

Realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale
del 10 ottobre 2006**

Parere del Consiglio federale

del 28 marzo 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 10 ottobre 2006 concernente la realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione.

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

28 marzo 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Con il suo rapporto del 10 ottobre 2006 concernente la realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione, la Commissione della gestione del Consiglio Nazionale (CdG-N) ha trasmesso al Consiglio federale sette raccomandazioni:

- 1. adottare misure per migliorare la situazione del personale professionista;*
- 2. provvedere a un migliore accompagnamento professionale dei militari a contratto temporaneo;*
- 3. presentare proposte per incrementare l'attrattiva delle professioni militari;*
- 4. presentare misure che garantiscano personale professionista sufficiente per l'istruzione e allestire una pianificazione dettagliata per l'impiego del personale militare;*
- 5. sottoporre l'esercito a un esame critico per quanto riguarda la grandezza, i compiti, il quadro costituzionale nonché i mezzi a disposizione e la loro ripartizione; presentare le proprie conclusioni in un rapporto al Parlamento e proporre alternative al sistema attuale;*
- 6. fare in modo che gli aspiranti ufficiali prestino il servizio pratico dalla prima settimana della scuola reclute;*
- 7. valutare l'opportunità di rinunciare a una delle tre scuole reclute annuali per alcune Armi.*

Nel parere che segue, articolato in tre capitoli, il Consiglio federale esamina il rapporto e le sue raccomandazioni.

Un primo capitolo (n. 2) affronta la questione dell'esame dell'esercito conformemente alla Raccomandazione 5; l'esame dovrà essere effettuato sulla base delle indicazioni tratte dalla decisione relativa alla fase di sviluppo 08/11 e delle sue ripercussioni. Inoltre, lo sviluppo di Esercito XXI e la ristrutturazione dell'Amministrazione sono ancora in corso. Nel prossimo futuro, l'esercito di milizia non sarà in grado di sopportare ulteriori trasformazioni radicali.

Il capitolo relativo all'ottimizzazione dell'istruzione (n. 3) illustra i miglioramenti già realizzati dal 2004 come lavori di consolidamento oppure in procinto di essere realizzati. Il Consiglio federale ritiene in tal modo attuate le Raccomandazioni 6 e 7.

Il Consiglio federale ha preso atto della grave situazione del personale militare ed è consapevole dell'importanza decisiva di detto personale per il futuro dell'esercito di milizia. Nel capitolo sul personale militare (n. 4), che esamina le Raccomandazioni 1 a 4, sono illustrate le prime misure già prese dal DDPS, quali la trasformazione di 400 posti di lavoro temporanei in posti di lavoro a tempo indeterminato, i piccoli miglioramenti materiali e le possibilità di formazione supplementari create per reclutare un maggior numero di militari di professione. Tali possibilità agevolano quei militari a contratto temporaneo idonei a passare alla carriera di militare di professione. Il DDPS ha inoltre elaborato una «Panoramica della situazione del

personale militare sotto il profilo dell'impiego» e sviluppato l'«Immagine professionale del personale militare». Entrambi i documenti costituiscono la base per una migliore pianificazione delle carriere e degli impieghi. Il Consiglio federale è tuttavia consapevole del fatto che l'insoddisfazione e la perdita di fiducia constatate dalla CdG-N segnatamente in seguito alla marcata riduzione delle prestazioni del datore di lavoro non sono ancora completamente eliminate e che il reclutamento di personale militare supplementare non ha ancora un'efficacia sufficiente. Esso ha pertanto incaricato il DDPS di elaborare approfonditamente le misure relative alle Raccomandazioni 1 a 4, in collaborazione con il DFF, e di presentargli un rapporto.

Il Consiglio federale riferirà in merito allo stato di realizzazione delle Raccomandazioni 3, 4 e 5 nel quadro di un rapporto giusta l'articolo 149b della legge militare (il rapporto sarà presentato per la prima volta nel primo trimestre del 2008).

Parere del Consiglio federale

1 Introduzione

La Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha pubblicato, con rapporto del 10 ottobre 2006, la sua valutazione in merito alla realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione. Il rapporto si basa su quanto emerso dalle visite che la sottocommissione DFAE/DDPS ha reso a una scuola reclute di fanteria, dapprima nel 2004 durante le prime settimane della scuola reclute e poi nel 2005 durante l'istruzione di reparto. Inoltre, la sottocommissione ha a più riprese sentito quadri di milizia, militari di professione e a contratto temporaneo, comandanti di scuola ed esponenti del comando dell'esercito. Il rapporto tratta due tematiche principali: da una parte l'istruzione vera e propria soprattutto per quanto concerne l'organizzazione, la struttura e i quadri di milizia da formare, dall'altra la situazione del personale militare preposto all'istruzione.

La CdG-N constata che il sistema di reclutamento funziona con soddisfazione di tutti gli interessati, la qualità dell'istruzione di base è fortemente migliorata e gli errori iniziali nei settori del personale e dell'amministrazione sono stati manifestamente eliminati. La Commissione si rallegra per la decisione del capo dell'esercito di anticipare, in futuro, il momento in cui i quadri di milizia cominciano a raccogliere esperienze di condotta. La CdG-N è per contro convinta che nel 2005 la situazione del personale professionale sia peggiorata rispetto al 2004. Tra i militari a contratto temporaneo la Commissione ha constatato una grave insoddisfazione; essa si aspetta di conseguenza che il Consiglio federale sviluppi una strategia e una politica del personale coerenti. Nel complesso ritiene che qualsiasi futuro sviluppo dell'esercito debba essere sottoposto a un esame approfondito per quanto riguarda le sue ripercussioni sul settore del personale.

Il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto e delle raccomandazioni della CdG-N.

Ha incaricato il DDPS di ottimizzare l'istruzione nel senso indicato dal rapporto e di considerare lo sviluppo futuro dell'esercito anche nell'ottica del rapporto. Inoltre, ha incaricato il DDPS di esaminare e proporre, congiuntamente al DFF, soluzioni che garantiscano di poter disporre dei militari di professione e a contratto temporaneo necessari e ne migliorino la situazione lavorativa.

Nel seguito, in un primo capitolo (n. 2) il Consiglio federale si occupa dello sviluppo futuro dell'esercito, nella misura in cui ne tratta il rapporto. Il capitolo successivo (n. 3) illustra l'ottimizzazione in corso dell'Istruzione XXI ponendola in relazione con le conclusioni e le raccomandazioni della Commissione. Il personale militare ha già potuto beneficiare dell'introduzione di nuove misure che sono esaminate in un ulteriore capitolo (n. 4) e messe in relazione con le pertinenti raccomandazioni della Commissione. Un breve capitolo (n. 5) illustra poi le ripercussioni finanziarie. In conclusione sono presentate le decisioni del Consiglio federale in merito all'elaborazione delle misure e al resoconto in proposito.

Accettando Esercito XXI, il Parlamento e il popolo svizzero hanno approvato una riforma dell'esercito che pone in essere quanto proposto dal Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 (RAPOLSIC 2000). Conformandosi ai mandati conferiti all'esercito dalla Costituzione federale, detta riforma risponde ai rischi e pericoli descritti nel Rapporto. Esercito XXI tiene però conto anche dell'obbligo generale di prestare servizio militare e del sistema di milizia.

Dall'esame periodico dei rischi e pericoli illustrati nel RAPOLSIC 2000 il Consiglio federale è pervenuto alla conclusione che occorre consolidare le capacità dell'esercito in materia di impieghi sussidiari e di sicurezza del territorio in quanto parte della difesa nazionale. Tenuto conto delle attuali condizioni quadro in materia di finanze e di personale, occorre ridimensionare, a titolo di compensazione, i mezzi per la difesa da un attacco militare nei confronti del nostro Paese. Da questa valutazione sono scaturiti la decisione del Consiglio federale relativa alla fase di sviluppo 08/11 e il messaggio del 31 maggio 2006¹ concernente le modifiche dell'organizzazione militare e della legge federale a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (adeguamenti giuridici relativi alla concretizzazione della fase di sviluppo dell'esercito 2008/11).

Conformemente all'oggetto in esame, per quanto concerne la fase di sviluppo 08/11 la CdG-N si concentra soprattutto sulla fattibilità in termini di personale e, in generale, sulle domande relative a questioni del personale che ne risultano da parte dei collaboratori. Il Consiglio federale è consapevole del fatto che, nel quadro della fase di sviluppo, non è facile influire sul fattore «personale», finanziariamente rilevante. Le dimensioni dell'esercito sono determinate dalla legislazione militare (durata dell'obbligo militare, principio di milizia). Il numero delle reclute da istruire dipende dal numero di cittadini svizzeri abili al servizio militare. L'attuale riduzione dell'effettivo del personale del DDPS avviene secondo criteri di compatibilità sociale. Senza misure drastiche quali un marcato ridimensionamento delle prestazioni oppure licenziamenti, non è possibile accelerare i tempi di tale riduzione. La ristrutturazione in corso nel settore del personale necessita tempo poiché occorre conservare per quanto possibile intatte la fedeltà e la motivazione del personale interessato. Inoltre, non tutto il personale liberato nell'ambito della ristrutturazione dispone delle qualifiche necessarie per occupare nuovi posti nei settori dell'istruzione, del movimento della pace o della rete integrata di condotta ed esplorazione (C4ISTAR). La transizione verso questi nuovi impieghi è in parte resa possibile da formazioni complementari.

Per quanto concerne le misure di risparmio adottate dal Parlamento dopo la decisione su Esercito XXI, la CdG-N ritiene che «questo nuovo dato finanziario debba incitare il Consiglio federale a sottoporre Esercito XXI a un esame critico di principio» e che «il Consiglio federale debba ammettere che vi sia uno squilibrio tra i compiti, la grandezza e i mezzi a disposizione dell'esercito».

Il DDPS osserva in permanenza i fattori variabili che possono influenzare la futura struttura dell'esercito, in vista sia di ulteriori fasi di sviluppo che di imperativi che potrebbero imporre modifiche fondamentali.

¹ FF 2006 5695

Il Consiglio federale rimane dell'opinione che la sua decisione in merito alla fase di sviluppo 08/11 vada nella direzione giusta e che costituisca la prima misura possibile a medio termine nel quadro della riduzione imposta dalle direttive finanziarie. I dibattiti svoltisi in Consiglio nazionale il 3 ottobre 2006 e le successive discussioni hanno mostrato che sarebbe difficile, in caso di rifiuto della fase di sviluppo, scegliere e attuare un orientamento fondamentalmente diverso in materia di politica di sicurezza. Il Consiglio federale rileva che Esercito XXI, in virtù della sua struttura modulare, si presta a ulteriori fasi di sviluppo.

Il Consiglio federale ritiene che l'«esame critico» per quanto riguarda la grandezza e i compiti dell'esercito, il quadro costituzionale, i mezzi a disposizione e la loro ripartizione (Raccomandazione 5) debba essere affrontato sulla base delle valutazioni del DDPS e dopo che saranno noti i risultati dell'intero dibattito sulla fase di sviluppo 08/11.

3 Ottimizzare l'Istruzione XXI

3.1 Istruzione dei sottufficiali

Come evidenzia il rapporto della CdG-N, l'Istruzione XXI è stata un successo fin dal suo avvio nel 2004 ed è stata in seguito migliorata dal 2005 grazie alle esperienze maturate. Il capo dell'esercito ha ammesso la necessità di lavori di consolidamento ed è intervenuto rapidamente. Dopo la riuscita delle pertinenti prove, ha fatto modificare il modello di istruzione in modo tale che in futuro i quadri assumano più rapidamente rispetto al passato il comando delle loro reclute, acquisendo in tal modo maggiore esperienza di condotta. Per i futuri capogruppo, dopo 7 settimane come reclute e l'assegnazione della proposta, l'istruzione teorica è ridotta a 9 settimane di scuola sottufficiali. In seguito assumono il comando delle loro reclute dalla prima settimana della successiva scuola reclute. Prima dell'istruzione di reparto sono promossi sergenti e prestano le ultime 5 o 8 settimane (a seconda dell'Arma e della durata della scuola reclute) come servizio pratico. Questa soluzione è già illustrata nel rapporto della CdG-N. Durante la scuola sottufficiali è mantenuta una certa permeabilità tra l'istruzione dei sottufficiali e quella degli ufficiali.

3.2 Istruzione degli ufficiali

Nel frattempo, l'istruzione dei capisezione è stata adeguata ottemperando alla Raccomandazione 6 della CdG-N. L'istruzione comprende 7 settimane di scuola reclute e l'assegnazione della proposta, 9 settimane di scuola sottufficiali, 4 settimane di corso di formazione per ufficiali e poi 24 settimane di scuola ufficiali con stage pratico. Il passaggio dei futuri capisezione dalla scuola ufficiali allo stage pratico nel quadro di una scuola reclute, nella quale assumono il comando della loro sezione, avviene nel corso della prima o delle prime settimane della scuola reclute, a seconda delle necessità delle differenti Armi. Sono promossi tenenti prima dell'istruzione di reparto e prestano le ultime 5 o 8 settimane (a seconda dell'Arma e della durata della scuola reclute) come servizio pratico. La flessibilità del passaggio dalla scuola

ufficiali allo stage pratico offre alle diverse Armi il margine di manovra auspicato. È così stato possibile trovare, per quanto concerne i tempi dell'istruzione, un compromesso accettabile anche dal punto di vista della CdG-N.

La possibilità di certificare l'istruzione alla condotta dei futuri sottufficiali e ufficiali può essere mantenuta. La formazione dei quartiermestri è stata modificata adeguandola alla pratica. Quella dei sottufficiali superiori rimane fondamentalmente immutata ma sarà ulteriormente ottimizzata per quanto concerne lo svolgimento, il contenuto e l'impiego durante lo stage pratico e il servizio pratico. La formazione dei capo-cucina ha dato buone prove.

L'adeguamento dei corsi di formazione permette ai futuri quadri di acquisire con la truppa una più estesa esperienza di condotta. Questo vantaggio è tuttavia ottenuto con una considerevole riduzione della formazione teorica fondamentale dei quadri. Sono in tal modo risparmiati posti di personale militare, poiché non sono più necessari quei militari a contratto temporaneo che finora sostituivano i quadri di milizia mancanti. Per risparmiare posti occupati da militari di professione saranno inoltre raggruppati altri comandi di scuole per i quadri.

3.3 Altri aspetti

La rinuncia a una scuola reclute l'anno (2 invece di 3) per tutte le scuole reclute con effettivi esigui, opzione che la CdG-N raccomanda di valutare, si rivela problematica, poiché vengono così a cadere le attraenti possibilità di perfezionamento ininterrotto per i quadri. Questo vantaggio del nuovo modello di istruzione andrebbe abbandonato soltanto per motivi imperativi inerenti all'organizzazione dell'istruzione. Tale è attualmente il caso, in parte, delle Forze aeree (a causa della concentrazione su singoli tipi di aerei e sistemi a ogni inizio di scuola reclute). Conformemente alla Raccomandazione 7 della CdG-N, non vengono invece più istruite a ogni inizio di scuola reclute le funzioni con effettivi estremamente ridotti, sempre che il funzionamento del resto della scuola reclute non ne dipenda (per es. esploratori paracadutisti). Non appena stabilite, queste funzioni sono comunicate nel momento del reclutamento alle persone soggette all'obbligo di leva, affinché possano organizzarsi. Per i militari di professione il carico di lavoro, malgrado gli adeguamenti, rimarrà quasi immutato. Al «fronte», il loro compito tornerà a essere maggiormente focalizzato sull'istruzione piuttosto che sulla condotta dei militari a contratto temporaneo. In conseguenza del fatto che i futuri quadri di milizia assumono anticipatamente il comando dei loro gruppi e delle loro sezioni, ai militari di professione incomberà in particolare il compito di impartire la necessaria formazione supplementare ai quadri.

A partire dall'inizio della seconda scuola reclute del 2007 si applica all'istruzione dei futuri quadri il «modello di istruzione XXI/08» adeguato. Dal 2008 la maggior parte delle scuole reclute saranno conformate al nuovo modello; la difesa contraerea seguirà nel 2009. I risultati potranno essere valutati dalla metà del 2009.

Il Consiglio federale è cosciente dell'impossibilità di recuperare la ricca esperienza di servizio e di condotta maturata dai quadri nell'ambito di Esercito 61 e di Esercito 95. I quadri di allora assolvevano un'intera scuola reclute come reclute e per ogni ulteriore grado, oltre alla rispettiva scuola quadri, assolvevano un servizio pratico che durava nuovamente un'intera scuola reclute. Occorre sottolineare con la massima chiarezza che tale impegno in termini di tempo – compreso, a seconda del

grado, tra un anno intero (per i sottufficiali) e due anni buoni (per gli ufficiali) – non era alla fine più compatibile con un esercito di milizia. Prova ne era, negli ultimi tempi, la drammatica diminuzione del numero degli interessati all'avanzamento. Nell'ambito di Esercito XXI, l'istruzione pratica e teorica dei futuri quadri di milizia deve avvenire, senza interruzioni, in circa 37 settimane per i sottufficiali e in circa 52 settimane per gli ufficiali. Un prolungamento dell'istruzione dei quadri può certo essere auspicabile, ma attualmente non è compatibile con un esercito di milizia.

In considerazione delle misure adottate, il Consiglio federale ritiene che si sia già tenuto conto delle Raccomandazioni 6 (Istruzione dei quadri di milizia) e 7 (Abbandono di una scuola reclute per alcune Armi).

4 Il personale militare

4.1 Aspetti generali

La CdG-N ha accertato che tra il personale militare regna una grande insoddisfazione. Il Consiglio federale prende atto di questa valutazione ed è cosciente che tale situazione non deve perdurare. Constata tuttavia che tale insoddisfazione nei confronti del datore di lavoro e della politica non è uniformemente diffusa in tutto l'esercito.

Per porre rimedio ai diversi problemi, il capo del DDPS e il capo dell'esercito hanno adottato un pacchetto di misure allo scopo di accrescere la soddisfazione sul lavoro con 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.

Affinché tutte le misure inizino a esplicare i loro effetti e producano uno sgravio sensibile occorrerà tempo. È pertanto importante dare rapidamente i primi segnali al personale.

Il capo del DDPS ha istituito un «Organo consultivo «Personale militare»» temporaneo, presieduto dal segretario generale, nel quale sono rappresentati non soltanto i comandi e gli elementi di stato maggiore dell'esercito interessati, ma anche le differenti categorie di personale e le associazioni professionali del personale militare. L'Organo consultivo esprime il punto di vista e le necessità dei diversi attori e settori del fronte dell'istruzione ed è 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. In tal modo questo Organo consultivo sarà percepito come un segnale che rafforza la fiducia.

Tra le misure fondamentali vi è la «Concezione per la riduzione e la ristrutturazione del personale» menzionata nel rapporto della CdG-N. Nel frattempo un simile documento è stato elaborato; esso è denominato «Panoramica della situazione del personale militare sotto il profilo dell'impiego». Tenuto conto della dinamica esi-

stente in tale ambito, il documento dovrà essere periodicamente aggiornato. La «Panoramica» tiene conto delle diverse decisioni parziali adottate negli ultimi mesi ed esaminate al numero 4.2.3. La definizione di chiare priorità per quanto concerne l'occupazione dei posti nell'ambito dell'istruzione riduce in una certa misura la pressione del lavoro sul fronte dell'istruzione. Un reale miglioramento della capacità di resistenza può tuttavia essere realizzato soltanto a condizione che possano essere occupati i posti ancora vacanti. Il Consiglio federale parte dal presupposto che questa «Panoramica», quando avrà raggiunto una certa stabilità, terrà conto della Raccomandazione 4 della CdG-N.

In merito alla Raccomandazione 4 occorre aggiungere che l'esito del processo decisionale relativo alla fase di sviluppo non ha un influsso sostanziale sulla pianificazione fondamentale dell'impegno del personale militare.

Le priorità stabilite per quanto concerne l'occupazione dei posti sul fronte dell'istruzione possono essere rispettate solo in parte poiché la competenza dei militari di professione rimane indispensabile anche per la pianificazione dell'esercito, la pianificazione e la condotta degli impieghi nonché per altri compiti militari. Con il passaggio da una funzione all'altra è inoltre garantito il necessario trasferimento di conoscenze ed esperienze nell'intero settore militare. In tal modo diviene parimenti possibile, nell'ambito del piano di carriera, preparare determinati ufficiali di professione affinché possano accedere a funzioni superiori nel comando dell'esercito.

Con il progetto «Ulteriore sviluppo dell'immagine professionale del personale militare», avviato a fine 2005, è stato possibile creare le premesse necessarie per affrontare le sfide future. In tale sede sono state prese importanti decisioni intermedie; in parte già in fase di attuazione, come illustrato al numero 4.2.3. Il rapporto finale dell'esercito è stato sottoposto al DDPS per verifica: esso corrisponde in ampia misura alla Raccomandazione 3.

4.2 Militari di professione

4.2.1 La situazione

Discutendo con militari di professione la CdG-N ha potuto accertare le seguenti principali fonti di insoddisfazione: mancanza di chiare prospettive professionali per i giovani militari di professione, elevato carico di lavoro, riduzione o soppressione di prestazioni del datore di lavoro nonché incertezza sul mantenimento del pensionamento anticipato. In questo contesto la CdG-N non ha affrontato, o lo ha fatto solo marginalmente, la questione della concezione che i militari di professione hanno del proprio mestiere.

I militari di professione scelgono il loro mestiere non soltanto per il salario ma anche per le grandi soddisfazioni che promette. La loro scelta è soprattutto il risultato di una chiara percezione dell'attività, del riconoscimento sociale che ne deriva, di un elevato grado di indipendenza, di un'ampia libertà d'azione, di vaste possibilità di sviluppo e ricche esperienze con altre persone e nella natura. I militari di professione sono consapevoli di adempiere un compito particolare connesso con il servire una causa. Un esercito è concepito per impieghi che esigono il compimento di atti di natura straordinaria. Tra i militari di professione ciò si esprime non da ultimo nella disponibilità ad adempiere i loro compiti in qualsiasi momento, nonché nell'impersonare e trasmettere questo atteggiamento nel quadro dell'istruzione militare. I mili-

tari di professione concepiscono il proprio mestiere come una vocazione. Perciò, i futuri soldati e quadri delle scuole e dei corsi di formazione considerano naturale che in un'organizzazione operativa come l'esercito di milizia svizzero occorra fornire prestazioni in ogni momento. Questo atteggiamento impronta la concezione del servizio durante i corsi di ripetizione e naturalmente durante l'impiego. Il Consiglio federale continua a reputare importante questo atteggiamento dei quadri professionisti dell'esercito. Perciò, diversamente dalla maggior parte degli altri impiegati dell'Amministrazione federale, l'orario di lavoro dei militari di professione dipende ancora dalle «necessità del servizio».

La concatenazione causale che ha portato all'insoddisfazione può essere delineata come segue: i militari di professione hanno dovuto accettare restrizioni in tutti i settori. Da una parte, l'evoluzione della situazione ha fatto perdere importanza alla classica difesa del Paese da cui l'esercito traeva finora la sua ragione d'essere; dall'altra, sia nella società che sul piano politico i compiti, la dottrina e la struttura dell'esercito sono contestati. La pubblica considerazione di cui gode l'ufficiale e in particolare il militare di professione non è più particolarmente elevata. Le prestazioni del datore di lavoro sono state ridotte nel medesimo momento in cui sono aumentate le sollecitazioni connesse con il nuovo modello di istruzione, senza che fosse possibile contare sul sostegno del necessario personale supplementare. Per poter impiegare un numero maggiore di militari di professione sul fronte dell'istruzione sono state appiattite le strutture e sono stati soppressi posti di comandante, riducendo le possibilità di carriera. Al riguardo, si è manifestata una coincidenza di elementi che non è stato possibile comunicare in modo tale che la difficile situazione potesse essere accettata dagli interessati; l'insoddisfazione nascente non ha così potuto essere attenuata. Tenuto conto della concezione che i militari di professione hanno dei propri compiti, la loro insoddisfazione può avere radici molto profonde anche perché ritengono che una parte delle cause erano inevitabili.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-N che la soluzione di questa problematica è estremamente complessa e reputa che a tal fine sia necessario l'appoggio del Parlamento.

4.2.2 Necessità di intervento riconosciuta

Il rapporto della CdG-N suscita nel Consiglio federale l'impressione che vi è certo la necessità di affrontare rapidamente i problemi posti, ma che tuttavia non si accenna ai mezzi necessari a tal fine. Malgrado la richiesta di dare prova di modestia, occorre dare chiari segnali di apprezzamento nei confronti del personale militare. Questi segnali non devono essere confusi con privilegi.

Il Consiglio federale ritiene importante attirare l'attenzione sul rapporto in piena trasformazione tra quadri di milizia, quadri a contratto temporaneo e quadri di professione. Attualmente, per motivi di ordine sociale ed economico, non sempre è possibile reclutare in quantità sufficiente quadri di milizia che conseguano i propri gradi militari con un servizio pratico della durata di un'intera scuola reclute nell'ambito della quale siano incaricati della condotta e dell'istruzione delle reclute. Essi sono così sostituiti da quadri a contratto temporaneo o da quadri di professione. La garanzia di un numero sufficiente di quadri di milizia dipende oggi dall'attrattiva della durata del servizio e quindi dalla disponibilità dei militari a contratto temporaneo o di professione necessari. Soltanto se i quadri di milizia fossero disposti a

prestare un numero ben più elevato di giorni di servizio sarebbe possibile risparmiare ulteriore personale militare. Ciò contraddice sia le esperienze maturate nel quadro di Esercito 95 sia le conoscenze attuali. Il modello di istruzione XXI fornisce attualmente un numero sufficiente di quadri di milizia. Un'ulteriore riduzione del personale militare provocherebbe una nuova penuria di quadri di milizia.

Singole misure destinate ad attenuare determinate cause potrebbero rapidamente inasprirne altre, come è emerso dal modello di istruzione ottimizzato a metà 2007: i risparmi ancora possibili in termini di personale mediante la soppressione di posti di comandante diminuirebbero nuovamente l'attrattiva delle carriere.

Il sostegno politico allo sviluppo attuale dell'esercito costituisce una premessa per riguadagnare la fiducia con misure durature e migliorare la situazione nel settore del personale. Il Consiglio federale mantiene la sua opinione secondo la quale una fase di sviluppo adeguata comporta una logica evoluzione dell'esercito. Al riguardo, invita la CdG-N a fornire il proprio appoggio.

4.2.3 Stato delle misure

Nel novembre 2006 il capo del DDPS ha adottato una misura concernente il personale al fine di ristabilire la fiducia in Esercito XXI e dare una certa stabilità alla pianificazione del personale. A condizione di essere attribuiti al fronte dell'istruzione, 40 posti di lavoro per ufficiali e 60 per sottufficiali, inizialmente limitati al 2008, sono stati trasformati in posti di lavoro a tempo indeterminato. Indipendentemente dalla fase di sviluppo, la loro necessità nel quadro di Esercito XXI è comprovata anche oltre il 2008.

Il capo dell'esercito ha incaricato di esaminare, nella prima metà del 2007, misure per ridurre la mole di lavoro nelle scuole e nei corsi.

Durante la transizione da Esercito 95 a Esercito XXI e la concomitante ristrutturazione alla quale è stata sottoposta l'amministrazione, non è stato possibile soddisfare tutte le necessità che si presentavano sul piano della comunicazione, soprattutto nell'ambito della gestione del personale. Spesso i collaboratori attendevano informazioni concrete e vincolanti in merito alla loro situazione in momenti in cui non era ancora possibile prendere decisioni in proposito. Talvolta, durante la trasformazione di grandi organizzazioni, può accadere che si presentino situazioni di questo genere. Sebbene la situazione si stia ormai stabilizzando, sussiste la necessità di intervenire riguardo alla comunicazione concernente la gestione del personale, compresa la pianificazione delle carriere. Le misure necessarie sono state avviate.

Le funzioni di sostituto del comandante/capo di stato maggiore/capo gestione impieghi e carriere, che dal 2004 erano state accentrate in un solo posto di lavoro, sono nuovamente suddivise, nella maggior parte delle formazioni d'addestramento, in due funzioni. Il sovraccarico di lavoro ha generato un numero eccessivo di carenze nella pianificazione del personale e nella comunicazione.

Per Esercito XXI, il capo dell'esercito ha istituito una commissione delle carriere, dotandosi di un importante strumento di direzione per lo sviluppo delle carriere e dei quadri nell'ambito del personale professionista. Essa tiene conto del potenziale dei candidati, accertato per mezzo di un assessment. Attualmente la Commissione si sta mostrando viepiù efficace.

L'«Ulteriore sviluppo dell'immagine professionale del personale militare» si prefigge di valutare il posizionamento del personale militare nel periodo 2008/11. Il documento vuole anche offrire soluzioni ai problemi che stanno emergendo attualmente, per migliorare le premesse in vista di un ulteriore posizionamento del personale. A tale riguardo in primo piano vi sono misure che è importante attuare rapidamente, in particolare quelle destinate a incrementare l'assunzione di personale e la sua istruzione.

Dal 2007 saranno introdotte le seguenti novità per favorire l'assunzione di militari di professione:

- già i tenenti sono ammessi al ciclo di studi di bachelor dell'Accademia militare (ACMIL) del Politecnico federale di Zurigo;
- agli ufficiali a contratto temporaneo che si rivelano idonei e dispongono di una maturità professionale è finanziata la preparazione all'esame federale di equivalenza, che costituisce la condizione per l'ammissione al ciclo di studi di bachelor;
- per gli ufficiali che hanno concluso un tirocinio è stata istituita presso l'ACMIL una Scuola militare 1 (inizio: 8 gennaio 2007), che completa come «terza via» il ciclo di studi di bachelor e il corso di diploma;
- per incrementare il numero dei sottufficiali di professione, sono ammessi alla Scuola per sottufficiali di professione dell'esercito (SSPE) i sottufficiali di qualsiasi grado (a partire da caporale e sergente);
- si stanno compiendo i passi necessari affinché la formazione assolta con successo presso la SSPE sia riconosciuta come una formazione professionale completa;
- si intensificano gli sforzi pubblicitari per rendere note le nuove possibilità di formazione e, tenuto conto della perdita di fiducia verificatasi, per mostrare che malgrado la riduzione del personale l'esercito necessita anche di forze nuove. Il successo di una tale campagna pubblicitaria dipende dai progressi realizzati in altri ambiti al fine di ristabilire il rapporto di fiducia.

La riduzione o la soppressione di prestazioni del datore di lavoro, sulle quali la CdG-N ha attirato l'attenzione, ha già provocato particolare insoddisfazione, poiché si è trattato di una riduzione a più livelli intervenuta proprio in un periodo in cui la mole di lavoro che grava sui militari di professione è aumentata. A partire dal 2006 e provvisoriamente fino al 2010, il capo del DDPS ha deciso di versare aumenti salariali ai militari di professione per compensare gli oneri particolari che li gravano (3000.– fr/anno per gli ufficiali e i sottufficiali di professione e 1500.– fr/anno per gli ufficiali e i sottufficiali di professione specialisti e i soldati di professione).

Attualmente il DDPS sta esaminando altre possibilità che permettano di compensare le considerevoli riduzioni che hanno subito le sue prestazioni di datore di lavoro. Ha avviato inoltre colloqui con il DFF per la futura regolamentazione del pensionamento anticipato dei militari di professione.

Il Consiglio federale ha riconosciuto la difficile situazione in cui si trova il personale militare ed è consapevole dell'importanza decisiva di quest'ultimo per garantire il futuro dell'esercito di milizia, tanto nell'ambito dell'istruzione quanto negli impieghi, nella pianificazione e negli stati maggiori. In questo contesto, incarica il DDPS di esaminare approfonditamente, se necessario in collaborazione con il DFF, le Raccomandazioni 1 (Militari di professione), 3, (Professioni militari) e 4 (Pianificazione dell'impiego del personale militare) e di presentare un rapporto al riguardo.

4.3 Militari a contratto temporaneo

4.3.1 Misure generali

Per Esercito XXI, i militari a contratto temporaneo costituiscono una categoria di personale completamente nuova, introdotta nel 2004 dopo una breve sperimentazione. Essi hanno dovuto fornire immediatamente le prestazioni richieste, soprattutto per quanto concerne la sostituzione dei quadri di milizia durante l'istruzione iniziale delle reclute. I militari a contratto temporaneo sono attualmente – e resteranno anche in futuro – una categoria di personale imprescindibile per l'istruzione, soprattutto nelle formazioni d'addestramento. Dall'introduzione di Esercito XXI, sia il rapporto della CdG-N sia constatazioni e valutazioni proprie hanno posto in rilievo la necessità di misure per ottimizzarne l'impiego.

Nell'autunno 2006 il capo del DDPS ha incaricato di eseguire una revisione interna concernente i militari a contratto temporaneo. Egli si aspetta entro l'inizio dell'estate 2007 indicazioni e proposte relative all'assunzione, all'impiego, allo sviluppo e alla liberazione di personale.

Riflessioni analoghe a quelle fatte riguardo ai militari di professione hanno indotto il capo del DDPS ad aumentare di 1800 franchi l'anno, a partire dal 2006, i salari iniziali (salari annui) dei militari a contratto temporaneo per compensare gli oneri particolari che li gravano. Inoltre, nel mese di novembre dello scorso anno ha deciso, in concomitanza con l'analoga decisione concernente i posti dei militari di professione, di trasformare in posti a tempo indeterminato 289 posti di lavoro di durata limitata (fino alla fine 2007) per i militari a contratto temporaneo. La loro necessità ai fini dell'istruzione nell'ambito di Esercito XXI è comprovata. Con la soppressione della durata limitata dei posti, dovrebbero inoltre migliorare le possibilità di assumere militari a contratto temporaneo.

I militari a contratto temporaneo saranno in futuro incaricati soprattutto di provvedere all'istruzione pratica in seno alle scuole, allorquando non saranno disponibili quadri di milizia. A questo scopo si prestano giovani sottufficiali e ufficiali che hanno frequentato da poco le loro scuole militari e che sono quindi in condizione di assumere tale incarico dopo una breve istruzione. Il profilo dei requisiti dei militari a contratto temporaneo è pertanto orientato anche a questi compiti di istruzione e condotta. Non si prevede di occupare in permanenza la maggior parte dei militari a contratto temporaneo, né sarebbe possibile farlo. Conformemente all'articolo 47 della legge militare, i singoli rapporti di lavoro continueranno a essere di durata limitata.

Da un modello iniziale nel quale l'istruzione di base e il perfezionamento dei quadri a contratto temporaneo erano centralizzati in un apposito centro d'istruzione (anche per risparmiare istruttori e a causa della fluttuazione dei quadri a contratto temporaneo), si è passati a un modello in cui l'istruzione e il perfezionamento sono effettuati in maniera decentralizzata in seno alle formazioni d'addestramento. Dall'esperienza emerge tuttavia che l'obiettivo di ottenere un'istruzione e un perfezionamento uniformi e orientati ai bisogni è solo parzialmente raggiunto. Perciò, dal gennaio 2008 all'istruzione di base provvederà in maniera centralizzata e uniforme il Comando dell'Istruzione superiore dei quadri dell'esercito (ISQ).

L'orario settimanale di lavoro di 45 ore è stato stabilito in base alle esperienze maturate nel quadro del progetto pilota «Militari a contratto temporaneo» e per la protezione di questa categoria di personale. La problematica dell'onere lavorativo deve essere posta in relazione con il personale attualmente disponibile. Dall'impiego anticipato dei quadri di milizia nelle scuole reclute ci si può attendere una certa riduzione della mole di lavoro dei militari a contratto temporaneo.

Per quanto concerne la durata del contratto, gli obiettivi perseguiti sono in conflitto tra loro: una maggiore durata del contratto può presentare vantaggi per la Confederazione in quanto datore di lavoro, complicando tuttavia la reintegrazione nel mercato del lavoro dei militari a contratto temporaneo e aumentando nel contempo le loro aspettative di un ulteriore rinnovo del contratto. Per un contratto della durata di circa 3 anni il rapporto costi-benefici è equilibrato. Oltre alle necessità del datore di lavoro sono però in particolare la situazione sul mercato del lavoro civile e le idee personali del candidato a determinare la durata del rapporto di lavoro.

La necessità di una migliore integrazione dei militari a contratto temporaneo in seno al personale militare è assodata. A tal fine anche i superiori gerarchici devono prendere maggiormente coscienza del fatto che la categoria dei militari a contratto temporaneo richiede una gestione del personale diversa da quella dei militari di professione. Nel 2007 i comandanti di scuola e di corso interessati saranno più approfonditamente istruiti in proposito. Un più intenso accompagnamento professionale dei militari a contratto temporaneo si rifletterà anche sul carico di lavoro del personale necessario al riguardo.

Durante il loro periodo di impiego i militari a contratto temporaneo conservano la loro incorporazione di milizia. Le loro carriere continuano a essere gestite dalle formazioni di milizia in base al bisogno di nuovi quadri. La continuazione delle carriere di milizia è tuttavia sostenuta dalla Confederazione in quanto datore di lavoro.

4.3.2 Misure in vista della partenza dei militari a contratto temporaneo o della formazione come personale professionista

Affinché una reintegrazione in un'attività civile rimanga possibile, occorre far sì che i militari a contratto temporaneo conservino capacità richieste sul mercato del lavoro. La Confederazione, nella sua veste di datore di lavoro, rimborsa le spese di formazione in funzione della durata del contratto. La normativa secondo la quale il periodo di formazione non viene considerato come tempo di lavoro non ha dato buone prove ed è attualmente riesaminata.

La prospettiva di impiegare durevolmente la maggior parte dei militari a contratto temporaneo dovrebbe rimanere scarsamente realistica; la loro gamma di impieghi professionali in seno all'esercito resta limitata. Per i militari a contratto temporaneo non saranno pertanto create carriere pluriennali. Se si rivelano idonei hanno tuttavia accesso alle possibilità di formazione come militari di professione e alle corrispondenti carriere, che sono strutturate in maniera più specifica in funzione dell'«Immagine professionale del personale militare» (illustrata al n. 4.2.3).

In virtù delle misure esposte in questo parere, già avviate o imminenti, il Consiglio federale ritiene che il DDPS, in parte con la collaborazione del DFF, potrà ottimizzare ulteriormente la situazione dei militari a contratto temporaneo nel senso della Raccomandazione 2 della CdG-N, migliorarne la concezione e presentare un rapporto al riguardo.

5 Ripercussioni finanziarie

Il costo delle misure finora ordinate a livello di esercito e di DDPS (trasformazione di posti, indennità), nonché per un'eventuale compensazione parziale della riduzione delle prestazioni del datore di lavoro, ammonta a circa 50 milioni di franchi annui che possono essere compensati nell'ambito del limite di spesa del settore Difesa.

L'obiettivo di riduzione dei posti di lavoro del DDPS entro il 2010 deve essere corretto da 2500 a 2100 posti netti a causa della trasformazione di posti di lavoro a tempo determinato in posti di lavoro a tempo indeterminato. L'obiettivo di riduzione 2010 per le retribuzioni del personale si riduce pertanto da 240 a 210 milioni di franchi.

6 Osservazione finale e decisione

6.1 Osservazione finale

Il Consiglio federale è persuaso che l'essere umano rappresenterà anche in futuro il potenziale di maggiore importanza del nostro esercito di milizia. Gli investimenti destinati ai militari e alla loro formazione acquisiscono perciò una importanza capitale.

6.2 Le decisioni

In merito al rapporto della CdG-N sulla «Realizzazione di Esercito XXI nell'ambito dell'istruzione» il Consiglio federale adotta le seguenti decisioni:

- l'elaborazione delle misure relative alle Raccomandazioni 1 (Militari di professione) e 2 (Militari a contratto temporaneo) è attribuita al DDPS, in collaborazione con il DFF. Il Consiglio federale attende un rapporto;
- il DDPS, in collaborazione con il DFF, è incaricato delle misure relative alle Raccomandazioni 3 (Professione militari) e 4 (Pianificazione dell'impiego). Il Consiglio federale attende un rapporto all'attenzione della CdG-N;

- il Consiglio federale affronterà la Raccomandazione 5 (Sviluppo futuro dell'esercito) in funzione della decisione del Parlamento sulla fase di sviluppo 08/11;
- con il presente modello di istruzione ottimizzato, il Consiglio federale ritiene adempiute dal 1° gennaio 2008 le Raccomandazioni 6 (Istruzione dei quadri di milizia) e 7 (Abbandono di una scuola reclute per alcune Armi).

Il Consiglio federale informerà sulla realizzazione delle Raccomandazioni 3, 4 e 5 nell'ambito del rapporto di cui all'articolo 149*b* della legge militare. Tale rapporto di fine legislatura all'attenzione del Parlamento sarà presentato per la prima volta nel primo trimestre del 2008.