

Controllo delle spese: difesa nazionale

Un'evoluzione adattata alle minacce attuali

21 Luglio 2006

Numero 14

dossier politica

Cartellino verde per il periodo 1999-2003

L'essenziale in breve

Nel settore della difesa nazionale le spese dei poteri pubblici per il periodo 1999-2004 sono regredite in media dell'1,6% all'anno.

Le minacce in materia di difesa nazionale sono fortemente mutate – in particolare con il terrorismo – e si sono presentate nuove sfide, come i compiti di protezione e di gestione delle catastrofi. Allo scopo di potersi adattare, l'esercito aspira alla flessibilità. La tappa di sviluppo 2008/2011 deve permettere di reagire ai nuovi compiti e tener conto del fatto che un conflitto armato in Europa è poco probabile. La volontà di orientare l'esercito sui rischi reali deriva chiaramente dai programmi d'armamento 2005 e 2006, nonché dal piano finanziario 2007-2009 della Confederazione. L'assenza di un concetto globale di protezione contro il terrorismo da parte della Confederazione e dei Cantoni e dunque di un corrispondente coordinamento, potrebbe avere l'effetto di gonfiare le spese come pure le resistenze a un ridimensionamento delle truppe di difesa.

La posizione di economieuisse

L'economia vorrebbe un esercito poco costoso che si inserisca in un concetto di sicurezza globale. Occorre tendere verso uno stato di preparazione a tappe con una riserva e una capacità d'espansione. Gli acquisti di materiale e di armamenti devono rimanere contenuti durante i periodi senza grave pericolo di conflitto e coprire principalmente le necessità di formazione. Occorre dunque adattare la logistica e l'amministrazione agli effettivi ridotti dell'esercito e utilizzare le possibilità d'esternalizzazione. La politica attuale integra queste linee direttive.

Questo numero di „dossier politica“ fa parte di un monitoraggio del controllo delle spese dello Stato. Esso si basa sul Concetto delle spese pubblicato da economieuisse nel 2002. Ci proponiamo di aggiornare per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è quello di mostrare se e in quali settori le spese presentano un'evoluzione accettabile a lungo termine.

Tra il 1999 e il 2004 le spese totali consolidate dei poteri pubblici e delle assicurazioni sociali sono aumentate in media del 3,1% all'anno per raggiungere i 174,5 miliardi di franchi. Le spese destinate alla difesa, per contro, sono diminuite dell'1,6% all'anno. Nel 2004 questo gruppo di compiti è costato in totale 5,1 miliardi di franchi alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni. La quota della difesa nazionale sulle spese totali consolidate ha costituito il 2,8%, ossia nettamente meno rispetto all'inizio degli anni novanta, dove questa quota era ancora del 6,3%. In altre parole, la quota della difesa è diminuita della metà. Secondo il Concetto delle spese, l'obiettivo in materia di

spese per la difesa si situa a -0,8% in media all'anno fino al 2010. Quest'ultimo è dunque inferiore all'obiettivo per l'insieme delle spese, fissato a +1,8% all'anno. Il Concetto delle spese prevedeva un aumento annuale delle spese per la difesa nazionale del 2,0% se non fosse stato intrapreso nulla per modificare questa situazione.

Le spese del personale superano le spese per l'esercito

Il gruppo di compiti "difesa nazionale" comprende le spese destinate all'esercito e alla protezione civile. Nel 2003 esso era finanziato in ragione del 93% dalla Confederazione (vedi grafico di sinistra a pagina 2). Nel 2004 le spese per la difesa nazionale militare hanno rappresentato un importo di 4,6 miliardi di franchi e assorbito il 93,2% delle spese totali per la difesa (vedi grafico di destra a pagina 2). Questo gruppo di compiti comprende tutti i costi in relazione all'esercito. Nel 2004 il 61,7%, o 2,5 miliardi di franchi delle spese del Dipartimento federale della difesa,

della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) in materia di difesa erano spese d'esercizio: il 51% di questa somma era destinata ai costi del personale e il 49% ai beni e servizi. Il rimanente 38,3% (1,6 miliardi di franchi) era utilizzato per l'esercito, essenzialmente per il materiale d'armamento. La protezione civile, che assorbe molto meno mezzi, è in particolare competenza dei Comuni. Nel 2003 la protezione civile è costata 159 milioni di franchi ai Comuni, 76 milioni ai Cantoni e 80 milioni alla Confederazione.

Evoluzione delle spese: buone prospettive grazie a nuove priorità

Evoluzione attuale

La quota delle spese per la difesa nazionale sull'insieme delle spese consolidate dei poteri pubblici è nettamente diminuita negli anni novanta: essa ha rappresentato il 6,3% nel 1990 e più del 3,6% nel 1999. Verso la fine degli anni novanta le spese per la difesa sono in particolare diminuite in seguito agli sforzi di risparmio dell'esercito nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998. Ciò corrisponde anche alla presa in considerazione della mutata situazione sul piano delle minacce. Inoltre, altri settori di compiti, principalmente la previdenza sociale, hanno guadagnato importanza sul piano del budget. Così, negli anni novanta le spese totali dei poteri pubblici destinate alla difesa nazionale a tutti i livelli sono passate da 6,7 miliardi a 5,4 miliardi di franchi.

Tendenza

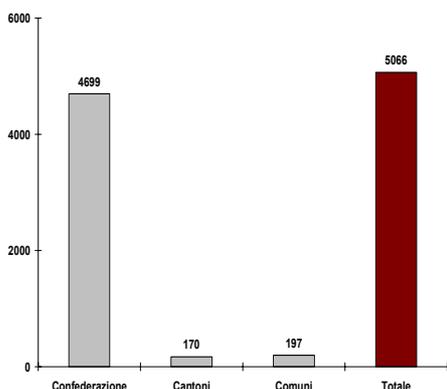
La possibilità che le esigenze del Concetto delle spese con-

tinui ad essere soddisfatta e che ogni franco destinato all'esercito sia utilizzato in maniera efficace sono buone. Il programma d'armamento 2005 comprende acquisti adattati alla nuova situazione sul piano della minaccia per un importo di un miliardo di franchi nei seguenti settori: condotta ed esplorazione, logistica, protezione, mobilità e armamenti (in particolare acquisto di 20 Eurocopter e di un sistema radio elettronico). Il sistema di condotta e d'informazione delle forze terrestri, che sarà progressivamente esteso a tutto l'esercito, costituisce un progetto centrale del programma d'armamento 2006. Questo sistema permette di stabilire un piano della situazione per tutti i livelli di condotta, che avrà quale conseguenza di accelerare il ritmo delle operazioni militari. Si tratta nei fatti del passaggio dalla carta e dalla matita ad una presentazione elettronica della situazione. Inoltre, questo nuovo sistema permette di collaborare non soltanto con altre forze armate ma anche con la polizia.

Secondo il piano finanziario 2007-2009 della Confederazione, un aumento dell'efficienza è all'ordine del giorno nel settore della difesa. In effetti, il piano finanziario prevede un trasferimento delle priorità delle spese d'esercizio verso le spese d'armamento. Nel budget 2006 il rapporto è ancora dal 63% al 37%, ma passerà dal 57% al 43% nel 2009. Inoltre, saranno rafforzati gli sforzi per rendere più attrattiva la formazione dei quadri (coordinamento con i bisogni dell'economia, contabilizzazione dei moduli di formazione).

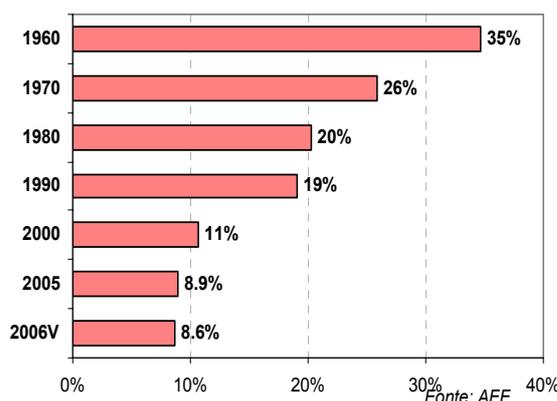
Nei prossimi anni la politica della difesa sarà basata sulla tappa di sviluppo 2008/2011, sulla quale il Parlamento deve ancora pronunciarsi. Essa definisce come prioritaria la protezione preventiva del territorio, il sostegno delle autorità civili a titolo sussidiario per la sicurezza interna,

Ripartizione delle spese destinate alla difesa nazionale Per livello statale (2003, in Mio. Fr.)



Fonte: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2003

Budget federale: la difesa nazionale rispetto al totale delle spese (in %)



Fonte: AFF

nonché la difesa militare classica con possibilità d'espansione (mantenimento e sviluppo delle competenze in materia di difesa). Si prevede in particolare di aumentare il numero dei battaglioni di fanteria da 16 a 20 a scapito delle formazioni blindate e di altre formazioni pesanti.

Inoltre, l'esercito dovrà poter disporre di sei e non più di quattro battaglioni di aiuto in caso di catastrofe. Parallelamente è previsto il mantenimento del know-how per il combattimento da difesa. Si tratta dunque di preservare la flessibilità. Ciò significa niente investimenti massicci nel materiale informatico che, in caso di attacco, sarebbe superato sul piano tecnico o che non sarebbe più efficace a causa della forma dell'attacco. Secondo il consigliere federale Samuel Schmid, considerazioni puramente militari e un certo realismo finanziario impongono queste scelte.

In una mozione depositata davanti al Consiglio Nazionale nel dicembre 2005, ma non ancora trattata in seduta plenaria, il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un atto legislativo in cui si motivi l'aumento in potenza dell'esercito, dotato di un sistema che presenti le conseguenze in termini di tempo, di contenuto, di tecnica d'istruzione, di armamento, di risorse umane e di risorse finanziarie. Nella sua presa di posizione del febbraio 2006, il Consiglio federale dichiara che "un aumento della potenza – senza lo spettro concreto di una minaccia – non può essere pianificato a partire da elementi disponibili". Qualsiasi definizione legale "costituirebbe un ostacolo potenzialmente elevato all'adozione di misure adattate alla situazione e al momento. Anche senza basi giuridiche speciali, le Camere federali potranno adottare decisioni su tutti i processi importanti legati a un aumento della potenza".

Nonostante queste evoluzioni positive, persistono ancora alcuni rischi che potrebbero tradursi in spese supplementari. Conformemente ai programmi di risparmio 2003 e 2004 della Confederazione, tutte le spese sono limitate fino al 2008. Per il 2009 il piano finanziario 2007-2009 prevede una crescita delle spese dell'1,2%. Dopo una nuova riduzione delle spese (-2,9%) nel 2006, rispetto al 2005, risultante dall'applicazione dei programmi di risparmio, questo aumento dell'1,2% sarà nuovamente compensato. Un'accelerazione della crescita delle spese è prevista verso la fine del piano finanziario. Un'utilizzazione più efficiente delle risorse è in particolare ostacolata dal fatto che non esiste ancora nessun concetto di protezione e di sorveglianza in partenariato con i Cantoni in caso di minaccia terroristica europea generalizzata. Infine, la resistenza contro il ridimensionamento delle truppe di difesa potrebbe a sua volta comportare un aumento delle spese.

Cartellino verde per l'evoluzione effettiva delle spese

Tra il 1999 e il 2004 le spese dei poteri pubblici destinate alla difesa sono diminuite in media dell'1,6% all'anno. Un aumento marginale è stato registrato nel 2000 ma, in seguito, le spese sono diminuite durante il periodo 2001-2004. La diminuzione più importante è stata registrata nel 2002 con il 3,3%. La difesa nazionale ha assorbito tuttavia nel 2004 ancora 5 miliardi di franchi. La compressione annuale delle spese tra il 1999 e il 2004 è superiore sia all'obiettivo fissato nel 2002 nel Concetto delle spese per il periodo 1999-2010 di -0,8% all'anno, sia alla prevista tendenza del 2,0%. Tale evoluzione merita un cartellino verde.

L'evoluzione favorevole delle spese tra il 1999 e il 2004 si spiega essenzialmente grazie alle misure di risparmio adottate nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998 e alla pianificazione delle soppressioni di compiti nella prospettiva di Esercito XXI. Nell'ambito del programma di stabilizzazione 1998 sono stati in particolare operati risparmi per quanto concerne il materiale d'armamento. I preparativi per Esercito XXI hanno indotto una diminuzione delle spese per quanto concerne il settore immobiliare militare e il materiale di sostituzione. Inoltre, il numero di operazioni di mantenimento della pace è diminuito (fine dell'intervento dei berretti gialli in Bosnia-Erzegovina nell'ambito dell'OSCE).

L'evoluzione delle spese attuali soddisfa le esigenze del Concetto delle spese. Le linee direttive per una gestione sostenibile delle spese esposte nel Concetto delle spese restano valide come riferimento per l'allestimento del budget della difesa.

Linee direttive delle riforme: priorità all'istruzione e alla flessibilità

La Svizzera ha bisogno di una difesa nazionale credibile. Essa deve poggiare su un sistema di milizia economicamente sopportabile. Bisogna dunque optare per un esercito il più economico possibile nell'ambito di una concezione globale della sicurezza. I costi della sicurezza sono da considerare come un insieme. Da qui proviene il mandato definitivo dell'esercito.

L'impiego dei mezzi deve essere adattato alla minaccia concreta. Un sistema di preparazione graduale che comporta riserve e capacità d'espansione è dunque positivo. Nei periodi senza rischi acuti di guerra occorre dar prova di prudenza nell'acquisto di materiale e d'armamento e concentrarsi sulle necessità dell'istruzione. Si garantirà così il know-how militare. Per l'aviazione, nonché per l'istruzione di unità dell'esercito, la cooperazione con l'estero in materia di formazione permette di garantire, a costi favorevoli, un'istruzione basata sulla capacità d'intervento.

I mandati dell'esercito nell'ambito della sicurezza interna (impegni sussidiari) dovrebbero provenire da una visione globale di tutti gli strumenti disponibili. E' il solo mezzo per impedire i doppioni e gli errori di pianificazione. L'impegno dell'esercito dovrebbe essere definito in maniera restrittiva e intervenire unicamente nelle situazioni eccezionali, quando tutti gli altri mezzi sono esauriti. Le prerogative di polizia devono incontestabilmente rimanere responsabilità delle autorità civili.

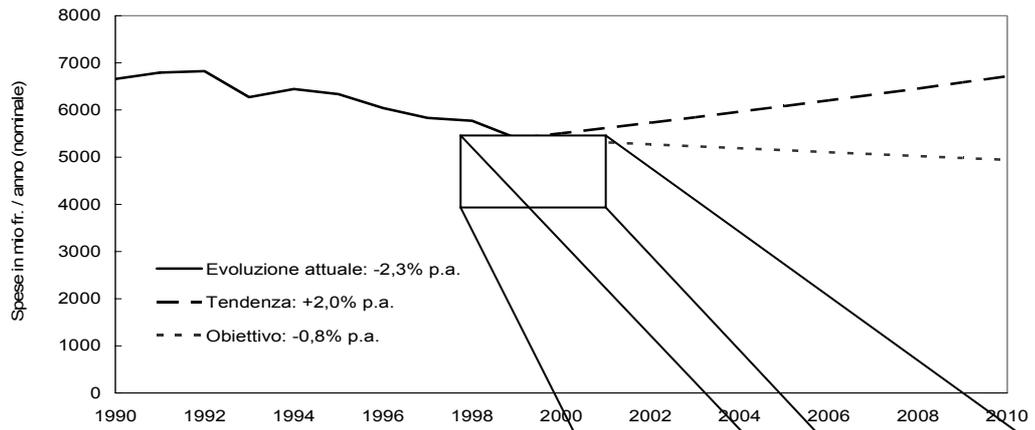
Positivo è da considerare il riorientamento della protezione civile nel progetto "Protezione della popolazione" di Esercito XXI. La nuova legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile è entrata in vigore il 1° gennaio 2004. La protezione civile rimane un compito che si svolge in partenariato. La Confederazione assume la responsabilità strategica, mentre assume la direzione operativa soltanto in caso di situazioni urgenti che concernono tutto il paese (ad esempio conflitto armato o aumento della radioattività). In tutti gli altri casi, la responsabilità compete ai Cantoni, che hanno un margine di manovra superiore.

Cosa propone il Concetto delle spese per riportare l'evoluzione delle spese della difesa nazionale ad un ritmo sostenibile?

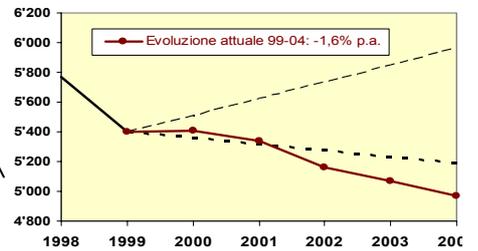
Le cinque misure principali

- Ottimizzare i costi dell'esercito nell'ambito di una concezione globale della sicurezza ed evitare i doppioni attraverso un approccio generale.
- Prevedere un sistema di preparazione graduale con riserva e capacità d'espansione.
- Dar prova di prudenza nell'acquisto di materiale e d'armamento e concentrarsi sulle necessità dell'istruzione nei periodi senza rischi acuti di guerra.
- Adattare la logistica e l'amministrazione agli effettivi ridotti dell'esercito e alle possibilità d'esternalizzazione.
- Prevedere, dove possibile, una cooperazione in materia d'istruzione con l'estero, al fine di disporre di un'istruzione a costi favorevoli basata sull'intervento e integrare meglio gli sforzi di difesa svizzera nell'ambito europeo.

Evoluzione delle spese nel settore della difesa nazionale: cartellino verde per il periodo 1999-2003



Fonti: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2003 e economiesuisse, Concetto delle spese 2002



Commento

Al momento in cui i potenziali di risparmio esistenti saranno esauriti, sarà possibile secondo il Concetto delle spese ridurre le spese per la difesa in media dello 0,8% all'anno entro il 2010. L'efficacia di un sistema di sicurezza non è direttamente una questione di misura, tanto più che, secondo il consigliere federale Samuel Schmid "la situazione attuale e le prospettive per il futuro permettono di ridurre quantitativamente gli elementi dell'esercito basati sulla difesa. La ricerca di un buon livello di formazione lo esige e le realtà finanziarie ci costringono a tale passo". Il nostro ministro della difesa rileva giustamente che ciò è accettabile soltanto nella misura in cui viene mantenuta la possibilità di aumentare nuovamente la dimensione dell'esercito entro un termine breve in caso di necessità. E' dunque sensato rinunciare ad investire oggi in misura massiccia nel materiale e concedere la priorità ai bisogni dell'istruzione.

Considerato il cambiamento avvenuto a livello delle minacce, è dunque positivo che la politica di difesa ponga principalmente l'accento sulla sicurezza del territorio a titolo preventivo, appoggi sussidiariamente le autorità civili al capitolo della sicurezza interna e garantisca una difesa militare classica, con possibilità d'espansione (mantenimento e sviluppo delle competenze in materia di difesa). E' in questo senso che vanno i programmi d'armamento 2005 e 2006, nonché la tappa di sviluppo 2008/2011. Occorrerebbe accordare maggiore cura ad una pianificazione delle spese che si inserisca in una visione globale della sicurezza, al fine di evitare i doppioni.

Con l'evoluzione effettiva delle spese dal 1999 al 2004, gli obiettivi quantitativi del Concetto delle spese di economie per la difesa nazionale sono più che raggiunti. Per mantenere le spese di difesa su una via sostenibile, bisogna continuare a seguire le raccomandazioni del Concetto delle spese, ampiamente osservate finora, come la prudenza nell'acquisto di materiale e d'armamento e la concentrazione sui bisogni dell'istruzione o l'adattamento della logistica e dell'amministrazione alle ridotte necessità

dell'esercito. Questa regola si applica in modo particolare agli eventuali aumenti di spesa che potrebbero essere intralciati dopo lo scadere del tetto massimo di spesa applicato sino al 2008, conformemente ai programmi di sgravio della Confederazione 2003/2004.

PAUSA ESTIVA

La prossima edizione apparirà venerdì 25 agosto 2006