08.021

Controllo del raggiungimento degli obiettivi dell'esercito

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale giusta l'articolo 149*b* della legge militare

del 13 febbraio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per conoscenza, il rapporto concernente il controllo del raggiungimento degli obiettivi dell'esercito giusta l'articolo 149*b* della legge militare.

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2007	M	07.3270	Raddoppio entro il 2010 delle capacità per impieghi dell'esercito all'estero (CN 6.6.07, Commissione della politica di sicurezza CN (06.050); CSt 20.9.07)
2007	P	07.3550	Esercito e sicurezza interna. Costituzionalità (CN 27.9.07, Commissione della politica di sicurezza CN 07.038)

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

13 febbraio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

*Giusta l'articolo 149*b *(«Controlling politico») della legge militare, il Consiglio federale controlla periodicamente se gli obiettivi assegnati all'esercito sono raggiunti e a tale riguardo presenta un rapporto all'Assemblea federale. In questo ambito, il DDPS ha già presentato alle Commissioni della politica di sicurezza un rapporto pilota, allestito per il 31 dicembre 2003, e un rapporto intermedio, allestito per il 31 dicembre 2005. Il presente documento è il primo rapporto presentato dal Consiglio federale all'Assemblea federale.*

Nel proprio rapporto, il Consiglio federale non intende né fare il punto della situazione in materia di politica di sicurezza, né procedere a una verifica del rapporto sulla politica di sicurezza come richiesto da vari interventi parlamentari. Il Consiglio federale si è già detto disposto a verificare, e se del caso ad adeguare, la propria strategia in materia di politica di sicurezza e lo farà in un secondo tempo, verosimilmente nella legislatura 2007–2011.

Nel presente documento vengono descritte e valutate le prestazioni concretamente fornite dall'esercito nel periodo 2003–2007. Poiché questi elementi sono già stati in gran parte illustrati nel rapporto pilota e nel rapporto intermedio, in questa sede saranno esaminati soltanto gli aspetti salienti e politicamente rilevanti. Il rapporto analizza inoltre l'attuazione della fase di sviluppo 2008/11 e il possibile ulteriore sviluppo dei compiti dell'esercito, in particolare del promovimento della pace e dell'appoggio alle autorità civili. Un capitolo è consacrato agli investimenti e agli acquisti importanti del futuro. Il rapporto termina con una descrizione e una valutazione della situazione dal punto di vista delle risorse (personale e finanze).

La struttura del presente documento è stata sottoposta ai presidenti delle Commissioni della politica di sicurezza e adeguata in base alle osservazioni da loro formulate. In relazione al postulato 07.3550 «Esercito e sicurezza interna. Costituzionalità», presentato dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale e accettato dal Consiglio federale, è stato inserito un capitolo sulla verifica della costituzionalità degli impieghi dell'esercito nell'ambito dei compiti ordinari di sicurezza interna. Nel rapporto viene trattata anche la mozione 07.3270 «Raddoppio entro il 2010 delle capacità per impieghi dell'esercito all'estero», presentata dalla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale; inoltre, vengono abbozzati alcuni spunti di riflessione sulla questione di un eventuale aumento della proporzione di militari in ferma continuata in relazione al postulato 07.3765 «Proporzione di militari in ferma continuata».

In sintesi, nel presente rapporto si constata che nel corso dell'ultima legislatura, nonostante l'attuazione delle ristrutturazioni, l'esercito ha fornito le prestazioni attese. A partire dal 2008 si procederà, secondo i piani, all'attuazione della fase di sviluppo e al consolidamento delle strutture dell'esercito.

Indice

Compendio **2092**

1 Introduzione **2095**

1.1 Motivo 2095

1.2 Senso e scopo del rapporto 2095

2 Prestazioni dell'esercito **2096**

2.1 Impieghi in patria 2096

2.1.1 Impieghi sussidiari di sicurezza 2096

2.1.2 Aiuto in caso di catastrofe e aiuto immediato dell'esercito 2097

2.1.3 Impieghi d'appoggio dell'esercito secondo l'OIMC 2098

2.2 Impieghi all'estero 2099

2.2.1 Impieghi di promovimento della pace 2099

2.2.2 Servizio d'appoggio all'estero 2100

2.3 Istruzione 2100

2.3.1 Istruzione nelle formazioni d'addestramento 2100

2.3.2 Istruzione nei corsi di ripetizione 2102

2.3.3 Istruzione superiore dei quadri 2102

2.3.4 Istruzione negli stati maggiori 2103

2.3.5 Cooperazione internazionale in materia d'istruzione 2104

3 Compiti dell'esercito **2105**

3.1 Sicurezza del territorio e difesa 2105

3.2 Fase di sviluppo 2008/11 e relativa attuazione 2106

3.2.1 Cause ed effetti della fase di sviluppo 2106

3.2.2 Costituzionalità della fase di sviluppo 2107

3.2.3 Attuazione della fase di sviluppo 2108

3.3 Appoggio alle autorità civili 2109

3.3.1 Costituzionalità degli impieghi dell'esercito nell'ambito della sicurezza interna 2109

3.3.2 Appoggio alle autorità civili. Prospettiva 2110

3.4 Promovimento della pace 2113

3.4.1 Sviluppi internazionali nel campo del promovimento militare della pace 2113

3.4.2 La partecipazione della Svizzera a operazioni di promovimento militare della pace 2114

3.4.3 Potenziamento delle capacità da parte dell'esercito 2114

4 Sviluppo delle forze armate **2116**

4.1 Investimenti 2116

4.1.1 Piano direttore 2116

4.1.2 Programmi d'armamento 2117

4.1.3 Messaggi sugli immobili 2119

4.1.4 Difficoltà e incertezze pianificatorie 2120

4.1.5 Processi d'armamento 2123

4.1.6 Politica d'armamento del DDPS e strategia della Confederazione basta sul rapporto di proprietà 2124

4.1.7 Privatizzazione di Swisscom e dissociazione Swisscom – DDPS 2124
4.2 Sostituzione degli aviogetti da combattimento F-5 Tiger 2125

5 Risorse 2126

5.1 Personale di milizia 2126
5.1.1 Reclutamento e idoneità 2126
5.1.2 Effettivi 2127
5.1.3 Sviluppi demografici e conseguenze 2127
5.1.4 Quadri di milizia 2128
5.1.5 Militari in ferma continuata 2129
5.2 Personale militare 2132
5.2.1 Ufficiali e sottufficiali di professione (compresi i piloti militari di professione) 2132
5.2.2 Ufficiali e sottufficiali di professione specialisti nonché soldati di professione 2132
5.2.3 Militari a contratto temporaneo 2133
5.2.4 Misure avviate e previste 2133
5.2.5 Reclutamento di personale 2134
5.2.6 Adeguamenti strutturali 2135
5.2.7 Gestione degli impieghi e delle carriere 2135
5.2.8 Prospettive 2136
5.3 Personale civile 2136
5.4 Immobili 2138
5.4.1 Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito 2138
5.4.2 Situazione nel settore immobiliare 2138
5.4.2.1 Strategia immobiliare del DDPS 2138
5.4.2.2 Nucleo del patrimonio immobiliare 2139
5.4.2.3 Patrimonio disponibile 2140
5.5 Finanze 2141
5.5.1 Nuovo modello contabile 2141
5.5.2 Trasparenza dei costi 2141
5.5.3 Rapporto tra i costi d'esercizio e i costi d'investimento 2142
5.5.4 Limite delle spese 2142
5.5.5 Finanziamento dei programmi d'armamento nella prossima legislatura 2143
5.5.6 Conseguenze delle direttive di risparmio 2143

6 Conclusioni e prospettive 2143

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Motivo

Giusta l'articolo 149*b* («Controlling politico») della legge militare (LM), il Consiglio federale controlla periodicamente se gli obiettivi assegnati all'esercito sono raggiunti e a tale riguardo presenta un rapporto all'Assemblea federale. Le commissioni parlamentari competenti definiscono forma e oggetto del rapporto.

Negli ultimi anni, il DDPS ha già trasmesso alle Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali due rapporti analoghi, fondati sull'articolo 149*b* LM: un rapporto pilota per il 31 dicembre 2003 e un rapporto intermedio per il 31 dicembre 2005. Il presente rapporto è il primo presentato dal Consiglio federale all'Assemblea federale.

Gli schemi del rapporto pilota e del rapporto intermedio sono stati sottoposti per parere alle commissioni della politica di sicurezza del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CPS-CN e CPS-CSt) e adeguati in base ai loro desideri. La struttura del presente rapporto è stata anch'essa sottoposta ai presidenti delle commissioni e adeguata in base alle osservazioni da loro formulate. In relazione al postulato 07.3550 della CPS-CN «Esercito e sicurezza interna. Costituzionalità», accettato dal Consiglio federale, è stato aggiunto un capitolo sull'esame della costituzionalità degli impieghi dell'esercito nell'ambito dei compiti ordinari di sicurezza interna.

1.2 Senso e scopo del rapporto

Con il presente rapporto il Consiglio federale non intende fare il punto della situazione o procedere a una verifica della strategia in materia di politica di sicurezza come richiesto da vari interventi parlamentari. Esso si è già detto disposto a riesaminare, e se del caso ad adeguare, la propria strategia in materia di politica di sicurezza e lo farà in un secondo tempo, verosimilmente nella legislatura 2007–2011.

Nel presente rapporto vengono descritte e valutate le prestazioni concretamente fornite dall'esercito nel periodo 2003–2007. Poiché esse sono già state in gran parte illustrate nel rapporto pilota e nel rapporto intermedio, in questa sede saranno esaminati soltanto gli aspetti salienti e politicamente rilevanti. Il rapporto analizza inoltre l'attuazione della fase di sviluppo 2008/11 (FS 08/11) e il possibile ulteriore sviluppo dei compiti dell'esercito, in particolare del promovimento della pace e dell'appoggio alle autorità civili. Un capitolo è consacrato ai futuri investimenti e acquisti importanti. Il rapporto termina con una descrizione e una valutazione della situazione dal punto di vista delle risorse (personale e finanze).

2 Prestazioni dell'esercito

Nel presente capitolo vengono descritte e valutate le prestazioni concretamente fornite dall'esercito (nell'ambito degli impieghi e dell'istruzione) nel periodo 2003–2007.

2.1 Impieghi in patria

2.1.1 Impieghi sussidiari di sicurezza

L'esercito ha eseguito impieghi sussidiari in appoggio ai corpi di polizia dei Cantoni di Ginevra e Vaud e delle città di Zurigo e Berna per la protezione di rappresentanze e installazioni straniere. Le truppe impiegate (militari di professione, militari in ferma continuata e formazioni in corso di ripetizione) hanno sorvegliato ventiquattr'ore su ventiquattro i perimetri di ambasciate e residenze di vari Stati.

La Svizzera si propone di essere un partner affidabile in seno alla comunità internazionale. Per svolgere questo ruolo, deve poter essere anche uno spazio sicuro per ospitare conferenze. Nell'estate 2003, con l'impiego dell'esercito svizzero in occasione del Vertice del G8 di Evian, si è entrati in una nuova dimensione. In tale contesto va richiamata anche la cooperazione transfrontaliera (con Francia, Italia e Germania) nell'ambito della salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo.

Ogni anno si svolge a Davos, nel mese di gennaio, l'incontro annuale del World Economic Forum (WEF). La Confederazione ha, nei riguardi di una parte dei partecipanti, obblighi di protezione imposti dal diritto internazionale pubblico. Per garantire la sicurezza del WEF è pertanto necessario un dispositivo che eccede i mezzi del Cantone dei Grigioni e di un impiego intercantonale di polizia. Per questa ragione, l'esercito interviene a titolo sussidiario in appoggio alle forze di polizia civili. La collaborazione tra l'esercito e la polizia cantonale grigionese è un buon esempio di collaudata cooperazione tra partner civili e militari nel campo della sicurezza. Vi si aggiunge anche la sorveglianza dello spazio aereo, di cui viene limitato l'uso in un raggio di 25 miglia nautiche (circa 46 km) attorno a Davos, sede dell'incontro. La limitazione viene imposta con mezzi aerei e mezzi basati al suolo. L'Assemblea federale ha approvato gli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio a favore del WEF fino al 2009.

L'esercito interviene da anni in appoggio al Corpo delle guardie di confine. La Sicurezza militare assume in tale contesto compiti di sicurezza e di osservazione. I membri della Sicurezza militare che partecipano all'impiego sono assegnati alla direzione dell'impiego del Corpo delle guardie di confine e sono impiegati in pattuglie miste con guardie di confine. Sono stati impiegati anche mezzi delle Forze aeree, che danno il loro appoggio per i compiti di sorveglianza.

Gli specialisti della Sicurezza militare appoggiano il Servizio federale di sicurezza del DFGP nel campo della sicurezza aerea civile, sia mediante scorte sui velivoli sia con controlli al suolo nelle aree aeroportuali.

		2004	2005	2006	2007
Protezione di installazioni internazionali (AMBA CENTRO)	Militari di milizia	174 385	217 028	195 234	189 932
	Militari professionisti	–	52	22 143	12 853
Impieghi per la protezione di conferenze (soprattutto ALPA ECO, AZYPRO)	Militari di milizia	34 192	54 755	80 521	54 931
	Militari professionisti	4 003	4 458	5 209	3 787
Appoggio al Corpo delle guardie di confine (LITHOS)	Militari di milizia	–	–	–	–
	Militari professionisti	64 316	42 463	32 926	30 444
Appoggio al Servizio federale di sicurezza nel settore dell'aviazione civile (TIGER e FOX)	Militari di milizia	–	–	–	–
	Militari professionisti	5 268	5 021	3 943	2 542
Totale militari di milizia		208 577	271 275	275 755	244 863
Totale militari di professione		73 587	51 994	64 221	49 626
Totale complessivo		**282 164**	**323 777**	**339 976**	**294 489**

Giorni/persona prestati in impieghi sussidiari di sicurezza

2.1.2 Aiuto in caso di catastrofe e aiuto immediato dell'esercito

In Svizzera, l'esercito è intervenuto a più riprese nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe. La portata di questo tipo di impieghi è, per la loro stessa natura, variabile. Vanno menzionate in special modo le intense precipitazioni dell'agosto 2005, le quali provocarono inondazioni e disastri in vaste aree della Svizzera rendendo necessario il maggiore intervento di aiuto in caso di catastrofe del quadriennio 2004–2007. All'esercito pervennero più di 160 richieste di appoggio da ben 10 Cantoni[1]. L'esercito ha prestato aiuto in caso di catastrofe e trasportato persone, animali e materiale fuori dalle zone di pericolo con veicoli ed elicotteri, mentre la sua successiva partecipazione ai lavori di sgombero e di ripristino si è inserita nell'ambito di impieghi d'appoggio.

1 In una seconda fase, l'esercito ha appoggiato i lavori di sgombero nel quadro di impieghi giusta l'OIMC.

Giorni di servizio prestati	2004	2005	2006	2007
come aiuto in caso di catastrofe	389	17 089	74	1161
nell'ambito dell'OIMC*	151	31 798	1692	2000

* I giorni di servizio indicati sotto questa voce sono parimenti contenuti nelle cifre del numero 2.1.3, Impieghi d'appoggio dell'esercito secondo l'OIMC.

Giorni di servizio prestati in occasione di catastrofi naturali

2.1.3 Impieghi d'appoggio dell'esercito secondo l'OIMC[2]

La riduzione degli effettivi dell'esercito implica un inasprimento della prassi in materia di autorizzazioni per gli impieghi d'appoggio. Di conseguenza, l'appoggio dell'esercito alle grandi manifestazioni civili è nettamente diminuito durante la legislatura 2004–2007; ciò è stato integralmente compensato dalla protezione civile, con assunzione dei costi da parte della Confederazione e dei Cantoni. Ciò nonostante, le principali grandi manifestazioni nazionali, quali le gare della Coppa del mondo di sci, il Tour de Suisse, le feste federali di jodel, di tiro, di lotta svizzera e di musica hanno potuto contare sull'appoggio dell'esercito. Inoltre, l'esercito ha appoggiato le organizzazioni civili e i Comuni nell'ambito di numerosi impieghi minori. Il numero degli impieghi autorizzati è calato da circa 100 (nel 2004) a 60 (nel 2007), ma in media il numero di giorni di servizio prestati è rimasto costante attorno ai 20 000 l'anno, perché la diminuzione del numero di manifestazioni appoggiate è stata controbilanciata da un aumento del personale mediamente necessario per ogni impiego.

2004	2005	2006	2007
24 076	58 241[3]	17 269	22 425

Giorni di servizio prestati in appoggio ad autorità civili e ad attività fuori del servizio giusta l'OIMC e nel quadro di servizi d'onore militari

I criteri di autorizzazione per gli impieghi d'appoggio giusta l'OIMC sono concretamente definiti nelle relative istruzioni del capo dell'esercito (IIMC), in vigore dal 1° luglio 2005. Il materiale fornito in prestito viene fatturato in base all'ordinanza sugli emolumenti del DDPS. In sintesi si può dire che dei 12,2 milioni di franchi di spese globali risultate nel periodo 2005–2007, 10,5 milioni sono stati condonati e 1,5 milioni sono stati fatturati ai richiedenti.

2 OIMC = ordinanza concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio

3 Il numero nettamente superiore di giorni di servizio prestati nel 2005 è riconducibile agli impieghi d'aiuto in seguito alle inondazioni dell'agosto 2005.

2.2 Impieghi all'estero

2.2.1 Impieghi di promovimento della pace

I problemi del mantenimento della pace (peacekeeping) dell'ONU emersi negli anni Novanta del secolo scorso hanno dimostrato che una visione e un approccio integrali sono di importanza centrale per la gestione delle crisi internazionali. In altre parole, la gestione delle crisi deve essere connessa a misure post-conflitto durature, che riuniscano i contributi delle forze armate, della diplomazia e della cooperazione allo sviluppo.

Attualmente in primo piano vi è la problematica degli Stati in fase di disgregazione («failed states»), anche se i contrasti tra superpotenze non sono completamente scomparsi dopo la fine del confronto Est-Ovest. In uno Stato che non riesce più a soddisfare le proprie necessità in materia di sicurezza e protezione, il vuoto che si crea viene subito occupato da gruppi substatali o da attori esterni propensi alla violenza. Queste implosioni di Stati destabilizzano intere regioni.

Durante la legislatura 2004–2007, gli effettivi per impieghi di promovimento della pace sono stati potenziati fino a raggiungere le 280 persone. Oltre agli impieghi principali in Kosovo (SWISSCOY) e in Bosnia e Erzegovina (team di collegamento e di sorveglianza, elemento di trasporto aereo), ora l'esercito conta anche sei osservatori militari impiegati in Nepal. Le Forze aeree hanno rafforzato il loro impegno all'estero mettendo a disposizione a partire dal giugno 2005 due elicotteri da trasporto per la missione EUFOR ALTHEA in Bosnia e Erzegovina. Alla fine del 2007 erano quattro gli elicotteri svizzeri impegnati in impieghi di promovimento della pace.

La Svizzera ha inoltre contribuito al potenziamento delle capacità locali inviando esperti militari in centri d'istruzione (Bosnia e Erzegovina, Ghana). L'invio di singole persone (osservatori militari, operatori per lo sminamento a scopo umanitario) ha potuto essere leggermente aumentato.

	2004	2005	2006	2007
Contingenti (SWISSCOY, ISAF, ALTHEA)	219	234	238	239
Singole persone (osservatori militari, esperti militari, OSCE, NNSC, allenamento alle PSO)	28	26	28	30
Sminamento a scopo umanitario	8	9	10	6
Totale	**255**	**269**	**276**	**275**

Numero medio giornaliero di persone in impieghi di promovimento della pace

I contributi dell'esercito svizzero comprendono anche ulteriori prestazioni quali misure di controllo degli armamenti e di disarmo o contributi alla riforma del settore della sicurezza. Le attività descritte avvengono parallelamente e a complemento delle operazioni militari; fanno parte della cosiddetta «defence diplomacy» e rientrano nell'ambito della cooperazione militare regionale. Quest'ultima concorre, dopo una guerra o una crisi – in stretta collaborazione con i partner civili e militari –, ad

appoggiare le forze armate straniere nel disarmo, nella realizzazione di strutture e istituzioni militari affidabili e nella creazione di capacità proprie di promovimento della pace. La cooperazione militare regionale si è concentrata, negli ultimi anni, sui Balcani occidentali e sul Caucaso, ma attualmente si constata un incremento dell'importanza dell'Africa.

La partecipazione a missioni internazionali consente all'esercito svizzero di raccogliere preziose esperienze operative.

2.2.2 Servizio d'appoggio all'estero

All'inizio del 2005, dopo lo tsunami, l'esercito svizzero ha eseguito un impiego umanitario nel sud-est asiatico. In Indonesia ha appoggiato l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con tre elicotteri Super Puma che sono stati smontati, trasportati sul posto e impiegati per settimane nella regione colpita dalla catastrofe. In Pakistan ha prestato aiuto fornendo materiale dopo il terremoto dell'autunno 2005. Nel 2006 ha fornito materiale sanitario al Libano. Sempre nel 2006, su richiesta del DFAE e sulla scorta di indicazioni relative a un concreto pericolo per l'ambasciata svizzera a Teheran, il DDPS ha impiegato da agosto a novembre un distaccamento di specialisti della protezione delle persone per rafforzare la sicurezza dell'ambasciata e dei suoi dipendenti. Nell'autunno del 2007 l'esercito ha partecipato con tre elicotteri alle operazioni di spegnimento degli incendi di boschi in Grecia. Inoltre, l'esercito ha appoggiato in permanenza l'aiuto umanitario della Confederazione in occasione dell'istruzione di squadre di salvataggio di Stati minacciati da terremoti.

L'esperienza mostra che la preparazione in vista degli impieghi all'estero richiede maggiore attenzione.

Appoggio militare all'aiuto umanitario della Confederazione

Il marcato incremento delle catastrofi naturali e tecnologiche e le relative ripercussioni sull'uomo e sull'ambiente – intensificate ulteriormente dai mutamenti climatici – impongono maggiori sforzi da parte degli Stati nella prevenzione, nella preparazione e nell'aiuto d'urgenza. Nel suo messaggio del 29 novembre 2006 concernente la continuazione dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione, il Consiglio federale si è impegnato a tenere conto di queste circostanze. Anche in futuro ci si attende che l'esercito offra il suo contributo nel quadro dell'aiuto umanitario della Confederazione. Tale contributo comprenderà prioritariamente capacità in materia di genio, salvataggio e servizio sanitario nonché, puntualmente, know-how militare nel campo del salvataggio. I relativi concetti sono in fase di elaborazione con la partecipazione di DFAE/DSC.

2.3 Istruzione

2.3.1 Istruzione nelle formazioni d'addestramento

Il sistema d'istruzione di Esercito XXI è stato introdotto nel 2003 con misure anticipate e attuato interamente a partire dal 2004. Nel complesso si può tracciare un bilancio positivo. L'istruzione di base di reclute e quadri è più mirata. La separazio-

ne della carriera delle reclute e dei quadri si dimostra valida. Anche i rapporti sulle visite delle Delegazioni delle Camere federali attestano che l'istruzione delle reclute è oggi più approfondita. Questo dipende, in parte, dal prolungamento dell'istruzione di base generale e dell'istruzione di base alla funzione (IBG/ IBF) a 13 settimane e, in parte, dall'influsso positivo del più largo impiego di militari professionisti e a contratto temporaneo.

La nuova istruzione dei quadri raccoglie il consenso dei quadri di milizia. L'inizio precoce dell'impegnativo perfezionamento, l'istruzione impartita da quadri professionisti e l'istruzione alla condotta certificata per i quadri subalterni di milizia, riconosciuta nella vita civile, accrescono la motivazione dei futuri ufficiali e sottufficiali. Questa esperienza viene percepita dagli aspiranti quadri come formazione degli adulti conforme al livello. Il corso di formazione di quattro settimane per tutti gli aspiranti ufficiali delle Forze terrestri e delle Forze aeree consente la trasmissione centralizzata di contenuti didattici validi in tutto l'esercito.

Tuttavia, l'aumento dell'attrattiva dell'istruzione per gli aspiranti quadri ha anche il suo prezzo. All'inizio del servizio pratico gli aspiranti non possono più far capo all'esperienza di condotta di cui disponevano i loro predecessori. Mentre in Esercito 95 le difficoltà erano da ricondurre agli obiettivi meno elevati delle scuole reclute, ai corsi di ripetizione a ritmo biennale e all'istruzione di reparto resa difficoltosa dalla carenza di quadri, ora esse sono causate dal fatto che nell'istruzione di base i quadri non passano più attraverso tutti i livelli. Di conseguenza è sempre ancora difficile raggiungere gli obiettivi dell'istruzione di reparto. Perciò, a partire dal 2008 lo stage pratico per futuri capigruppo, quartiermastri e capisezione verrà prolungato con soluzioni strutturate in funzione dell'Arma e orientate alle necessità. La condizione è che l'istruzione specialistica e l'istruzione alla condotta impartita da militari professionisti prosegua, come misura di accompagnamento, anche durante lo stage pratico. In tal modo dovrebbe essere possibile, oltre a un miglioramento dell'istruzione dei singoli quadri, anche realizzare gli obiettivi dell'istruzione di reparto. Questa ottimizzazione tiene pure conto di una rivendicazione formulata dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) nel rapporto intitolato «Realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione» (Raccomandazione 6).

Il modello con tre inizi di scuola reclute mantiene costantemente elevato il carico per il personale professionista. L'ipotesi di un ritorno al modello con due inizi è stata esaminata ma si è rivelata impraticabile, poiché verrebbero a cadere le allettanti possibilità di perfezionamento ininterrotto per i quadri. Poiché la disponibilità di un numero sufficiente di futuri quadri è una questione chiave per l'esercito di milizia, le carriere devono essere strutturate per quanto possibile in maniera compatibile con il sistema di milizia.

Conformemente alla Raccomandazione 7 del citato rapporto della CdG-CN, determinate funzioni, alle quali viene istruito solo un numero esiguo di persone, non saranno più offerte a ogni inizio di scuola reclute se ciò è consentito dall'andamento del servizio nelle scuole reclute.

Nelle Forze terrestri, le due formazioni d'addestramento dei blindati e dell'artiglieria sono state riunite il 1° gennaio 2006 nella nuova Formazione d'addestramento dei blindati/dell'artiglieria. Il 1° gennaio 2008, le formazioni d'addestramento delle trasmissioni/dell'aiuto alla condotta 1 delle Forze terrestri (FOA trm/aiuto cond 1) e dell'aiuto alla condotta delle Forze aeree 34 (FOA aiuto cond FA 34) sono state riunite nella Formazione d'addestramento dell'aiuto alla condotta 30 (FOA aiuto

cond 30) allo scopo di realizzare risparmi sul personale e sulle spese. Questa nuova formazione d'addestramento sarà subordinata alle Forze aeree.

2.3.2 Istruzione nei corsi di ripetizione

L'introduzione del ritmo biennale per i corsi di ripetizione (CR) aveva provocato, tra il 1995 e il 2003, un calo del livello dell'istruzione delle formazioni. Con Esercito XXI si è pertanto ritornati ai corsi di ripetizione annuali. Anche il grado di standardizzazione più pronunciato dell'istruzione (tipi di CR) contribuisce al miglioramento di quest'ultima. Pure nei corsi di ripetizione, l'esperienza pratica ridotta dei giovani quadri di milizia si ripercuote negativamente; le misure avviate (stage pratici, cfr. sopra) apportano tuttavia un miglioramento.

L'introduzione di nuovo materiale, il relativo addestramento e gli impieghi (impieghi sussidiari di sicurezza, aiuto in caso di catastrofe) rappresentano un peso per le formazioni. Pur contribuendo spesso a motivare la truppa, gli impieghi impediscono però a medio termine il raggiungimento degli obiettivi dell'istruzione di reparto fino a livello dei corpi di truppa per i compiti tradizionali. Anche sotto questo aspetto è stato realizzato un miglioramento affidando più frequentemente gli impieghi sussidiari a formazioni di militari di professione e in ferma continuata. Questo consentirà, a lungo termine, di raggiungere gli obiettivi dell'istruzione di reparto. In avvenire, la verifica si svolgerà maggiormente con esercitazioni di truppa a effettivi completi, proseguendo sul cammino imboccato con l'esercitazione di truppa a effettivi completi denominata ZEUS. L'esercitazione ZEUS è servita a verificare l'esecuzione del compito di sicurezza del territorio fino al livello tattico inferiore e ha permesso di acquisire, nel campo della condotta dell'impiego, insegnamenti preziosi che confluiranno anche nell'istruzione dei quadri di tutti i livelli.

2.3.3 Istruzione superiore dei quadri

L'apprendimento del processo decisionale militare in diverse situazioni, in condizioni di urgenza e di difficoltà, è il tema centrale dell'Istruzione superiore dei quadri dell'esercito (ISQ). Tra i partecipanti ai corsi di formazione, il 90 per cento sono militari, l'8 per cento è rappresentato da personale della protezione della popolazione e il 2 per cento da persone provenienti dall'economia privata. Ogni anno 4000 persone concludono con successo i corsi. L'ISQ lavora a stretto contatto con partner svizzeri ed esteri. I controlli di qualità periodicamente effettuati indicano che l'istruzione impartita nell'ambito dell'ISQ soddisfa i requisiti in tutti gli ambiti.

I capi militari e civili devono riconoscere l'utilità di un'istruzione militare alla condotta per la loro organizzazione. Per fornire all'economia una dimostrazione di prima mano di tale utilità, vengono organizzate regolarmente manifestazioni con rappresentanti del settore. Da tre anni l'ISQ si sviluppa sistematicamente secondo il «Business Excellence Modell» della Fondazione europea per la gestione della qualità.

Per rendere più attrattivo il perfezionamento dei quadri militari, l'ISQ aspira al riconoscimento dell'istruzione militare alla condotta come esperienza in materia di condotta applicabile nella vita civile e computabile in un curricolo di studi superiori. Un primo passo è stato compiuto sottoscrivendo appositi accordi con la Scuola

superiore di tecnica ed economia di Coira e la Scuola superiore di economia di Lucerna. In futuro, l'istruzione militare alla condotta presso la Scuola di stato maggiore generale verrà riconosciuta come modulo «Prassi in materia di condotta» per un curricolo di studi superiori. Concretamente, la Scuola superiore di tecnica ed economia di Coira offre ai diplomati della Scuola di stato maggiore generale promossi dal 1995 in poi l'opportunità di assolvere un Executive MBA e accredita loro da 24 a 36 crediti (secondo l'ECTS[4]) e una riduzione corrispondente delle tasse scolastiche. La Scuola superiore di economia di Lucerna conteggia ai quadri militari a partire dal grado di capitano fino a 11 crediti, ciò che per lo studente si traduce in un risparmio di tempo e denaro fino al 18 per cento. L'ISQ ha sottoscritto con l'Università di Lucerna un primo accordo di massima e si spera che grazie a simili misure si possano assicurare gli effettivi occorrenti, soprattutto a livello degli aiuti di comando degli stati maggiori dei battaglioni, delle brigate e delle regioni territoriali.

2.3.4 Istruzione negli stati maggiori

Nel periodo 2004–2007 gli stati maggiori a livello di esercito e di Grandi Unità (regioni territoriali, brigate) hanno partecipato almeno una volta a un addestramento nell'ambito di un'esercitazione. Le esperienze sono state senz'altro positive; sono stati tratti importanti insegnamenti, che in parte hanno già potuto essere messi in pratica.

L'esercitazione ORYX era destinata all'addestramento dello Stato maggiore di condotta dell'esercito. È stata giudicata positiva e necessaria e ha consentito allo Stato maggiore dell'esercito di fare progressi significativi sul piano delle proprie competenze specialistiche e metodiche. Tuttavia, sono state individuate anche diverse lacune in materia di tecnica del lavoro di stato maggiore, eliminate nell'ambito del processo di elaborazione successiva. L'esercitazione quadro di stato maggiore denominata STABILO, svoltasi nell'autunno 2007, è servita a verificare l'applicazione di questi insegnamenti.

L'esercitazione di stato maggiore denominata MIKADO DUE era destinata a esaminare l'interazione tra lo stato maggiore della regione territoriale 2 e gli stati maggiori di collegamento dei Cantoni interessati. Secondo lo scenario dell'esercitazione, i Cantoni, pur continuando a essere operativi, chiedevano tuttavia al Consiglio federale di far intervenire le truppe, in quanto i loro corpi di polizia erano oberati. Lo stato maggiore della regione territoriale doveva dunque pianificare impieghi che comprendevano sia la protezione di settori di confine, settori chiave e infrastrutture strategiche sia la protezione dello spazio aereo. L'esercitazione ha evidenziato che le truppe che prestano il loro servizio ordinario nel corso dell'anno, durante l'esecuzione di impieghi di sicurezza del territorio di vasta portata sono rapidamente esaurite quando si tratta di far fronte a carichi di lavoro importanti, così che in simili situazioni possono diventare rapidamente necessarie chiamate in servizio supplementari.

4 ECTS = Sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (European Credit Transfer System). Il sistema ECTS serve a garantire che le prestazioni degli studenti nelle università dello spazio accademico europeo siano confrontabili – e computabili in caso di passaggio, anche transfrontaliero, da un'università all'altra – grazie a un sistema basato sull'assegnazione di crediti (*credit points*), ossia unità di conteggio, che si acquisiscono superando le prove previste nell'ambito del curricolo di studi.

L'esercitazione SPAGAT doveva servire a verificare senza preavviso la disponibilità degli stati maggiori delle regioni territoriali durante un fine settimana e i contatti con gli stati maggiori di collegamento cantonali. L'esercitazione ha evidenziato che la disponibilità degli ufficiali di milizia per servizi non pianificati in precedenza non è più sufficiente a causa dei loro impegni civili[5].

Con l'esercitazione denominata SIEGFRIED è stata creata un'esercitazione standard per addestrare sul simulatore di condotta di Kriens gli stati maggiori di brigata delle Forze terrestri agli impieghi di sicurezza del territorio.

Inoltre, nell'autunno del 2005, nel quadro dell'esercitazione ACAPO, il capo del DDPS ha voluto far verificare la capacità di reazione dello Stato maggiore di condotta dell'esercito e la disponibilità della truppa sulla base di uno scenario concreto e senza preavviso. Il capo del DDPS ha l'intenzione di fare eseguire un'esercitazione analoga nel 2008.

2.3.5 Cooperazione internazionale in materia d'istruzione

La cooperazione in materia d'istruzione è intesa a permettere all'esercito di sviluppare ed esercitare capacità e tecniche che in Svizzera non possono essere addestrate in misura sufficiente per mancanza di possibilità (terreno, sicurezza) o che, per loro natura, devono svolgersi in un contesto multilaterale (gestione delle crisi, promovimento della pace). Ogni anno circa 1000 militari, perlopiù ufficiali di professione o collaboratori dell'Amministrazione, partecipano all'estero a corsi di formazione, esercitazioni o colloqui specialistici. Circa un terzo di loro frequenta corsi nell'ambito del Partenariato per la pace (PPP). La cooperazione *bi*laterale in materia d'istruzione è focalizzata sui nostri Stati limitrofi e sui partner scandinavi (Svezia, Finlandia, Norvegia). In alcuni settori e per gli invii comandati a lungo termine in diversi istituti di formazione, la Svizzera coopera anche con altri Stati (per es. con gli USA, la Gran Bretagna, il Belgio). A livello *multi*laterale, i militari vengono istruiti nell'ambito di circa 250 programmi d'istruzione del Partenariato per la pace (PPP), i quali comprendono l'istruzione di stato maggiore e degli specialisti, le esercitazioni e la partecipazione a gruppi di lavoro. In tal modo viene migliorata l'interoperabilità dell'esercito.

Come esempi di cooperazione internazionale in materia d'istruzione vanno menzionate le esercitazioni quadro di stato maggiore VIKING, che si svolgono in genere ogni due anni. VIKING 05 aveva per tema un'operazione di promovimento della pace condotta dalla NATO in virtù di un mandato dell'ONU. L'esercitazione è stata diretta a partire dalla Svezia dal 5 al 16 dicembre 2005. L'ISQ ha ospitato a Lucerna uno stato maggiore di brigata internazionale con gli stati maggiori dei battaglioni subordinati ed era responsabile della messa a disposizione dell'infrastruttura e del personale nonché del corretto svolgimento di VIKING 05. La Svizzera ha partecipato con circa 100 ufficiali e sottufficiali dell'ISQ, delle Forze terrestri, delle Forze aeree, del quartiere generale di Berna e dello stato maggiore della brigata di fanteria 4; anche ufficiali di milizia hanno nuovamente avuto la possibilità di partecipare a un'esercitazione di questo tipo. La prossima esercitazione si svolgerà, eccezional-

[5] Questa è anche una delle ragioni per cui, nelle attuali condizioni quadro, occorre considerare come non idonea al raggiungimento dell'obiettivo la proposta ricorrente di ricostituire formazioni d'allarme (formazioni di milizia).

mente, soltanto nel 2008, ancora una volta con la partecipazione di ufficiali di milizia[6]. Grazie alla partecipazione a queste esercitazioni, possono essere acquisite ad alto livello esperienze preziose nel campo dell'interoperabilità internazionale e effettuati confronti con il proprio livello d'istruzione. In simili casi l'esercito svizzero può approfittare, con un onere comparativamente modesto, di un'istruzione di stato maggiore realistica.

3 Compiti dell'esercito

Questo capitolo tratta della possibile evoluzione dei compiti dell'esercito, con particolare attenzione all'attuazione della FS 08/11.

3.1 Sicurezza del territorio e difesa

All'esercito sono assegnati tre compiti: la sicurezza e la difesa del territorio, l'appoggio alle autorità civili quando i mezzi civili non sono più sufficienti e il promovimento della pace.

Un'operazione di sicurezza del territorio deve avere un effetto stabilizzante e serve a far fronte a una situazione di crisi prevedibile o acuta per il Paese e i suoi abitanti; l'operazione ha per obiettivo il ritorno alla situazione normale. Si tratta di garantire e rafforzare la sicurezza della popolazione e di salvaguardare il funzionamento e la capacità di agire della Confederazione e dei Cantoni. La sicurezza del territorio può comprendere il controllo dello spazio aereo, la protezione di persone, opere e settori, ampie zone del terreno o trasversali. Nell'ambito di una controconcentrazione può anche comprendere la dimostrazione delle nostre capacità di difesa contro un'aggressione militare diretta contro la Svizzera.

Gamma degli impieghi dell'esercito

6 28 ufficiali dello stato maggiore della brigata di fanteria 4, ai quali si aggiungeranno ufficiali superiori svizzeri e stranieri, formeranno lo stato maggiore (compreso il comandante e il sostituto capo di stato maggiore) della 1ª brigata multinazionale e parteciperanno a Lucerna all'esercitazione VIKING 08. Lo stato maggiore della brigata di fanteria 4 si è preparato, tra l'altro, nell'ambito di un'istruzione speciale basata sull'esercitazione VIKING 05.

Le operazioni di difesa servono a impedire a un aggressore militarmente organizzato di raggiungere i propri obiettivi strategico-operativi. Attualmente tali operazioni si svolgono secondo il principio della difesa dinamica del territorio. La difesa dinamica del territorio è condotta attivamente dalle Forze terrestri e dalle Forze aeree sfruttando il settore delle operazioni in tutta la sua profondità e basandosi (al suolo) su una combinazione delle tre forme di combattimento «attacco», «difesa» e «ritardamento».

La capacità in materia di difesa comprende l'insieme delle capacità per respingere un'aggressione militare. Poiché a medio termine una minaccia di tipo convenzionale contro la Svizzera è poco probabile, è possibile accettare un ridimensionamento dei mezzi di difesa contro un attacco nei confronti del nostro Paese e concentrarsi sul mantenimento della competenza in materia di difesa, che è la base per un potenziamento di cui potremmo aver bisogno in caso di marcata evoluzione negativa del nostro contesto.

3.2 Fase di sviluppo 2008/11 e relativa attuazione

3.2.1 Cause ed effetti della fase di sviluppo

L'11 maggio 2005 il Consiglio federale ha deciso, sulla base dell'analisi della minaccia in materia di politica di sicurezza e degli obiettivi di risparmio imposti all'esercito, di potenziare la fanteria, che sarebbe la prima a intervenire in caso di impieghi di protezione e di sicurezza. Quale contropartita, occorreva ridimensionare i mezzi finalizzati primariamente alla difesa contro un'aggressione militare, salvaguardando e sviluppando tuttavia nel contempo la relativa competenza. Questi propositi sarebbero realizzati con la FS 08/11. Tale fase è anche una delle conseguenze dei programmi di risparmio. Segnatamente i due programmi di sgravio 2003 e 2004 hanno indirettamente modificato le condizioni quadro per l'esercito e ne hanno ridotto i limiti finanziari di circa mezzo miliardo di franchi annui (i compiti e l'effettivo dell'esercito sono però rimasti invariati). Un'ulteriore ragion d'essere della FS 08/11 risiede nella problematica degli effettivi di Esercito XXI: a partire dal 2015 circa, a causa del calo del potenziale di reclutamento connesso all'evoluzione demografica, Esercito XXI nella configurazione attuale (stato: 2006) non è più alimentabile.

Il 3 ottobre 2006 la revisione dell'ordinanza sull'organizzazione dell'esercito, presupposto giuridico della FS 08/11, è stata bocciata a chiara maggioranza dal Consiglio nazionale. L'8 marzo 2007 il Consiglio degli Stati ha invece accolto la revisione, dopo che il Consiglio federale aveva prospettato la possibilità di ritornare sui propri passi riguardo alla decisione di ridurre il numero delle formazioni di blindati. Il 22 giugno 2007, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno entrambi approvato il disegno in votazione finale.

Con la FS 08/11 gli stati maggiori di brigata delle Forze terrestri passano da nove a otto e i battaglioni di blindati da otto a sei – invece della prevista riduzione a soli quattro battaglioni. Si riduce anche il numero di formazioni dell'artiglieria e della difesa contraerea, mentre aumenta il numero di battaglioni della fanteria, d'aiuto in caso di catastrofe e del genio e quello dei battaglioni/gruppi dell'aiuto alla condotta. Complessivamente, il numero di battaglioni/gruppi dell'esercito scende da 134 a 128.

I sei battaglioni d'aiuto in caso di catastrofe sono ora subordinati alle regioni territoriali, che di regola erano già responsabili del loro impiego. Questo cambiamento è anche una conseguenza degli insegnamenti tratti dall'impiego dell'esercito in occasione delle inondazioni dell'agosto 2005.

Dal punto di vista degli effettivi, per ora è possibile sopprimere soltanto due battaglioni di blindati. A lungo termine, tuttavia, vista l'evoluzione demografica, non è certo che questo sia sufficiente.

3.2.2 Costituzionalità della fase di sviluppo

Nel quadro del dibattito parlamentare sulla FS 08/11, il DDPS ha commissionato una perizia giuridica (Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Dr. iur. Philipp Häsler, Verfassungsmässigkeit des Entwicklungsschrittes 2008/11, Universität Bern, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für öffentliches Recht, 26 febbraio 2007, *non pubblicata in italiano*) per verificare la costituzionalità di detta fase di sviluppo. La perizia risponde in senso affermativo alla pertinente domanda. Certo, all'articolo 58 la Costituzione federale (Cost.) contempla missioni vincolanti per l'esercito, ma non dà alcuna indicazione concreta sulle modalità con le quali dev'essere realizzato il mandato costituzionale della «difesa nazionale». Partendo da una concezione della nozione di difesa che non può dipendere di volta in volta dalla minaccia specifica, la norma costituzionale aperta rappresentata dall'articolo 58 Cost. consente l'adeguamento dell'esercito al mutamento della minaccia. Su questa base, la perizia propone la seguente definizione: «La difesa è il ricorso o la minaccia del ricorso alla forza militare per contrastare tempestivamente una minaccia violenta di portata strategica». Fondandosi su tali considerazioni, la sicurezza del territorio può essere inquadrata nella nozione costituzionale di difesa, senza tuttavia coprirla integralmente, poiché si tratta parimenti di compiti militari per gestire la violenza di portata strategica.

Relativamente alla questione del potenziamento, la perizia sottolinea che una riduzione dei mezzi orientati alla difesa da un attacco militare contro la Svizzera connessa al concetto di un futuro potenziamento è ammissibile sotto il profilo del diritto costituzionale. Certo, per motivi di diritto costituzionale occorre rimanere fedeli all'obiettivo della difesa da un attacco militare, ma da ciò non è possibile dedurre né un livello di capacità minimo per un determinato compito né una necessità per l'esercito di essere immediatamente pronto alla difesa. Al riguardo, la perizia deduce tre linee direttrici: l'analisi corrente della minaccia, la disponibilità dei mezzi per la difesa conformemente ai tempi di preallarme e la capacità d'impiegare efficacemente i mezzi (concretizzata con le nozioni di «dottrina», «struttura di condotta» e «istruzione»). In tempo di pace, il mandato costituzionale relativo alla «difesa» è adempiuto quando è intrapreso tutto ciò che è necessario per poter contrastare tempestivamente con l'esercito la violenza di portata strategica. Il potenziamento non può quindi nemmeno essere ridotto allo scenario di un attacco militare. Esso è applicabile a ogni compito militare e contro ogni forma di minaccia di portata strategica. In tale contesto occorre prestare attenzione affinché le decisioni attuali non rendano impossibile, oppure rendano eccessivamente difficoltoso, un futuro potenziamento.

3.2.3 Attuazione della fase di sviluppo

L'attuazione avverrà gradualmente a partire dal 2008. Lo scaglionamento è dettato dalle ragioni seguenti:

1. durante l'attuazione della FS 08/11, e in special modo durante l'EURO 08, l'esercito deve continuare a fornire le prestazioni richieste;
2. la fase di sviluppo deve essere attuata compatibilmente con il principio di milizia. In particolare si rinuncia a riaddestrare i militari di formazioni da sopprimere;
3. infine, per gli stati maggiori e le truppe si tratta di riuscire a portare a termine l'introduzione di nuovi sistemi (sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri, mantenimento del valore dei carri armati Leopard ecc.).

Sulla base dei piani d'attuazione, entro la fine del 2007 è stato possibile effettuare tutti i preparativi occorrenti per la realizzazione graduale della fase di sviluppo. In sostanza si trattava di:

1. definire il fabbisogno di nuovo personale (nuovi ufficiali inclusi) per il registro dei contingenti 2008, sul quale si basano le scuole reclute del 2009;
2. elaborare i piani per l'attuazione nell'ambito del materiale, tanto per l'impiego quanto per l'istruzione;
3. approntare le basi per l'impiego e l'istruzione.

Nei prossimi anni, le tappe fondamentali da percorrere nell'attuazione della FS 08/11 risultano essere le seguenti (estratto limitato ai corpi di truppa e agli stati maggiori attivi):

2008 Per il 1° gennaio 2008, costituzione dei due battaglioni supplementari di aiuto in caso di catastrofe (bat acc) basandosi sui bat acc ad hoc OVEST e EST.

Per il 1° luglio 2008, costituzione di un nuovo battaglione di fanteria e di uno di fanteria di montagna.

2009 Per il 1° gennaio 2009, costituzione di un nuovo battaglione di fanteria di montagna e di uno del genio.

A quel momento sarà realizzata anche la ristrutturazione della difesa contraerea e i gruppi di difesa contraerea saranno ridotti da 15 a 9.

2010 Per il 1° gennaio 2010, costituzione del quarto dei nuovi battaglioni di fanteria; alla medesima data, passaggio di tutti i battaglioni di fanteria all'articolazione secondo la FS 08/11.

2011 Per il 1° gennaio 2011, soppressione dello stato maggiore della brigata di fanteria 4; inoltre, passaggio di tutti gli stati maggiori delle brigate delle Forze terrestri e degli stati maggiori delle regioni territoriali all'articolazione secondo la FS 08/11.

Saranno pure realizzate le previste conversioni o riduzioni delle truppe blindate e dell'artiglieria.

3.3 Appoggio alle autorità civili

3.3.1 Costituzionalità degli impieghi dell'esercito nell'ambito della sicurezza interna

Con il proprio postulato 07.3550 «*Esercito e sicurezza interna. Costituzionalità*», la CPS-CN ha chiesto che fosse verificata la costituzionalità degli impieghi dell'esercito nell'ambito dei compiti ordinari di sicurezza interna. Il Consiglio federale ha accolto il postulato ed è stato convenuto che la verifica sarebbe stata integrata nel presente rapporto.

L'impiego dell'esercito in appoggio alle autorità civili è fondato sull'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.), il quale enumera i compiti dell'esercito. Detta disposizione ha il tenore seguente:

[2] L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione. Sostiene l'autorità civile nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti.

Il citato articolo costituzionale si ispira all'analoga descrizione della missione dell'esercito che figura nell'articolo 1 della legge militare (LM; RS *510.10*) sin dal 1995, anno in cui detta missione fu definita a livello di legge. La norma costituzionale va quindi interpretata anche alla luce dei materiali preparatori relativi alla LM.

Il compito di appoggio comprende due elementi:

anzitutto, l'esercito può essere impiegato per respingere gravi minacce per la sicurezza interna. Nel presente contesto, la nozione di sicurezza interna comprende la garanzia della convivenza pacifica, la protezione delle istituzioni statali e la protezione della collettività dai pericoli naturali. La minaccia per la sicurezza interna deve essere grave, come ad esempio in caso di situazioni analoghe a una guerra civile tanto estese da toccare lo Stato nel suo insieme (Wiegandt, Der Einsatz der Armee, tesi Zurigo 1999, pag. 78 seg.). Al riguardo, come genere d'impiego è previsto il servizio d'ordine, che viene prestato come servizio attivo.

In secondo luogo, un simile impiego può essere prestato per gestire altre situazioni straordinarie. Nel messaggio concernente la legge militare, con ciò si intende prima di tutto l'aiuto in caso di pericoli esistenziali che minacciano le basi vitali (catastrofi). Tuttavia, la legge precisa che l'aiuto può anche consistere ad esempio in un rafforzamento della polizia aerea, in compiti di guardia svolti in occasione di conferenze internazionali organizzate in Svizzera o in compiti di guardia e assistenza in caso di situazioni straordinarie nel settore delle migrazioni (Messaggio dell'8 settembre 1993 a sostegno della legge federale sull'esercito e l'amministrazione militare e del decreto federale sull'organizzazione dell'esercito; FF *1993* IV 20 seg.). Questi impieghi vengono prestati in servizio d'appoggio.

Deve sempre trattarsi di compiti che rientrano nell'interesse pubblico e che rivestono un'importanza nazionale. Un impiego dell'esercito, inoltre, entra in considerazione soltanto se i mezzi a disposizione delle autorità civili non sono sufficienti per adempiere il compito e soltanto dietro specifica richiesta delle competenti autorità civili (Meyer, St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, Rz 10). Questo principio, detto di sussidiarietà, è consacrato all'articolo 67 LM.

Il DDPS ha disposto la verifica della questione della costituzionalità e della legalità dei cosiddetti impieghi permanenti nell'ambito della sicurezza interna. La questione

si è posta soprattutto in rapporto alla decisione, adottata dal Parlamento nel 1999, di affidare il compito di proteggere le rappresentanze straniere ai militari. In seguito tali impieghi furono più volte ripetuti o prorogati. Nell'autunno 2003 il professor René Rhinow presentò due perizie sull'argomento. Nell'ambito delle proprie riflessioni, il professor Rhinow si espresse anche in merito al principio di sussidiarietà. Per l'ammissibilità di un impiego nel quadro del servizio d'appoggio, tale criterio esige che le risorse civili non siano sufficienti.

Il perito afferma che la facoltà di definire dove si situa il limite al di là del quale le risorse si reputano insufficienti e si rende necessario un impiego sussidiario dell'esercito appartiene in larga misura agli organi civili, i quali godono a tale riguardo di un ampio margine d'apprezzamento e di manovra. La responsabilità di Confederazione e Cantoni per la sicurezza interna, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione federale, vincola gli enti responsabili ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, ma non oltre. Il perito constata dunque altresì che la scarsa disponibilità politica a predisporre gli strumenti civili corrispondenti, in particolare strumenti di polizia, rende tanto più inesorabile un intervento dell'esercito. Infatti, al di sopra della gerarchia delle risorse impiegate regna il principio costituzionale secondo cui le richieste in materia di sicurezza devono essere soddisfatte con le risorse statali a disposizione (art. 57 Cost.) e in virtù del quale gli eventuali conflitti di competenza non devono creare «lacune nella sicurezza». La durata di un impiego dell'esercito non è quindi determinante per la sua ammissibilità dal punto di vista della costituzionalità e della legalità (cfr. anche Rhinow, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: Thomas Sutter-Somm et al., Risiko und Recht, Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, pag. 374 segg.).

3.3.2 Appoggio alle autorità civili. Prospettiva

Con decreto federale del 5 ottobre 2004, gli impieghi dell'esercito in servizio d'appoggio per la protezione delle rappresentanze straniere e delle sedi tutelate dal diritto internazionale pubblico (AMBA CENTRO), per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (impiego LITHOS) e in appoggio al Servizio federale di sicurezza e all'Ufficio federale dell'aviazione civile per la sicurezza nel traffico aereo civile (impiego TIGER/FOX) sono stati autorizzati fino al termine della legislatura, ossia al 2007. Nel messaggio del 30 maggio 2007 all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale propone, sulla base delle richieste presentate il 2 maggio 2007 dal gruppo di lavoro GIP (per la collaborazione intercantonale di polizia in caso di avvenimenti straordinari) e il 17 aprile 2007 dal Dipartimento federale delle finanze, che il servizio d'appoggio a favore delle autorità civili venga proseguito, ma in un'entità minore e con una riorganizzazione del settore della protezione delle ambasciate.

Mentre sugli impieghi LITHOS e TIGER/FOX dopo l'adozione del decreto federale del 5 ottobre 2004 è regnato un ampio consenso, l'impiego AMBA CENTRO ha sempre sollevato discussioni. Oltre al dibattito di fondo sul ruolo dell'esercito nel settore della sicurezza interna, le critiche riguardavano soprattutto l'impiego di formazioni in corso di ripetizione.

Per chiarire le questioni di coordinamento relative alle principali interfacce tra polizia ed esercito rispettando le basi legali e le competenze vigenti, nell'estate 2005 il DDPS e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di

giustizia e polizia (CCDGP) hanno deciso di creare una piattaforma di discussione comune (piattaforma CCDGP-DDPS, dal gennaio 2007 piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP).

La piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP, insieme al DFAE, al DFGP e alle città e ai Cantoni direttamente interessati, ha discusso e valutato diverse varianti, riunite sotto il concetto di «protezione delle ambasciate a partire dal 2008». Su questa base è poi seguita una serie di colloqui – con la CCDGP, con il capo del DDPS e con i consiglieri di Stato e i municipali responsabili di Berna, Ginevra e Zurigo –, dai quali è emerso un orientamento comune. Nella sessione invernale 2007, il Parlamento ha approvato la proroga fino al 2012 degli impieghi in servizio d'appoggio AMBA CENTRO, TIGER/FOX e LITHOS.

Impiego dell'esercito nell'ambito della guardia alle ambasciate (AMBA CENTRO)

Per quanto possibile, non saranno più impiegate truppe in corso di ripetizione per proteggere le rappresentanze straniere e le sedi protette dal diritto internazionale pubblico, e di principio si farà capo all'esercito soltanto per quanto necessario all'istruzione dei militari di milizia, in modo da avere la garanzia che l'esercito, in caso di situazioni straordinarie, possa intervenire tempestivamente e con competenza in appoggio alle autorità civili nell'ambito di un impiego sussidiario.

La definizione del bisogno di protezione e dell'entità delle forze civili e militari si fonda sull'analisi della minaccia stilata dal Servizio federale di sicurezza (SFS). In stretta collaborazione con i competenti organi di polizia e con il coinvolgimento della Sicurezza militare e del SFS, il gruppo di specialisti della piattaforma CCDGP-DDPS-DFGP ha analizzato l'entità delle forze nel settore della guardia alle ambasciate, giungendo alle seguenti conclusioni:

1. a causa della situazione di pericolo, una rinuncia di principio a elementi statici non è possibile né a Ginevra né a Berna, sempre che si intenda mantenere l'attuale livello di protezione;
2. una riduzione del personale è possibile se si rinuncia alle «postazioni doppie» dell'esercito; l'attuale livello di sicurezza può essere mantenuto se nelle postazioni singole si impiegano esclusivamente membri della Sicurezza militare.

Conseguentemente, gli attuali compiti (statici/mobili) possono essere assunti da 206 agenti civili addetti alla protezione delle ambasciate e 125 membri della Sicurezza militare.

Impiego dell'esercito per il rafforzamento del Corpo delle guardie di confine (LITHOS)

Tutte le prestazioni dell'esercito a favore del Corpo delle guardie di confine (Cgcf) si basano su un accordo quadro concluso tra il DDPS e il DFF. Oltre al rafforzamento del Cgcf con membri della Sicurezza militare, si tratta di impiegare droni ed elicotteri Super Puma equipaggiati di telecamere a luce diurna o a immagine termica per la sorveglianza aerea delle zone di confine e per trasporti aerei. L'accordo quadro e i relativi accordi sulle prestazioni sono scaduti il 31 dicembre 2007. In una lettera del 17 aprile 2007, il capo del DFF ha chiesto al capo del DDPS di prorogare l'accordo quadro e di continuare ad appoggiare il Cgcf nell'ambito di LITHOS con un minimo di 100 membri della Sicurezza militare, accennando contemporaneamen-

te alla necessità di poter contare su altri 100 membri della Sicurezza militare durante l'EURO 08.

Impiego dell'esercito a favore della sicurezza nel traffico aereo civile (TIGER/FOX)

Nell'inverno 2005, la CCDGP e la Confederazione (rappresentata dal DFGP) hanno concluso un accordo concernente gli addetti alla sicurezza del traffico aereo. Nell'accordo, la CCDGP si impegnava a provvedere affinché i corpi di polizia dei Cantoni e delle città mettessero annualmente a disposizione della Confederazione un numero minimo di agenti di polizia. Ciò nonostante, sussiste ancora un deficit di circa 20 unità di personale. La differenza sarà ancora compensata impiegando agenti del Cgcf e membri della Sicurezza militare. Si tratta ora, con il relativo decreto federale, di prevedere per gli impieghi TIGER e FOX risorse corrispondenti a un massimo di 20 membri della Sicurezza militare.

Durata ed entità dell'impiego dell'esercito

La prevista riorganizzazione della protezione delle ambasciate, richiesta dai Cantoni, dovrebbe essere operativa soltanto a partire dal 2010, al termine di un periodo transitorio di due anni. Poiché risulta ragionevole prevedere una fase di valutazione di tre anni, l'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a favore di AMBA CENTRO, LITHOS e TIGER/FOX continuerà fino al 31 dicembre 2012.

Sinora l'impiego di personale dell'esercito era così limitato: per AMBA CENTRO 800 militari al massimo, per LITHOS 200 membri della Sicurezza militare al massimo e per TIGER/FOX 90 membri della Sicurezza militare al massimo.

Ora saranno introdotti i seguenti limiti: per AMBA CENTRO 125 militari al massimo (di preferenza membri della Sicurezza militare), dopo un periodo transitorio con un impiego di 600 militari al massimo[7]; per LITHOS 100 militari al massimo, di preferenza membri della Sicurezza militare; durante l'UEFA EURO 2008 200 membri della Sicurezza militare al massimo; per TIGER/FOX 20 membri della Sicurezza militare al massimo. L'effettivo massimo di personale militare sinora impiegato scenderà quindi dagli attuali 1090 militari a 245.

Contemporaneamente, i corpi di polizia di Cantoni e città potenzieranno l'effettivo di agenti civili addetti alla protezione delle ambasciate, portandolo da 120 a 206 agenti entro il 2012.

Ripercussioni finanziarie

Il DDPS potrebbe risparmiare annualmente 4 milioni sulle spese per l'appoggio alle autorità civili nell'ambito della protezione delle ambasciate, il rafforzamento del Cgcf e le misure di sicurezza a favore del traffico aereo. Per contro, l'indennità dovuta dalla Confederazione – a causa dell'aumento da 120 a 206 del numero di addetti civili alla protezione delle ambasciate e dell'aumento dall'80 al 90 % della quota a carico della Confederazione – salirà da circa 10 a 22 milioni di franchi l'anno.

Il 30 maggio 2007 il DDPS e il DFGP hanno chiesto che la competenza a livello federale per il sostegno finanziario alle autorità civili nell'ambito della protezione

7 I militari in corso di ripetizione saranno impiegati per la guardia alle ambasciate soltanto in caso d'urgenza.

delle rappresentanze straniere fosse conferita al DDPS. In tal modo sarà risolta anche la questione della futura competenza finanziaria per il rimborso ai Cantoni delle spese incorse per la protezione delle ambasciate.

3.4 Promovimento della pace

Il promovimento della pace può essere suddiviso in due categorie principali: promovimento civile e promovimento militare. Il DDPS è attivo anche nell'ambito del promovimento civile della pace: insieme al DFAE sostiene i tre Centri ginevrini e il Centro di ricerca sulla politica di sicurezza del Politecnico di Zurigo. Il contributo finanziario corrispondente viene sollecitato ogni quattro anni sulla base di un credito quadro (07.023 Messaggio del 28 febbraio 2007 concernente un credito quadro per il proseguimento del sostegno ai tre Centri ginevrini e ad attività di politica di sicurezza affini) e non è oggetto del presente rapporto. Nel seguito tratteremo esclusivamente del promovimento militare della pace.

3.4.1 Sviluppi internazionali nel campo del promovimento militare della pace

Gli impieghi di promovimento militare e civile della pace sono destinati, in molti Stati e regioni, a contrastare il processo di sgretolamento dell'ordine costituito, divenuto particolarmente impetuoso dopo la fine della guerra fredda. La domanda di forze operative è drasticamente aumentata e potrebbe aumentare ulteriormente. La costruzione dello Stato, o la prevenzione del suo sgretolamento, richiede un'ampia gamma di misure. Pertanto, il promovimento della pace non è soltanto un tema nell'ambito delle strategie militari, ma anche delle strategie di politica dello sviluppo e di politica estera.

Riguardo agli impieghi militari, le esperienze maturate negli ultimi 15 anni hanno evidenziato quanto segue:

- la gestione dei conflitti armati è sempre un processo a lunghissimo termine. L'intervento militare nell'ambito di un conflitto armato, o la presenza militare in una situazione di post-conflitto, può porre fine al ricorso alla violenza e impedire che essa si riaccenda, ma questo non significa ancora che esiste una soluzione politica al conflitto o che l'ordine è stato ripristinato. Questi obiettivi sono comunque raggiungibili soltanto a lungo termine e presuppongono la volontà di riconciliarsi con i propri avversari, di accettare il compromesso, di assumersi in comune responsabilità statali. Gli esempi di casi in cui si è riusciti a ricostruire un ordinamento statale efficiente sono ancora rari. In tali circostanze, la presenza militare diventa in molti casi un compito permanente.
- Gli impieghi incontrano una resistenza crescente, soprattutto in situazioni di conflitto in Stati islamici.
- Gli impieghi si fanno di conseguenza più «robusti», in quanto devono assolvere simultaneamente diverse funzioni, dal mantenimento della pace all'imposizione della pace, fino alla lotta contro gruppi di insorti.

Occorre ricordare che le situazioni in cui si è confrontati con crimini contro l'umanità o genocidi, oppure nelle quali è in gioco la pura e semplice sopravvivenza di centinaia di migliaia di profughi indifesi, sono inaccettabili e richiedono provvedimenti.

3.4.2 La partecipazione della Svizzera a operazioni di promovimento militare della pace

La fornitura di contributi a favore del promovimento della pace nel contesto internazionale è uno dei tre compiti dell'esercito definiti nella legge militare. Attualmente sono in servizio all'estero circa 270 militari. Con la mozione 07.3270, le Camere federali hanno chiesto il raddoppio entro il 2010 delle capacità per impieghi dell'esercito all'estero.

La Svizzera svolge impieghi all'estero soltanto nei casi in cui sono adempiute le seguenti condizioni:

rigoroso rispetto della neutralità; esistenza di un mandato dell'ONU o dell'OSCE; l'impegno svizzero non comporta la partecipazione a operazioni di combattimento; il personale è impiegato su base volontaria; pieno rispetto della libertà decisionale per quanto riguarda l'impiego e i partner con cui cooperare.

I summenzionati sviluppi in atto sul piano internazionale nell'ambito del promovimento della pace si ripercuotono sulle possibilità e sul potenziamento delle capacità dell'esercito per impieghi futuri. Nel seguito si illustrerà in quale misura e a quali condizioni può essere soddisfatta la richiesta della mozione.

3.4.3 Potenziamento delle capacità da parte dell'esercito

Nella prospettiva del raddoppio delle capacità, occorre tener conto delle carenze degli effettivi del personale militare professionista e delle necessità legate ai servizi dell'esercito in Svizzera. Nel febbraio 2007 il Consiglio federale ha deciso a questo proposito di estendere moderatamente la partecipazione svizzera a impieghi militari a favore della pace. Ciò significa, considerate le carenze degli effettivi del personale militare professionista, che gli ulteriori impieghi all'estero dovranno essere prestati prioritariamente da volontari di milizia e da personale militare e civile non necessario per l'istruzione in Svizzera. È dunque possibile che si realizzi lo scenario denominato «Status Quo Plus».

In altre parole, sarà mantenuta l'entità attuale delle prestazioni fornite all'estero dall'esercito: una formazione d'impiego su misura, attualmente rappresentata dalla SWISSCOY in Kosovo, e parallelamente distaccamenti specializzati, come per esempio i due team di collegamento e di sorveglianza in Bosnia.

Esistono possibilità di estensione nei seguenti ambiti: singoli specialisti, per es. osservatori militari, ufficiali in stati maggiori multinazionali, ufficiali di collegamento o specialisti per l'eliminazione di mine e ordigni inesplosi. Oltre a questi specialisti e singoli individui, vi è l'intenzione di aumentare anche il numero dei team addetti agli elicotteri da trasporto (attualmente due).

La domanda è particolarmente forte per quanto riguarda la realizzazione di capacità regionali e nazionali per permettere alle regioni o nazioni interessate – prima di tutto in Africa – di risolvere a lungo termine e autonomamente i loro problemi. Si tratta di fornire appoggio per la realizzazione delle capacità in vista di missioni di mantenimento della pace, di riformare i settori della sicurezza, di fornire la consulenza necessaria per la realizzazione delle istituzioni rilevanti nel campo della sicurezza, di mettere a disposizione conoscenze e capacità specialistiche per il controllo e la distruzione delle armi di piccolo calibro, di appoggiare l'istruzione ad esempio in settori quali quello del diritto internazionale bellico, della conduzione del personale o della gestione della logistica.

Infine, l'esercito può continuare ad appoggiare gli sforzi del DFAE per la soluzione dei conflitti, com'è accaduto nel caso del Nepal.

In particolare, scarseggiano le capacità di trasporto aereo per gli impieghi di promovimento della pace. Di conseguenza, le unità di elicotteri svizzeri sono richiestissime; grazie a tali unità la Svizzera acquista grande visibilità. Ma anche sotto questo aspetto esistono limitazioni: le prestazioni di trasporto sono necessarie anche nel nostro Paese, e l'attuale effettivo di personale professionista civile e militare specializzato, unitamente alle direttive vigenti in materia di riduzione del personale, impongono stretti limiti alle riserve di personale. In questo campo l'esercito potrà aumentare soltanto in misura marginale il volume delle prestazioni fornite, perlomeno fino al 2010. Ciò significa che si potranno svolgere ulteriori impieghi nell'ambito del promovimento militare della pace soltanto adeguando le prestazioni attualmente fornite e definendo adeguate priorità in materia di personale e di finanze.

La partecipazione della Svizzera a operazioni di promovimento militare della pace presuppone la disponibilità di un numero sufficiente di volontari qualificati. Sotto questo aspetto sono necessari ulteriori incentivi. Sono già state disposte misure per aumentare l'attrattiva del promovimento militare della pace, tanto per i militari di milizia quanto per il personale professionista civile e militare.

Inoltre, è già iniziata l'eliminazione degli «incentivi negativi» che ancora sussistono. Si tratta ad esempio di rimediare all'attuale irrilevanza degli impieghi di promovimento della pace ai fini della carriera dei militari di professione o di eliminare la disparità di trattamento esistente in ambito assicurativo per i militari di professione. I militari di milizia avranno ora la possibilità di ottenere il computo degli impieghi di promovimento della pace sul totale obbligatorio di giorni di servizio. Inoltre, alcuni specialisti (per es. medici, meccanici specializzati) potranno ora prestare impieghi di breve durata coordinati con il contesto professionale civile. Altre misure riguardano il reinserimento dei militari di milizia sul mercato del lavoro civile al termine di un impiego, il miglioramento dell'assistenza ai militari che partecipano agli impieghi e ai loro familiari, l'ottimizzazione del sistema di reclutamento e le pubbliche relazioni.

È inoltre necessario flessibilizzare la procedura di autorizzazione. In particolare, si tratta di consentire al Consiglio federale di usufruire di volta in volta della competenza decisionale nei casi urgenti[8] o della facoltà di adeguare alle circostanze l'entità del contingente di un impiego per il quale è già stata ottenuta l'autorizzazione di principio[9].

8 Giusta l'articolo 66*b* capoverso 4 LM.
9 Per esempio aumento o riduzione del 20 %.

Le indicazioni fornite mostrano che, già solo a causa delle capacità disponibili, nei prossimi quattro anni potranno essere fornite ulteriori prestazioni all'estero soltanto in maniera puntuale. Se si considerano le condizioni in cui si inseriscono le attuali e future operazioni, quali la distanza geografica, le condizioni climatiche, l'assenza di infrastrutture nei territori in crisi, le difficoltà di approvvigionamento, è ovvio che l'aumento delle capacità ha una serie di conseguenze di cui bisogna tener conto. Da questo punto di vista, nei prossimi anni, oltre al potenziamento puntuale, sarà indispensabile procedere a un riesame integrale del nostro impegno militare all'estero.

Occorre tuttavia constatare che la Svizzera, con la sua partecipazione a operazioni di promovimento militare della pace, contribuisce all'incremento dell'efficacia di quello strumento in materia di sicurezza che è il suo esercito. Gli impieghi determinano un importante trasferimento di know-how. Essi influiscono sulla dottrina, sull'organizzazione, sul personale, sull'istruzione e sull'equipaggiamento dell'esercito, contribuiscono all'acquisizione di esperienze e alla modernizzazione dell'esercito e rafforzano la capacità di cooperazione con partner internazionali.

4 Sviluppo delle forze armate

4.1 Investimenti

4.1.1 Piano direttore

La trasposizione delle opzioni a lungo termine in misure coordinate a medio termine e la gestione di tali misure avvengono mediante il piano direttore. Dopo un'edizione pilota nel 2004, con il Piano direttore 2005 è stato presentato il primo documento di pianificazione integrale.

Il piano direttore copre un periodo di otto anni. Esso definisce misure per sei settori[10] determinanti. Mediante la rielaborazione annuale e la correlata armonizzazione permanente delle direttive pianificatorie e dei risultati della pianificazione, si mira alla coerenza e alla trasparenza, creando nel contempo certezza a livello pianificatorio.

Il processo di sviluppo aziendale e di sviluppo delle forze armate si fonda su un approccio orientato alle capacità. Effettuando un confronto tra capacità da raggiungere e stato attuale possono essere identificate le lacune. Le direttive in materia di risorse – soprattutto in campo finanziario, ma sempre più spesso anche nel settore del personale con qualificazioni speciali – e i requisiti in materia di prestazioni sono condizioni quadro determinanti per colmare dette lacune e per definire le misure. In tale contesto, possono essere accettate consapevolmente carenze in materia di capacità.

Il piano direttore è uno strumento di gestione importante che consente, da un punto di vista globale, l'armonizzazione degli obiettivi, delle prestazioni e delle risorse.

10 Dottrina, impresa, organizzazione, istruzione, materiale/infrastruttura/informatica, personale (beneficiari degli stipendi e del soldo).

4.1.2 Programmi d'armamento

Programma d'armamento 2004

Progetto «Velivolo da trasporto»

Per coprire con mezzi propri le necessità in materia di trasporto aereo militare e acquisire le relative competenze, con il programma d'armamento 2004 è stato proposto l'acquisto di due piccoli velivoli da trasporto. La proposta è stata respinta dal Parlamento.

Nel 2005 è stato effettuato un nuovo rilevamento delle necessità dell'esercito in materia di mezzi di trasporto aereo. Tale rilevamento ha confermato che si tratta prevalentemente di volumi e distanze da esigui a medi, ma che tanto i volumi trasportati quanto le distanze tendono ad aumentare.

Attualmente, le necessità in materia di trasporti sono coperte principalmente mediante il noleggio di velivoli con equipaggio. In situazioni di crisi potrebbe tuttavia non essere praticamente più disponibile alcuna capacità di trasporto aereo.

Progetto «Carro del genio e di sminamento»

Con il programma d'armamento 2004 il Consiglio federale ha proposto l'acquisto di 12 carri del genio e di sminamento. Il progetto d'acquisto è stato rifiutato dal Parlamento. Gli oppositori hanno motivato il rifiuto affermando, da un lato, che i carri del genio e di sminamento sarebbero militarmente anacronistici poiché non si intravede all'orizzonte alcuna guerra convenzionale e, dall'altro, che un acquisto dovrebbe essere esaminato nel quadro di una rassegna generale degli investimenti futuri per il settore «difesa da un attacco militare».

Programmi d'armamento 2005, 2006 e 2007

I programmi d'armamento 2005 a 2007 comprendevano principalmente, da un lato, progetti relativi al settore «condotta e d'esplorazione in tutte le situazioni» e, dall'altro, progetti relativi ai settori «mobilità» e «effetto delle armi»[11]. Si trattava di colmare lacune in materia di capacità – segnatamente nel settore «condotta ed esplorazione» – nonché di progetti per il mantenimento del valore di sistemi già introdotti e per sostituire simulatori obsoleti impiegati nell'istruzione.

Il *programma d'armamento 2005* prevedeva un credito d'impegno di 1020 milioni di franchi. Al Parlamento sono stati proposti nove progetti d'acquisto, tra i quali i più importanti erano il sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio e l'elicottero leggero da trasporto e addestramento. Tra gli altri progetti figuravano: il sistema radio tattico a onde corte, il veicolo sanitario blindato Piranha, l'assortimento per la sussistenza, il sistema di decontaminazione NBC, il simulatore di tiro a laser per l'equipaggiamento e l'armamento personali, il nuovo cockpit per il Pilatus PC-7 e l'impianto elettronico d'istruzione al tiro per il carro armato granatieri 2000 e per i comandanti di tiro dell'artiglieria.

Il *programma d'armamento 2006* comprendeva un nuovo sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri, la trasformazione di cacciacarri in esubero in veicoli di comando, un programma di mantenimento del valore dell'elicottero da trasporto Super Puma, 12 carri armati del genio e di sminamento – un progetto d'acquisto del

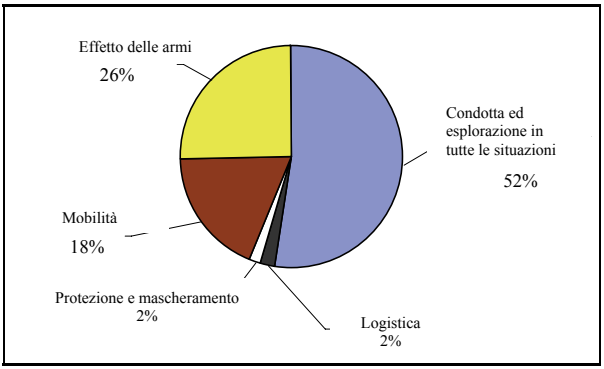
[11] In primo luogo simulatori per l'istruzione.

programma d'armamento 2004 che il Parlamento aveva rifiutato –, un programma di mantenimento del valore della flotta di carri armati 87 Leopard ancora necessari in futuro, sei velivoli Pilatus PC-21 per l'istruzione dei piloti d'aviogetti a partire dal 2010 nonché la sostituzione del simulatore dell'F/A-18 e dell'impianto elettronico d'istruzione al tiro per il carro armato 87 Leopard con sistemi moderni. Il credito d'impegno ammontava a 1501 milioni di franchi.

Il *programma d'armamento 2007* comprendeva la seconda fase della realizzazione del sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri, il potenziamento dell'infrastruttura di telecomunicazione e l'acquisto di simulatori di tiro a laser per il carro armato 87 Leopard WE[12], per un importo complessivo di 581 milioni di franchi.

Quali obiettivi sono stati raggiunti dall'esercito con i programmi d'armamento?

A partire dal programma d'armamento 2004, i progetti d'acquisto sono assegnati a categorie di capacità. Tali categorie di capacità sono: «condotta ed esplorazione in tutte le situazioni», «logistica», «protezione e mascheramento», «mobilità» e «effetto delle armi». Con i programmi d'armamento 2004 a 2007, il Parlamento ha stanziato complessivamente 3511 milioni di franchi di crediti d'impegno. Il grafico che segue riassume la ripartizione per categoria di capacità.



Ripartizione dei crediti d'impegno dei programmi d'armamento 2004 a 2007 secondo le categorie di capacità

Una buona metà dei crediti d'impegno sono stati destinati alla categoria di capacità «condotta ed esplorazione in tutte le situazioni», nella quale, come menzionato nel Concetto direttivo Esercito XXI, era necessario colmare il ritardo. Grazie agli investimenti nel sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri (SIC FT), nel sistema integrato d'esplorazione e d'emissione radio (IFASS) e nell'integrazione del datalink nel sistema FLORAKO – per citare soltanto i progetti d'acquisto più importanti –, l'esercito ha compiuto un notevole passo avanti in materia d'armamento. La categoria di capacità «effetto delle armi» ha beneficiato, oltre che del programma di mantenimento del valore del carro armato 87 Leopard, di tutti i progetti destinati all'istruzione: essenzialmente il sistema d'istruzione dei piloti di aviogetti PC-21 e

12 WE = Werterhaltung (mantenimento del valore).

differenti simulatori e impianti elettronici d'istruzione al tiro. In tal modo sarà possibile garantire un'istruzione moderna, più efficiente, economica ed ecologica. Il settore di capacità «mobilità» ha beneficiato dei progetti relativi al mantenimento della mobilità aerea (elicottero leggero da trasporto e addestramento, mantenimento del valore dell'elicottero da trasporto 89 Super Puma) e di quelli destinati ad assicurare la mobilità delle formazioni meccanizzate mediante carri del genio e di sminamento. Con quest'ultimi mezzi è stato finalmente possibile colmare una lacuna particolarmente sensibile.

Priorità dei progetti dei prossimi programmi d'armamento

Per quanto riguarda i prossimi programmi d'armamento, la priorità sarà data alla realizzazione e all'estensione delle capacità nel settore «condotta ed esplorazione» (C4I[13] e ISTAR[14]). In una prima fase sarà realizzata una prima rete di condotta (C4I) per garantire lo scambio di informazioni tempestivo e adeguato al livello in seno al settore dipartimentale Difesa. In una seconda fase, l'esercito sarà in grado, con l'ausilio di una moderna rete informativa (ISTAR), di allestire un proprio quadro della situazione comprendente tutti gli attori, le minacce e i pericoli[15]. In tale contesto, si tratta di integrare i sensori esistenti, nonché di creare e sviluppare la capacità di elaborare informazioni sugli attori e sull'ambiente e di integrarle nella rete informativa.

Lo sviluppo della capacità in materia di condotta e di esplorazione costituisce anche una delle priorità del Piano direttore 07[16]. Circa il 50 per cento di tutti i progetti contemplati dal Piano direttore 07 sono assegnati alla categoria di capacità C4ISTAR, e il rimanente 50 per cento è ripartito tra le categorie di capacità «logistica», «protezione e mascheramento», «mobilità» e «effetto delle armi».

Quale progetto importante occorre menzionare la sostituzione degli aviogetti da combattimento F-5 Tiger. Ciò corrisponderà al volume di due programmi d'armamento (cfr. al riguardo il n. 4.2, Sostituzione degli aviogetti da combattimento F-5 Tiger).

4.1.3 Messaggi sugli immobili

Modifiche strutturali nel settore immobiliare

In seguito alla concretizzazione della nuova gestione degli immobili del DDPS, a partire dal 1° gennaio 2004 lo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito ha assunto, in quanto locatario strategico, il coordinamento dei locatari operativi[17] in seno al settore dipartimentale Difesa. In relazione con il nuovo modello contabile della Confederazione, a tale funzione è vincolata la gestione di costi lordi di locazione annui per un ammontare di 1,3 miliardi di franchi. L'Aggruppamento arma-

13 C4I = Command and Control, Communications, Computers and Information.
14 ISTAR = Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance.
15 ISTAR, grazie a singole capacità parziali, fornisce inoltre prestazioni a favore di organi dell'amministrazione civile (p. es. Servizio informazioni strategico, Servizio di analisi e prevenzione, Centrale nazionale d'allarme, Direzione Politica IV del DFAE).
16 Il Piano direttore 07 copre il periodo fino al 2014.
17 Stato maggiore del capo dell'esercito, Stato maggiore di pianificazione dell'esercito, Stato maggiore di condotta dell'esercito, Forze terrestri, Forze aeree, Base logistica dell'esercito, Istruzione superiore dei quadri dell'esercito, Base d'aiuto alla condotta.

suisse, in qualità di rappresentante del proprietario, elabora concezioni per l'utilizzazione, la gestione e la liquidazione degli immobili e provvede alla concretizzazione a livello operativo.

Dall'introduzione, il 1° gennaio 2007, del nuovo modello contabile della Confederazione, i crediti d'impegno non sono più sollecitati dallo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito, ma da armasuisse Immobili, rappresentante del proprietario. Di conseguenza, quest'ultima ha anche assunto la responsabilità dell'allestimento del messaggio sugli immobili – per la prima volta con il messaggio sugli immobili del DDPS 2008.

Investimenti nel settore immobiliare
(messaggi sugli immobili del DDPS 2005 a 2008[18])

Gli investimenti immobiliari sono stati destinati principalmente all'infrastruttura d'istruzione delle Forze terrestri e delle Forze aeree, all'infrastruttura della Base d'aiuto alla condotta e alla realizzazione della capacità di base «condotta in tutte le situazioni», nonché all'infrastruttura logistica – da ridurre entro il 2010 –, affinché nel settore logistico diventi possibile la prevista concentrazione conformemente al Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito.

Armonizzazione del trattamento dei programmi d'armamento e dei messaggi sugli immobili del DDPS

Su richiesta delle commissioni della politica di sicurezza, in futuro il programma d'armamento e il messaggio sugli immobili del DDPS saranno coordinati sotto il profilo temporale in vista del trattamento da parte delle Camere federali. In conseguenza dei necessari adeguamenti della pianificazione delle scadenze, il prossimo messaggio sugli immobili del DDPS potrà essere trattato dal Consiglio federale soltanto nel febbraio 2009. Ciò significa che nel 2008 non sarà presentato alcun messaggio sugli immobili del DDPS.

4.1.4 Difficoltà e incertezze pianificatorie

Analisi della situazione

In occasione della pianificazione di Esercito XXI, tra il 1999 e il 2001, si era ipotizzato che il settore Difesa avrebbe avuto annualmente a disposizione 4,3 miliardi di franchi[19]. In seguito ai programmi di sgravio 2003 e 2004 nonché a differenti altre riduzioni dei preventivi, attualmente l'esercito dispone annualmente di alcune centinaia di milioni di franchi in meno rispetto a quanto previsto[20]. I risparmi connessi con tali misure sono dovuti ricadere in larga misura sugli investimenti, poiché le prestazioni nell'ambito dell'esercizio non potevano essere ridotte, ma – soprattutto a

18 I messaggi sugli immobili sono allestiti e approvati dal Parlamento nell'anno precedente.
19 Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 24 ottobre 2001 sulla concezione di Esercito XXI (Concetto direttivo Esercito XXI) (FF **2002** 951).
20 Il quadro finanziario di 4,3 miliardi annui per l'esercito è oggi ridotto di circa 300 milioni di franchi e in seguito all'introduzione del nuovo modello contabile e a differenti altre circostanze (per es. riduzioni da parte del Parlamento, riorganizzazione dell'informatica, spostamenti di crediti a livello interdipartimentale, riporti di crediti residui nel quadro del limite delle spese della Difesa ecc.) non può più essere comparato in scala 1:1 con le attuali cifre del preventivo.

causa del ritorno ai corsi di ripetizione annuali – dovevano, puntualmente, addirittura essere incrementate. Ciò nonostante, per poter realizzare l'obiettivo del trasferimento di risorse dalle spese d'esercizio alle spese d'investimento, si è proseguito nell'applicazione delle misure[21] avviate e le risorse finanziarie per l'esercizio sono state limitate al minimo.

Già nell'ambito dell'allestimento del programma di sgravio 2003 è stato constatato che, senza ulteriori misure, la quota degli investimenti nel preventivo sarebbe diminuita ulteriormente. La soluzione è stata cercata in un ampio pacchetto di liquidazioni e nella FS 08/11. L'attuazione di entrambe le misure non può però, in parte, avvenire nell'entità inizialmente prevista.

A ciò si aggiunge il fatto che nel settore della logistica dell'esercito non è stato possibile, o è stato possibile solo in parte, realizzare i potenziali di risparmio ipotizzati nel Concetto direttivo Esercito XXI. Le misure d'incremento dell'efficienza mediante centralizzazione dell'infrastruttura logistica, la riduzione del personale e il passaggio a nuovi processi logistici informatizzati, sviluppano il loro effetto in parte con un certo ritardo oppure in maniera non coerente con la trasformazione e il ridimensionamento. Il personale ancora disponibile presso la Base logistica dell'esercito dopo la riduzione dei posti di lavoro non è più sufficiente per poter fornire le prestazioni logistiche richieste. Per il periodo fino al 2011 mancano oltre 1000 unità di personale.

Inoltre, crea difficoltà il fatto che, contrariamente a quanto ipotizzato[22], Esercito XXI non ha comportato una riduzione delle spese d'esercizio in seguito al ridimensionamento degli effettivi. Le spese per l'istruzione, ad esempio, sono considerevolmente aumentate in relazione con il nuovo sistema d'istruzione, più costoso – modello dei tre inizi di scuola reclute e ritorno al ritmo annuale dei servizi –, poiché né il numero delle reclute da istruire né il numero di giorni di servizio prestati sono diminuiti.

Evoluzione nel settore dei costi d'esercizio

Le circostanze menzionate in precedenza hanno comportato un progressivo aumento delle spese d'esercizio e quindi determinato un fabbisogno di risorse finanziarie chiaramente superiore. Ciò può essere spiegato essenzialmente con le seguenti cause principali:

1. i moderni sistemi, più costosi e complessi, generano costi di manutenzione significativamente più elevati.
2. La riduzione delle quantità (rinuncia a un equipaggiamento sistematico, riduzione del numero delle unità per sistema) e il nuovo modello d'istruzione comportano una maggiore utilizzazione dei singoli sistemi e generano pertanto costi di manutenzione più elevati.
3. Con il piano di messa fuori servizio 2002 sono stati liquidati soltanto parzialmente differenti sistemi. A causa degli elevati costi fissi, i risparmi a livello di manutenzione sono pertanto inferiori alle attese.

21 In questo contesto ha pure avuto luogo una riduzione di 1800 posti di lavoro.
22 Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 24 ottobre 2001 sulla concezione di Esercito XXI (Concetto direttivo Esercito XXI; FF **2002** 877), pagina 953, Potenziale di risparmio: «I compiti dipendenti dall'effettivo e dal volume si ridurranno in conseguenza del ridimensionamento dell'esercito.»

4. La prescritta riduzione dei rimanenti 700 posti nell'ambito della Base logistica dell'esercito esige una crescente terziarizzazione[23] delle prestazioni, con le relative conseguenze a livello di costi.

Con queste condizioni quadro, il rapporto 55:45 per cento[24] inizialmente auspicato tra spese d'esercizio e spese d'investimento non è più realistico. Ciò si ripercuoterà negativamente sul livello tecnologico dell'esercito svizzero.

Misure di ottimizzazione

Le misure di ottimizzazione hanno l'obiettivo di mantenere il più possibile elevata la quota degli investimenti e inoltre, soprattutto, di migliorare nuovamente e assicurare a lungo termine le prestazioni logistiche per la truppa. Quale soluzione realizzabile a breve e medio termine, si incrementeranno nuovamente le risorse per l'esercizio, a carico degli investimenti. A medio termine, il limite del credito per l'esercizio, l'infrastruttura e il personale sarà aumentato di oltre 200 milioni di franchi l'anno. Le ripercussioni sul volume degli investimenti e sullo sviluppo di nuove capacità nonché sugli acquisti sostitutivi necessari per il mantenimento di capacità esistenti saranno tuttavia attenuate mediante le misure seguenti:

– a breve e medio termine (fino al 2011), ci si atterrà alle direttive politiche vigenti e si realizzerà la riduzione del personale e il Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito. Sarà conclusa anche la FS 08/11.

  Le spese d'esercizio saranno per quanto possibile ridotte mediante misure di ottimizzazione. I deficit in materia di prestazioni a breve termine, sempre che non sia possibile rinunciare a dette prestazioni, saranno compensati anche mediante l'impiego della truppa. Per il 2009 e gli anni successivi occorre prevedere un budget per il materiale di ricambio e la manutenzione considerevolmente più elevato.

– I deficit in materia di prestazioni presso la Base logistica dell'esercito saranno compensati mediante l'aggiudicazione di prestazioni a terzi. Le risorse finanziarie necessarie per l'esercizio saranno trasferite dal settore degli investimenti. Di conseguenza, la pianificazione degli investimenti si estenderà su un periodo più lungo o l'ammontare dei programmi d'armamento di singoli anni dovrà essere parzialmente ridotto.

Il 7 novembre 2007 il capo dell'esercito ha incaricato i suoi subordinati diretti di applicare le misure di ottimizzazione.

Grazie a queste misure, per un periodo limitato in determinati sottosettori potrà essere ottenuto un miglioramento. Tuttavia, in tal modo le cause all'origine dei problemi *non* saranno eliminate. A lungo termine (dopo il 2011) si tratterà pertanto di ristabilire l'equilibrio tra obiettivi, prestazioni e risorse (finanze, personale).

23 Il rapporto mandante-fornitore connesso con la terziarizzazione delle prestazioni sarà a lungo termine sostituito da un rapporto, orientato allo scopo collettivo e ottimizzato sotto il profilo degli oneri, tra partner della cooperazione e fornitori di prestazioni.

24 I dati disponibili indicano che anche numerose forze armate europee hanno difficoltà a migliorare a favore degli investimenti, o anche solo a stabilizzare, il rapporto tra spese d'esercizio e spese d'investimento. Tuttavia, poiché nei singoli Stati i calcoli sono effettuati con metodi e basi differenti, un confronto diretto è problematico.

4.1.5 Processi d'armamento

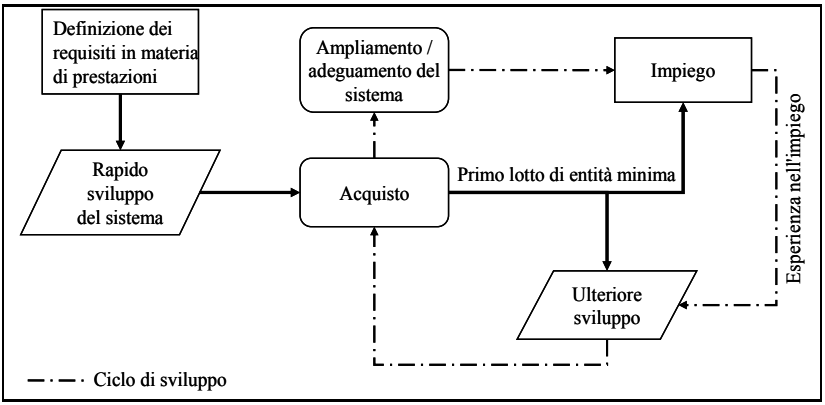
Crediti quadro pluriennali per le spese d'armamento

Nella prassi attuale, il Parlamento esercita un influsso sulle spese d'armamento soltanto tardivamente, quando lo stato del progetto è già avanzato. Di conseguenza, nel processo decisionale sono considerati maggiormente gli aspetti operativi rispetto a quelli strategici. Per migliorare la qualità della pianificazione garantendo continuità nel processo pianificatorio e ridurre l'onere globale per il Parlamento e l'Amministrazione, nel 2006 è stato elaborato un concetto per la possibile introduzione nel settore dipartimentale Difesa di crediti quadro pluriennali invece che di crediti d'impegno annuali. In Parlamento, l'auspicio di crediti quadro pluriennali è stato appoggiato da numerosi interventi parlamentari[25].

Una sottocommissione della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale sta attualmente studiando la tematica dei crediti quadro pluriennali ed elaborerà raccomandazioni all'attenzione di detta Commissione.

Possibile accelerazione dei processi d'armamento

I moderni progetti d'armamento – segnatamente nel settore della condotta e dell'esplorazione – sono complessi e soggetti a una costante e rapida evoluzione tecnologica. Il carattere effimero delle tecnologie richiede un processo d'acquisto particolare orientato alle seguenti fasi: definizione dei requisiti in materia di prestazioni, rapido sviluppo dei sistemi, acquisto in quantità minime accettabili per l'impiego e l'ulteriore sviluppo, ulteriori acquisti per ampliamenti periodici o adeguamenti tecnici dei sistemi.



Procedura d'acquisto particolare per moderni progetti d'armamento nel settore della condotta e dell'esplorazione

25 04.3636 Interpellanza Burkhalter D. Investimenti per l'esercito. Crediti quadro pluriennali, CN, 01.12.2004.
05.3318 Mozione Joder R. Una pianificazione finanziaria più sicura per l'esercito, CN, 15.06.2005.
05.436 Iniziativa parlamentare Burkhalter D. Nuova procedura per i programmi d'armamento, CN, 05.10.2005.

Grazie a una procedura graduale e alla prudenza per quanto riguarda l'entità dei singoli acquisti, i rischi diventano meglio calcolabili e anche sostenibili. Determinati rischi tecnologici devono essere affrontati, poiché in settori tecnologici effimeri confluiscono in permanenza nuove conoscenze e non è possibile aspettare l'apparizione di sistemi completamente sviluppati.

4.1.6 Politica d'armamento del DDPS e strategia della Confederazione basta sul rapporto di proprietà

Il 28 marzo 2007, il Consiglio federale ha licenziato la strategia basata sul rapporto di proprietà per le imprese d'armamento della Confederazione/RUAG 2007–2010. Nel documento, esso sottolinea l'importanza delle imprese d'armamento per l'adempimento della missione in materia di politica di difesa. Si è rinunciato a una revisione dei principi del Consiglio federale del 29 novembre 2002 in materia di politica d'armamento del DDPS.

Il Consiglio federale esige che la RUAG mantenga la propria competitività in ambito civile e militare, come pure che sviluppi e rafforzi le proprie prestazioni di mercato civili e militari nell'ottica di un più ampio consolidamento dei settori tecnologici; che, per quanto concerne le attività a favore dell'esercito, orienti le proprie capacità a quei settori tecnologici che, sulla base della pianificazione dell'esercito, sono definiti come futuri settori chiave o sono necessari per garantire l'operatività di sistemi già impiegati nell'esercito; che sia in grado di fornire, sulla base del know-how e della capacità produttiva esistenti, importanti contributi per garantire il potenziamento dell'esercito. Si rinuncia per il momento a un'apertura dell'azionariato.

4.1.7 Privatizzazione di Swisscom e dissociazione Swisscom – DDPS

Uno dei motivi per i quali il Parlamento ha rifiutato la privatizzazione di Swisscom nella primavera del 2006 era il dubbio che, dopo una privatizzazione di Swisscom, potessero ancora essere soddisfatte le necessità in materia di politica di sicurezza della Confederazione e dei suoi partner. Nel quadro dei lavori per il rapporto sull'«Ulteriore sviluppo di Swisscom» e del progetto «Dissociazione di DDPS e Swisscom» si è constatato che tutti i partner della cooperazione nazionale per la sicurezza devono disporre delle possibilità tecniche per comunicare immediatamente in seno alla loro organizzazione e tra loro, anche in situazione particolare e straordinaria.

Una dissociazione di DDPS e Swisscom deve avvenire con o senza privatizzazione di quest'ultima. Essa ha lo scopo di garantire in tutte le situazioni le funzioni tecniche necessarie per l'adempimento dei compiti delle autorità nell'ambito della gestione di situazioni di crisi, indipendentemente dalla forma giuridica e dai rapporti di proprietà della ditta Swisscom SA. I costi di tale dissociazione saranno probabilmente considerevoli. Oltre agli investimenti necessari, ogni anno vi potrebbero essere anche costi supplementari per la manutenzione e l'esercizio.

Entrambe le questioni (ulteriore sviluppo di Swisscom e dissociazione di DDPS e Swisscom) sono in stretta relazione tra loro. Nel rapporto al Parlamento sull'ulteriore sviluppo di Swisscom saranno illustrate le misure da adottare per eliminare le

preoccupazioni – prevalentemente in materia di politica di sicurezza – emerse nel dibattito parlamentare.

4.2 Sostituzione degli aviogetti da combattimento F-5 Tiger

Per mantenere la capacità in materia di servizio di polizia aerea e la competenza in materia di combattimento aereo, la flotta di 54 F-5 Tiger dev'essere sostituita. I velivoli, che nella configurazione svizzera sono stati concepiti negli anni settanta del secolo scorso, raggiungeranno tra pochi anni, dopo 30 anni d'impiego, la fine della loro durata di vita tecnica. Inoltre, essi non soddisfano più i requisiti per il combattimento aereo. Non soddisfano nemmeno più i requisiti tecnologici minimi per il servizio di polizia aerea, poiché non sono impiegabili di notte e con qualsiasi tempo. La loro messa fuori servizio è prevista tra il 2013 e il 2015.

Per preparare l'acquisto di velivoli sostitutivi (in quantità inferiore ai 54 aviogetti Tiger attuali, una sostituzione parziale dunque), finora hanno avuto luogo cinque riunioni informali di pianificazione con ciascuna delle società seguenti: Boeing, Dassault, EADS e Gripen International. È emerso che, allo stato attuale delle conoscenze, tutte le quattro società sono in grado di offrire un velivolo che potrebbe colmare la lacuna risultante dalla messa fuori servizio degli aviogetti F-5 Tiger.

I risultati dei calcoli di modelli ricevuti nel frattempo dalle quattro società hanno confermato le basi di calcolo, le deduzioni, le ipotesi e, soprattutto, le esperienze (risultanti da impieghi quali quello durante il WEF) delle nostre Forze in vista della definizione del numero minimo di velivoli necessario per garantire la capacità in materia di servizio di polizia aerea. È stato scelto e predefinito uno scenario in materia di servizio di polizia aerea, poiché questa capacità è richiesta quotidianamente e di conseguenza è anche quella che ha il maggiore influsso sulla quantità di velivoli.

Il 27 giugno 2007, il Consiglio federale ha autorizzato il DDPS a proporre, con il preventivo 2008 – nel quadro del budget per la progettazione, il collaudo e la preparazione dell'acquisto –, un credito di 8 milioni di franchi per il progetto «Sostituzione degli aviogetti F-5 Tiger». Il progetto sarà avviato all'inizio del 2008 con una richiesta alle precitate società di presentare un'offerta. Per la seconda metà del 2008 sono previsti in Svizzera i collaudi in volo con i quattro tipi di velivoli.

L'acquisto del sostituto del Tiger è in stretta relazione con il progetto di mantenimento delle capacità dell'F-A/18, previsto con il programma d'armamento 2008, in particolare perché entrambi i sistemi dovranno assicurare insieme, per almeno 15 anni, la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo e la relativa capacità di resistenza nonché il mantenimento della competenza in materia di difesa aerea. Inoltre, occorrerà sviluppare e mantenere competenze minime nei settori della ricognizione aerea e dell'impiego aria-terra.

Conformemente alla pianificazione, il progetto «Sostituzione degli aviogetti Tiger» è previsto con il programma d'armamento 2010. Il finanziamento può avvenire nel quadro del piano finanziario. Come compensazione, nel 2011 si prevede di rinunciare a un programma d'armamento.

5 Risorse

5.1 Personale di milizia

5.1.1 Reclutamento e idoneità

Nel 2003 è stato introdotto progressivamente il nuovo sistema di reclutamento, completamente operativo dal 2005. Il numero delle persone soggette all'obbligo militare esaminate al reclutamento varia dalle 23 432 dell'anno 2003 alle 37 377 dell'anno 2006. Il motivo risiede nel fatto che il reclutamento non è più eseguito per un'intera classe d'età, ma avviene da 3 a 12 mesi prima della scuola reclute. La pianificazione del personale relativa alle persone soggette all'obbligo militare ha prodotto un effetto d'onda che si stabilizzerà a partire dal 2007.

Tra il 2003 e il 2007, il grado di idoneità al servizio militare in occasione del reclutamento ha avuto la seguente evoluzione: 68,5 per cento nel 2003 (+ 19,6 % di persone idonee al servizio di protezione civile), 62,8 per cento nel 2004 (+ 19 % di persone idonee al servizio di protezione civile), 61 per cento nel 2005 (+ 16,5 % di persone idonee al servizio di protezione civile), 64,6 per cento nel 2006 (+ 16,4 % di persone idonee al servizio di protezione civile) e 66,5 per cento nel 2007 (+ 16 % di persone idonee al servizio di protezione civile). Da queste cifre va dedotto il numero delle reclute che entrano in servizio alla scuola reclute ma che non la concludono. Tale numero è praticamente stabile dal 2005. Le misure di correzione sono attualmente in fase di concretizzazione, segnatamente in seguito al rapporto del Consiglio federale sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare (postulato CSt Wicki 05.3526). Il dato rilevante per l'alimentazione ordinaria e regolare dell'esercito è l'effettivo delle reclute istruite. In media, è raggiunta una quota del 60 per cento delle persone soggette all'obbligo militare[26].

Nel periodo in esame non è stato possibile alimentare integralmente tutte le formazioni attive dell'esercito (formazioni tenute a prestare corsi di ripetizione). Ciò è dovuto a tre motivi:

1. il numero complessivo dei militari istruiti (scuola reclute conclusa) non ha potuto coprire le necessità (grado di idoneità momentaneamente insufficiente, differimento della scuola reclute, interruzione della scuola reclute a causa degli studi ecc.).
2. L'aliquota di militari in ferma continuata è stata dedotta dall'effettivo totale dei militari istruiti, ciò che riduce l'effettivo dei militari incorporati in formazioni tenute a prestare corsi di ripetizione.
3. Il numero e l'effettivo delle formazioni tenute a prestare corsi di ripetizione sono aumentati (adeguamenti periodici dell'organizzazione dell'esercito), ciò che ha incrementato le necessità in materia di alimentazione di dette formazioni.

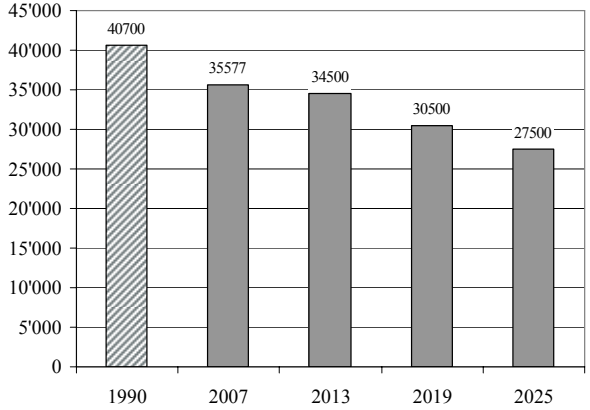
26 Nell'ambito di Esercito 95, con il vecchio sistema di reclutamento, in occasione del reclutamento (della durata di una giornata) il 20 % delle persone soggette all'obbligo di leva era dichiarato inabile al servizio militare. Un ulteriore 20 % di persone inabili al servizio militare era rilevato soltanto nella scuola reclute.

5.1.2 Effettivi

Nel 2007 l'esercito aveva un effettivo complessivo di 215 871 militari incorporati e 22 000 tra reclute e quadri in fase d'istruzione. Questa cifra supera dell'8 % l'effettivo di 220 000 militari stabilito dall'articolo 5 dell'ordinanza sull'organizzazione dell'esercito (RS *513.1*). In tale contesto, vi è un forte squilibrio tra esercito attivo e riserva. L'esercito attivo ha – senza le reclute – un effettivo complessivo di 208 845 militari, pari al 160 per cento dell'effettivo regolamentare. La riserva conta soltanto 9629 militari incorporati, pari al 15 per cento del suo effettivo regolamentare. Il motivo risiede nel fatto che i militari rimangono nella loro formazione d'incorporazione fintanto che non hanno adempiuto il totale obbligatorio di giorni di servizio. Lo scaglionamento nel tempo dell'assolvimento dei corsi di ripetizione (differimento agli anni successivi richiesto da circa il 30 % dei militari obbligati a prestare corsi di ripetizione) prolunga la durata d'incorporazione nell'esercito attivo e ne aumenta formalmente l'effettivo. Nel caso in cui la riserva dovesse essere chiamata in servizio, gli effettivi mancanti potrebbero tuttavia essere rapidamente compensati dai militari in soprannumero delle formazioni attive. Nelle formazioni attive, la situazione si presenta in forma inversa: i loro attuali effettivi sovradimensionati celano la loro insufficiente alimentabilità a medio termine.

5.1.3 Sviluppi demografici e conseguenze

Il numero delle persone soggette all'obbligo militare in età di reclutamento è in diminuzione da anni, come risulta dal grafico seguente:



Persone soggette all'obbligo militare in età di reclutamento (dati relativi all'anno 1990 per confronto)

Queste cifre si fondano sui dati relativi alla natalità ma non includono le naturalizzazioni. Se, per quanto riguarda le persone soggette all'obbligo militare istruite e che prestano servizio militare, si ipotizza che il grado di idoneità si stabilizzerà attorno al 60 per cento nel periodo fino al 2013–2015 saranno annualmente a disposizione 22 500 militari istruiti, successivamente 19 000 fino al 2020 e in seguito 16 000. Ne risulta che le formazioni attive non potranno più essere alimentate. Sarà pertanto

necessario un adeguamento del numero e/o dell'effettivo delle formazioni. Rispetto all'attuale articolazione dell'esercito, ciò comporterebbe teoricamente una riduzione di 20 equivalenti di battaglioni[27] tra il 2013 e il 2019 e un'ulteriore riduzione di analoga entità tra il 2019 e il 2025.

5.1.4 Quadri di milizia

Per quanto riguarda i quadri, la situazione è insoddisfacente, segnatamente nel caso degli ufficiali. Anche se la trasformazione di Esercito 95 in Esercito XXI ha consentito di occupare una parte delle funzioni vacanti nella precedente organizzazione, l'attuale alimentazione è ancora insufficiente. Il problema è percettibile a due livelli:

- il numero di nuovi tenenti non copre il fabbisogno ordinario. In media, annualmente sono istruiti soltanto 1000 tenenti, anche se ne sarebbero necessari 1240. Questo deficit attualmente non ha ancora ripercussioni concrete, perché i capisezione trasferiti da Esercito 95 nelle formazioni attive colmano ancora le lacune;
- il numero dei capisezione disposti a una promozione in una funzione di comando o di stato maggiore è insufficiente: in media il loro numero raggiunge i 300 invece dei 450 necessari. Questo deficit è percettibile nell'alimentazione degli stati maggiori di battaglione.

La difficoltà di trovare ufficiali per una promozione ha tre motivi principali:

- il numero calante di reclute limita il numero di potenziali quadri;
- la pressione nella vita civile e professionale rende difficoltosa l'accettazione di periodi di servizio militare supplementari; i possibili candidati si trovano davanti a difficili decisioni in materia di carriera;
- diventa sempre più difficile coordinare l'istruzione militare di base con la formazione e il perfezionamento civili.

L'introduzione del nuovo piano di studi delle scuole superiori (adeguamento al sistema di Bologna) rende difficoltoso il coordinamento. La recluta scelta per una scuola ufficiali è quasi obbligata a interrompere i suoi studi per un anno per assolvere il proprio avanzamento militare. Anche se l'istruzione di quadro militare consente di raccogliere esperienze preziose e può essere finanziariamente interessante, molti buoni aspiranti hanno difficoltà a decidersi, e infine rinunciano a una promozione, limitandosi ad adempiere il totale obbligatorio minimo di giorni di servizio.

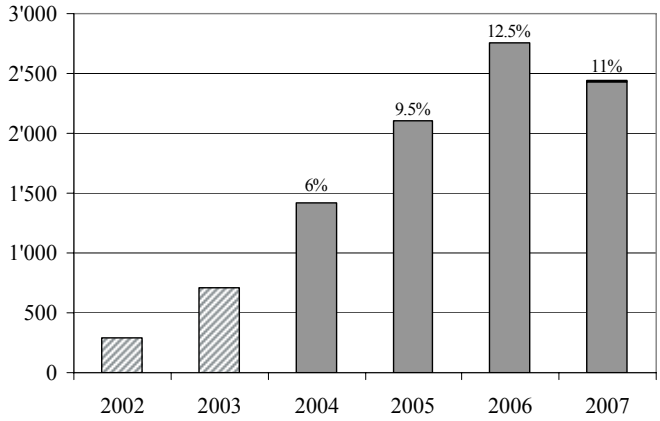
Questo problema non è fondamentalmente nuovo, ma si è acuito in seguito alla diminuita disponibilità al sacrificio personale connessa con il mutamento dei valori.

27 Un «equivalente di battaglione», media matematica dell'effettivo dei battaglioni, corrisponde oggi a circa 750 militari.

5.1.5 Militari in ferma continuata

Situazione attuale

Dal 2005, la percentuale dei militari che hanno assolto il loro totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione senza interruzioni (militari in ferma continuata) è praticamente raddoppiata. Il limite massimo stabilito nella legge militare e corrispondente al 15% dell'effettivo di una classe di reclute non è però ancora raggiunto. L'evoluzione si presenta come segue:



Numero dei militari in ferma continuata, in cifre assolute e in rapporto agli effettivi delle classi di reclute (il tratteggio indica gli effettivi dei due anni del progetto pilota 2002 e 2003)

La diminuzione all'11 per cento che si constata nel 2007 è motivata dal fatto che in occasione del reclutamento dei futuri militari in ferma continuata è stata prestata maggiore attenzione all'aspetto «apprendistato concluso». L'esperienza mostra che vi è un numero sufficiente di volontari che desiderano adempiere l'obbligo di prestare servizio in questo modo. Il problema principale risiede nella ripartizione sulle tre scuole reclute che iniziano ogni anno. L'obiettivo del sistema dei militari in ferma continuata era di assicurare con detti militari una parte della prontezza operativa dell'esercito. In questo contesto, occorrerebbe realizzare una ripartizione regolare dei militari disponibili su tutto l'arco dell'anno, in concreto sulle tre scuole reclute che iniziano ogni anno. Nella realtà, in media la ripartizione si presenta come segue: 20 % – 40 % – 40 %. Il deficit cronico in occasione dell'inizio della prima scuola reclute (marzo) dev'essere ricondotto alla carenza di coordinamento tra la finestra temporale di questa scuola e la fine delle scuole superiori e dei tirocini. Questo problema riguarda reclute «normali» e militari in ferma continuata.

La limitazione del contingente, la ripartizione sulle tre scuole reclute che iniziano ogni anno e l'attribuzione a otto differenti Armi hanno come conseguenza che gli effettivi per ogni singolo settore sono relativamente esigui. Nel caso di un impiego reale (impiego di sicurezza o aiuto in caso di catastrofe), gli effettivi possono raggiungere un livello minimo critico e devono spesso essere rapidamente rafforzati o sostituiti con truppe in corso di ripetizione, quando tali truppe sono disponibili. Non vi sono ancora feedback attendibili riguardo al modo in cui la società civile e l'eco-

nomia valutano questa modalità di adempimento dell'obbligo di prestare servizio. Di principio, vi sono due categorie di persone soggette all'obbligo di prestare servizio che privilegiano il sistema dei militari in ferma continuata: coloro che desiderano prestare il loro servizio senza interruzioni per potersi dedicare successivamente, senza limitazioni, alla loro vita privata e professionale e coloro che momentaneamente non hanno alcun impiego civile.

I militari in ferma continuata non possono generare al loro interno i propri quadri in numero sufficiente. Anche se il numero di potenziali aspiranti quadri in sé è considerevole, soltanto il 15 per cento dei militari in ferma continuata è disposto ad accettare servizi in vista di una promozione. Nel caso delle reclute del sistema normale, tale quota ammonta al 30 per cento. I militari in ferma continuata dichiarati idonei segnatamente per un servizio di promozione come ufficiali, di regola preferiscono ritornare al sistema normale: istruzione di base e corsi di ripetizione. Per la maggior parte, la durata complessiva del servizio nel sistema dei militari in ferma continuata (600 giorni per un tenente) ha un effetto dissuasivo. Di conseguenza, i militari in ferma continuata devono essere istruiti e comandati da militari di professione o da militari a contratto temporaneo.

Aumento dell'aliquota di militari in ferma continuata

L'iniziativa parlamentare per il raddoppio della proporzione di militari in ferma continuata[28] prevedeva di aumentare dal 15 al 30 per cento al massimo la quota di una classe di reclute che presta il proprio servizio d'istruzione senza interruzioni. Inoltre, i militari in ferma continuata dovrebbero poter essere impiegati anche per il promovimento della pace all'estero. Il 6 giugno, il Consiglio nazionale ha accettato l'intervento parlamentare con 98 voti contro 46, mentre il 20 settembre il Consiglio degli Stati lo ha respinto con 21 voti contro 13, accettando per contro un postulato[29] della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati che incarica il Consiglio federale di esaminare la problematica dell'attuazione della FS 08/11 e di presentare un rapporto al riguardo. Il 23 ottobre 2007, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale ha presentato un postulato[30] avente un obiettivo analogo. Nel presente documento è possibile dare seguito alla richiesta di integrare l'analisi nel rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale giusta l'articolo 149b della legge militare soltanto nel senso della presentazione di una prima serie di indicazioni sommarie:

nella valutazione della compatibilità con la *Costituzione federale* del raddoppio della proporzione di militari in ferma continuata, non è determinante soltanto l'entità dell'aliquota di militari in ferma continuata, ma anche il genere d'impiego dei militari in ferma continuata. In occasione dell'ulteriore elaborazione dell'iniziativa parlamentare, la compatibilità con la Costituzione federale dovrebbe essere esaminata da un costituzionalista.

28 06.405 n Iv. Pa. Gruppo liberale-radicale. Raddoppiamento della proporzione di militari in ferma continuata. Rapporto della Commissione della politica di sicurezza (CPS-CN), 13.02.2007

29 07.3556 Postulato. Quota di militari in ferma continuata. Commissione della politica di sicurezza CSt (06.405), 30.08.2007

30 07.3765 Postulato. Proporzione di militari in ferma continuata. Commissione della politica di sicurezza CN (06.405), 23.10.2007
Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato e il 20 dicembre 2007 il Consiglio nazionale lo ha accolto con 104 voti contro 51.

Con l'incremento dell'aliquota di militari in ferma continuata potrebbe essere migliorata, per quanto riguarda la prontezza e la durabilità, la *capacità di prestazione* in vista di un rapido appoggio alle autorità civili. L'impiego dei militari in ferma continuata nell'intera gamma di compiti relativi all'appoggio alle autorità civili e al promovimento della pace incrementerebbe il margine di manovra dell'esercito.

L'incremento dell'aliquota di militari in ferma continuata avrebbe considerevoli conseguenze per la *struttura dell'esercito*. Nel caso di un raddoppio dell'aliquota di militari in ferma continuata, l'effettivo dell'esercito attivo si ridurrebbe di ca. 20 000 militari. Tale riduzione dell'effettivo comporterebbe lo scioglimento di 20 battaglioni (o equivalenti) attivi che prestano corsi di ripetizione. Il numero degli stati maggiori delle Grandi Unità ancora necessari o alimentabili dovrebbe essere riesaminato. Un aumento *sostanziale* dell'aliquota di militari in ferma continuata richiede, sotto parecchi aspetti, un esame approfondito e attualmente deve perciò essere considerato al massimo come un'opzione per il periodo *successivo* all'attuazione della FS 08/11.

La premessa per sfruttare il margine di manovra da creare sarebbe costituita dalla garanzia quantitativa e qualitativa della copertura dell'effettivo di militari in ferma continuata al momento del reclutamento. Gli effettivi all'inizio delle singole scuole reclute dovrebbero essere equilibrati. Nella misura in cui ciò non può essere garantito mediante incentivi, occorrerebbe eventualmente limitare la *libertà di scelta* per quanto riguarda il modello di assolvimento del servizio e/o il periodo di servizio dei militari in ferma continuata.

La possibilità di incrementare l'aliquota di quadri in ferma continuata sarebbe essenziale per il mantenimento del carattere di milizia dell'esercito. L'attuale durata del servizio dei quadri in ferma continuata non è attrattiva. Il modello relativo ai quadri in ferma continuata dovrebbe pertanto essere adattato.

I *risparmi sui costi* ottenibili dipendono dall'attuazione concreta dell'incremento dell'aliquota di militari in ferma continuata. I risparmi realizzabili sarebbero praticamente compensati da spese supplementari (per es. incentivi finanziari, personale militare supplementare necessario). Complessivamente, i risparmi diretti per il bilancio della difesa sarebbero esigui. I motivi per un incremento dell'aliquota di militari in ferma continuata risiedono soprattutto nella maggior rapidità della fornitura di prestazioni alle autorità civili, nella più elevata flessibilità e nello sgravio per una parte dei militari e per l'economia risultante dalla conclusione più precoce del servizio militare.

Occorre sottolineare che il DDPS considera il raddoppio dell'aliquota di militari in ferma continuata come un'eventuale opzione[31] a lungo termine. Attualmente, la priorità è data alla realizzazione della FS 08/11. Un rapido incremento dell'aliquota di militari in ferma continuata comporterebbe il rischio di mettere in pericolo la realizzazione sistematica di detta fase di sviluppo.

31 L'evoluzione demografica imporrà senz'altro un adeguamento della struttura dell'esercito a partire dalla metà del prossimo decennio. Cfr. al riguardo anche il numero 5.1.3.

5.2 Personale militare

Il processo di riorganizzazione dell'esercito svizzero con un più spiccato orientamento alle minacce più probabili ha ripercussioni sul personale militare. I mutamenti in relazione con la FS 08/11 comporteranno che le ripercussioni dureranno anche in futuro.

5.2.1 Ufficiali e sottufficiali di professione (compresi i piloti militari di professione)

Esercito XXI ha causato un mutamento dell'immagine della professione nel senso che l'elenco degli obblighi dei militari di professione è diventato molto più complesso e, accanto ai compiti d'istruzione, comprende ora un numero maggiore di compiti di condotta, pianificazione e organizzazione. L'incremento delle esigenze nei confronti del personale professionista e l'accresciuto carico di lavoro determinato dal modello dei tre inizi annui delle scuole reclute e dagli effettivi ridotti nel settore dell'istruzione hanno generato fenomeni che vanno dalla minore soddisfazione sul lavoro fino a segni di esaurimento[32]. Non da ultimo, per tali motivi dal 2004 si è dovuto constatare un significativo aumento delle partenze dovute a dimissioni di ufficiali e sottufficiali di professione. Mentre nel 2003 vi erano state soltanto 14 dimissioni, nel 2006 esse hanno raggiunto un totale di 38, ciò che rappresenta attualmente la punta massima.

Oltre alle mutate condizioni quadro, i motivi risiedono nell'incertezza sull'orientamento dell'esercito, nello smantellamento di prestazioni del datore di lavoro, nelle prospettive inesistenti o poco chiare e nel sempre più scarso riconoscimento sociale dell'esercito. Considerando i pensionamenti, per quanto riguarda gli ufficiali e i sottufficiali di professione dal 2004 si registra una crescita negativa.

Inoltre, quest'anno si è registrato anche un numero elevato di partenze di piloti militari di professione (9 partenze fino al mese di settembre 2007). In questo caso, è percettibile soprattutto l'effetto dell'espansione della compagnia aerea «Swiss», che probabilmente influisce sulla decisione di lasciare le Forze aeree.

5.2.2 Ufficiali e sottufficiali di professione specialisti nonché soldati di professione

Le variazioni dell'effettivo degli ufficiali e dei sottufficiali di professione specialisti nonché dei soldati di professione hanno altri motivi. Questa categoria di personale comprende per la maggior parte elementi provenienti dall'ex Corpo della guardia delle fortificazioni. La marcata riduzione del numero delle fortificazioni e degli impianti permanenti rende necessario un numero sempre minore di persone per la manutenzione e l'esercizio di tali impianti. Di conseguenza, 500 posti per ufficiali e sottufficiali di professione specialisti nonché per soldati di professione sono stati trasformati in posti civili e integrati nella Base logistica dell'esercito (ca. 300) oppu-

32 Cfr. al riguardo anche: «Realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione», Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 10 ottobre 2006 (FF **2007** 2743), capitolo 3.

re soppressi in maniera socialmente compatibile (ca. 200). Questo processo si è in gran parte concluso alla fine del 2007.

5.2.3 Militari a contratto temporaneo

Con l'attuale modello d'istruzione, i militari a contratto temporaneo sono diventati una categoria di personale indispensabile. Dal 2004, il loro effettivo è costantemente cresciuto e nel 2007 ha raggiunto le 1000 unità.

Dal periodo del progetto pilota, negli anni 2002 e 2003, alcune condizioni quadro professionali dei militari a contratto temporaneo sono mutate e, sulla base delle constatazioni e delle esperienze, vengono costantemente valutate e adeguate alle circostanze. Non da ultimo per considerazioni in materia di personale, si è ad esempio passati dall'iniziale istruzione di base e dal perfezionamento centralizzati presso il Centro d'istruzione per i militari a contratto temporaneo a un'istruzione e a un perfezionamento decentralizzati nelle formazioni d'addestramento. L'esperienza mostra tuttavia che con questa soluzione decentralizzata è possibile raggiungere soltanto in parte l'obiettivo di un'istruzione e di un perfezionamento uniformi, orientati alle necessità e conformi alle esigenze nell'impiego. Di conseguenza, in futuro l'istruzione di base sarà svolta in maniera centralizzata e uniforme dall'Istruzione superiore dei quadri dell'esercito.

5.2.4 Misure avviate e previste

Per porre rimedio ai differenti problemi, il capo del DDPS e il capo dell'esercito hanno adottato un pacchetto di misure con l'obiettivo di accrescere la soddisfazione sul lavoro mediante misure concrete secondo quattro diversi orientamenti; si tratta segnatamente di:

- sgravare il fronte dell'istruzione;
- interrompere l'esodo del personale militare;
- migliorare le condizioni per l'assunzione di personale militare;
- rafforzare la fiducia nel datore di lavoro.

Inoltre, il capo del DDPS ha istituito un «Organo consultivo ‹Personale militare›» temporaneo, presieduto dal segretario generale del DDPS, incaricato di seguire i processi e la comunicazione nell'ambito del personale nonché di formulare impressioni, valutazioni e proposte all'attenzione del capo dell'esercito. Questo organo consultivo ha contribuito anche al rafforzamento della fiducia.

In seguito ai problemi che si stavano delineando, nel 2005 è stato avviato il progetto «Ulteriore sviluppo dell'immagine professionale del personale militare», conclusosi nella primavera del 2007. Si trattava in particolare di riesaminare l'immagine professionale e di creare le premesse per affrontare le sfide future. In questo contesto, sono stati ad esempio esaminati aspetti relativi all'assunzione del personale e all'incremento della soddisfazione sul lavoro e dedotte le pertinenti misure.

Una serie di misure è già stata realizzata:

- l'ammissione dei tenenti al ciclo di studi di bachelor dell'Accademia militare (ACMIL) del Politecnico federale di Zurigo;
- il finanziamento della preparazione all'esame federale di equivalenza, che costituisce la condizione per l'ammissione al ciclo di studi di bachelor, per i militari a contratto temporaneo titolari di una maturità professionale;
- l'ammissione degli ufficiali che hanno concluso un tirocinio alla Scuola militare 1 dell'ACMIL, che completa come «terza via» (limitata fino al 2010) il ciclo di studi di bachelor e il corso di diploma;
- l'ammissione estesa di sottufficiali (caporali, sergenti) alla Scuola per sottufficiali di professione dell'esercito (SSPE).

Ulteriori misure e temi sono in fase di elaborazione:

- la verifica della possibilità di fare riconoscere il corso di formazione di base biennale presso la SSPE come diploma del livello terziario della formazione professionale (terziario B);
- la valutazione di un'eventuale continuazione della Scuola militare 1 dopo il 2010;
- la professionalizzazione della pubblicità per il reclutamento di personale militare;
- la strutturazione di un'istruzione militare su misura per persone con altri percorsi professionali.

Ulteriori innovazioni sono:

- l'istituzione di un corso di studi di bachelor in aeronautica presso la Scuola superiore zurighese di Winterthur per i futuri piloti militari di professione;
- il cosiddetto corso di formazione alla condotta III, il quale, per i candidati quadri superiori che lo hanno assolto, consente dal 2005 di ottenere presso il Politecnico federale di Zurigo il Master of Advanced Studies in Security Policy and Crisis Management.

Il Consiglio federale è cosciente della situazione. Oltre alle misure attuate o in fase di elaborazione, nel 2006 il capo del DDPS ha approvato la trasformazione di 389 posti limitati nel tempo in posti dell'organico a tempo indeterminato, principalmente per contribuire a sgravare il fronte dell'istruzione. Inoltre, sempre dal 2006 è versata un'indennità speciale – per il momento solo fino alla fine del 2010 –, la quale, in quanto misura salariale a favore del personale militare, compenserà le sollecitazioni supplementari temporanee connesse con Esercito XXI.

5.2.5 Reclutamento di personale

Dal 1° gennaio 2007, la pubblicità per il reclutamento di personale militare, fondata su un concetto in materia di reclutamento approvato, è stata considerevolmente intensificata. Al reclutamento, in tutte le scuole, nei corsi e nei corsi di formazione dell'esercito i comandanti informano sulle professioni militari. Nel corso centrale di formazione per ufficiali, rappresentanti dell'ACMIL e del settore della gestione degli impieghi e delle carriere della Difesa illustrano la carriera professionale e

rilevano sistematicamente gli interessati. A tutte le fiere per le scuole superiori (in collaborazione con l'Ufficio federale del personale) e a fiere selezionate, si pubblicizzano le professioni militari.

Per sostenere gli sforzi di reclutamento in vista dell'assunzione di ufficiali e sottufficiali di professione, oltre all'adeguamento del concetto in materia di reclutamento, è stato istituito anche un premio per prestazioni (premio per l'acquisizione di personale). Questo strumento, provvisoriamente limitato fino alla fine del 2008, ricompenserà con un premio chi consentirà di giungere all'assunzione di un nuovo militare di professione.

La nuova Scuola militare contribuirà in qualche misura a soddisfare il fabbisogno di ufficiali di professione. Anche se il numero dei partecipanti alla Scuola militare è rallegrante e vi è un'intensa domanda, è necessario valutare la continuazione dell'esistenza di questa scuola anche nel contesto del paesaggio formativo svizzero. Mentre nel nostro Paese il numero delle maturità liceali negli ultimi anni è aumentato soltanto leggermente, il numero dei titolari di una maturità professionale è aumentato in misura molto maggiore ed essi hanno acquistato maggiore importanza. I sondaggi effettuati nei corsi di formazione per ufficiali indicano che oltre la metà dei futuri ufficiali dispone di una maturità liceale o di una maturità professionale. Ciò rispecchia chiaramente l'orientamento auspicato, secondo il quale di principio gli ufficiali di professione devono disporre di una formazione di base accademica. Ciò non è interessante soltanto sotto il profilo della politica del personale, ma è pure importante dal punto di vista della politica del mercato del lavoro.

5.2.6 Adeguamenti strutturali

Le strutture del settore dipartimentale Difesa sono state sottoposte a un esame per quanto concerne il loro potenziale di ottimizzazione. Gli adeguamenti strutturali realizzati mediante il raggruppamento di formazioni d'addestramento, come pure la dissociazione di determinate funzioni o il trasferimento di posti e persone dal quartiere generale al fronte dell'istruzione, illustrano gli sforzi che sono stati intrapresi per mitigare la situazione nel campo dell'istruzione.

5.2.7 Gestione degli impieghi e delle carriere

La Commissione delle carriere della Difesa, creata con Esercito XXI, gestisce – nel processo relativo alle carriere – segnatamente l'ammissione ai corsi di formazione supplementari rilevanti per la carriera, il perfezionamento presso scuole e accademie di forze armate estere nonché il coordinamento in funzione del grado della carriera di milizia e della carriera professionale. Inoltre, la Commissione prepara le decisioni del capo dell'esercito per la chiamata all'istruzione di stato maggiore generale nonché al corso di formazione alla condotta III. A partire dal gruppo d'impiego E3[33] i posti militari sono occupati dopo un bando di concorso interno. Al riguardo, le

[33] Ufficiali di professione che hanno concluso con successo la formazione di base all'ACMIL (ciclo di studi di bachelor, corso di diploma) o alla Scuola militare 2 nonché il corso di formazione supplementare I e che sono impiegati in qualità di sostituti del comandante di scuola, di capiclasse nel comando dell'Istruzione superiore dei quadri dell'esercito (ISQ) oppure in funzioni equipollenti.

decisioni sull'occupazione dei posti sono prese dai superiori di linea competenti. Nel caso di funzioni superiori, il processo decisionale della linea può, se necessario, essere appoggiato da valutazione di selezione.

Nel settore del Management Development, dal 2004 la pianificazione è stata sviluppata in permanenza. A livello di Difesa, i posti chiave sono stati definiti e approvati. Si tratta di posizioni strategicamente importanti dal punto di vista dell'unità organizzativa, per le quali dev'essere allestita un'adeguata pianificazione della successione.

Con il Management Development saranno segnatamente raggiunti gli obiettivi seguenti:

- occupazione tempestiva e, per quanto riguarda il processo, esemplare di posizioni di quadro da parte di candidati ben qualificati:
- sfruttamento del potenziale interno in materia di quadri mediante una pianificazione dei quadri coerente;
- promozione della concorrenzialità sul mercato del lavoro, della flessibilità e della mobilità dei quadri;
- incremento dell'attrattiva del DDPS come datore di lavoro mediante adeguate misure di sviluppo.

5.2.8 Prospettive

In relazione con la FS 08/11, vi saranno ancora variazioni per quanto riguarda il fabbisogno di personale delle differenti categorie. Anche se è stato possibile constatare i primi effetti positivi delle misure avviate, si tratta di continuare gli sforzi pubblicitari e di adeguare il reclutamento del personale alle mutate condizioni quadro. Soprattutto a causa del maggiore coinvolgimento dei militari di milizia nelle scuole reclute, vi saranno variazioni per quanto riguarda il fabbisogno di militari a contratto temporaneo. Tendenzialmente, tale fabbisogno diminuirà e dovrà essere operato uno spostamento a favore degli effettivi degli ufficiali e dei sottufficiali di professione. L'evoluzione nell'ambito del personale militare è strettamente connessa all'evoluzione sociale ed economica ed è influenzata anche dalle misure in materia di politica del personale. Per poter reclutare e mantenere nei propri ranghi personale valido e qualificato, l'esercito dev'essere un datore di lavoro attrattivo ed essere percepito come tale.

5.3 Personale civile

Nel quadro della riforma dell'esercito, i costi d'esercizio, e quindi anche i costi del personale, hanno dovuto essere ridotti a favore delle spese d'armamento. Inoltre, il programma di sgravio 2003 ha imposto una marcata riduzione dei contingenti di posti. Ciò ha comportato, oltre alla normale fluttuazione di personale, la massiccia riduzione di 1100 posti sull'arco di tre anni. Grazie a misure di ricollocamento ampie e professionalizzate (tra l'altro sette Job Centers e un Support Center per collaboratori di 55 anni e più con 20 e più anni di servizio), a un'ampia offensiva in materia di perfezionamento, a una gestione coerente e ad appropriati trasferimenti

interni nelle aziende, alla stretta collaborazione con i partner sociali e a un ampio piano sociale, si sono dovuti pronunciare soltanto 23 licenziamenti.

La riduzione del personale non è però ancora conclusa. Entro il 2010 devono essere soppressi annualmente 250 posti. In conseguenza del nuovo Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito, i contratti relativi agli arsenali cantonali sono stati disdetti per la fine del 2006. Di conseguenza, anche a livello cantonale è stato necessario cercare nuove possibilità d'impiego per circa 300 impiegati. Grazie al buon lavoro dei Cantoni e alle generose misure d'appoggio della Confederazione in campo finanziario e procedurale, è stato possibile realizzare con successo anche questa riduzione del personale.

Sotto il profilo temporale, le misure di riduzione del personale non sono avvenute in maniera coordinata con la riduzione del patrimonio immobiliare a causa del Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito e dell'entità dei sistemi e del materiale. Il previsto incremento dell'efficienza grazie, tra l'altro, ai processi logistici[34] informatizzati in seno alla Base logistica dell'esercito (BLEs) e al settore Difesa destinati a compensare la riduzione del personale, per differenti motivi non ha ancora potuto essere realizzato. Inoltre, la complessità della ristrutturazione della BLEs è stata sottovalutata. Ciò è all'origine dei problemi qualitativi riscontrati nella fornitura delle prestazioni logistiche. Occorre tuttavia sottolineare che l'esatto fabbisogno di personale nei settori dei sistemi, del materiale e dell'infrastruttura si sta delineando soltanto ora. Ciò è dovuto al fatto che le cifre esatte relative al fabbisogno sono diventate rilevabili soltanto dopo l'avvio del nuovo processo logistico nelle mutate condizioni quadro.

Lo sviluppo di nuove capacità richiede personale supplementare che può essere acquisito soltanto parzialmente mediante trasferimenti interni al settore dipartimentale Difesa. Ciò è reso più difficoltoso dal fatto che gli specialisti necessari per lo sviluppo delle competenze e delle capacità tecnologiche nel settore dipartimentale Difesa non sono disponibili in numero sufficiente. Settori tecnologicamente complessi generano pertanto un fabbisogno di specialisti esterni, la cui retribuzione comporta a sua volta un aumento delle spese d'esercizio.

Evoluzioni pericolose in seno al personale civile

Mentre differenti misure hanno consentito di migliorare la situazione del personale militare, per quanto riguarda il personale civile, la situazione, attualmente già critica, potrebbe peggiorare ancora considerevolmente a medio termine. In seguito all'invecchiamento, la struttura d'età del personale civile è problematica: il 1° gennaio 2007, l'età media era di 45 anni e oltre il 45 per cento del personale civile aveva almeno 50 anni. Nell'ambito della Cassa pensioni Publica, nella seconda metà del 2008 è previsto il passaggio dal primato delle prestazioni al primato dei contributi. Dei 402 collaboratori civili del settore dipartimentale Difesa che il 31 maggio 2008 compiranno 60 o più anni d'età, 156[35] hanno deciso, entro il 30 novembre 2007, di usufruire delle condizioni vantaggiose di un pensionamento anticipato. L'effetto potrebbe eventualmente perdurare negli anni successivi in conseguenza

34 Con il progetto «Logistk@V» s'intende raggiungere, mediante un'ottimizzazione dei processi, un incremento della produttività nella generazione di prestazioni logistiche e una riduzione delle spese d'esercizio.

35 Questa cifra potrebbe ancora aumentare leggermente, poiché non comprende i collaboratori con termini di disdetta più brevi. Il rilevamento è ancora in corso.

delle disposizioni transitorie. A ciò si aggiunge la fluttuazione dei giovani collaboratori, che sfruttano la situazione economica favorevole per cambiamenti a livello professionale. Nell'ambito del personale, ne risulta una lacuna difficile da colmare, in quanto sul mercato del lavoro non è praticamente possibile reclutare a breve termine personale giovane adeguatamente qualificato. Occorre pure menzionare che l'aumento dei contributi determinati dal cambiamento di primato della Cassa pensioni Publica ha come conseguenza deduzioni salariali che saranno soltanto parzialmente compensate dagli aumenti del salario reale annunciati per il personale federale. L'attrattiva calante della Confederazione come datore di lavoro e l'attuale situazione economica non sono favorevoli al reclutamento e al mantenimento nelle aziende di personale ben qualificato.

La necessità di intervenire urgentemente nel settore del personale civile è stata riconosciuta e pertinenti misure sono già state avviate (cfr. n. 4.1.4, Misure di ottimizzazione).

5.4 Immobili

5.4.1 Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito

Nel Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito, orientato di principio alla FS 08/11, per ogni ubicazione sono state definite le future necessità in materia di singoli impianti per i settori dell'istruzione, dell'impiego e della logistica ed è stata effettuata una prima attribuzione sommaria per l'utilizzazione. Questo nuovo Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito è stato messo a punto con i Cantoni nel primo semestre del 2005. L'approfondimento del grado di dettaglio avverrà in funzione delle necessità, nel quadro della pianificazione dell'attuazione, mediante l'elaborazione di concetti d'utilizzazione – per lo più a livello regionale o locale – entro il 2008. In seguito saranno noti gli immobili che continueranno a essere necessari e che saranno compresi nel nucleo del patrimonio immobiliare. Gli oggetti non compresi in tale nucleo saranno assegnati al patrimonio disponibile e potranno essere venduti o eventualmente affittati.

5.4.2 Situazione nel settore immobiliare

5.4.2.1 Strategia immobiliare del DDPS

La «Strategia immobiliare del DDPS» del 5 settembre 2005 mira a una gestione del portafoglio immobiliare del DDPS mediante direttive politico-strategiche a livello dipartimentale. L'obiettivo supremo è un'elevata qualità strategica della prestazione in materia di gestione immobiliare. Tutte le attività mirano al raggiungimento di tale obiettivo supremo e sono orientate ai tre obiettivi che ne risultano:

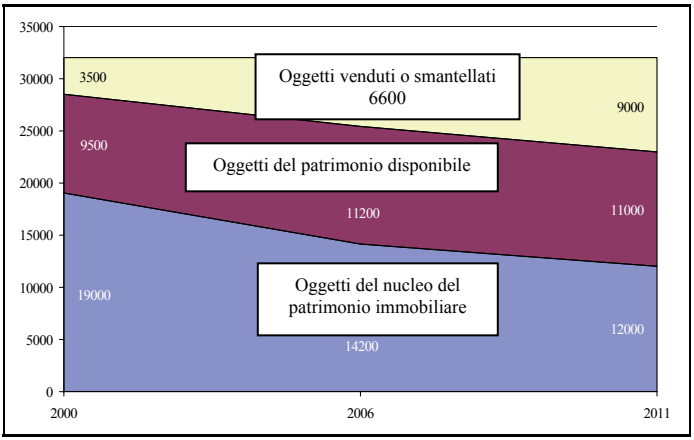
1. elevato grado di soddisfacimento dei bisogni immobiliari del DDPS;
2. impiego parsimonioso delle risorse finanziarie della Confederazione;
3. buon soddisfacimento delle esigenze politiche.

5.4.2.2 Nucleo del patrimonio immobiliare

Il Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito del giugno 2005 definisce il nucleo del patrimonio immobiliare, il quale comprende tutti gli immobili nei settori dell'istruzione, dell'impiego e della logistica che l'esercito continuerà ad utilizzare dopo il 2010. Si tratta di una pianificazione sommaria relativa alle sedi.

Attualmente, a livello svizzero per tutte le costruzioni e tutti gli impianti militari vengono elaborati concetti regionali d'utilizzazione che definiscono per ogni sede quali oggetti saranno militarmente ancora necessari.

Sviluppo del patrimonio immobiliare



Sviluppo del patrimonio immobiliare relativamente agli oggetti

Fino al 2011, il nucleo del patrimonio immobiliare continuerà a diminuire. Per contro, a breve termine il patrimonio disponibile non diminuirà. In seguito alla concretizzazione del Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito, la diminuzione degli immobili del patrimonio disponibile sarà compensata dagli immobili dell'esercito che si libereranno.

Il modello dei locatari

Dal 1° gennaio 2007 è in vigore il nuovo modello contabile della Confederazione (NMC). La legislazione sulle finanze della Confederazione è stata sottoposta a una revisione totale, che ha determinato differenti modifiche. Con il NMC i costi lordi di locazione sono conteggiati, con incidenza sui crediti, ai locatari interni, che ora, in quanto beneficiari, devono in primo luogo considerare nei loro crediti di spesa i costi del ciclo di vita, ossia le pigioni annue. I preventivi annui dei locatari determinano l'entità delle prestazioni di cui essi potranno beneficiare.

5.4.2.3 Patrimonio disponibile

Le costruzioni e gli impianti di proprietà della Confederazione che, sulla base del Concetto relativo agli stazionamenti dell'esercito, non servono più per scopi militari, vengono trasferiti nel patrimonio disponibile.

Patrimonio disponibile al mese di luglio del 2007

Grandi opere sotterranee (opere d'artiglieria, opere di fanteria ecc.)	ca. 80
Aerodromi (comprese anche superfici residue)	8
Arsenali, filiali d'arsenale	ca. 30
Baracche, accantonamenti della truppa	1 000
Costruzioni per il combattimento e la condotta	9 000
Strade, piste di rullaggio, ponti, teleferiche	400
Impianti tecnici (trasformatori, depuratori, centrali di riscaldamento ecc.)	500
	Totale: ca. 11 000

Strategia per la gestione del patrimonio disponibile

La maggior parte degli immobili del patrimonio disponibile è situata al di fuori delle zone edificabili. Si tratta per lo più di costruzioni speciali raramente idonee a un'utilizzazione civile. Di conseguenza, tali immobili non possono essere venduti a breve termine.

armasuisse Immobili gestisce il patrimonio disponibile con lo scopo di minimizzare il più rapidamente possibile i costi. Essa decide quali oggetti o fondi del patrimonio disponibile vengono venduti, concessi in diritto di superficie, smantellati, disattivati o ulteriormente sviluppati.

Per ridurre i costi del patrimonio disponibile:

1. detto patrimonio disponibile sarà ridotto il più rapidamente possibile laddove ciò è economicamente opportuno;
2. saranno ridotti gli standard di gestione e
3. saranno generati ricavi mediante vendite, locazioni esterne e concessioni in diritto di superficie.

Vendita, diritto di superficie, locazione

Gli immobili del patrimonio disponibile con un potenziale di mercato saranno gestiti e sviluppati in maniera orientata al reddito. Saranno offerti sul mercato e venduti o ceduti in diritto di superficie al miglior offerente.

Le costruzioni e gli impianti militari possono essere venduti, ceduti in diritto di superficie o locati soltanto dopo l'ottenimento dell'autorizzazione di diritto pianificatorio o di diritto speciale necessaria per il cambiamento di destinazione. In caso di parità del prezzo offerto e fatti salvi impegni contrattuali di altro tenore, le offerte

sono considerate nel seguente ordine: servizi della Confederazione, Cantoni d'ubicazione, Comuni, privati interessati.

I prezzi di vendita sono stabiliti sulla base di stime allestite da specialisti della Confederazione e/o dell'economia privata.

Una cessione gratuita di oggetti è esclusa. La vendita di un immobile avviene di principio soltanto quando il DDPS è in possesso di un'offerta accettabile.

5.5 Finanze

5.5.1 Nuovo modello contabile

Con il nuovo modello contabile, dal 1° gennaio 2007 è stata introdotta in tutta la Confederazione una nuova forma di presentazione dei conti. La presentazione dei conti corrisponde ora alla contabilità commerciale, al centro della quale vi è il bilancio – ossia la situazione patrimoniale – e il conto economico.

L'avvio del passaggio alla fase produttiva di tutti i sistemi SAP dell'unità amministrativa Difesa è stato dato, conformemente al calendario previsto, il 3 gennaio 2007. Occorre ora affrontare le prossime fasi del programma «Sistemi di gestione aziendale e logistici», ossia procedere al raggruppamento di tutti i sistemi SAP del settore Difesa e del DDPS in un unico sistema.

5.5.2 Trasparenza dei costi

Un elemento importante del NMC è la contabilità analitica. Nell'ambito del sistema SAP Difesa, dal 1° gennaio 2007 è in fase di realizzazione, in maniera standardizzata, un'ampia «contabilità analitica Difesa» a livello di Direzione dell'Aggruppamento, con caratteristiche di dettaglio specifiche ai settori dei subordinati diretti del capo dell'esercito. In primo piano vi sono ora una maggiore trasparenza dei costi e migliori informazioni per la condotta. Occorrerà promuovere ulteriormente la consapevolezza dei costi nel settore Difesa, ciò che a sua volta avrà un influsso positivo sull'utilizzazione economica delle risorse finanziarie. Sotto il profilo finanziario, con il NMC l'intero settore Difesa, compreso l'esercito, può essere diretto nello stesso modo. Il rilevamento degli oneri in materia di risorse appoggia la condotta nel processo decisionale, sia che si tratti di pianificazioni delle rinunce o dell'ampliamento di determinate prestazioni. Nei prossimi anni, sarà importante sviluppare ulteriormente la contabilità analitica e il grado di estensione della «contabilità analitica Difesa». La gestione economico-aziendale e finanziaria dell'esercito dev'essere ulteriormente posta al centro dell'attenzione.

5.5.3 Rapporto tra i costi d'esercizio e i costi d'investimento

Nel consuntivo 2006 (settore dipartimentale Difesa), il 63,2 per cento era rappresentato dalle spese d'esercizio e il 36,8 per cento dalle spese d'armamento. L'anno precedente il rapporto era del 66,8 contro l'8,2 per cento. Il DDPS mira a correggere adeguatamente, a favore degli investimenti, questo rapporto, vale a dire a ridurre le spese d'esercizio[36]. Ciò dovrebbe essere realizzato, da un lato, mediante la prevista riduzione del personale entro il 2010 e, dall'altro, mediante la liquidazione di immobili e materiali in esubero. Inoltre, a medio e lungo termine, gli investimenti saranno aumentati per raggiungere, come stabilito nel Concetto direttivo Esercito XXI, il livello tecnologico medio. L'utilizzazione intensiva dei sistemi (soprattutto a causa della rinuncia ad acquisti sistematici) e l'acquisto di nuovi sistemi più complessi comportano una crescita dei costi d'esercizio. A ciò si aggiunge il fatto che con Esercito XXI l'istruzione è diventata più intensa, e anche questo si ripercuote sui costi d'esercizio. Le misure di risanamento delle finanze federali a cui tutti i settori di compiti devono contribuire rendono tuttavia difficile un ulteriore miglioramento del rapporto. La quota degli investimenti minaccia di diminuire nuovamente. Una stabilizzazione delle spese d'investimento nel settore dal 37 fino a circa il 40 per cento è auspicabile e, dal punto di vista attuale – anche a livello internazionale –, dovrebbe essere considerata un successo.

5.5.4 Limite delle spese

Con il messaggio del 22 dicembre 2004 relativo al programma di sgravio 2004 delle finanze della Confederazione, il settore dipartimentale Difesa ha beneficiato della conferma, fino alla fine del 2008, del limite delle spese quadriennale (2004–2007), concesso con il programma di sgravio 2003 e attualmente prorogato fino alla fine del 2011. In concreto, il limite delle spese per il periodo 2004–2007 è stato conteggiato conformemente al programma di sgravio 2003 per la fine del 2004 e sostituito dal nuovo limite delle spese per il periodo 2005–2008 (15,4 mia. di fr.).

Gli obiettivi del limite delle spese sono l'incremento della flessibilità, un'ottimizzazione a livello temporale dell'assegnazione delle risorse e il miglioramento della certezza pianificatoria. Il limite delle spese contempla in particolare la possibilità di effettuare trasferimenti motivati – tra le spese per il personale, il materiale e l'armamento – in seno al settore Difesa sia nel medesimo anno sia da un anno all'altro. La flessibilità del limite delle spese è stata tra l'altro sfruttata anche in senso prospettivo nel quadro del processo di elaborazione del preventivo 2008 e del piano finanziario 2009–2011.

36 A titolo di confronto, nel 1995 le spese d'esercizio rappresentavano il 47,8 % e le spese d'armamento il 52,2 %.

5.5.5 Finanziamento dei programmi d'armamento nella prossima legislatura

Nella prossima legislatura, la priorità è rappresentata dal finanziamento della sostituzione degli aviogetti F-5 Tiger, per la quale il credito d'impegno necessario sarà sollecitato con il programma d'armamento 2010. Inoltre, si manterrà l'obiettivo del raggiungimento di un livello tecnologico medio e in tale contesto la priorità in materia d'investimenti sarà data al settore «condotta ed esplorazione».

L'attuazione delle differenti direttive in materia di risparmio ha nuovamente annullato, nell'ambito delle spese d'esercizio, il potenziale liberato a favore degli investimenti grazie agli immobili, ai sistemi e al materiale in esubero nonché alla riduzione del personale. Le consistenti riduzioni decise correntemente, a causa del loro carattere di misure a breve termine, possono essere praticamente compensate soltanto mediante rubriche relative a investimenti (in primo luogo il programma d'armamento). Qualora, nel quadro della verifica dei compiti o di ulteriori programmi di risparmio, nei prossimi anni l'esercito dovesse offrire ulteriori contributi ai risparmi, occorrerebbe discutere sulle condizioni quadro dell'esercito.

5.5.6 Conseguenze delle direttive di risparmio

Rispetto ai piani originari, nel periodo 2003–2007 la Difesa ha contribuito con 1,9 miliardi di franchi (mediante i programmi di sgravio 2003 e 2004, i blocchi dei crediti e riduzioni mirate) al risanamento delle finanze della Confederazione. In tal modo viene ritardata o minacciata la modernizzazione e il raggiungimento del livello tecnologico previsto. Inoltre, negli ultimi anni l'esercito ha funzionato fondandosi fortemente sulla sostanza (riduzione dei depositi, riduzione del personale ecc.). In questo contesto, la fornitura quotidiana delle prestazioni da parte dell'esercito diventa sempre più difficile.

6 Conclusioni e prospettive

Occorre innanzitutto constatare che, durante l'ultima legislatura, l'esercito ha fornito le prestazioni attese, attuando contemporaneamente le ristrutturazioni imposte da Esercito XXI e assorbendo le riduzioni del preventivo, senza che vi siano state interruzioni del ritmo delle domande di appoggio provenienti dalle autorità civili (Confederazione e Cantoni). Per quanto riguarda l'istruzione sono stati realizzati miglioramenti, in quanto le formazioni di professionisti e di militari in ferma continuata hanno sgravato fortemente le truppe in corso di ripetizione negli interventi sussidiari, così che l'istruzione di reparto ha potuto essere ottimizzata.

La FS 08/11 sarà attuata gradualmente secondo i piani a partire dal 2008. In tal modo si assicurerà che l'esercito, parallelamente all'attuazione di detta fase di sviluppo e all'introduzione di nuovi sistemi (per es. il sistema d'informazione e di condotta delle Forze terrestri), possa fornire le prestazioni richieste e determinate dalla minaccia e dai pericoli. L'attuazione graduale della fase di sviluppo è tanto più importante in quanto nel 2008 l'esercito fornirà un contributo essenziale nell'ambito delle misure di sicurezza per l'EURO 08.

Per quanto riguarda il raddoppio delle capacità per impieghi all'estero proposto dal Parlamento, occorre constatare che, a causa delle risorse di personale, all'estero potranno essere fornite prestazioni supplementari soltanto in maniera puntuale. Le condizioni predominanti delle operazioni presenti e future – quali la distanza geografica, le condizioni climatiche, la mancanza di infrastrutture nelle aree di crisi, i problemi di approvvigionamento – hanno inoltre ripercussioni a livello di capacità di trasporto e logistiche che devono essere considerate. Oltre all'ampliamento puntuale, il nostro impegno militare all'estero dev'essere riesaminato globalmente sotto questo aspetto. Occorre tenere conto del fatto che gli impieghi dell'esercito svizzero all'estero hanno effetti positivi sotto il profilo dell'esperienza operativa e del trasferimento di conoscenze.

Nel periodo in esame, l'esercito è stato principalmente confrontato con difficoltà nel settore delle risorse. La diminuzione delle spese per la difesa nazionale, cominciata all'inizio degli anni novanta del secolo scorso (a un livello superiore ai 6 mia. di fr.), è continuata fino al 2006. Le cifre della pianificazione relativa al periodo 2008 a 2010 prevedono un'inversione della tendenza, ma per il momento devono essere considerate soltanto come ipotesi pianificatorie. Se si osserva la quota delle spese della Confederazione che rappresentano, in 25 anni le spese per la difesa nazionale sono diminuite di circa i due terzi, passando da oltre il 22 a meno dell'8 per cento (1995: appena sopra il 14 %). Questa riduzione è in primo luogo da ricondurre all'aumento delle spese in altri settori di compiti dello Stato, ma comprende anche riduzioni effettive delle spese per la difesa nazionale. Se si considera l'inflazione, dal 1990 le spese per la difesa nazionale sono diminuite di oltre il 40 per cento. Complessivamente, nel periodo 2003–2007 la difesa nazionale ha dovuto accontentarsi di oltre 1,9 miliardi di franchi in meno rispetto a quanto inizialmente ipotizzato e ciò in seguito a modifiche dei piani finanziari, ai programmi di sgravio 2003 e 2004 e ai blocchi dei crediti. Questa evoluzione ha naturalmente causato alcune difficoltà che è stato possibile eliminare soltanto in parte con l'introduzione del limite delle spese (prorogato fino alla fine del 2011). Per adempiere anche in futuro i suoi compiti, l'esercito deve poter continuare a modernizzare il proprio equipaggiamento e anche procedere ad acquisti importanti (p. es. sostituzione degli aviogetti F-5 Tiger con un numero inferiore di nuovi velivoli). Ulteriori contributi dell'esercito ai risparmi non potrebbero più essere forniti mediante adeguamenti strutturali limitati nel quadro dei parametri fondamentali attuali (sistema di difesa, compiti dell'esercito, profilo delle prestazioni, livello tecnologico).

Nei prossimi quattro anni, la priorità sarà data al consolidamento delle strutture dell'esercito. In questo contesto, il DDPS si sforzerà di trovare soluzioni ai problemi di personale menzionati nel presente rapporto (difficoltà di reclutamento di quadri professionisti e di milizia come pure di personale civile). Al riguardo, il DDPS ha già avviato delle misure che dovrebbero produrre i loro effetti nei prossimi anni.

L'esercito si sta adeguando alle condizioni quadro presenti e future mediante differenti misure. I pacchetti di misure scaglionati comprendono lo svincolo da compiti che per l'esercito non rappresentano prestazioni fondamentali, limitazioni adeguate a livello di utilizzazione e consumi, la posticipazione di progetti e la liquidazione di veicoli ed apparecchi quando ciò è opportuno sotto il profilo economico-aziendale. Complessivamente si tratta di armonizzare obiettivi, risorse e prestazioni e, dopo il 2011, di ottimizzare la ricostruzione di determinate capacità in modo tale che le spese d'esercizio e d'investimento siano tra loro in un rapporto equilibrato.