

Gli addetti alla difesa

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 23 maggio 2006

Osservazione preliminare:

le espressioni utilizzate nel presente rapporto per designare le funzioni (addetto alla difesa, capomissione e così via) si riferiscono a entrambi i sessi.

Compendio

La Confederazione accredita addetti alla difesa all'estero sin dall'epoca della Seconda guerra mondiale. Gli addetti alla difesa sono integrati nella rete delle rappresentanze diplomatiche elvetiche e rappresentano verso l'esterno gli interessi della Svizzera nel campo della politica di sicurezza e degli affari militari.

Attualmente la Svizzera mantiene 17 posti di addetto alla difesa nel mondo intero: ad Ankara, Belgrado, Berlino, Islamabad, il Cairo, Kiev, Londra, Madrid, Mosca, Nuova Delhi, Parigi, Pechino, Roma, Stoccolma, Washington e Vienna. La rete di addetti alla difesa genera annualmente una spesa dell'ordine di 10 milioni di franchi (cifre del 2005).

Un'ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha messo in evidenza che il ventaglio dei compiti svolti dagli addetti alla difesa è assai vasto. Dalla fine della Seconda guerra in poi, gli addetti alla difesa si possono suddividere grossomodo in due categorie:

- gli addetti alla difesa il cui compito si colloca essenzialmente nel campo dell'informazione, i quali raccolgono con ogni mezzo lecito, per incarico delle autorità politiche o del comando dell'esercito, informazioni che riguardano il settore della politica di sicurezza,*
- gli addetti alla difesa la cui funzione è incentrata sulla cooperazione bilaterale tra l'esercito svizzero e le forze armate del Paese di accreditamento; questo tipo di cooperazione comprende lo scambio d'informazioni, la formazione specialistica, esercitazioni congiunte e la collaborazione in altri settori quali l'aiuto in caso di catastrofe e la sicurezza dello spazio aereo.*

Se le funzioni svolte dagli addetti alla difesa sono relativamente chiare, la Commissione ha invece incontrato qualche difficoltà nel determinare il concreto valore aggiunto della loro attività rispetto ad altre fonti d'informazione. Le persone interrogate, tra cui il capo del DDPS e il capo dell'esercito, hanno perlopiù sostenuto che le prestazioni degli addetti alla difesa sono utili e generalmente apprezzate, ma hanno mostrato una certa difficoltà nell'illustrare la fondamentale importanza del sistema per l'adempimento dei rispettivi compiti.

Agli occhi della Commissione, il DDPS non ha saputo illustrare in maniera convincente il carattere indispensabile dell'apparato degli addetti alla difesa. Soprattutto, non ha indicato in che cosa consista la fondamentale importanza degli addetti per la condotta dell'esercito o del Paese. I dubbi non riguardano le qualità degli addetti alla difesa, la maggior parte dei quali è stata scelta dopo aver superato una severa procedura di selezione, bensì l'impiego delle loro competenze e i compiti loro affidati.

Sorgono dunque inevitabilmente alcuni interrogativi sulla gestione degli addetti alla difesa. Secondo il quadro attuale le competenze e le responsabilità, essendo suddivise tra il capo delle Relazioni internazionali, il capomissione e il Servizio informazioni strategico, paiono essere alquanto disperse. Il sistema è complicato e confuso,

tant'è che gli addetti alla difesa non vengono quasi mai coinvolti nei processi decisionali e le informazioni importanti non sempre raggiungono il corretto destinatario. La Commissione ha avuto modo di constatare che gli addetti alla difesa, soprattutto nelle capitali più sperdute, sono spesso costretti ad autogestirsi. Mancando un interlocutore adeguato presso la centrale che garantisca la coesione del sistema, si sentono talvolta abbandonati a se stessi, ciò che può dare adito a ulteriori difficoltà.

Con i suoi 17 posti, la rete svizzera di addetti alla difesa è paragonabile a quelle di altri Paesi di analoghe dimensioni. È più estesa di quelle di Finlandia e Norvegia ma di minori dimensioni rispetto alle reti del Belgio, dei Paesi Bassi, dell'Austria, del Portogallo, della Svezia e della Spagna. Se consideriamo il numero di Paesi in cui la Svizzera ha accreditato un addetto alla difesa (residente o non residente), l'estensione della nostra rete supera di gran lunga l'entità delle reti dei Paesi Bassi, dell'Austria, del Portogallo, della Norvegia, della Svezia e della Finlandia. Degno di nota è il fatto che un Paese come l'Irlanda non dispone di addetti alla difesa.

Secondo la Commissione, la rete attuale e i numerosi accreditamenti esistenti non corrispondono alla reale influenza del nostro Paese nel campo della politica di sicurezza. Oltretutto, le risorse necessarie a garantire una presenza efficace e costante fanno difetto. Per un addetto alla difesa residente a Mosca, per esempio, è impossibile seguire simultaneamente la situazione in Russia e gli avvenimenti che si verificano in Kazakistan, nel Kirghizistan, in Uzbekistan, nel Tagikistan e in Turkmenistan.

A giudizio della Commissione, la rete degli addetti alla difesa dovrebbe essere ricondotta entro i limiti di quanto realmente necessario; certi Paesi potrebbero essere seguiti direttamente dalla Svizzera da addetti alla difesa itineranti. A suo modo di vedere, è inoltre importante che si sfruttino meglio le sinergie tra i compiti degli addetti alla difesa e quelli degli altri impiegati federali che lavorano all'estero in altri ambiti della sicurezza (addetti di polizia, addetti alle questioni migratorie ecc.).

Secondo la Commissione, la politica di sicurezza non si limita più ai soli aspetti militari. Lo spettro delle sfide che la politica di sicurezza è chiamata ad affrontare si è ormai esteso ben oltre la dimensione puramente militare e oggi comprende anche problematiche connesse alla migrazione, al terrorismo, al crimine organizzato, alla tratta di esseri umani, all'aumento dei conflitti interstatali, ai rischi tecnologici, alle minacce ambientali, all'esaurimento delle risorse naturali e così via.

La CdG-N ritiene che nella sua forma attuale il sistema degli addetti alla difesa non sia più all'altezza delle sfide che attendono la Svizzera sul terreno della politica di sicurezza. Raccomanda pertanto 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, con preghiera di presentare rapporto sui riscontri di tale verifica. Il rapporto dovrà 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 al profilo professionale dell'addetto alla difesa.

Abbreviazioni

CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPS	Direzione della politica di sicurezza del DDPS
FF	Foglio federale
NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
OBM	Ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente il materiale bellico (RS 514.511)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segretariato di Stato dell'economia
SIS	Servizio informazioni strategico
UE	Unione europea

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e mandato

All'inizio del 2004 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato la propria sottocommissione DFAE/DDPS di effettuare un'ispezione nel settore degli addetti alla difesa. Tale ispezione rappresenta la continuazione del lavoro svolto dalla CdG-N nel settore delle rappresentanze diplomatiche della Svizzera all'estero¹ ed è intesa a consentire una valutazione dell'utilità del sistema degli addetti alla difesa per la politica di sicurezza della Svizzera e un apprezzamento della coerenza della rete rispetto agli interessi della Svizzera all'estero.

La sottocommissione ha incentrato il proprio lavoro sui seguenti aspetti:

- ruolo e funzione degli addetti alla difesa,
- selezione, impiego e conduzione degli addetti alla difesa,
- rete dei posti di addetto alla difesa.

Facevano parte della sottocommissione: il Consigliere nazionale Jean-Paul Glasson (presidente), le Consigliere nazionali Josy Gyr-Steiner e Lucrezia Meier-Schatz e i Consiglieri nazionali Serge Beck, André Daguët, Hans Ulrich Mathys, Geri Müller, Fritz Abraham Oehrli, Stéphane Rossini, Pierre-François Veillon e Christian Waber.

1.2 Modo di procedere

La sottocommissione ha aperto i lavori nella primavera 2004, ha tenuto dieci riunioni nel corso delle quali ha sentito, nell'ordine, le persone seguenti:

- il divisionario Josef Schärli, capo delle Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito (in carica fino al 31 dicembre 2005), Dipartimento della Difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS),
- Bruno Russi, capo Impiego addetti alla difesa, settore Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito, DDPS,
- Hans Wegmüller, direttore del Servizio informazioni strategico (SIS), DDPS,
- Jean-Denis Geinoz, capo delle Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore delle Forze terrestri, DDPS,

¹ Cfr. rapporto della CdG-N del 22 agosto 2002 sulla politica del personale di carriera e sull'organizzazione del servizio esterno presso il Dipartimento federale degli affari esteri (FF 2003 2600). In tale rapporto la Commissione espone: «In maniera più generale, la Commissione ritiene che il ruolo e l'utilità degli addetti alla difesa meriti un'analisi speciale, che sarebbe fuori luogo nel presente documento. La Commissione affronterà tale questione in un prossimo rapporto.» (FF 2003 2668).

- il colonnello di stato maggiore generale Bruno Capelli, addetto alla difesa in Turchia, Siria, Libano e Iran (in carica fino al 31 dicembre 2005), Ambasciata svizzera di Ankara, DDPS,
- il colonnello di stato maggiore generale Beat Eberle, addetto alla difesa in Svezia, Finlandia, Estonia, Lettonia e Lituania (in carica fino a inizio 2006), Ambasciata svizzera di Stoccolma, DDPS,
- Jacques Pitteloud, coordinatore delle informazioni (in carica fino al 1° ottobre 2005), Segreteria generale DDPS,
- il comandante di corpo Christophe Keckeis, capo dell'esercito, DDPS,
- Raimund Kunz, direttore della Direzione della politica di sicurezza (DPS), DDPS, ex ambasciatore svizzero in Egitto, Eritrea e Sudan,
- il Consigliere federale Samuel Schmid, capo del DDPS.

Il presidente della sottocommissione ha inoltre avuto una serie di colloqui informali con il comandante di corpo Jacques Dousse, addetto alla difesa in Francia, nel Lussemburgo, nei Paesi Bassi e in Portogallo, nonché con il colonnello di stato maggiore generale Daniel Bader, addetto alla difesa in Germania e Polonia.

Oltre che su questi colloqui, la sottocommissione ha basato il proprio lavoro su vari documenti, e in particolare sul materiale seguente:

- elenchi degli obblighi degli addetti alla difesa,
- Regelung der Zusammenarbeit zwischen dem Büro Verteidigungsattachés und den Nachrichtendiensten vom 20. März 2001 (Regolamentazione del 20 marzo 2001 concernente la collaborazione tra l'Ufficio degli addetti alla difesa e il Servizio informazioni strategico, *non tradotta in italiano*),
- Richtlinien vom 5. April 2001 für die nachrichtendienstliche Führung der Verteidigungsattachés und ihrer Stellvertreter (Direttive del 5 aprile 2001 concernenti la condotta degli addetti alla difesa e dei loro sostituti relativamente alle attività dei servizi d'informazione, *non tradotte in italiano*),
- Bericht des VBS vom 28. Oktober 2002 über das Dispositiv der Verteidigungsattachés (Rapporto del DDPS del 28 ottobre 2002 concernente il dispositivo degli addetti alla difesa, *non tradotto in italiano*),
- Richtlinien vom 1. Oktober 2003 für den Verteidigungsattachéposten in Berlin (Direttive del 1° ottobre 2003 concernenti il posto di addetto alla difesa a Berlino, *non tradotte in italiano*),
- Richtlinien vom 1. Oktober 2003 für den Verteidigungsattachéposten in Peking (Direttive del 1° ottobre 2003 concernenti il posto di addetto alla difesa a Pechino, *non tradotte in italiano*),
- Vereinbarung vom 4. Juni 2004 zwischen der Direktion für Ressourcen und Aussenetz (DRA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Bereich Internationale Beziehungen Verteidigung im Stab Chef der Armee betreffend die administrative und personelle Eingliederung von schweizerischen Verteidigungsattachés und deren Mitarbeiter/Innen an schweizerischen Vertretungen im Ausland (Accordo del 4 giugno 2004 tra la Direzione delle risorse e della rete esterna del Dipartimento federale degli affari esteri e il settore Relazioni internazionali Difesa in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito concernente l'incorpora-

zione amministrativa e statutaria degli addetti alla difesa e dei loro collaboratori nelle rappresentanze svizzere all'estero, *non tradotto in italiano*),

- accordo sugli obiettivi 2005 per il posto di addetto alla difesa a Berlino,
- accordo sugli obiettivi 2005 per il posto di addetto alla difesa a Pechino.

La sottocommissione ha esaminato anche un rapporto concernente le reti di addetti alla difesa istituite da altri Paesi europei paragonabili alla Svizzera. Tale rapporto, allestito dal DDPS su richiesta della sottocommissione, fornisce indicazioni sulla situazione esistente in Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Irlanda, Norvegia, nei Paesi Bassi, in Portogallo e in Svezia.

La sottocommissione si è inoltre informata in merito ai motivi che nell'agosto 2004 hanno indotto il Consiglio federale a riattivare il posto di addetto alla difesa in India (con accreditamento supplementare in Nepal e Sri Lanka) e a creare un nuovo posto di addetto alla difesa in Pakistan (con accreditamento supplementare in Afghanistan e in Iran). Entrambi i posti saranno operativi nel corso del 2006.

Infine, la sottocommissione ha sottoposto per scritto una serie di quesiti al DDPS e al Dipartimento federale dell'economia (DFE) riguardanti il ruolo degli addetti alla difesa nel settore delle esportazioni di materiale bellico.

I lavori della sottocommissione sono terminati il 27 marzo 2006. La bozza del rapporto da essa redatto è stata inviata per parere ai capi del DDPS e del DFE. Il capo del DDPS ha presentato le proprie osservazioni con lettera del 7 aprile 2006. La sottocommissione ne ha tenuto parzialmente conto. Il capo del DFE ha trasmesso il proprio parere il 6 aprile 2006 e non ha formulato particolari osservazioni circa il contenuto del rapporto.

Il rapporto finale della sottocommissione è stato presentato alla CdG-N il 23 maggio 2006. La CdG-N lo ha approvato, insieme alle conclusioni e alla raccomandazione in esso formulate, lo ha trasmesso al Consiglio federale e ne ha disposta la pubblicazione.

2 Ruolo e funzione degli addetti alla difesa

2.1 Osservazioni di carattere generale

La Svizzera accredita addetti alla difesa all'estero soltanto dal 1937. In quell'anno, il Consiglio federale autorizzò il Dipartimento militare (DMF, l'attuale DDPS) a creare posti di addetti militari presso le legazioni svizzere² di Berlino, Parigi e Roma. Nel corso della Seconda guerra mondiale furono creati ulteriori posti: Londra (1941), Ankara (1942), Helsinki, Stoccolma e Washington (1943), Budapest (1944). Dalla fine della guerra a oggi, il dispositivo venne esteso ad altre capitali (Tokio 1971, Kiev 1996, Pechino 1998 ecc.).

Attualmente la Svizzera impiega addetti alla difesa in 17 rappresentanze elvetiche all'estero; complessivamente gli addetti sono accreditati in 74 Paesi (cfr. n. 3.1).

² Fino agli anni Cinquanta, la Svizzera non aveva ambasciate all'estero ma soltanto legazioni. Cfr. al riguardo il seguente messaggio del Consiglio federale: Botschaft des Bundesrates vom 5.12.1955 betreffend die Umwandlung schweizerischer Gesandtschaften in Botschaften (BBl 1955 II 1335, *non pubblicato in italiano*).

Il compito principale degli addetti alla difesa consiste nel rappresentare il DDPS e l'esercito presso i ministeri della difesa e le forze armate dei Paesi di accreditamento. Essi rappresentano dunque lo strumento diplomatico del capo del DDPS e del capo dell'esercito.

Gli addetti alla difesa adempiono segnatamente i compiti seguenti:

- consigliano i capimissione in tutte le questioni riguardanti la politica di sicurezza e in tutti gli affari militari,
- acquisiscono e analizzano informazioni sugli sviluppi riguardanti la politica di sicurezza e gli affari militari negli Stati di accreditamento, e presentano rapporto alla centrale,
- esercitano la funzione di ufficiale di collegamento con i ministeri della difesa e le forze armate e promuovono le relazioni bilaterali e la cooperazione bilaterale in ambito militare,
- fungono da interlocutori per tutte le questioni militari e della politica di sicurezza e stringono contatti sia per armasuisse³ sia per le aziende svizzere che operano sul mercato degli armamenti,
- organizzano e gestiscono le visite ufficiali di personaggi di alto rango e di militari svizzeri all'estero.

Dal profilo del diritto internazionale, gli addetti alla difesa fanno parte del personale delle rappresentanze diplomatiche svizzere all'estero; i loro diritti e doveri sono retti dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche⁴. In forza di detta convenzione, gli addetti alla difesa hanno il diritto di «informarsi, con ogni mezzo lecito, delle condizioni e dell'evoluzione degli avvenimenti nello Stato accreditatario e fare rapporto a tale riguardo allo Stato accreditante» (art. 3 cpv. 1 lett. d). In altri termini, gli addetti alla difesa hanno il diritto di fare rapporto su tutte le informazioni liberamente accessibili o comunicate loro ufficialmente. Non sono però autorizzati a praticare lo spionaggio, né ad avvalersi di reti di informatori.

A livello protocollare, gli addetti alla difesa occupano il rango immediatamente inferiore a quello del primo collaboratore d'ambasciata.

2.2 Selezione e impiego degli addetti alla difesa

Gli addetti alla difesa e i loro sostituti sono reclutati per forza di cose all'interno del corpo degli ufficiali dell'esercito. Si tratta di ufficiali di professione, di collaboratori civili dell'Amministrazione federale con rango di ufficiale o di altri ufficiali di milizia. Il corpo degli addetti alla difesa e dei loro sostituti è attualmente composto come segue (situazione al 1° gennaio 2006): cinque ufficiali di professione (22 %), quattordici ufficiali di milizia provenienti dall'Amministrazione federale (64 %) e tre ufficiali di milizia di provenienza esterna all'Amministrazione federale (14 %). La funzione di addetto alla difesa è aperta a uomini e donne.

³ Il gruppo armasuisse garantisce la fornitura di prodotti e servizi all'esercito e al DDPS nel campo dei sistemi d'arma, dei sistemi informatici, del materiale e delle costruzioni.

⁴ Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (RS 0.191.01).

Gli addetti alla difesa hanno per principio il grado di colonnello, per i posti di Parigi e Washington nonché in determinati casi speciali quello di alto ufficiale superiore (brigadiere, divisionario e più raramente comandante di corpo). I loro sostituti portano solitamente il grado di tenente colonnello o di maggiore.

Il posto di addetto alla difesa e quello di sostituto addetto alla difesa sono accessibili a qualsiasi ufficiale dell'esercito. Per essere ammessi bisogna superare un processo di selezione simile a quello applicato dal DFAE per i futuri membri del corpo diplomatico. La procedura di selezione è stata introdotta negli anni Cinquanta e nel 2003 è stata sottoposta a un rimaneggiamento che ha portato a un inasprimento dei requisiti.

Una prima selezione avviene sulla base degli incarti di candidatura, dopodiché i candidati selezionati vengono sottoposti a una serie di esami volti a giudicare le conoscenze linguistiche, la cultura generale e la competenza sociale. Per di più, devono assolvere un assessment individuale cui partecipa anche il coniuge.

Quindi, i candidati che hanno superato questa fase vengono sentiti da una commissione di ammissione presieduta dal capo delle Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito e composta dal direttore del SIS, dal direttore della DPS, da un rappresentante dello Sviluppo e organizzazione del personale del DDPS, dal capo del personale del settore dipartimentale Difesa, da un rappresentante dello Sviluppo e organizzazione del personale del settore dipartimentale Difesa, da un capomissione e dal capo dell'Ufficio degli addetti alla difesa. La commissione propone i migliori candidati al capo delle Relazioni internazionali, al quale spetta la decisione definitiva.

Talvolta gli addetti alla difesa vengono nominati direttamente dal capo del Dipartimento in virtù di una decisione politica, senza applicare la procedura appena descritta.

Le persone designate per mezzo della procedura di selezione regolare assolvono un periodo di formazione della durata di undici mesi. La formazione comprende diversi blocchi, grazie ai quali i futuri addetti alla difesa e i futuri sostituti possono prepararsi per l'impiego al quale sono destinati. La formazione è incentrata principalmente sull'acquisizione di conoscenze generali sulla politica di sicurezza della Svizzera, sull'esercito e sull'Amministrazione federale. I futuri addetti ricevono approfondite informazioni anche sui rispettivi Paesi di accreditamento e sui problemi con cui saranno confrontati una volta sul posto. La formazione comprende anche, oltre a corsi di lingue, l'apprendimento di tecniche di negoziazione, di comunicazione e di redazione di rapporti.

Al termine di questo periodo di formazione, prima di raggiungere il posto assegnato, gli addetti alla difesa e i loro sostituti assolvono l'*European Security Policy Training Course* presso il Centro di politica di sicurezza internazionale di Ginevra. Nell'ambito di questo ciclo di formazione, della durata di tre mesi, approfondiscono le loro conoscenze in materia di politica di sicurezza; inoltre, hanno la possibilità di crearsi una rete di contatti internazionali che potranno essere utili per la loro futura attività. Attualmente seguono la summenzionata formazione un futuro addetto alla difesa e un futuro sostituto.

A differenza della procedura di selezione applicata nel DFAE, che apre le porte a una lunga carriera nel servizio diplomatico, la selezione prevista per gli addetti alla difesa sfocia su un impiego di durata limitata. In genere gli addetti alla difesa ven-

gono assunti per un periodo di quattro anni, al termine del quale l'impiego può essere prolungato di altri quattro anni. Una volta scaduto il contratto, gli addetti alla difesa solitamente fanno ritorno al settore d'origine in seno all'Amministrazione (com'è il caso di tutti gli ufficiali di professione e di parte degli impiegati civili del DDPS) oppure abbandonano definitivamente l'Amministrazione federale. A parte gli ufficiali di professione, che vengono automaticamente reintegrati nella loro funzione originaria, per tutti gli altri addetti non vi è alcuna garanzia di essere nuovamente assunti nell'Amministrazione. Di conseguenza, ciascuno di loro deve preoccuparsi da sé del proprio reinserimento professionale dopo la missione all'estero.

2.3 Subordinazione degli addetti alla difesa

Fino al 1999 gli addetti alla difesa erano incorporati nel Gruppo del Servizio informazioni dello Stato maggiore generale. In seguito alla riorganizzazione dei servizi d'informazione, sono stati inseriti nella sfera di responsabilità del sostituto del capo dello Stato maggiore generale. Dal 2002 sono gerarchicamente subordinati, con le prerogative amministrative e giuridiche che ne derivano, al capo delle Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito. Il capo delle Relazioni internazionali è responsabile della selezione e della promozione degli addetti alla difesa, della loro assegnazione a un posto all'estero, della pianificazione del personale, dell'organizzazione di trasferimenti e avvicendamenti nonché di altre questioni amministrative e tecniche (ad es. contratti di locazione, assunzione del personale locale, organizzazione dei viaggi di servizio ecc.). Per regolare tali questioni e altre faccende correnti, fa capo a un apposito servizio: l'Ufficio degli addetti alla difesa.

All'estero, gli addetti alla difesa sono subordinati al capo della missione diplomatica alla quale appartengono. La collaborazione tra gli addetti alla difesa e i capomissione è oggetto di una convenzione tra il DDPS (settore Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito) e il DFAE (Direzione delle risorse e della rete esterna). Tale accordo regola tutte le questioni inerenti all'integrazione degli addetti alla difesa nelle missioni diplomatiche⁵. Se insorge una divergenza d'opinione tra un capomissione e un addetto alla difesa, essa va sottoposta ai capi della Direzione delle risorse e della rete esterna e del settore Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito.

Una volta all'anno il capo delle Relazioni internazionali, in collaborazione con i servizi interessati (capomissione, DPS, SIS, Servizio informazioni militare, Servizio informazioni delle Forze aeree, Forze terrestri, Forze aeree), valuta la qualità dell'operato degli addetti alla difesa. La valutazione del personale serve da base per l'evoluzione degli stipendi, la quale è stabilita in funzione degli obiettivi fissati.

⁵ Vereinbarung vom 4. Juni 2004 zwischen der Direktion für Ressourcen und Aussennetz (DRA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem Bereich Internationale Beziehungen Verteidigung im Stab Chef der Armee betreffend die administrative und personelle Eingliederung von schweizerischen Verteidigungsattachés und deren Mitarbeiter/Innen an schweizerischen Vertretungen im Ausland (Accordo del 4 giugno 2004 tra la Direzione delle risorse e della rete esterna del Dipartimento federale degli affari esteri e il settore Relazioni internazionali Difesa in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito concernente l'incorporazione amministrativa e statutaria degli addetti alla difesa e dei loro collaboratori nelle rappresentanze svizzere all'estero, *non tradotto in italiano*), in vigore dal 1° giugno 2004.

In certi casi, il capo delle Relazioni internazionali può procedere a un'ispezione, per valutare il lavoro prestato da un addetto alla difesa o per sanare eventuali disfunzioni direttamente sul posto.

Gli addetti alla difesa ricevono la maggior parte dei loro mandati direttamente dal DDPS: dal capo del DDPS, dal capo dell'esercito, dal SIS, dal Servizio informazioni militare, dal Servizio informazioni delle Forze aeree, dalla DPS, dal settore Relazioni internazionali e così via. Nell'ambito dei servizi d'informazione, la conduzione degli addetti alla difesa è riservata esclusivamente al SIS, il quale garantisce anche il coordinamento delle necessità dei servizi d'informazione. Gli addetti alla difesa sono di principio tenuti a informare i capimissione in merito ai mandati ricevuti e alle misure da essi intraprese.

3 Rete degli addetti alla difesa: il dispositivo attuale

Oggi la Svizzera conta 17 posti di addetto alla difesa di stanza in varie parti del mondo, per la precisione ad Ankara, a Belgrado, a Berlino, a Islamabad, al Cairo, a Kiev, a Londra, a Madrid, a Mosca, a Nuova Delhi, a Parigi, a Pechino, a Roma, a Stoccolma, a Washington e a Vienna. Gli addetti alla difesa sono accreditati presso le autorità del Paese di residenza e, inoltre, presso le autorità di altri Paesi della regione (accreditamenti supplementari). Attualmente i nostri addetti sono accreditati presso le autorità di 74 Paesi; gli accreditamenti principali sono 17, i rimanenti 57 sono accreditamenti supplementari (cfr. tabella 1 riportata qui di seguito).

A questa lista vanno aggiunti i rappresentanti della Svizzera presso le organizzazioni internazionali: il rappresentante del DDPS presso la missione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) a New York, il consulente militare della Delegazione svizzera presso l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) a Vienna e i sei collaboratori del DDPS presenti nella missione svizzera presso l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO). Si tratta di collaboratori che non hanno rango di addetto alla difesa e che pertanto non sono toccati dall'ispezione.

Tabella 1

Rete degli addetti alla difesa svizzeri all'estero (situazione auspicata a fine 2006)

Di stanza a	Accreditamento principale	Accreditamenti supplementari
Ankara	Turchia*	Iraq, Giordania, Libano, Siria
Belgrado	Serbia e Montenegro	Bulgaria**, Macedonia, Romania
Berlino	Germania*	Polonia
Islamabad (dal 2006)	Pakistan	Afghanistan, Iran*
Kiev	Ucraina*	Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia
Il Cairo	Egitto**	Arabia Saudita **, Emirati Arabi Uniti, Libia
Londra	Gran Bretagna*	Danimarca, Irlanda, Norvegia**
Madrid	Spagna**	Algeria, Marocco, Tunisia

Di stanza a	Accreditamento principale	Accreditamenti supplementari
Mosca	Russia*	Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan, Turkmenistan
Nuova Delhi (dal 2006)	India**	Nepal, Sri Lanka
Parigi	Francia*	Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi*, Portogallo
Pechino	Cina*	Corea del Nord, Mongolia, Singapore, Vietnam
Roma	Italia*	Albania**, Bosnia e Erzegovina, Grecia**, Israele*
Stoccolma	Svezia*	Estonia, Finlandia**, Lettonia**, Lituania
Tokio	Giappone	Corea del Sud*, Indonesia, Thailandia**
Washington	Stati Uniti*	Canada**
Vienna	Austria*	Croazia, Slovenia**, Slovacchia**, Repubblica ceca**, Ungheria**
<i>17 posti</i>	<i>17 accreditamenti principali</i>	<i>57 accreditamenti supplementari</i>

* dispone di un addetto alla difesa residente in Svizzera

** dispone di un addetto alla difesa accreditato in Svizzera ma residente altrove

La creazione dei posti di addetto alla difesa rientra tra le competenze del Consiglio federale (art. 184 cpv. 1 Costituzione federale)⁶, riservate tuttavia le attribuzioni budgetarie del Parlamento. Il Consiglio federale definisce anche, dietro proposta del DDPS e d'intesa con il DFAE, il dispositivo dei posti di addetto e le relative modifiche.

La rete degli addetti alla difesa non è una realtà immutabile, bensì evolve in funzione delle circostanze. Viene regolarmente sottoposta a verifica per poter essere adeguata alle priorità della Svizzera nel campo della politica di sicurezza e della politica difensiva. In seguito alla caduta del muro di Berlino e al crollo dell'Unione sovietica, la rete ha subito una serie di adeguamenti: sono stati creati nuovi posti a Kiev nel 1996, in Cina nel 1998 e a Belgrado nel 2005, mentre nello stesso periodo sono stati chiusi i posti di Varsavia, Budapest e Bruxelles. Nel 2006 sono stati creati i posti di Nuova Delhi e Islamabad.

L'ultima verifica generale è stata effettuata nell'ambito della riforma dell'esercito e risale al mese di ottobre 2002. Al momento non sono previste altre riorganizzazioni.

⁶ Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

Siccome le risorse finanziarie e di personale disponibili sono limitate, la creazione di nuovi posti comporta in generale misure di razionalizzazione o la chiusura di altri posti. Nel 1996 è stato chiuso il posto di Nuova Delhi ed è stato aperto un nuovo posto a Kiev. Il posto di Budapest è stato chiuso nel 2004 e in quello stesso anno è stato creato un nuovo posto a Belgrado.

Nel complesso, in questi ultimi anni la rete svizzera si è arricchita soprattutto di numerosi nuovi accreditamenti supplementari. Tra il 1990 e il 2006 il numero di posti di addetto alla difesa è passato da 13 a 17 (+30 %); quello degli accreditamenti supplementari è salito da 29 a 57, ciò che corrisponde a un aumento del 97 per cento (cfr. tabella 2 riportata qui di seguito).

Tabella 2

Sviluppo della rete dal 1990 al 2006

Anno	Numero di posti e di accreditamenti principali	Accreditamenti supplementari	Totale accreditamenti
1990 ⁷	13	29	42
1998 ⁸	16	50	66
2006	17	57	74

La creazione di un posto di addetto alla difesa poggia, tra gli altri criteri, sul principio della reciprocità tra i due Stati interessati. Si riscontra tuttavia qualche eccezione: la Confederazione dispone ad esempio di un addetto alla difesa presso l'Ambasciata svizzera di Madrid, ma l'addetto spagnolo accreditato in Svizzera risiede a Berlino. Lo stesso dicasi per la Repubblica dell'India. Viceversa, la Svizzera ha creato un posto di addetto alla difesa in Serbia e Montenegro, ma questo Paese non ha accreditato alcun addetto alla difesa presso le autorità del nostro Paese. Anche il Pakistan e il Giappone, pur ospitando un addetto svizzero accreditato a titolo principale, non hanno addetti accreditati in Svizzera.

La rete degli addetti alla difesa occasiona al nostro Paese una spesa annua dell'ordine di 10 milioni di franchi (cifre del 2005), rappresentata in larghissima parte dai costi del personale. In questo importo non sono inclusi né i costi generati in Svizzera né la spesa per la formazione degli addetti alla difesa e dei loro sostituti.

4 Considerazioni e valutazioni

Sulla base delle audizioni svolte e delle informazioni a sua disposizione, la Commissione giunge a formulare le considerazioni e valutazioni che seguono.

⁷ Le informazioni si basano sulla risposta del Consiglio federale del 28 febbraio 1990 all'interrogazione ordinaria 89.1172 del 14 dicembre 1989 (Boll. uff. 1990 N II 773).

⁸ Le informazioni si basano sul comunicato stampa diramato dal DDPS il 5 ottobre 1998.

Negli ultimi anni la politica di sicurezza della Svizzera ha subito un processo di trasformazione senza precedenti, caratterizzato in particolare da una più ampia cooperazione con le pertinenti organizzazioni internazionali⁹ nonché da una più intensa collaborazione con le forze armate di Paesi amici nel campo della formazione, dell'istruzione e del promovimento della pace.

Lo sviluppo delle attività internazionali dell'esercito ha avuto conseguenze evidenti sulla professione di addetto alla difesa. La «spia legalizzata» di un tempo, il cui compito consisteva essenzialmente nel raccogliere informazioni sugli eserciti stranieri e sulle risorse a loro disposizione, ha assunto il ruolo di ufficiale di collegamento, osservatore e consulente in materia di sicurezza: il militare travestito da diplomatico si è trasformato in diplomatico in divisa militare.

Ciò nonostante, l'addetto alla difesa fa sempre parte dell'esercito. Il suo ruolo e la sua ragion d'essere poggiano sul principio, condiviso dalla maggior parte degli Stati, in base al quale in materia di politica di sicurezza esiste una specificità militare che necessita dell'ausilio di un opportuno apparato diplomatico: per essere ammesso presso le forze armate di un altro Paese, e per poter discutere da pari a pari con i colleghi stranieri, l'addetto alla difesa deve essere anch'egli un militare. Secondo il DDPS, un civile non potrebbe accedere altrettanto facilmente ad ambienti militari.

La Commissione ha appurato che i compiti affidati agli addetti alla difesa variano sensibilmente da sede a sede: se l'addetto di Parigi si occupa principalmente di questioni bilaterali e di collaborazione tra Svizzera e Francia, il suo collega accreditato ad Ankara si occupa soprattutto di questioni inerenti alla politica di sicurezza e alle attività dei servizi d'informazione.

Data l'estrema diversità di argomenti e soggetti, è difficile tracciare un'immagine tipo dell'addetto alla difesa. Grossomodo, tuttavia, è possibile distinguere due categorie di addetti:

- gli addetti che svolgono essenzialmente compiti nell'ambito dei servizi d'informazione, la cui missione consiste nell'acquisire su incarico delle autorità politiche o del comando dell'esercito informazioni nel campo della politica di sicurezza; questo tipo di addetti è presente principalmente nei Paesi del Mediterraneo meridionale, nel Vicino e Medio Oriente e in Asia,
- gli addetti la cui attività si concentra soprattutto sulla cooperazione bilaterale tra l'esercito svizzero e le forze armate dei Paesi di accreditamento; la cooperazione comprende lo scambio di informazioni, l'istruzione tecnica, le esercitazioni congiunte e la cooperazione in altri settori, ad esempio nel settore dell'aiuto in caso di catastrofe e della sicurezza dello spazio aereo; si tratta in particolare degli addetti accreditati in Europa e Nordamerica.

Se le funzioni esercitate dagli addetti alla difesa sono relativamente chiare, la Commissione ha invece incontrato grosse difficoltà nel determinare il reale valore aggiunto della loro attività per le autorità politiche e militari. A volte gli addetti dispongono di informazioni utili, che però non sempre vengono considerate, o che vengono addirittura totalmente ignorate dai servizi responsabili. La Commissione ha

⁹ Ad esempio l'ONU, l'OSCE, l'Unione europea, il Partenariato per la pace della NATO ecc.

constatato che il valore delle prestazioni fornite dagli addetti dipende in larga misura dall'interesse esistente nei loro confronti e dai mandati assegnati loro dalla centrale.

Gli interlocutori della Commissione non sono riusciti a convincere quest'ultima del carattere indispensabile degli addetti alla difesa. La maggior parte delle persone interrogate ha sostenuto che le prestazioni fornite dagli addetti sono utili e generalmente apprezzate, ma nessuna di loro ha affermato che fossero indispensabili all'adempimento dei propri compiti. Del resto, nessuno ha saputo illustrare le conseguenze di un'eventuale soppressione del sistema. Nel corso delle varie audizioni, nessuno è stato in grado di descrivere esempi di situazioni che dimostrassero o perlomeno rendessero verosimile che le informazioni acquisite dagli addetti alla difesa fossero assolutamente indispensabili al processo decisionale politico o militare.

Messo a confronto con questi riscontri, il capo del DDPS ha difeso appassionatamente l'istituzione degli addetti alla difesa e sostenuto che il loro lavoro fosse a torto messo in discussione. Per il capo del Dipartimento, uno dei vantaggi del sistema degli addetti risiede nella possibilità di allacciare contatti sul posto con dignitari di alto rango. Secondo le aspettative, la Svizzera dovrebbe trarre vantaggio da tali contatti, i quali consentono di accedere a informazioni che altrimenti non sarebbero disponibili. Gli addetti alla difesa avrebbero inoltre la possibilità di raccogliere informazioni e di verificarne la fondatezza e di presentare analisi delle situazioni che presso la centrale di Berna potrebbero essere elaborate soltanto a costo di grandi difficoltà. Le sintesi fornite dagli addetti sarebbero inoltre necessarie in quanto rispecchierebbero le osservazioni raccolte sul posto, consentirebbero di ricostruire il clima politico e fornirebbero indicazioni sulle intenzioni di Paesi stranieri. A detta del capo del DDPS, il sistema si giustifica tanto più per il relativo isolamento della Svizzera, che non appartiene né all'UE né alla NATO e dispone pertanto di pochi canali d'informazione.

A giudizio della Commissione, l'argomentazione del capo del DDPS è sorprendentemente in contraddizione con le opinioni espresse dalle altre persone interrogate e non ha potuto eliminare tutte le incertezze esistenti.

La Commissione ritiene che il carattere indispensabile degli addetti alla difesa non sia stato dimostrato in modo convincente; in particolare, nessuno ha saputo spiegare per quale ragione il sistema degli addetti alla difesa sarebbe di vitale importanza per la condotta dell'esercito o del Paese. In un'epoca come la nostra, caratterizzata dalla disponibilità di innumerevoli informazioni accessibili in tempo reale grazie alle nuove tecnologie, la Commissione si chiede se sia assolutamente necessario disporre di addetti alla difesa in determinati Paesi per acquisire e analizzare informazioni perfettamente accessibili anche a partire da Berna.

Ma insistere su quest'unico aspetto sarebbe riduttivo. La Commissione ritiene che il carattere indispensabile degli addetti alla difesa risulterebbe non tanto dall'efficacia di quest'ultimi, ma piuttosto dalle attese in essi riposte dalle autorità e da necessità definite a tavolino: ci si può chiedere effettivamente in che cosa consista, per la politica di sicurezza elvetica, l'utilità immediata dei rapporti sulla sicurezza in Mongolia¹⁰ o sull'acquisto di materiale militare russo da parte della Cina; dato e non concesso che qualcuno legga simili rapporti.

¹⁰ Va osservato che tra i Paesi esaminati dalla Commissione la Svizzera e il Belgio sono gli unici che dispongono di un addetto alla difesa accreditato in Mongolia, ciò che non è il caso per Austria, Spagna, Finlandia, Irlanda, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia.

La Commissione ritiene perciò che il Consiglio federale debba formulare opportune riflessioni di principio sull'utilità qualitativa e quantitativa del sistema degli addetti alla difesa rispetto ad altri strumenti di raccolta di informazioni e di difesa degli interessi. Tali riflessioni dovranno avere respiro generale e trarre ispirazione dalle esigenze che occorre realmente soddisfare, piuttosto che puntare a giustificare le attuali capacità creando corrispondenti bisogni.

A giudizio della Commissione, i mezzi devono essere determinati dalle necessità e non viceversa.

La Commissione si è pure interessata al ruolo assunto dagli addetti alla difesa nel settore degli armamenti. In linea di principio, gli addetti alla difesa non devono svolgere alcun ruolo nell'ambito della cooperazione in materia di armamenti, né per la promozione del settore svizzero degli armamenti né per l'acquisto di materiale estero per l'esercito svizzero, né tantomeno nell'ambito della cooperazione industriale e segnatamente con la Ruag. Gli elenchi degli obblighi degli addetti alla difesa non prevedono mandati di questo tipo. Tra le persone interrogate qualcuno ha però affermato, e in particolare anche il presidente della direzione generale della Ruag in occasione dell'esame della relazione sulla gestione 2004, che la Ruag coltiva stretti rapporti con le missioni diplomatiche della Svizzera all'estero, e in particolare con i nostri addetti alla difesa. Oltretutto, taluni addetti alla difesa sono accreditati presso autorità straniere che si occupano di armamenti, come ad esempio l'addetto di stanza a Parigi, il quale è accreditato presso la *Délégation générale pour l'armement* subordinata al Ministero francese della difesa.

Secondo la Commissione, il ruolo degli addetti alla difesa nel campo degli armamenti non è chiaro e deve quindi essere precisato.

Nel corso dei propri lavori, la Commissione si è occupata anche del ruolo svolto dagli addetti alla difesa svizzeri nel settore delle esportazioni di materiale bellico da parte della Svizzera e dei relativi controlli¹¹.

La Commissione ha esaminato tre casi ben precisi in merito ai quali ha chiesto spiegazioni al DDPS e al DFE:

- il primo caso, risalente al 2005, concerne una richiesta di mediazione per la vendita al Pakistan di 736 carri armati granatieri M-113 dell'esercito svizzero in esubero; il Pakistan intendeva utilizzare i veicoli nell'ambito di impieghi dell'ONU in Sierra Leone, Liberia, Congo e Burundi e successivamente in Sudan; per finire, il contratto non fu stipulato,
- il secondo caso concerne una domanda di esportazione di 180 carri armati granatieri M-113 negli Emirati Arabi Uniti; i veicoli sarebbero stati destinati a compiti di polizia in Iraq; il Consiglio federale ha approvato la domanda nel giugno del 2005, ma nel frattempo gli Emirati Arabi Uniti hanno rinunciato al progetto,
- il terzo caso concerne la vendita agli Emirati Arabi Uniti di 40 obici blindati M-109 dell'esercito svizzero in esubero; gli obici sono stati forniti agli Emirati Arabi Uniti nel 2004.

¹¹ CFR, inoltre il n. 3.4.3 del rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, del 20 gennaio 2006 (FF 2006 3923).

Nel primo caso, le indagini della Commissione hanno permesso di determinare che l'addetto alla difesa accreditato al Cairo, competente anche per il Pakistan, non ha svolto alcun ruolo diretto o indiretto. Non è stato informato della questione né da parte della Svizzera (DDPS, DFAE, SECO, Ruag) né da parte delle autorità pakistane, ed è venuto a conoscenza dei fatti soltanto per il tramite dei media. L'addetto alla difesa ha approfittato di un successivo viaggio di servizio in Pakistan per informarsi presso il quartiere generale dell'esercito pakistano in merito al previsto impiego degli M-113. Ha agito di propria iniziativa e non ha ricevuto alcun mandato dalle autorità svizzere di Berna.

Nel secondo caso, l'addetto alla difesa accreditato al Cairo, competente anche per gli Emirati Arabi Uniti, non ha svolto alcuna funzione e non ha ricevuto dai competenti servizi di Berna alcun tipo di informazione o mandato. L'addetto alla difesa è stato informato riguardo a questo affare in occasione di un viaggio di servizio negli Emirati Arabi Uniti, quando il primo contratto relativo alla fornitura dei 180 veicoli era già stato sottoscritto ed erano già iniziate le trattative in vista della conclusione di un secondo contratto.

L'addetto alla difesa accreditato al Cairo non ha partecipato neppure alla transazione sfociata nella fornitura dei 40 obici blindati M-109 agli Emirati Arabi Uniti. Dai lavori della Commissione è emerso che nel mese di dicembre 2003, vale a dire alcuni mesi prima della fornitura degli obici, l'addetto accreditato al Cairo era già in possesso di varie informazioni secondo cui gli Emirati Arabi Uniti intendevano eventualmente (come poi effettivamente avvenne) mettere gli M-109 a disposizione dell'esercito marocchino per scopi di istruzione. Nel gennaio 2004 l'addetto alla difesa ha trasmesso spontaneamente tali informazioni ai competenti servizi del DDPS, che li hanno inoltrati alla Ruag, incaricata della vendita. Sulla base delle informazioni fornite dall'addetto, la Ruag è intervenuta presso le autorità degli Emirati Arabi Uniti rendendole attente alla clausola che vietava la riesportazione degli M-109 a Paesi terzi senza il consenso della Svizzera. La diffida impartita agli Emirati Arabi Uniti era giustificata tanto più che nel giugno 2003 gli Emirati avevano già chiesto alla Ruag di trasportare gli obici direttamente in Marocco, richiesta che era stata respinta. Il DFE, competente per il rilascio dell'autorizzazione della vendita degli obici, è stato informato al riguardo soltanto alla fine di marzo del 2005, vale a dire più di un anno dopo la comunicazione dell'addetto al DDPS. A causa di questo ritardo nel passaggio delle informazioni tra il DDPS e il DFE, quest'ultimo non ha potuto intervenire per tempo, sicché, alla fine, gli M-109 sono stati consegnati al Marocco, vale a dire a un Paese per il quale il DFE non aveva rilasciato alcuna autorizzazione di esportazione.

Gli esempi appena descritti dimostrano che gli addetti alla difesa non vengono adeguatamente coinvolti nelle procedure di autorizzazione previste per la vendita di armamenti ai loro Paesi di accreditamento. Questa situazione è imputabile alla ripartizione delle competenze tra DDPS e DFE. Secondo l'articolo 14 dell'ordinanza concernente il materiale bellico¹², il Segretario di Stato dell'economia (SECO) decide d'intesa con i competenti servizi del DFAE in merito alle autorizzazioni di affari con l'estero nel campo degli armamenti. I servizi del DDPS vengono consultati soltanto se sono in gioco interessi di politica di sicurezza o di armamento. Se lo

¹² Ordinanza del 25 febbraio 1998 concernente la vendita di materiale bellico (OMB; RS 514.511).

ritiene utile, il DDPS può avvalersi del concorso dell'addetto alla difesa accreditato nel Paese di destinazione.

In altri termini, il SECO non è né tenuto a consultare gli addetti alla difesa nel quadro delle procedure di autorizzazione per l'esportazione di materiale bellico, né autorizzato ad affidare agli addetti mandati specifici.

Per la Commissione, la situazione attuale è insoddisfacente. Grazie alla loro posizione, e alle relazioni che intrattengono presso i ministeri della difesa e gli stati maggiori militari dei loro Paesi di accreditamento, gli addetti alla difesa dispongono effettivamente di informazioni che potrebbero avere un'immediata utilità per il SECO, ma che al momento vengono utilizzate in modo insufficiente. Gli addetti alla difesa potrebbero ad esempio fornire un contributo per la determinazione delle conseguenze e dei rischi connessi con le forniture di armi a taluni Paesi. Il DFE potrebbe anche incaricarli di verificare l'attendibilità delle dichiarazioni emesse dagli importatori o di effettuare ispezioni a posteriori (*Post-Shipment Inspections*). Comunque sia, bisognerebbe abbattere le pareti divisorie virtuali che separano i servizi dei vari Dipartimenti e migliorare la collaborazione tra addetti alla difesa e SECO, onde impedire che si verifichino di nuovo ritardi nel passaggio delle informazioni tra il DDPS e il DFE com'è avvenuto nel contesto della vendita degli obici M-109.

La Commissione ritiene che occorra un miglior coinvolgimento degli addetti alla difesa nella procedura d'esame prevista per l'esportazione di materiale bellico, e che gli addetti debbano essere impiegati sistematicamente nella ricerca e nell'impiego di informazioni utili all'attenzione del SECO.

Il DFE e il DDPS condividono tale opinione. Attualmente, tanto il DFE e il DDPS quanto il DFAE stanno vagliando diverse possibilità per migliorare il coinvolgimento delle ambasciate in generale e degli addetti alla difesa in particolare negli affari che riguardano le esportazioni di materiale bellico dalla Svizzera all'estero¹³.

4.2 Selezione degli addetti alla difesa

La Commissione è dell'avviso che il sistema di reclutamento e di formazione previsto per gli addetti alla difesa sia di ottima qualità. I profili dei requisiti sono definiti con chiarezza e la selezione viene effettuata sistematicamente. Il concorso di ammissione e la formazione oggi previsti consentono di selezionare e di esaminare i candidati e di prepararli nel migliore dei modi all'esercizio della loro funzione. Secondo la Commissione, tali strumenti hanno consentito di professionalizzare la funzione degli addetti alla difesa e di migliorare qualità ed efficacia del loro operato. Un altro effetto positivo del sistema è rappresentato dal ringiovanimento del corpo: gli addetti alla difesa e i loro sostituti hanno un'età compresa tra i 40 e i 55 anni. Oltretutto, si tratta di un sistema aperto, cui possono accedere non soltanto i quadri di professione dell'esercito ma anche persone che provengono da altri ambienti. Attualmente gli ufficiali di professione rappresentano soltanto un quarto degli addetti alla difesa in carica.

¹³ Cfr. rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale incaricato di esaminare le competenze e le procedure nell'ambito delle esportazioni di materiale bellico, del 22 dicembre 2005. Cfr. inoltre la risposta del Consiglio federale del 10 marzo 2006 al postulato 05.3536 del 4 ottobre 2005.

Altro fatto estremamente rallegrante: il principio dell'ammissione su concorso ha posto fine al nepotismo nell'assegnazione dei posti che in passato affliggeva il sistema. Non molti anni fa, i posti di addetto alla difesa venivano spesso assegnati a ufficiali di professione giunti al termine della carriera perché non trovavano un'altra sistemazione, oppure come ringraziamento per i servizi resi. Questa politica dei «posti d'oro», sintomo di un certo corporativismo, ha adombrato per molto tempo l'immagine degli addetti alla difesa e le tracce di questo fenomeno sono ancora presenti nell'opinione pubblica.

Senza voler misconoscere gli effetti positivi del recente cambiamento di rotta verso una selezione degli addetti alla difesa basata esclusivamente sulle competenze, la Commissione constata tuttavia che permane tuttora una certa tendenza a sfruttare i posti di addetto alla difesa per la soluzione di determinati problemi di conduzione del personale. Questa abitudine si riscontra in particolare per quanto riguarda gli alti ufficiali superiori. L'ex comandante delle Forze terrestri, ad esempio, è stato nominato addetto alla difesa a Parigi, l'ex sottocapo di stato maggiore della logistica è stato distaccato a Roma, mentre l'ex sottocapo di stato maggiore della pianificazione ha ottenuto il posto di addetto alla difesa a Washington.

A prescindere dalle qualità intrinseche delle persone interessate, questo tipo di nomine non incontra il favore dell'opinione pubblica. Induce a credere che agli alti ufficiali superiori venga riservato un trattamento privilegiato e pertanto non contribuisce a migliorare la reputazione degli addetti alla difesa, la cui utilità viene periodicamente rimessa in questione. Secondo il DDPS si tratta di un problema passeggero, dovuto alla riduzione dei posti di alto ufficiale superiore connessa alla riforma Esercito XXI e destinato a scomparire in avvenire.

4.3 Reinserimento degli addetti alla difesa al termine dell'impiego

Contrariamente alla professione di diplomatico, la funzione di addetto alla difesa non comporta alcuna possibilità di carriera: dopo un impiego o due all'estero, gli addetti alla difesa devono in genere reinserirsi nella vita civile. Oggi come oggi non sono previsti né un piano di carriera né una procedura per l'incorporazione degli addetti alla difesa nell'Amministrazione al termine degli impieghi all'estero. Alcuni di essi, e in particolare i militari di professione, ritornano al DDPS, altri lasciano la Confederazione per dedicarsi ad altre attività. Il reinserimento professionale dopo un impiego all'estero viene dunque affidato alla libera iniziativa personale degli addetti alla difesa.

La Commissione è del parere che il reinserimento degli addetti alla difesa debba essere migliorato e che l'impiego all'estero come addetto alla difesa debba essere rivalutato, segnatamente nel quadro della pianificazione delle carriere degli ufficiali di professione¹⁴.

¹⁴ In occasione di una visita a Swissint, il centro di competenza dell'esercito svizzero per gli impieghi di promovimento della pace all'estero, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha sottolineato quanto fosse «fondamentale sviluppare le strategie volte a valorizzare, anche all'interno dell'esercito, l'esperienza acquisita in occasione delle missioni all'estero» (cfr. n. 3.4.3 del rapporto annuale 2005 delle Commissioni della gestione e della Delegazione della gestione delle Camere federali, del 20 gennaio 2006; FF 2006 3984).

Per il momento, nel DDPS l'esercizio di una funzione all'estero non viene valorizzato in una prospettiva di avanzamento. Si spiega così anche il numero limitato di ufficiali di professione che si candidano per un posto all'estero. Benché ogni ufficiale di professione possa essere obbligato a prestare servizio all'estero (art. 16 cpv. 1 dell'ordinanza del DDPS concernente il personale militare¹⁵), non vi sono molti interessati, perché è risaputo che gli impieghi all'estero non comportano vantaggi immediati in termini di carriera. La decisione di trasferirsi all'estero per svolgere la funzione di addetto alla difesa implica tuttora, come in passato, un importante rischio professionale.

A giudizio della Commissione, l'attrattiva degli impieghi all'estero deve essere migliorata. Essa è persuasa che in un'epoca come quella attuale, in cui la dimensione internazionale della nostra politica di sicurezza assume un'importanza sempre crescente, questo aspetto dovrebbe rivestire maggior peso nell'assegnazione di posizioni di alto livello in seno all'esercito. Si potrebbe immaginare che per gli ufficiali di professione un impiego all'estero come addetto alla difesa o in una funzione di comando, ad esempio presso la KFOR, l'EUFOR, come osservatore militare o come ufficiale di stato maggiore, assurga a presupposto per ogni avanzamento importante. La Commissione constata oltretutto che oggi gli alti ufficiali superiori che possiedono esperienze in ambito internazionale sono soltanto una piccola minoranza.

La Commissione ritiene inoltre che convenga migliorare l'avvicendamento del personale tra i posti di addetto alla difesa all'estero e le diverse funzioni esistenti presso la centrale di Berna nel settore della politica di sicurezza. Tanto nel DDPS quanto nel DFAE esistono infatti numerosi servizi che potrebbero trarre vantaggio dall'esperienza degli addetti alla difesa, come il SIS, la DPS, il settore Relazioni internazionali Difesa e il Centro di politica di sicurezza internazionale del DFAE. Attualmente non esistono concetti intesi a incoraggiare la rotazione di personale tra impieghi all'estero e posti presso la centrale. Nonostante siano strettamente contigui, i due sistemi si ignorano reciprocamente: i collaboratori della centrale adempiono compiti che presentano stretti legami con l'estero senza mai essere confrontati con le abitudini e condizioni che regnano sul posto, mentre sull'altro fronte gli addetti alla difesa distaccati all'estero difendono gli interessi della centrale senza mai aver esercitato una delle relative funzioni. Non si fa nulla per incoraggiare i collaboratori della centrale a lavorare all'estero, né per consentire agli addetti alla difesa di svolgere un'attività presso la centrale una volta concluso l'impiego all'estero. Il sistema odierno segue la logica in base alla quale un impiegato viene assunto per svolgere una funzione ben precisa, che egli eserciterà in linea di massima fino alla scadenza del contratto di lavoro.

La proposta formulata dalla Commissione è quella di creare nel DDPS una carriera specializzata incentrata sulla competenza internazionale dei collaboratori del Dipartimento. Una volta superati gli opportuni esami e assolta la formazione prevista, tali collaboratori potrebbero essere impiegati alternativamente come addetti alla difesa, come consulenti militari presso le delegazioni permanenti della Svizzera all'ONU, alla NATO e all'OSCE oppure in posti legati alla politica di sicurezza presso l'amministrazione centrale.

¹⁵ Ordinanza del DDPS del 9 dicembre 2003 concernente il personale militare (OPers mil; RS 172.220.111.310.2).

La CdG-N ritiene che la mobilità degli impiegati che lavorano in ambito internazionale debba essere promossa con piani di carriera e programmi di perfezionamento. Così facendo, oltretutto, i collaboratori che possiedono un interessante potenziale di sviluppo potrebbero essere individuati e sostenuti.

Una soluzione di questo tipo sarebbe vantaggiosa tanto per la Confederazione quanto per gli impiegati: consentirebbe alla Confederazione di approfittare delle conoscenze acquisite dagli impiegati nell'esercizio di numerose funzioni in Svizzera e all'estero e favorirebbe lo scambio di informazioni. Attualmente, l'esperienza acquisita da un addetto alla difesa nel corso della propria attività all'estero va persa definitivamente alla scadenza del contratto di lavoro.

Per gli impiegati si aprirebbero nuove prospettive di carriera con cui valorizzare le conoscenze e sviluppare capacità e polivalenza nel contesto internazionale. Contemporaneamente si potrebbe evitare in molti casi la delusione che colpisce numerosi addetti alla difesa al termine dell'incarico all'estero.

La creazione di una carriera specializzata permetterebbe infine di allargare il vivaio per il reclutamento degli addetti alla difesa. A quanto pare, in effetti, il rischio di non trovare un'occupazione adeguata al termine dell'impiego all'estero dissuade un buon numero di candidati ideali dal partecipare ai concorsi per i posti di addetto alla difesa.

4.4 Condotta e subordinazione degli addetti alla difesa

La condotta degli addetti alla difesa è un compito particolarmente complesso, in quanto gli addetti dipendono da tre diversi servizi: sul piano dell'incorporazione amministrativa sono subordinati al capomissione, mentre dal profilo dell'assunzione e delle risorse dipendono dal capo delle Relazioni internazionali in seno allo Stato maggiore del capo dell'esercito e per quanto riguarda invece i compiti nell'ambito dei servizi d'informazione dipendono dal SIS.

Per questa ragione, gli addetti alla difesa fanno capo a diverse «patrie» organizzative e gerarchiche: lavorano agli ordini di un capomissione ma ricevono la maggior parte delle istruzioni da vari servizi del DDPS.

In realtà, il sistema di condotta è privo di qualsiasi struttura e la catena di comando non è molto chiara. Se l'attività di addetto alla difesa è descritta da numerose istruzioni, la Commissione ha però constatato che le persone interrogate mostravano una certa difficoltà ad indicare chi fosse realmente responsabile per gli addetti alla difesa. Le competenze risultano alquanto disperse: il capo delle Reazioni internazionali prende le decisioni più importanti per la carriera degli addetti alla difesa, ma non è in alcun modo responsabile al riguardo a livello operativo – nemmeno per quanto concerne il buon funzionamento dei servizi –; d'altra parte, i responsabili sul piano operativo (capimissione, SIS ecc.) sono incaricati dell'impiego degli addetti alla difesa, ma hanno soltanto un influsso indiretto e spesso piuttosto marginale sulla carriera di quest'ultimi.

La Commissione ha avuto modo di constatare che gli addetti alla difesa si ritrovano spesso alla deriva, soprattutto nei posti geograficamente più remoti: in mancanza di un interlocutore adeguato presso la centrale, che garantisca la coesione del sistema, spesso si sentono abbandonati a se stessi, ciò che rischia di generare ulteriori difficoltà.

Considerato questo stato di cose, la CdG-N ha individuato la necessità di riorganizzare e semplificare le strutture gestionali degli addetti alla difesa. A giudizio della Commissione, la condotta degli addetti alla difesa deve essere affidata agli organi responsabili del funzionamento operativo dei servizi e ai quali gli addetti sono assegnati.

4.5 Rete dei posti

La rete degli addetti alla difesa è uno degli strumenti che permette alla Svizzera di perseguire gli obiettivi della propria politica di sicurezza, quali risultano dal rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000)¹⁶. Detto rapporto auspica il potenziamento della cooperazione a livello internazionale nel campo della politica di sicurezza con le organizzazioni di sicurezza internazionali e con gli Stati amici.

Con i suoi 17 posti, la nostra rete di addetti alla difesa è paragonabile a quella di altri Stati di analoghe dimensioni. È più estesa delle reti di Finlandia e Norvegia, meno estesa di quelle di Belgio, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Svezia e Spagna (cfr. tabella 2).

L'importanza attribuita da certi Stati a determinati Paesi o regioni del mondo ha origini storiche o coloniali. Il Belgio, ad esempio, è ben rappresentato in Africa nera, i Paesi Bassi sono presenti in Sudafrica e in Indonesia; il Portogallo, a sua volta, dispone di posti di addetto alla difesa in Angola e in Brasile, nella Guinea-Bissau, a Capo Verde, nel Mozambico, a Timor Est, a São Tomé e Príncipe; gli addetti spagnoli sono presenti in prevalenza in America latina con accreditamenti segnatamente in Argentina, Brasile, Cile, Colombia, Cuba, Nicaragua e Venezuela.

Per quanto riguarda gli accreditamenti supplementari, la Svizzera si trova in testa a tutti i Paesi considerati.

Da notare che l'Irlanda non dispone di addetti alla difesa ma soltanto di rappresentanti militari all'ONU, presso l'UE e alla NATO.

A titolo di paragone, è interessante constatare che a Berna sono accreditati 43 addetti alla difesa stranieri.

Tabella 3

Dispositivo degli addetti alla difesa di alcuni Paesi (2005)

	Accreditamenti principali	Accreditamenti supplementari	Totale
Belgio	30	48	78
Finlandia	11	16	27
Irlanda	0	0	0
Paesi Bassi	26	38	64
Norvegia	14	23	37
Austria	20	26	46

¹⁶ Cfr. rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000) del 7 giugno 1999 (FF 1999 6561).

	Accreditamenti principali	Accreditamenti supplementari	Totale
Portogallo	19	25	44
Svezia	20	14	34
Spagna	34	45	79
Svizzera ¹⁷	17	57	74

La rete svizzera di addetti è caratterizzata da una concentrazione nei Paesi europei e in America del Nord. Attualmente, gran parte del personale impiegato (circa il 70 % degli impiegati, personale locale escluso) e degli accreditamenti è raggruppato in questi Paesi. Le rimanenti risorse sono ripartite in Asia e nell’Africa del Sud. La rete degli addetti alla difesa non copre l’America del Sud, l’Africa nera, l’Australia e l’Oceania.

La nostra rete di posti ha un’importanza rilevante dal punto di vista del numero di Governi presso i quali la Svizzera è accreditata; è invece modesta dal punto di vista delle risorse.

La Commissione ritiene che attualmente la rete sia troppo estesa. Il numero di Paesi presso i quali la Svizzera ha accreditato un addetto alla difesa non corrisponde affatto all’importanza del nostro Paese nel campo della politica di sicurezza. La CdG-N non vede ad esempio per quale ragione la presenza di un addetto alla difesa svizzero in Giappone sia necessaria per gli interessi della nostra politica militare. Peraltro, nessuno degli otto Paesi presi a confronto (Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Austria, Portogallo, Svezia e Spagna) dispone di un addetto a Tokio.

La Commissione è del parere che la nostra rete debba limitarsi a quanto realmente indispensabile, e che tutto quanto è soltanto auspicabile debba essere eliminato. In particolare, la Commissione ritiene che il numero di accreditamenti supplementari debba essere ridotto. Per la Svizzera, disporre di addetti alla difesa in numerosi Paesi è certamente motivo di orgoglio, ma spesso mancano le risorse necessarie per adempiere il compito con serietà. La mancanza di risorse concerne anzitutto i posti con numerosi accreditamenti supplementari in Paesi molto lontani dalla residenza dell’addetto e caratterizzati da idiomi e abitudini difficili da capire e da gestire: un addetto alla difesa residente a Mosca, ad esempio, potrà ben difficilmente seguire contemporaneamente la situazione in Russia e il succedersi degli eventi in Kazakistan, Kirghizistan, Uzbekistan, Tagikistan e Turkmenistan. Lo stesso problema si pone per l’addetto alla difesa in Cina, che deve osservare la situazione in Cina e seguire gli sviluppi nella Corea del Nord, in Mongolia, a Singapore e in Vietnam. In simili circostanze, garantire una presenza efficace e costante risulta difficile.

In occasione dello tsunami, ad esempio, quando si è trattato di venire in aiuto alle vittime della catastrofe in Indonesia, l’addetto alla difesa residente a Tokio si è trovato in pratica nell’impossibilità di svolgere il proprio ruolo, dato che tra i due Paesi vi è una distanza di 7000 chilometri.

La Commissione è convinta che non si possa chiedere agli addetti alla difesa di intervenire in tutti i settori e di essere sempre presenti ovunque, e che occorra operare una scelta. Visto il proprio limitato raggio d’influenza e considerate le proprie

¹⁷ Dati del 2006.

limitate possibilità, la Svizzera dovrebbe essere presente con una diplomazia militare soltanto in Paesi ai quali è unita da valori comuni.

La Commissione è consapevole che una diminuzione della presenza in determinate regioni del mondo ridurrà le possibilità di acquisire informazioni, ma ritiene che tale lacuna possa essere colmata anzitutto potenziando altri strumenti di informazione del SIS e le risorse a disposizione di quest'ultimo.

Per la Commissione non si tratta di realizzare risparmi bensì di rafforzare l'effettiva presenza della Svizzera all'estero nel campo della politica di sicurezza e di fare del dispositivo degli addetti alla difesa uno strumento che dall'esterno risulti più convincente.

Parallelamente, la Commissione ritiene che, accanto alle altre opzioni, si possa eventualmente far capo a un sistema di addetti itineranti come quello di cui dispone la Svezia in Brasile, Danimarca, Grecia, Canada e Malesia e nei Paesi Bassi. Gli addetti alla difesa itineranti lavorerebbero presso la centrale di Berna e ogni anno si recherebbero più volte nei rispettivi Paesi di accreditamento per incontrare i partner locali e allacciare gli opportuni contatti. A giudizio della Commissione, un addetto alla difesa residente in Svizzera e accreditato ad esempio in Portogallo o nei Paesi Bassi sarebbe sicuramente più efficiente di un addetto che svolge, come previsto dal sistema attuale, gli stessi compiti da Parigi. Un sistema di addetti itineranti comporterebbe gli stessi vantaggi anche per l'accreditamento in Danimarca e Norvegia, che potrebbe essere gestito senza alcuna difficoltà da Berna invece che da Londra, come avviene attualmente.

La Commissione ha vagliato anche la possibilità di creare partenariati con altri Paesi neutrali, come la Svezia o l'Austria, ma ha accantonato l'idea, in quanto a suo modo di vedere una simile soluzione sarebbe difficilmente praticabile e limiterebbe inutilmente la libertà di manovra delle nostre autorità.

La CdG-N è del parere che le sinergie tra le funzioni degli addetti alla difesa e dei vari impiegati della Confederazione che operano all'estero in altri ambiti della sicurezza (addetti di polizia, addetti alle questioni migratorie ecc.) debbano essere migliorate. A suo giudizio, la gamma delle sfide che si presentano nel campo della politica di sicurezza ha subito una profonda evoluzione e oggi va ben oltre la mera dimensione militare, spaziando da problematiche militari a problematiche migratorie e alla lotta al terrorismo, al crimine organizzato, alla tratta degli esseri umani e così via. I rispettivi attori sono proporzionalmente numerosi e le causalità e interdipendenze proporzionalmente complesse.

Considerato l'intreccio di compiti e competenze che la Confederazione conosce nel settore della politica di sicurezza e della politica estera, la Commissione ritiene che i Dipartimenti interessati, e innanzitutto il DDPS, il DFGP e il DFAE¹⁸ debbano unire risorse e sforzi per meglio tener conto dei nessi esistenti tra i diversi settori della politica di sicurezza. A tal fine sarebbe utile che i suddetti Dipartimenti ripensassero le varie attività da essi intraprese all'estero ed elaborassero una strategia comune nel settore della sicurezza, ad esempio sotto l'egida della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza. Tale strategia sarebbe volta a gettare le basi di una diploma-

¹⁸ Il DFAE tratta, «in collaborazione con i dipartimenti competenti, questioni di politica internazionale di sicurezza della Svizzera» (art. 1 cpv. 3 lett. d dell'ordinanza del 29 marzo 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale degli affari esteri [Org-DFAE; RS 172.211.1]).

zia della sicurezza (*Security Diplomacy*), ingloberebbe non soltanto gli aspetti legati alla difesa militare, ma anche quelli relativi alle nuove forme di minaccia (crimine organizzato, terrorismo, aumento dei conflitti interstatali, minacce tecnologiche e ambientali, esaurimento delle risorse naturali ecc.) e definirebbe la politica dei posti e i profili degli addetti.

Scopo di tale provvedimento sarebbe migliorare lo strumentario a disposizione e rafforzare la coerenza e il coordinamento della politica di sicurezza della Svizzera all'estero.

5 Raccomandazione

Visto e considerato quanto sinora esposto, la CdG-N suggerisce 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 invita il Consiglio federale a presentare rapporto sui riscontri di tale verifica. Il rapporto dovrà 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.

6 Seguito dei lavori

La CdG-N chiede al Consiglio federale di prendere posizione in merito al presente rapporto e alla raccomandazione in esso formulata entro la fine di settembre 2006.

23 maggio 2006

Per la Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

il presidente,
Kurt Wasserfallen, Consigliere nazionale

il presidente della sottocommissione
DFAE/DDPS,
Jean-Paul Glasson, Consigliere nazionale

il segretario delle Commissioni della gestione,
Philippe Schwab

