

Parlamentsdienste

Service du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Stato : 23 agosto 2002



Esercito XXI

Sotto la denominazione « Esercito svizzero XXI » è stata intrapresa una profonda ristrutturazione del sistema di difesa nazionale, intesa ad assicurare la capacità dell'esercito di offrire un contributo es-senziale alla sicurezza della Svizzera, alla protezione della sua popolazione e alla stabilità del suo contesto strategico. La riforma è necessaria in quanto l'esercito, nella sua forma attuale, non è in grado di adempiere in maniera ottimale questa missione.

Parallelamente alla riforma dell'esercito, la cooperazione civile in occasione di catastrofi e situazioni d'emergenza è trattata nell'ambito del progetto Protezione della popolazione. Il progetto Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera (USIS) procede pure parallelamente alla riforma dell'esercito e in sintonia con quest'ultima, ma si concluderà più tardi.

La missione essenziale dell'esercito rimane la difesa del Paese contro tutte le minacce di natura mili-tare. La riforma dell'esercito è il risultato in primo luogo dell'evoluzione della situazione in materia di politica di sicurezza : se le sfide militari cambiano, occorre che anche l'esercito si adegui per continua-re a essere uno strumento efficace di mantenimento della sicurezza..

Benché sia fondata soprattutto su considerazioni di natura strategica, la riforma dell'esercito considera nondimeno altri aspetti. Effettivamente, sottoponendosi a una riforma, l'esercito intende adeguarsi ai mutamenti della nostra società. Inoltre, si tratta di realizzare Esercito XXI nell'ambito delle risorse fi-nanziarie a disposizione. L'esercito, infine, deve tener conto dell'evoluzione demografica.

Così come figura nel Concetto direttivo dell'esercito, la riforma Esercito XXI non necessita di revisioni incisive della legislazione militare in vigore, contrariamente a Esercito 95. Essa tende piuttosto a modi-ficare l'orientamento generale dell'esercito che riguarda la sua concezione piuttosto che le sue basi legali. La presente riforma è pertanto l'occasione di modificare alcuni punti della legislazione militare la cui revisione si è rivelata necessaria.

Genesi

I primi difetti della riforma Esercito 95 sono apparsi poco dopo la sua attuazione. Con la scuola reclute di 15 settimane e il ritmo biennale dei corsi di ripetizione il livello d'istruzione non ha smesso di abbas-sarsi divenendo insufficiente, in particolare per la missione di difesa. Procedure di promozione insod-disfacenti (carriere dei quadri) hanno causato una penuria cronica di quadri che, a sua volta, ha avuto ripercussioni negative sul livello d'istruzione.



Il prolungamento della formazione nelle scuole sottufficiali – che si sovrappongono in parte alle scuole reclute – non ha permesso di migliorare la situazione. Come accadeva in passato, apprendisti formano altri apprendisti. A causa dell'evoluzione demografica, inoltre, l'effettivo dei militari istruiti ammonta soltanto a 22 000 l'anno. Alcune lacune della riforma Esercito 95 si sono potute colmare nel corso degli anni.

Se è stato presto evidente che la riforma Esercito 95 non avrebbe avuto conseguenze durevoli, i motivi non si possono imputare soltanto alle lacune constatate. Dalla fine della guerra fredda, infatti, la politica di sicurezza è in continua evoluzione. Sulla base di queste constatazioni, nel 1996 il Consiglio federale ha istituito la Commissione di studio per le questioni strategiche (Commissione Brunner) incaricata segnatamente di individuare le esigenze e le priorità della Svizzera in materia di politica di sicurezza per i successivi 20-25 anni. La Commissione Brunner ha presentato il suo rapporto al Consiglio federale il 26 febbraio 1998. Le sue raccomandazioni sono state recepite nell'elaborazione del Rapporto sulla politica di sicurezza 2000 (RAPOLSIC) che definisce gli obiettivi in materia di politica della sicurezza conformemente agli interessi nazionali della Svizzera e indica gli strumenti necessari per raggiungere tali obiettivi. L'esercito è uno di questi strumenti di politica di sicurezza. Nel RAPOLSIC 2000 sono definite le missioni che l'esercito dovrà svolgere negli anni a venire : sostegno alla pace e gestione delle crisi a livello internazionale, sicurezza del territorio e difesa nonché sostegno alle autorità civili in termini di prevenzione e di lotta contro i pericoli esistenziali. L'ordine in cui sono enumerate le missioni dell'esercito non corrisponde in nessun caso a una ponderazione delle stesse, bensì, per quanto riguarda le prime due, alla probabilità che gli eventi si verifichino. Le iniziative legate alla prevenzione e alla lotta contro i pericoli esistenziali sono menzionate al terzo posto, dato che l'esercito le effettua soltanto se i mezzi di cui dispongono le autorità civili si rivelano insufficienti. Queste missioni figurano nella Costituzione federale e nella legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare nell'ordine seguente : prevenzione della guerra e mantenimento della pace, difesa e protezione, sostegno alle autorità civili, altri compiti. Questi ultimi comprendono per esempio i contributi al mantenimento della pace e alla gestione delle crisi sul piano internazionale. La varietà di tali compiti rende necessario un esercito con un elevato grado di flessibilità. Per questo motivo l'obiettivo della riforma Esercito XXI è di adeguare e modernizzare le strutture e il sistema di prestazione del servizio piuttosto rigidi di Esercito 95, per permettere di adempiere in modo rapido ed efficiente tutti i compiti menzionati. In questo contesto è determinante pure la capacità di cooperare, necessaria in particolare a livello nazionale, ma anche nell'ambito del sostegno alla pace. La mutata situazione in materia di politica di sicurezza, inoltre, ha comportato per l'esercito anche nuovi vincoli finanziari. Tale diminuzione delle risorse finanziarie è giustificata nella misura in cui, dal punto di vista attuale, non è necessario mantenere un'elevata prontezza alla difesa. Per contro, l'esercito deve garantire un alto livello qualitativo in tutti i settori (istruzione, materiale, conoscenze specifiche ecc.), cosa che comporterà costi supplementari. Sarà pertanto necessario conseguire risparmi nel settore dei costi d'esercizio razionalizzando i processi e le strutture. Con queste misure saranno rese disponibili risorse che potranno essere impiegate per investimenti, segnatamente nel settore degli armamenti.

La nuova situazione in materia di politica di sicurezza e le rapide trasformazioni in campo economico, inoltre, hanno fatto sì che l'economia e la società vedano oggi l'esercito in modo



diverso e, in parte, non gli attribuiscono più la stessa importanza rispetto al passato. Ciò comporta conseguenze non trascurabili per il sistema di milizia :

- per quanto concerne le risorse umane, l'esercito si trova in una situazione di sempre maggiore concorrenza con l'economia privata. La progressiva internazionalizzazione dell'economia svizzera, la crescente pressione sui costi e la situazione del mercato del lavoro pregiudicano fortemente la disponibilità a intraprendere una carriera militare ;
- nella valutazione dei vantaggi e degli svantaggi di una carriera militare, pertanto, ha assunto un'importanza maggiore la considerazione del rapporto costi/benefici sotto il profilo personale e professionale.

Di conseguenza, la concezione della formazione e dell'organizzazione definita nella riforma Esercito XXI dev'essere in grado di fornire un valore aggiunto concreto per quanto riguarda il proseguimento della carriera militare.

Il Concetto direttivo per l'esercito

Il Concetto direttivo per l'esercito si fonda, da un lato, sul RAPOLSIC 2000 e, dall'altro, sulle direttive politiche nonché le decisioni del Consiglio federale concernenti gli aspetti quantitativi di Esercito XXI. Avendo come obiettivo quello di concretizzare nell'ambito dell'esercito le opzioni formulate in tali documenti, il Concetto direttivo per l'esercito si fonda primariamente sulle considerazioni politico-strategiche del RAPOLSIC 2000. Esso illustra il modo in cui l'esercito deve adempiere la sua missione definita con maggiore precisione nel rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera (« Sicurezza attraverso la cooperazione », RAPOLSIC 2000) del 7 giugno 1999 e stabilisce la sua organizzazione.

Contenuto della riforma

In quanto strumento della politica di sicurezza della Svizzera, l'esercito non deve limitarsi unicamente alla missione di difesa. Esso deve poter essere impiegato, conformemente alle circostanze e alle necessità, nell'intero spettro della politica di sicurezza. Ciò significa che, oltre alla difesa e alla sicurezza del territorio, l'esercito deve essere in grado anche di effettuare impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali in collaborazione con istanze civili nazionali e internazionali nonché di offrire contributi per il sostegno internazionale alla pace e la gestione delle crisi in collaborazione con altri Stati o con organizzazioni internazionali.

L'ordine scelto per elencare le missioni nel Concetto direttivo per l'esercito non ne rispecchia né il grado d'importanza né il livello di priorità. Per principio l'esercito deve disporre di un'organizzazione tanto flessibile da consentirgli di far fronte a qualsiasi eventualità. Questo principio vale tanto per l'istruzione quanto per l'equipaggiamento e le strutture. Tutti questi elementi sono interessati dalla riforma dell'esercito e devono essere adeguati alle esigenze in materia di politica di sicurezza.

Sulla base di quanto precede e in relazione alle altre esigenze di riforma individuate, è possibile enumerare i seguenti aspetti fondamentali della riforma Esercito XXI :



- L'esercito è composto dallo Stato maggiore generale e da due Forze, le Forze terrestri e le Forze aeree. I battaglioni e le divisioni costituiscono gli elementi fondamentali delle Forze terrestri.
- L'effettivo dell'Esercito XXI è sensibilmente inferiore a quello dell'esercito attuale : passerà dagli attuali 360 000 a 140 000 militari al massimo, con una riserva di 80 000 militari al massimo.
- L'Esercito XXI rimarrà un esercito di milizia ; per principio, quadri di milizia comandano le formazioni fino al livello di battaglione/divisione.
- La durata dell'obbligo di prestare servizio militare sarà ridotta. Attualmente, per la truppa e per i sottufficiali, l'obbligo di prestare servizio militare dura sino al compimento del 42° anno di età : in futuro durerà soltanto fino a 30 anni (oppure fino a 34 anni in caso di differimenti di servizio). I sottufficiali superiori e gli ufficiali subalterni saranno prosciolti dagli obblighi militari a 36 anni, i capitani e i sottufficiali superiori negli stati maggiori a 42 anni, gli ufficiali superiori e gli alti ufficiali superiori a 50 anni.
- Il numero dei giorni di servizio da assolvere è ridotto per la quasi totalità dei gradi.
- La durata della scuola reclute passerà dalle attuali 15 a 21 settimane e sarà ripristinato il ritmo an-nuale dei corsi di ripetizione. Una parte dei coscritti (un quinto dell'effettivo dei coscritti di ogni classe d'età al massimo) avrà la possibilità di assolvere senza interruzioni il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione, ossia 300 giorni (coscritti detti « militari in ferma continuata »).
- La struttura dei gradi e le carriere militari saranno rese più attrattive. L'istruzione sarà dispensata in maniera più professionale. Nel concetto dell'istruzione saranno considerate anche le esigenze dell'economia.
- Un'altra caratteristica dell'Esercito XXI è la prontezza differenziata. L'esercito non deve fornire tutte le prestazioni entro le medesime scadenze ; sono impiegabili in permanenza i militari di professione e a contratto temporaneo nonché militari in ferma continuata. In caso di necessità possono essere inoltre impiegate le scuole reclute nella fase dell'istruzione di reparto e le formazioni in corso di ripetizione in quel preciso momento o può addirittura essere attivata la riserva.
- Le truppe cantonali saranno soppresse.

Attuazione della riforma

Il passaggio a Esercito XXI avverrà rapidamente, nell'arco di circa due anni. Ciò presuppone l'adozione, già ora, del maggior numero possibile di misure preparatorie ; nel contempo la prontezza d'impiego dell'esercito rimarrà integralmente garantita in vista di possibili impieghi (impieghi per la sicurezza del territorio, impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali e impieghi di sostegno alla pace e di gestione delle crisi). Per gli impieghi meno probabili (difesa) sarà mantenuta la capacità minima richiesta, con la possibilità di incrementare le risorse umane e materiali a seconda delle necessità (« capacità di potenziamento »).

Esercito XXI sarà in seguito consolidato, ottimizzato e costantemente sviluppato nel quadro dei processi ordinari.