Gli addetti alla difesa

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 23 maggio 2006

Parere del Consiglio federale

del 29 settembre 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

ci pregiamo sottoporvi il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 23 maggio 2006 sui servizi degli addetti alla difesa svizzeri.

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

29 settembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con rapporto del 23 maggio 2006, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha raccomandato al Consiglio federale di sottoporre l'attuale sistema degli addetti alla difesa a una verifica sotto il profilo dei compiti, dell'organizzazione, dell'efficienza, dell'adeguatezza e dell'utilità per la politica di sicurezza perseguita dalla Svizzera sul piano internazionale, e lo ha invitato a riferire sui riscontri di tale verifica.

Nel presente parere, il Consiglio federale constata che i servizi degli addetti alla difesa sono indispensabili alla cura degli interessi bilaterali al di fuori di ogni contesto di alleanza. Nell'ambito della strategia della «Sicurezza attraverso la cooperazione», gli addetti alla difesa assicurano una rete di contatti resistente alle crisi esterna alla NATO e all'UE, contribuiscono alla valutazione della situazione e all'adozione delle decisioni a livello strategico e rappresentano il DDPS e l'esercito all'estero. Con le loro conoscenze specialistiche e la loro peculiare rete di relazioni, completano le prestazioni della rete delle rappresentanze diplomatiche e contribuiscono così a garantire una presentazione coerente e convincente della Svizzera nel Paese ospitante. L'accreditamento garantisce in ogni momento l'accesso alle istituzioni del Paese ospitante preposte alla sicurezza. Questi contatti diretti non possono essere assicurati da terzi. Il dispositivo è impostato in funzione dell'intensità e dell'importanza delle relazioni del nostro esercito con le forze armate di altri Stati, del ruolo strategico di altri Stati per la sicurezza della Svizzera nonché delle esigenze specifiche dei nostri servizi d'informazione. La valutazione del dispositivo ha luogo regolarmente; la definizione di priorità è inevitabile anche per considerazioni riguardanti le risorse. Dal 2002, la condotta degli addetti alla difesa è assunta dal capo delle Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito e rientra sotto la sua responsabilità generale. Il capo delle Relazioni internazionali è assistito da un apposito comitato direttivo per quanto riguarda il coordinamento di tutte le questioni strategiche, mentre per quanto concerne la gestione orientata all'impiego e la conduzione amministrativa può contare sull'appoggio del settore Impiego addetti alla difesa. Il sistema di selezione e la formazione si sono dimostrati validi, vengono costantemente sottoposti a verifica e, ove necessario, adeguati alle nuove esigenze. A livello di pianificazione della carriera, dall'inizio del 2006 è in corso l'introduzione di una serie di miglorie.

Nel proprio giudizio complessivo, il Consiglio federale conclude che, vista la situazione complessa e vaga nell'ambito della sicurezza, gli attuali servizi degli addetti alla difesa devono essere potenziati. Tanto il rapporto della CdG-N, quanto le constatazioni e valutazioni proprie del Consiglio federale hanno evidenziato la necessità d'intervenire nei seguenti ambiti: responsabilità e competenze, misure volte alla gestione dei servizi, dispositivo e accreditamenti, assicurazione della qualità.

Il Consiglio federale procederà al controllo della messa in atto delle misure predisposte e ordinate entro la fine del 2007 e comunicherà in forma adeguata l'esito del controllo.

Parere del Consiglio federale

1 Introduzione

Con rapporto del 23 maggio 2006, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pubblicato la sua valutazione dei servizi degli addetti alla difesa svizzeri. Il rapporto si basa sui risultati di un'approfondita verifica della quale era stata incaricata la sottocommissione DFAE/DDPS della CdG-N. In esso, la CdG-N raccomandava al Consiglio federale di «procedere a una verifica dell'attuale sistema degli addetti alla difesa sotto il profilo dei compiti, dell'organizzazione, dell'efficienza, dell'adeguatezza e dell'utilità per la politica di sicurezza perseguita dalla Svizzera sul piano internazionale» e invitava il Consiglio federale a «presentare rapporto sui riscontri di tale verifica». Secondo quanto auspicato dalla Commissione, il rapporto del Consiglio federale avrebbe dovuto toccare tutti i settori della politica di sicurezza, illustrare le attività e le risorse disponibili in Patria e all'estero, proporre un'organizzazione adeguata e dare nuovo lustro alla figura professionale dell'addetto alla difesa.

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto della CdG-N e delle sue raccomandazioni e ha quindi incaricato i competenti organi del DDPS di effettuare, insieme ai principali beneficiari di prestazioni del DDPS e del DFAE, un'approfondita verifica del sistema attuale alla luce delle raccomandazioni formulate nel summenzionato rapporto.

Va osservato al riguardo che alcune delle carenze messe in luce nel rapporto della CdG-N erano già state identificate nei precedenti anni e che già dall'inizio di quest'anno si è proceduto all'elaborazione di soluzioni e alla relativa concretizzazione.

Nel seguito illustreremo l'importanza e l'utilità del sistema degli addetti alla difesa per la Svizzera, in considerazione della situazione attuale in materia di politica di sicurezza, dei compiti assegnati al sistema, delle prestazioni da esso fornite e delle esigenze da soddisfare a livello di gestione. Sulla base delle raccomandazioni della CdG-N, sarà prestata particolare attenzione alla valutazione di tematiche specifiche e saranno tratte le conclusioni che si impongono per quanto concerne le possibilità di ottimizzazione.

2 I servizi degli addetti alla difesa svizzeri

2.1 Situazione iniziale a livello di politica di sicurezza

Sul piano della politica di sicurezza, le circostanze hanno subito un cambiamento fondamentale dopo la fine della guerra fredda. Oggi le sfide hanno un carattere globale e sorgono senza preavviso; le minacce travalicano i confini e non possono essere circoscritte. Pertanto, la cooperazione è diventata un fattore indispensabile, tanto a livello internazionale quanto sul piano nazionale. Nel Rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera 2000, il Consiglio federale ha tratto le debite conclusioni dai cambiamenti intervenuti e ha elaborato la risposta della Svizzera a tali muta-

disposizione dell'ambasciata. Nelle situazioni di crisi, l'addetto alla difesa è per l'ambasciatore un appoggio operativo insostituibile.

Creazione, gestione e consolidamento di una rete di contatti resistente alle crisi

Non appartenendo né all'UE né alla NATO, la Svizzera ha bisogno di una propria rete di contatti resistente alle crisi. Il funzionamento di tale rete in tutte le circostanze può essere garantito soltanto per il tramite di un apposito accreditamento volto a istituzionalizzare l'accesso agli organi rilevanti degli Stati di accreditamento.

2.2.2 Rappresentanza del DDPS e dell'esercito svizzero

L'addetto alla difesa funge da persona di collegamento tra il DDPS, l'esercito e i corrispondenti ministeri e le forze armate del relativo Paese ospitante. Un ruolo di cui non si può fare a meno in Stati e in ambiti in cui la cooperazione è diventata una necessità.

Istruzione dell'esercito

L'addetto alla difesa elabora e valuta opportunità formative per quanto concerne l'istruzione a capacità per le quali non sussistono in Svizzera né apposite competenze né pertinenti cicli formativi o che non possono più essere oggetto di istruzione pratica in Patria, se non mediante il ricorso a simulatori, in seguito a mutamenti ambientali di carattere antropogeno. Durante il soggiorno all'estero di militari svizzeri in formazione, l'addetto alla difesa è responsabile degli atti di quest'ultimi nei confronti dello Stato di accreditamento.

Prestazioni di supporto a favore degli impieghi di aiuto in caso di catastrofe, del servizio d'appoggio e del promovimento militare della pace

L'addetto alla difesa funge da fattore di preallarme tempestivo direttamente gestibile dai decisori in Svizzera per quanto concerne i cambiamenti in atto nel proprio settore di compiti. È un attore operativo in loco del DDPS e dell'esercito. Procura, tempestivamente e in base al fabbisogno, informazioni e analisi della situazione accompagnati da relative valutazioni; allaccia contatti e funge da ufficiale di collegamento nazionale.

Prestazioni di supporto a favore dei contatti diretti del Dipartimento e dei comandi dell'esercito

L'addetto alla difesa si occupa della preparazione, dell'attuazione e dell'elaborazione successiva dei contatti con l'estero del capo del Dipartimento, del capo dell'esercito e dei relativi subordinati, della Direzione della politica di sicurezza del DDPS, di armasuisse, dei rappresentanti degli altri settori dipartimentali e, non da ultimo, anche delle delegazioni parlamentari. Elabora e cura in permanenza i rapporti bilaterali del DDPS e ne garantisce la coerenza.

Conduzione e assistenza nell'ambito dei colloqui di stato maggiore sulla cooperazione bilaterale in materia di sicurezza e tra forze armate

Nell'ambito dei colloqui istituzionalizzati di stato maggiore, l'addetto alla difesa coordina i piani di cooperazione bilaterali, partecipa alla definizione dello scadenziario e ne sorveglia in loco l'attuazione e il seguito.

Prestazioni di supporto a favore della cooperazione bilaterale e multilaterale in materia di sicurezza nell'ambito della *defence diplomacy* svizzera

L'addetto alla difesa segue, valuta e verifica l'attuazione dei programmi di cooperazione bilaterale e multilaterale nell'ambito dei quali la Svizzera realizza in particolare progetti di cooperazione militare regionale o contribuisce al finanziamento di fondi fiduciari («trust funds») promossi dall'OSCE o dalla NATO.

Sviluppo dell'esercito

Grazie alle sue approfondite conoscenze della politica di sicurezza e delle forze armate del Paese ospitante, l'addetto alla difesa contribuisce allo sviluppo della nostra politica di sicurezza e all'evoluzione delle nostre forze armate; inoltre, informa sull'approccio con cui il Paese ospitante affronta i temi che in Svizzera sono controversi e sul modo in cui esso impiega e istruisce le proprie forze armate.

Rappresentante dell'esercito svizzero

L'addetto alla difesa rappresenta l'esercito svizzero nel Paese ospitante e ne diffonde, possibilmente insieme al proprio partner, un'immagine positiva.

2.3 Condotta, organizzazione e figura professionale

La responsabilità generale per gli addetti alla difesa è assunta dal 2002 dal capo delle Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito.

Dall'inizio del 2006, tutte le questioni strategiche in relazione all'insieme del Corpo, all'orientamento e alla gestione del personale vengono discusse all'interno di un apposito comitato direttivo nel corso di riunioni periodiche. Tale comitato direttivo, presieduto dal capo delle Relazioni internazionali, è composto inoltre dal direttore del Servizio informazioni strategico e dal direttore della Direzione della politica di sicurezza. In caso di necessità, e per trattare questioni specifiche quali, ad esempio, la rete delle rappresentanze, vengono coinvolti anche altri organi, quali il DFAE e la SECO.

La gestione orientata all'impiego e la conduzione amministrativa rientrano tra i compiti del settore Impiego addetti alla difesa. Il capo di tale settore dirige, in seno a un apposito gruppo di coordinamento creato nel 2004 e con il coinvolgimento dei principali beneficiari delle prestazioni, l'assegnazione di mandati agli addetti alla difesa.

Nell'ambito di questa struttura di comando unitaria, ogni principale beneficiario delle prestazioni è responsabile del proprio settore specialistico. La funzione direttiva in materia di servizi d'informazione è assunta dal SIS anche a favore del Servizio informazioni militare e del Servizio informazioni delle Forze aeree.

Nel luogo d'impiego, l'addetto alla difesa è subordinato al capomissione in quanto rappresentante plenipotenziario del Collegio governativo. Per quanto concerne i suoi compiti operativi quotidiani, l'addetto alla difesa riceve tuttavia pertinenti istruzioni direttamente dal DDPS. Il capomissione è responsabile dell'immagine globale della rappresentanza all'esterno. L'addetto alla difesa è subordinato al capomissione anche sotto questo profilo. Inoltre, ha un dovere d'informazione di principio nei confronti del capomissione, che ha accesso a tutti i rapporti allestiti dall'addetto alla

difesa. Singoli rapporti delicati sotto il profilo dell'intelligence sono tuttavia inviati dall'addetto della difesa direttamente all'organo competente a Berna (SIS).

Il dispositivo e gli accreditamenti sono definiti in base ai seguenti criteri:

1. intensità e importanza dei rapporti tra il nostro esercito e le forze armate di altri Stati;
2. ruolo strategico svolto da altri Stati per la sicurezza della Svizzera; per la valutazione di tale ruolo sono determinanti aspetti di politica militare che non possono essere elaborati dal personale ordinario delle rappresentanze diplomatiche;
3. esigenze dei servizi d'informazione. Il dispositivo e gli accreditamenti sono sottoposti a una valutazione permanente, la definizione di priorità è indispensabile anche per considerazioni inerenti alle risorse.

Il reclutamento, la selezione, l'assessment e la formazione si svolgono nell'ambito di procedure caratterizzate da elevata professionalità, sotto la vigilanza del summenzionato comitato direttivo. All'adozione delle decisioni partecipano inoltre il DFAE e responsabili del settore del personale.

3 Valutazione e apprezzamento

3.1 Utilità dei servizi degli addetti alla difesa

Considerata la dinamica degli attuali sviluppi sul piano della politica di sicurezza, la complessità delle minacce e il carattere vago di quest'ultime, la disponibilità di informazioni e reti di contatti efficaci è oggi di primordiale importanza. L'ottima conoscenza del terreno e la presenza di attori in loco costituiscono un presupposto indispensabile affinché le informazioni acquisite possano essere effettivamente utili alla centrale per le valutazioni e l'adozione di decisioni, segnatamente per l'adozione di provvedimenti e la realizzazione di azioni o operazioni. Tale obiettivo può essere raggiunto soltanto grazie alla presenza in loco di attori competenti che dispongano di una rete di contatti resistente alle crisi, generalmente non accessibile o soltanto in parte accessibile ai membri ordinari di una rappresentanza. In base a quanto esposto, il Consiglio federale ritiene pertanto che i servizi degli addetti alla difesa sono uno strumento irrinunciabile che va potenziato migliorando la professionalità del personale, definendo le priorità per quanto concerne le zone d'impiego e i compiti e dotando il sistema di una condotta e di un'organizzazione chiaramente definite.

A giudizio del Consiglio federale, i seguenti elementi sono di centrale importanza:

- per la Svizzera, gli addetti alla difesa sono uno strumento determinante in materia di politica di sicurezza e in ambito militare; grazie alle loro conoscenze specialistiche e alle loro specifiche reti di relazioni, essi completano le prestazioni della rete delle rappresentanze diplomatiche contribuendo a garantire una presentazione coerente e convincente della Svizzera nei Paesi ospitanti;
- l'accreditamento degli addetti alla difesa garantisce in ogni momento l'accesso ufficiale a istituzioni di sicurezza, segnatamente ai ministeri della difesa e alle forze armate dei Paesi ospitanti; in tal modo è possibile garan-

tire la resistenza alle crisi della rete di contatti, rete indispensabile soprattutto in caso di crisi ma anche per l'ordinaria acquisizione di informazioni e per la cooperazione nell'ambito della politica di sicurezza. Il sistema ha dato buone prove anche durante la recente crisi in Libano: la rete di contatti disponibile ha agevolato l'attuazione delle misure di evacuazione e di assistenza adottate dalla Svizzera. In occasione del recente tsunami in Asia, la rete di contatti dell'addetto alla difesa in loco ha reso immediatamente possibile la cooperazione con un partner idoneo (nella fattispecie la Francia), necessaria per la realizzazione dell'operazione di assistenza mediante elicotteri;

- i contatti personali con gli stati maggiori di pianificazione e d'impiego delle forze armate dei Paesi di accreditamento e i contatti tra specialisti, compresi i contatti all'interno dello stesso Corpo degli addetti alla difesa, aumentano l'attendibilità e la qualità della valutazione. Tali prestazioni non possono essere garantite da terzi;
- tali prestazioni possono invece essere fornite a tempo debito, con il contenuto richiesto e in modo corrispondente alle necessità, da un addetto alla difesa accreditato in loco e risiedente nella regione. Con la soppressione delle attività degli addetti alla difesa verrebbero a mancare gran parte delle prestazioni necessarie e del valore aggiunto da esse generato. Tale soppressione comporterebbe segnatamente la distruzione di una rete di contatti resistente alle crisi la cui ricostruzione necessiterebbe di un lungo periodo di tempo. Soltanto alcuni elementi parziali potrebbero eventualmente essere ancora assicurati dal personale diplomatico o mediante i mezzi dei servizi d'informazione, tuttavia unicamente con corrispondenti oneri supplementari. Nell'ottica di un bilancio complessivo delle risorse, gli addetti alla difesa forniscono pertanto a tutt'oggi la migliore prestazione possibile, anche sotto il profilo del rapporto costi/benefici.

3.2 Condotta

La summenzionata nuova regolamentazione della condotta, sotto il comando del capo delle Relazioni internazionali, si è dimostrata valida. Le lacune e i punti deboli evidenziati dalla CdG-N sono noti, e dall'inizio del 2006 si stanno elaborando opportune soluzioni. Sinora sono state fatte esperienze positive tanto per quanto concerne il comitato direttivo strategico quanto in relazione con il gruppo di coordinamento responsabile degli impieghi. La tematica della «gestione dei contenuti», non ancora assegnata al momento dei lavori della Commissione, è stata nel frattempo attribuita, ciò che consentirà di realizzare conseguenti miglioramenti in questo ambito di rilievo, una volta superata la necessaria fase introduttiva.

In particolare, sotto la guida del capo delle Relazioni internazionali, si tratterà di:

- consolidare gli organi direttivi istituiti;
- disciplinare in modo esaustivo le competenze rispettive degli organi di condotta e dei principali beneficiari delle prestazioni (responsabili dei rispettivi ambiti specialistici);

limitarsi a Stati fondati su sistemi di valori analoghi. Si tratta piuttosto di garantire un accesso flessibile in caso di necessità (crisi, conflitto), di soddisfare rapidamente le necessità di informazione in zone di crisi attuali o potenziali e di gettare le basi necessarie per la fornitura di prestazioni di assistenza in loco.

Il sistema degli accreditamenti secondari rappresenta un accenno di ottimizzazione nell'attuale contesto di limitatezza delle risorse. Per l'addetto alla difesa competente, rappresenta indubbiamente un compito impegnativo, ma può essere gestito mediante una chiara definizione delle priorità. L'impegno degli addetti alla difesa e il carico cui sottostanno possono essere ridotti o ripartiti grazie all'impiego mirato di sostituti. Nell'ottica di un'ottimizzazione degli oneri e dei benefici, gli accreditamenti secondari mantengono la loro importanza quale parte integrante del dispositivo. Oltretutto, in caso di crisi e di tensioni internazionali, gli accreditamenti secondari procurano all'addetto accreditato una grande libertà di movimento e quindi una grande libertà di azione, libertà di cui la centrale ha sempre bisogno (cfr. ad esempio l'operato in Libano dell'addetto alla difesa di stanza ad Ankara).

I molti vantaggi offerti dagli accreditamenti secondari non sarebbero invece realizzabili mediante il ricorso a cosiddetti addetti «itineranti». L'istituzione di addetti alla difesa itineranti di stanza a Berna comporterebbe non soltanto il venir meno di una dettagliata conoscenza del terreno, ma anche della prossimità con gli addetti alla difesa esteri e delle competenze professionali che ne derivano. Per giunta, la disponibilità di addetti itineranti non potrebbe essere garantita in ogni momento, segnatamente per quanto concerne i casi di crisi. Fondamentalmente, l'istituzione di addetti itineranti non consentirebbe neppure di risolvere i problemi in materia di risorse. Il Consiglio federale è disposto a prendere in considerazione l'opzione «addetti itineranti», a condizione che per tali addetti valgano i medesimi processi di condotta, di selezione e di formazione e che la disponibilità di simili addetti sia garantita in caso di crisi.

3.5 Selezione, formazione e pianificazione della carriera

Il Consiglio federale ha preso atto con soddisfazione del giudizio espresso dalla CdG-N riguardo alla selezione e alla formazione degli aspiranti addetti alla difesa, alla professionalità con cui vengono svolte le relative procedure e all'adeguamento di quest'ultime alle esigenze del DFAE. Tale elevata qualità deve essere mantenuta.

È invece tuttora insoddisfacente il fatto che non siano valevoli per tutti i futuri addetti alla difesa i medesimi criteri e processi di selezione nonché, in particolare, i medesimi tempi e contenuti in materia di istruzione. È pertanto indispensabile che, indipendentemente dal rango e dalla funzione, tutti gli aspiranti addetti alla difesa debbano affrontare la selezione prevista e assolvere l'intero programma di formazione.

Un altro aspetto insoddisfacente è rappresentato dal fatto che, a causa delle ricadute inferiori alla media in materia di carriera professionale, per un così esigente profilo di requisiti sia tuttora disponibile, ad esempio presso il personale di professione del DDPS, soltanto un potenziale di reclutamento limitato. Il capo dell'esercito ha pertanto disposto i seguenti correttivi:

- gli impieghi operativi all'estero devono essere parificati, dal punto di vista qualitativo, agli impieghi in Patria e assumere carattere di precondizione per l'avanzamento;
- i militari che partecipano a impieghi operativi all'estero devono essere informati circa le possibilità che si offrono loro dopo il rientro;
- l'unità organizzativa competente per la successiva utilizzazione è tenuta a garantire la riassunzione dopo l'impiego.

Tali misure serviranno anche a conferire, come auspicato, nuovo lustro a questa figura professionale.

4 Giudizio complessivo e misure di ottimizzazione

A giudizio del Consiglio federale, gli addetti alla difesa sono uno strumento irrinunciabile. In considerazione dell'attuale complessità della situazione in materia di sicurezza, del carattere diffuso delle minacce, della conseguente elevata importanza di un'efficace acquisizione di informazioni, della cooperazione in materia di sicurezza e di reti di contatti resistenti alle crisi, sarebbe piuttosto necessario potenziare i servizi forniti attualmente dagli addetti alla difesa. Tanto il rapporto della CdG-N, quanto le constatazioni e valutazioni proprie del Consiglio federale hanno messo in luce una serie di possibilità di miglioramento. Come menzionato più sopra, in diversi ambiti è già stata avviata la realizzazione di correttivi.

Per quanto concerne i seguenti aspetti vi è la necessità di intervenire e il Consiglio federale auspica una concretizzazione tempestiva e materialmente corretta di migliorie:

- le responsabilità e competenze dell'esercito, dei servizi d'informazione e della Direzione della politica di sicurezza, in quanto principali beneficiari delle prestazioni degli addetti alla difesa, devono essere disciplinate e garantite esaurientemente, sotto la guida del capo delle Relazioni internazionali;
- le misure di carattere organizzativo finalizzate alla gestione del Corpo degli addetti alla difesa e dei singoli posti dovranno essere attuate gradualmente entro la fine di maggio 2007;
- il dispositivo e gli accreditamenti devono essere sottoposti a una verifica permanente in considerazione della possibilità di rapidi mutamenti delle esigenze che caratterizza la situazione attuale. Quest'ultima misura comprende anche l'eventuale impiego di addetti itineranti;
- le misure destinate a garantire la qualità a livello di selezione e di formazione, a migliorare il potenziale di reclutamento e a dare maggior rilievo al percorso professionale e alle possibilità di carriera devono essere concretizzate e attuate.

Il Consiglio federale procederà entro la fine del 2007 al controllo della concretizzazione delle misure predisposte e ordinate e riferirà in forma adeguata sull'esito del controllo.