono valide per analogia anche in caso di subordinazione dell'addetto alla difesa a una cellula di crisi del DFAE a Berna.

2.14 Ad raccomandazione 14

Raccomandazione 14: Regolamentazione del ricorso alla mediazione di privati

Il Consiglio federale è invitato a disciplinare in modo chiaro il ricorso a mediatori privati in caso di crisi di politica estera.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione, attualmente già rispettata in ampia misura. Nel presente caso occorre tuttavia constatare che il presidente della Confederazione per il 2009 non ha fatto ricorso ai servizi di un vero e proprio mediatore, bensì a quelli di una persona che avrebbe dovuto agevolare i contatti con le cerchie libiche.

Per quanto riguarda l'impiego di mediatori privati nell'ambito di crisi internazionali, i competenti servizi del DFAE dispongono delle necessarie capacità e competenze per seguirne correttamente l'azione. Il DFAE applica in modo sistematico i principi e le modalità riassunti di seguito.

Contrariamente alle mediazioni condotte dalla Svizzera negli ultimi anni fra due parti in conflitto, mediazioni in cui ha acquisito un'esperienza e una reputazione considerevoli, nel caso libico la Svizzera era una delle parti in conflitto. Si è trattato di una procedura straordinaria dato che negli affari in cui è direttamente coinvolta la Svizzera ricorre innanzitutto al proprio personale. Finora soltanto in casi rari ed eccezionali sono state impiegate persone esterne sulla base di un mandato.

Aver considerato la possibilità di ricorrere a un terzo nel caso della Libia, anche al semplice scopo di agevolare i contatti con le cerchie governative libiche, costituisce pertanto quasi una doppia eccezione e quindi un caso raro per la Svizzera. La prassi e le esperienze acquisite dal nostro Paese nei processi di pace possono servire soltanto in parte per elaborare direttive sull'impiego di privati nelle crisi in cui la Svizzera è direttamente implicata. Il mediatore privato dovrebbe tuttavia poter beneficiare dei consigli degli esperti del DFAE o per lo meno di un controllo dei suoi metodi di lavoro (ciò che non è avvenuto nella crisi con la Libia).

Presupposti per il ricorso a un mediatore privato

Prima che la Svizzera come parte in conflitto prenda in considerazione il ricorso a un mediatore occorre chiarire esattamente quale genere di aiuto e sostegno nella crisi intende ricevere. Per quanto ciò sia compatibile con il principio di confidenzialità, a tale scopo il dipartimento competente deve rivolgersi ai servizi, agli esperti e agli specialisti interessati in seno all'amministrazione.

Fondamentalmente, i mediatori che possono entrare in considerazione per i processi di pace e le crisi sono Stati, organizzazioni internazionali, ONG e personalità quali ad esempio l'ex segretario generale dell'ONU Kofi Annan. Si darà la preferenza a coloro che apportano il maggior valore aggiunto per le parti in conflitto e che soddisfano diversi criteri, in particolare:

- beneficiano di un accesso privilegiato alle due parti,
- hanno esperienza nella mediazione di casi analoghi,
- offrono garanzie di operare in modo professionale, neutrale e indipendente e sono multipartiziali,
- danno prova di sensibilità politica e culturale e di conoscenze approfondite delle due parti in conflitto,
- godono della fiducia della Svizzera,
- sono accettati dalle due parti nel ruolo di mediatore.

Esame dell'idoneità di un mediatore privato

Se durante una crisi la Svizzera deve ricorrere ai servizi di un mediatore, occorre dapprima verificare chi fra gli Stati amici, le organizzazioni internazionali (UE, ONU o altre), le ONG specializzate o addirittura i privati adempie più fedelmente i criteri esposti in precedenza.

Se la scelta eccezionalmente cade su un privato, questa persona deve essere sottoposta a un controllo approfondito, in particolare se in precedenza non ha mai collaborato con le autorità svizzere. Eventualmente può essere fatta un'eccezione per personalità di fama internazionale come Kofi Annan o per una celebrità di nazionalità svizzera. Il controllo, oltre ai criteri menzionati in precedenza, dovrà includere i seguenti punti:

- reputazione e iscrizioni nel casellario giudiziale, se disponibili,
- attività, in particolare con le parti in conflitto,
- affidabilità, in particolare per quanto riguarda la tutela del segreto.

Contratto

Prima di conferire un mandato di mediazione, il dipartimento interessato informa il Consiglio federale, che deve approvare il mandato.

Un mandato di mediazione «classico» è conferito e sottoscritto congiuntamente dalle parti in conflitto e anche il suo contenuto viene stabilito congiuntamente. In generale questa fase ha luogo prima dei negoziati veri e propri. Un mandato dovrebbe sempre definire i seguenti punti: obiettivo, compiti, attività e portata (competenze del mediatore), luogo dei negoziati, tutela del segreto e conclusione del mandato.

Internamente si definiscono le modalità della collaborazione con il mediatore (persone competenti in seno all'amministrazione), facoltà di impartire istruzioni, rapporti da allestire, criteri di fine collaborazione ecc.

Se non si giunge a una mediazione classica, la Svizzera conferisce unilateralmente un mandato di mediazione a un mediatore privato. Il contratto scritto comprenderà allora i seguenti punti:

- mandato: obiettivo, compiti, attività e portata (competenze del mediatore) e conclusione del mandato o criteri di fine collaborazione,
- modalità della collaborazione (persone competenti in seno all'amministrazione) e facoltà di impartire istruzioni,
- remunerazione e assicurazione,
- allestimento di rapporti,
- tutela del segreto.