05.436
06.447

# Iniziativa parlamentare Burkhalter
# Nuova procedura per i programmi d'armamento

# Iniziativa parlamentare Gruppo V. Rapporto strategico in materia di politica di sicurezza della Svizzera

## Rapporto della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale

del 9 maggio 2008

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto, vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto allegato.

9 maggio 2008

In nome della Commissione:

Il presidente, Bruno Zuppiger

## Compendio

*Le iniziative parlamentari Burkhalter e del Gruppo UDC partono dalla constatazione che il sistema attuale non è soddisfacente, sia per quanto concerne gli aspetti strategici sia in riferimento all'acquisto di materiale d'armamento. La mancanza di un approccio sistematico e strutturato fa sì che la discussione su ogni progetto relativo all'esercito si svolga in maniera disordinata, che si tratti di programmi d'armamento o di progetti di riforma. Il Parlamento interviene tardivamente nei processi e le discussioni si concentrano talvolta su questioni di dettaglio a scapito delle questioni strategiche.*

*Partendo da questa constatazione, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-CN) propone, quale prima misura, di introdurre nella legge sul Parlamento una disposizione in base alla quale il Consiglio federale deve presentare a metà di ogni legislatura un rapporto sulla politica di sicurezza. Rapporto che consisterà, all'occorrenza, di un aggiornamento del rapporto precedente. Esso sarà accompagnato, a seconda delle conclusioni, da una presentazione delle conseguenze attese a livello dell'esercito e della sua strategia di sviluppo.*

*La maggioranza della Commissione rifiuta tuttavia l'idea di un credito quadro quadriennale per gli acquisti d'armamento. Essa ritiene che una procedura siffatta rafforzerebbe eccessivamente le competenze dell'esecutivo a detrimento del legislativo, provocherebbe una delegittimazione dell'esercito sminuendone il radicamento nella popolazione e indurrebbe una perdita considerevole d'influenza della CPS. Dato che il dibattito sugli investimenti dell'esercito si svolgerà nell'ambito del dibattito sul budget, i mezzi destinati all'esercito sarebbero stabiliti quasi esclusivamente in base a considerazioni di natura finanziaria. In tal modo, il dibattito sul budget verrebbe ulteriormente appesantito. Una minoranza della Commissione ritiene, per contro, che l'introduzione di un credito quadro di quattro anni permetterebbe di stabilire le priorità in corretta successione:in primis, l'analisi strategica, in seguito le decisioni circa gli investimenti e non il contrario.*

*Quale seconda misura, la CPS-CN propone di integrare nella discussione tutti i documenti relativi all'esercito, ciò che non avviene attualmente. Si tratta prima di tutto del «piano direttore» e della «copertura del fabbisogno di materiale dell'esercito». Il primo esamina non solo le necessità di equipaggiamento future dell'esercito, ma anche i provvedimenti da adottare nei campi della dottrina, dell'organizzazione e dell'istruzione e delle ripercussioni sul personale. Il secondo documento comprende le rubriche del bilancio segnatamente il budget «Progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto PCPA» vero e proprio precursore dei futuri programmi d'armamento. Un esame approfondito di questi documenti nonché una migliore strutturazione dei dibattiti al fine di un approccio più sistematico dovrebbe permettere, da un lato, di migliorare sensibilmente la trasparenza e, dall'altro, di rafforzare il ruolo del Parlamento e soprattutto della CPS nell'acquisto di armamenti.*

## Indice


**Compendio** **5960**

**1 Genesi del progetto** **5963**

1.1 Documenti di base relativi alla politica di sicurezza 5963

1.2 Pianificazione e acquisto d'armamenti – il sistema attuale 5965

1.3 Esame da parte del Parlamento 5967

1.3.1 Documenti di base relativi alla politica di sicurezza 5967

1.3.2 La pianificazione e l'acquisto d'armamento 5967

1.4 Lavori della CPS-CN (1ª fase) 5968

1.4.1 Considerazioni concernenti l'iniziativa del Gruppo V 5969

1.4.2 Considerazioni concernenti l'iniziativa Burkhalter 5970

1.5 Consultazione della CPS-CS 5971

**2 Punti essenziali del progetto** **5971**

2.1 Lavori della seconda fase 5971

2.2 Attività della seconda fase 5974

2.2.1 Audizione del capo dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito 5974

2.2.2 Consultazione di rappresentanti dell'industria 5976

2.2.3 Confronto internazionale 5977

2.2.4 Alternative esaminate in materia di dibattito parlamentare 5978

2.3 Proposte della Commissione 5979

2.3.1 Un rapporto sulla politica di sicurezza ogni quattro anni 5980

2.3.2 Programmi d'armamento – Mantenimento del ritmo annuale/programma quadriennale 5980

2.3.2.1 Proposta della maggioranza 5981

2.3.2.2 Proposta della minoranza 5982

2.3.3 Fabbisogno di una sottocommissione 5984

2.3.4 Altri miglioramenti 5985

2.3.4.1 I documenti interessati 5985

2.3.4.2 I documenti non interessati 5986

**3 Commento alle singole disposizioni** **5987**

3.1 Legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale 5987

**4 Ripercussioni** **5988**

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale 5988

4.2 Attuazione 5988

**5 Basi legali** **5989**

5.1 Costituzionalità e legalità 5989

5.2 Forma dell'atto 5989

*Allegati*

1 Strutturazione dei diversi documenti 5990
2 Allestimento dei documenti nelle diverse legislature 5991
3 Esame dei documenti in un determinato anno 5992
4 Cronologia dei documenti 5993
5 Confronto dei sistemi sull'esempio della sostituzione parziale del velivolo da combattimento Tiger (TTE) 5994
6 Glossario 5995

**Legge federale sull'Assemblea federale (LParl)** *(Progetto)* **5999**

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Le due iniziative parlamentari Burkhalter e del Gruppo V sono il risultato delle discussioni di questi ultimi anni nel contesto, da un lato, dei diversi programmi d'armamento e, dall'altro, delle diverse riforme dell'esercito. Esse sono la conseguenza delle difficoltà incontrate in occasione dell'esame dei programmi d'armamento 2004[1] (aerei da trasporto e carri armati del genio e di sminamento) e 2005[2] (elicotteri leggeri per il trasporto e la formazione), ma altresì delle discussioni concernenti la fase di sviluppo 2008–2011[3].

La preoccupazione circa la revisione della procedura decisionale relativa ai programmi d'armamento non è del tutto nuova. Nel 1996, il Parlamento aveva deciso di trasmettere quale postulato una mozione[4] che andava nel senso della presente iniziativa Burkhalter. Questo postulato è stato tolto di ruolo dal Parlamento nel 2002 sulla base di promesse fatte dal Consiglio federale di considerare le richieste in esso contenute nell'ambito della riforma del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) allora in corso. Una seconda mozione, depositata l'anno scorso, chiedeva a sua volta un limite di spesa quadriennale per il programma d'armamento[5]. Questa mozione è stata tolta di ruolo il 22 giugno 2007, senza essere stata esaminata. Interventi parlamentari nella stessa direzione hanno chiesto in passato un aggiornamento del rapporto sulla politica di sicurezza 2000[6].

### 1.1 Documenti di base relativi alla politica di sicurezza

La nostra politica di sicurezza è fondata sui rapporti elaborati periodicamente dal Consiglio federale che presenta questi rapporti all'Assemblea federale, la quale li pone in discussione e ne prende atto. Finora, nessuna disposizione legale ha prescritto al Consiglio federale di procedere in questo modo, al contrario di quanto avviene nel settore della politica estera. I rapporti presentati a partire dall'inizio degli anni Settanta sono stati quattro, un rapporto ogni dieci anni circa, di cui l'ultimo nel 1999.

1 Messaggio del 26 maggio 2004 concernente l'acquisto di materiale d'armamento (Programma d'armamento 2004), FF **2004** 2585.
2 Messaggio del 25 maggio 2005 concernente l'acquisto di materiale d'armamento (Programma d'armamento 2005), FF **2005** 3203.
3 06.050 Messaggio del 31 maggio 2006 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), FF **2006** 5695.
4 Mozione Fritschi 96.3104 «Armamento. Programmi d'investimento pluriennali».
5 Mozione Joder 05.3318 «Una pianificazione finanziaria più sicura per l'esercito».
6 Po. Baumann J. Alexander 05.3460 «Politica di sicurezza. Rapporto intermedio», Po. Rutschmann 05.3648 «Aggiornamento del «Rapolsic 2000», Ip Gruppo LR 06.3471 «Politica di sicurezza. Fase di sviluppo dell'esercito 2008–2011» e Ip. Leumann 06.3472 «Politica di sicurezza. Fase di sviluppo dell'esercito 2008–2011».

Il primo rapporto globale presentato alle Camere federali risale al 1973[7]. Si trattava di un rapporto che presentava non solo un esame dettagliato della situazione geopolitica ma che analizzava altresì, per la prima volta, il ventaglio delle minacce, gli obiettivi strategici del Paese, i mezzi a disposizione per l'implementazione della strategia e la condotta nell'ambito della difesa integrata. Esso esaminava inoltre i principi essenziali in materia di sicurezza. Questo rapporto veniva aggiornato nel 1979, rispondendo a un postulato del Gruppo liberale-radicale[8]. Il Rapporto intermedio concernente la politica di sicurezza del 3 dicembre 1979[9], illustrava un quadro dettagliato dell'evoluzione della situazione in materia di politica di sicurezza a partire dal 1973. Esso analizzava l'evoluzione della minaccia nonché lo sviluppo della difesa generale dopo l'ultimo rapporto e tracciava in conclusione un panoramica delle spese dedicate alla difesa integrata.

Il Consiglio federale presentava un nuovo rapporto agli inizi del mese di ottobre del 1990[10]. Anche in questo caso, si intendeva rispondere a un postulato depositato dal Gruppo liberale-radicale[11]. Il rapporto 90 analizzava gli sconvolgimenti intervenuti sulla scena geopolitica dopo la caduta del muro di Berlino, nonché le opportunità e i pericoli che attendevano la nostra politica di sicurezza. In tal senso, esso elencava alcuni scenari che avrebbero potuto presentarsi negli anni successivi, indicava le risposte che il nostro Paese poteva dare alle nuove sfide e segnalava i mezzi a disposizione della nostra politica di sicurezza per la realizzazione di questa strategia. Esso concludeva con alcune questioni aperte, proposte e prospettive.

L'ultimo rapporto presentato dal Consiglio federale è quello dell'estate del 1999. Dopo aver descritto gli elementi che ne motivavano la redazione, il nuovo rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera 2000 (RAPOLSIC 2000)[12] esaminava i rischi e le opportunità con i quali la nostra politica di sicurezza si deve confrontare nonché gli interessi e gli obiettivi di questa politica. Il rapporto definiva in seguito la strategia da seguire e gli strumenti a disposizione. Analizzava in seguito le risorse, gli elementi della condotta strategica e concludeva con alcune prospettive.

Da allora, il RAPOLSIC 2000 non è mai stato aggiornato. Tuttavia, due altri documenti adottati dal Consiglio federale contengono una valutazione della situazione strategica e militare; si tratta del Concetto direttivo Esercito XXI [13] e del messaggio relativo alla fase di sviluppo 2008–2011[14] .

7 Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 27 giugno 1973 sulla politica di sicurezza della Svizzera (Concezione della difesa generale), FF **1973** II 106–147.
8 Po. Gruppo LR 78.442 «Politica di sicurezza, rapporto complementare».
9 FF **1980** I 355–398
10 «La politica di sicurezza della Svizzera in un mondo in trasformazione». Rapporto 90 del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 1° ottobre 1990, FF **1990** III 684–738.
11 1984 P 84.486 Gruppo liberale radicale, Politica di sicurezza. Altro rapporto (n. 5.10.84)
12 Sicurezza attraverso la cooperazione Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000) del 7 giugno 1999, FF **1999** 6561.
13 Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla concezione di Esercito XXI (Concetto direttivo Esercito XXI) del 24 ottobre 2001, FF **2002** 877.
14 Messaggio 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) del 31 maggio 2006, FF **2006** 5695.

## 1.2 Pianificazione e acquisto d'armamenti – il sistema attuale

Gli aspetti organizzativi dell'acquisto di armamenti sono regolamentati nella legislazione militare. Le disposizioni relative all'approvazione dei crediti corrispondenti da parte del Parlamento sono contenute nella legislazione sulle finanze.

La Costituzione federale sancisce[15], nel suo articolo 60, che l'equipaggiamento dell'esercito compete alla Confederazione. Questa disposizione è ripresa senza ulteriori precisazioni dalla legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM)[16], il cui articolo 106 stipula che la Confederazione acquista il materiale dell'esercito.

Queste disposizioni sono concretizzate dall'ordinanza del 6 dicembre 2007 del Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) sul materiale dell'esercito[17]. Essa descrive segnatamente le procedure di definizione dei bisogni, di ricerca e sviluppo in materia di tecnologia dell'armamento, di selezione e di valutazione, di scelta del modello, di acquisto vero e proprio, di introduzione del materiale in seno alla truppa e di messa fuori servizio.

Nei suoi articoli 28–32, l'ordinanza enumera 5 crediti d'impegno:

- il budget per la progettazione, il collaudo e la preparazione dell'acquisto (BPCPA),
- il programma d'armamento,
- il budget per l'equipaggiamento e il fabbisogno di rinnovamento (BEFR),
- il budget per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni (BMIGM),
- il budget per il materiale di ricambio e la manutenzione (BMRM).

A prescindere dal programma d'armamento (PA) presentato mediante il messaggio sull'acquisto del materiale d'armamento, i quattro budget rappresentano crediti integrati e presentati nel quadro del budget annuale della Confederazione[18]. Essi sono raggruppati in un documento intitolato «Copertura del fabbisogno di materiale dell'esercito» (CFME) oppure «Dotazione materiale dell'esercito» (DME).

In pratica, è lo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito che analizza costantemente l'adeguamento tra i compiti dell'esercito, gli impegni concreti chiesti all'esercito e i mezzi materiali messi a sua disposizione. Questo processo è contenuto in un documento detto «Piano direttore» che esamina non solo le necessità di equipaggiamento future dell'esercito, ma anche i provvedimenti da adottare nei campi della dottrina, dell'organizzazione, dell'istruzione e delle ripercussioni sul personale. Il «Piano direttore» definisce, in funzione degli obiettivi strategici stabiliti per l'esercito, le lacune in materia di capacità e le misure relative. Questa pianificazione si estende su un orizzonte temporale di otto anni e viene aggiornata in permanenza.

15 RS **101**, art. 60
16 RS **510.10**
17 Ordinanza del DDPS del 6 dicembre 2007 sul materiale dell'esercito ( OMATEs), RS **514.20**.
18 Questi budget sono integrati nel budget dell'Aggruppamento difesa sotto la rubrica 525.

Nella prassi, un progetto viene iscritto nel budget BPCPA se per un determinato sistema d'arma è stata constatata una necessità militare da parte dell'esercito[19], se il sistema è contenuto nel Piano direttore e se il capo del DDPS ha dato il suo nulla osta all'acquisto di questo sistema d'arma nel quadro di un futuro programma d'armamento. Quando un progetto è approvato, il Centro acquisti e tecnologia del DDPS, armasuisse, è abilitato e prepararne l'acquisto. Il mandato affidato ad armasuisse è quello di analizzare il mercato, scegliere i sistemi d'arma e indire, se del caso, un bando di concorso e procedere alla valutazione dei sistemi. Alla fine della procedura di valutazione, armasuisse fa una proposta che sarà esaminata dalla direzione del DDPS. Quest'ultima, secondo il caso, consulterà i futuri utenti, come è avvenuto in occasione della selezione dell'elicottero leggero per la formazione e il trasporto nel 2005. Per concludere, è il capo del DDPS che dà il via libera all'integrazione del sistema in seno al programma d'armamento.

Il programma d'armamento (PA) comprende il materiale dell'esercito che sarà acquistato per la prima volta e la cui scelta del tipo ha conseguenze rilevanti per l'esercito o la Confederazione, come pure i progetti che superano i limiti finanziari del budget annuale per l'equipaggiamento personale e il fabbisogno di rinnovamento nonché quello per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni[20].

Il budget per l'equipaggiamento e il fabbisogno di rinnovamento (BEFR) comprende: l'equipaggiamento personale e l'armamento dei militari, incluse le loro armi; gli acquisti sostitutivi e successivi di materiale dell'esercito nonché le revisioni e le modifiche globali; il materiale dell'esercito acquistato per la prima volta, ma di importanza finanziaria secondaria [21].

Il budget BMIGM comprende le munizioni che devono essere acquistate o riacquistate per l'impiego e l'istruzione, le munizioni sorvegliate, revisionate o immagazzinate nel quadro dei concetti specifici alle armi, il materiale dell'esercito messo fuori servizio e le munizioni per il tiro fuori del servizio[22].

Il budget per il materiale di ricambio e la manutenzione (BMRM) comprende i pezzi di ricambio, il fabbisogno di manutenzione e le prestazioni per garantire la prontezza d'impiego materiale durante l'utilizzazione; gli acquisti sostitutivi di gruppi e sottogruppi complessivi riparabili nonché le installazioni di manutenzione e di verifica e le prestazioni nel quadro del servizio delle modifiche, della gestione delle configurazioni e della gestione del materiale.[23]

Gli acquisti d'armamento si iscrivono nel quadro dei principi definiti il 29 novembre 2002 dal Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS[24], principi di cui il Consiglio federale ha reiterato la validità nel febbraio del 2007.

La legge federale sulle finanze della Confederazione[25] regolamenta il quadro finanziario entro il quale i programmi d'armamento devono svolgersi, e nel suo artico-

19 Secondo l'articolo 28 OMATEs, il budget PCPA include il materiale il cui progetto d'acquisto è stato dichiarato maturo dal capo dell'armamento e che deve essere acquistato tramite i budget EFR, MIGM e MRM o un programma d'armamento. A tal fine, il fabbisogno di materiale deve essere fondato su un piano, tradotto in esigenze militari e presentato nel piano direttore e nella pianificazione dell'armamento.
20 OMATEs, art. 29
21 OMATEs, art. 30
22 OMATEs, art. 31
23 OMATEs, art. 32
24 FF **2003** 370
25 RS **611.0**

lo 21 capoverso 1 stabilisce che un credito d'impegno dev'essere chiesto di norma qualora debbano essere contratti impegni finanziari la cui durata supera l'anno di preventivo e che i crediti d'impegno sono necessari segnatamente per i programmi di sviluppo e di acquisto (cpv. 4 lett. c).

## 1.3 Esame da parte del Parlamento

### 1.3.1 Documenti di base relativi alla politica di sicurezza

Il Parlamento si è sempre pronunciato sui diversi rapporti sulla politica di sicurezza. In occasione dell'esame dell'ultimo rapporto, le Commissioni della politica di sicurezza (CPS) hanno consultato diversi esperti, svizzeri e stranieri al fine di inserire l'analisi e le proposte del Consiglio federale in una prospettiva più ampia. I rapporti sulla politica di sicurezza fanno parte dei progetti che il Consiglio federale trasmette al Parlamento, conformemente all'articolo 148 della legge federale sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl)[26], affinché ne prenda atto. Le due Camere del Parlamento hanno così preso atto del RAPOLSIC 2000 e lo hanno approvato.[27]

### 1.3.2 Pianificazione e acquisto d'armamento

Finora, il Parlamento è stato coinvolto solo marginalmente nella pianificazione a medio termine in materia di acquisti d'armamento. Il «Piano direttore» non viene dibattuto né dalle commissioni, né dalle due Camere. Le CPS si informano, al limite, periodicamente del contenuto di questa pianificazione a medio termine.

I diversi budget PCPA, EFR, MIGM e MRM vengono a loro volta integrati ogni anno nel budget globale della Confederazione, che viene esaminato dalle Commissioni delle finanze (CdF). Le CPS hanno occasionalmente esaminato alcune posizioni nell'ambito di una procedura di corapporto, come è stato il caso nel 2007 con un progetto dedicato alla sostituzione parziale del velivolo da combattimento F-5 Tiger[28]. A proposito, occorre sottolineare che la CPS–CN, nell'aprile del 2000, aveva inviato una domanda all'ufficio del Consiglio nazionale affinché i diversi budget venissero esaminati dalle Commissioni della politica di sicurezza, richiesta respinta dall'ufficio.

Per quanto riguarda i programmi d'armamento, il Consiglio federale approva, in linea di massima ogni anno, un programma siffatto sotto forma di un credito d'impegno che sottopone al Parlamento per approvazione. Nel messaggio che accompagna questa richiesta di credito, il Consiglio federale espone dettagliatamente ogni sistema d'arma di cui si prevede l'acquisto. Esso fornisce informazioni sulle necessità dell'esercito, sulla procedura di valutazione, i test effettuati e la scelta del modello, nonché sul processo d'acquisto programmato, sui rischi e i costi successivi nel contesto di un acquisto previsto. Queste informazioni sono completate da

26 RS **171.10**
27 Boll. Uff. **1999** N 2648–2670 e Boll. Uff. **2000** S 146–160
28 Cfr. Messaggio del 22 agosto 2007 concernente il preventivo della Confederazione Svizzera per il 2008, posizione A2150.0103 progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto (PCPA).

un'analisi globale che verte sulla correlazione tra l'equipaggiamento richiesto e lo sviluppo delle forze armate.

In passato, il Parlamento, e in particolare le sue commissioni militari e più avanti le sue Commissioni della politica di sicurezza, esaminavano soprattutto se il materiale richiesto corrispondeva alle necessità e agli orientamenti dell'esercito. Da alcuni anni, invece, l'esame dei programmi d'armamento si è fatto più dettagliato estendendosi anche ad elementi come il numero dei sistemi d'arma richiesti, il prezzo unitario dei sistemi e una valutazione dei bisogni da parte dell'Aggruppamento Difesa, la procedura di valutazione effettuata da armasuisse e la scelta del modello. In occasione del programma d'armamento 2005[29], il Consiglio nazionale ha persino chiesto alla Commissione della politica di sicurezza del suo Consiglio di chiarire tutta una serie di questioni complementari prima di approvare il credito d'impegno[30].

Parallelamente, il programma d'armamento deve iscriversi anche nel quadro del piano finanziario pluriennale della Confederazione. Il finanziamento degli acquisti d'armamento avviene in due fasi. In una prima fase, l'approvazione del decreto federale relativo al programma d'armamento da parte delle Camere autorizza il DDPS a stipulare contratti con i fornitori di materiale d'armamento fino alla concorrenza dell'importo approvato. L'acquisto vero e proprio dei sistemi è ripartito su diversi anni. In una seconda fase, i crediti di pagamento vengono erogati nell'ambito delle discussioni concernenti il budget annuale della Confederazione. Pertanto, il decreto federale relativo al programma d'armamento costituisce de facto una dichiarazione d'intenti di ordine politico, in quanto il Parlamento mantiene la propria sovranità in materia di budget.

## 1.4 Lavori della CPS-CN (1ª fase)

La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-CN) ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare Burkhalter nel corso della sua seduta del 24 ottobre 2006, e di quella del Gruppo UDC nella seduta del 15 gennaio 2007. Dato che le problematiche delle due iniziative appaiono strettamente collegate, la Commissione, di comune accordo con i promotori, ha deciso di approfondirle congiuntamente. L'iniziativa Burkhalter stabilisce già di per se stessa un legame siffatto chiedendo un aggiornamento del rapporto sulla politica di sicurezza. È questa la ragione per cui la CPS-CN presenta qui un rapporto concernente le due iniziative.

In occasione dell'esame preliminare delle due iniziative, tutti i partecipanti hanno convenuto che il sistema attuale non è soddisfacente, sia per quanto riguarda la politica di sicurezza sia in materia di acquisto d'armamento.

29 FF **2005** 3203

30 Cfr. il rapporto della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale del 24 novembre 2005 http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2005/f_bericht_n_k8_0_20050044_0_20051124.htm

### 1.4.1 Considerazioni concernenti l'iniziativa del Gruppo V

La CPS-CN è stata unanime nel rilevare le importanti lacune esistenti nel sistema attuale. Il rapporto sulla politica di sicurezza 2000 e il Concetto direttivo dell'esercito hanno consentito un ampio dibattito strategico, ma questi documenti non vengono aggiornati periodicamente. La Commissione ritiene che alcuni punti di questi rapporti debbano essere adeguati alla nuova situazione. Ciò riguarda in particolare la descrizione della situazione in materia di politica di sicurezza, modificatasi a partire dal giugno del 1999, ma altresì un riesame dei diversi strumenti di questa politica.

Secondo la Commissione, l'aggiornamento periodico del rapporto sulla politica di sicurezza, una volta per ogni legislatura, è giustificato per i seguenti motivi:

- la CPS-CN reputa che il Parlamento sia corresponsabile per quanto concerne la politica di sicurezza. Esso deve poter svolgere pienamente il suo ruolo. Attualmente, il dialogo in materia di politica di sicurezza tra il mondo politico e l'esercito è tutt'altro che ottimale. Una discussione strategica nel corso di ogni legislatura permetterebbe di rafforzare questo dialogo e renderlo più proficuo;
- oggi, il non aggiornamento periodico del RAPOLSIC fa sì che il dibattito su ogni progetto riguardante l'esercito si svolga in maniera disordinata, si tratti di programmi d'armamento o di riforme o adeguamenti strutturali. La Commissione ritiene che questo stato di fatto debba essere corretto quanto prima. L'aggiornamento regolare del rapporto permetterebbe di strutturare meglio il dibattito e conferire maggior efficacia e trasparenza al processo;
- una discussione regolare sulle radici della nostra politica di sicurezza contribuirebbe a un suo migliore radicamento, a un'accettazione più ampia e a una maggiore stabilità;
- Per concludere, la CPS-CN valuta che l'ampiezza del margine di manovra dell'esercito è commisurata alla chiarezza del quadro politico. Il Concetto direttivo dell'esercito è stato volutamente formulato in maniera aperta e tale affinché l'esercito possa essere flessibilmente adeguato allo sviluppo dei rischi. Ciò non è possibile fintanto che i fondamenti della politica di sicurezza non saranno chiaramente definiti e regolarmente rivalutati.

Nel corso dei dibattiti, la Commissione ha ritenuto che questo rapporto quadriennale debba comportare un'ampia valutazione delle sfide in materia di sicurezza e non sia limitato in nessun caso ai soli rischi militari, dovendo adempiere la sua natura essenzialmente strategica.

La Commissione si è espressa unanimemente anche sul fatto che questo rapporto strategico debba essere soprattutto un aggiornamento. Non si vuole neppure che il Consiglio federale presenti ogni volta un rapporto completamente diverso dal precedente. La CPS reputa che l'analisi della situazione debba essere aggiornata e che la strategia e gli strumenti debbano essere rivalutati. I fondamenti di questa strategia devono tuttavia rimanere stabili; non si tratta di modificare dall'a alla zeta una strategia ogni quattro anni, di capovolgere completamente la pianificazione dell'acquisto di armamento o i programmi di formazione, ma piuttosto di apportare all'occorrenza le correzioni necessarie al sistema.

Infine, la Commissione ha ritenuto che i lavori della seconda fase dovrebbero esaminare il problema del coordinamento tra il futuro rapporto quadriennale sulla

politica di sicurezza e gli altri strumenti già esistenti, segnatamente il rapporto sul controlling conformemente all'articolo 149*b* della legge sull'esercito e l'amministrazione militare (LM) [31].

Alla fine della discussione, la CPS-CN ha deciso all'unanimità (22 voti) di dar seguito all'iniziativa del Gruppo V.

### 1.4.2 Considerazioni concernenti l'iniziativa Burkhalter

Anche in questo caso, tutti i partecipanti hanno convenuto che le modalità d'esame dei programmi d'armamento non sono soddisfacenti. Le CPS intervengono tardi nel processo e le discussioni vertono talvolta su questioni di dettaglio a scapito della questioni strategiche. Se la maggioranza della CPS-CN si è trovata d'accordo su questa conclusione, i pareri circa i rimedi da apportare sono stati divergenti. Ciò ha dato luogo a una discussione particolarmente controversa.

Parte dei membri della Commissione ha considerato giusta la via scelta dal promotore dell'iniziativa. Detti membri hanno auspicato il conferimento di maggiori prerogative al Consiglio federale e, nel contempo, un potenziamento dei mezzi di controllo parlamentari. A loro avviso, l'introduzione dello strumento del credito quadro pluriennale è giustificata soprattutto nel settore dell'acquisto d'armamento che, per definizione, si estende sull'arco di diversi anni. Un credito quadro siffatto permetterebbe di conferire maggior sicurezza in materia di pianificazione dell'armamento, garantendo in tal modo una migliore stabilità dell'esercito, il suo adeguamento allo sviluppo tecnologico e all'evoluzione strategica a medio e lungo termine. A ciò si aggiunga l'interesse a mantenere una base industriale e tecnologica svizzera in materia d'armamento, soprattutto nell'ottica di un eventuale potenziamento dell'esercito. Secondo questi membri, il Parlamento conserverebbe le sue prerogative attuali che gli permettono di intervenire nei casi di acquisti specifici, in quanto i pagamenti dovrebbero, come avviene ora, essere approvati nel quadro del budget annuale.

Un'altra parte della Commissione ritiene auspicabile una prospettiva quadriennale per gli acquisti di armamento ma, per contro, inappropriato lo strumento del credito quadro per un tema politicamente così sensibile qual è l'acquisto di materiale d'armamento. Esso deve pertanto essere respinto. Uno strumento siffatto assegnerebbe al Consiglio federale un assegno in bianco e rafforzerebbe oltremodo il ruolo dell'esecutivo a detrimento del legislativo. Secondo questi membri, il credito quadro fissa il limite di spesa e, in seguito, il Parlamento non può più intervenire se non attraverso il budget. Questa procedura causerebbe una debilitazione delle CPS, una loro perdita d'influenza, spostando l'accento principale dalle CPS alle Commissioni delle finanze (CdF) e contribuendo ad appesantire notevolmente i dibattiti sul preventivo. Inoltre, parlare di programma d'armamento solo ogni quattro anni equivarrebbe a un deficit democratico importante, a un ritorno al passato inaccettabile. Per questa parte della CPS-CN, un dibattito annuale permette di radicare meglio l'esercito nella popolazione e di rafforzarne la legittimità.

[31] L'articolo 149*b*, nel suo capoverso 1, stabilisce che il Consiglio federale controlla periodicamente se gli obiettivi assegnati all'esercito sono raggiunti; presenta un rapporto all'Assemblea federale. Le competenti commissioni parlamentari stabiliscono la forma e il contenuto del rapporto. RS **510.10**.

Infine, la maggioranza della Commissione ha tuttavia stimato che la procedura attuale debba essere riveduta e, con 15 voti contro 7 e 2 astensioni, ha deciso di dar seguito all'iniziativa Burkhalter.

## 1.5 Consultazione della CPS-CS

La Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-CS) ha esaminato congiuntamente le due iniziative il 20 febbraio 2007.

La CPS-CS ha condiviso la posizione della CPS-CN e, pertanto, ha ritenuto necessario che il Consiglio federale presenti un aggiornamento del rapporto sulla politica di sicurezza nel corso di ogni legislatura e avallato ha all'unanimità (11 voti) la decisione della CPS-CN concernente l'iniziativa del Gruppo V.

La discussione sull'iniziativa Burkhalter si è rivelata molto più controversa e si è svolta secondo uno schema simile a quello descritto nel numero 1.4.2 del presente rapporto. Pur riconoscendo che la procedura attuale è lacunosa e che una prospettiva quadriennale per gli acquisti d'armamento sarebbe auspicabile, diversi partecipanti hanno sottolineato che l'istituzione di un credito quadro pluriennale sposterebbe la discussione nel quadro della procedura di approvazione del budget. Gli acquisti d'armamento veri e propri verrebbero inglobati nel processo di allestimento del budget determinando il rafforzamento del ruolo delle Commissioni delle finanze e provocherebbe un' «autocastrazione» delle Commissioni della politica di sicurezza. Al di là delle rivalità tra commissioni, questa dislocazione di potere si ripercuoterebbe sui progetti che verrebbero esaminati in base alla loro opportunità finanziaria e non in relazione al settore politico interessato. Secondo questi partecipanti, è proprio questo il fenomeno osservabile nel caso di alcuni crediti quadro esistenti nell'ambito dell'aiuto ai Paesi dell'Est[32].

Infine, la necessità di migliorare il sistema attuale ha prevalso e, con sei voti contro quattro e un'astensione, la CPS-CS ha condiviso la decisione dell'omologa del Consiglio nazionale.

# 2 Punti essenziali del progetto

## 2.1 Lavori della seconda fase

Nella sua seduta del 26 e 27 marzo 2007, la CPS-CN ha preso atto dell'approvazione da parte della sua omologa del Consiglio degli Stati. Dopo una breve discussione, essa ha incaricato una sottocommissione di cinque membri, presieduta dal consigliere nazionale Jakob Büchler, di approfondire le questioni sollevate dalla prima fase e di esaminare misure che permettano di migliorare la procedura attuale in materia di discussione strategica e di approvazione dei programmi d'armamento. Oltre al

32 Cfr. ad esempio il (06.099) Messaggio sulla continuazione della cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale e della CSI del 15 dicembre 2006, FF **2007** 521. Nel suo articolo 1, il decreto federale prevede lo stanziamento di un credito quadro di 650 milioni di franchi per un periodo minimo di quattro anni destinato a garantire il sostegno di attività a favore del processo di trasformazione nell'Europa dell'Est e negli Stati della Comunità degli Stati indipendenti (CSI).

presidente, la sottocommissione era composta dai consiglieri nazionali Didier Burkhalter, Josef Lang, Ulrich Schlüer e Hans Widmer.

I lavori della seconda fase sono stati caratterizzati dalle tappe seguenti:

- il 27 marzo 2007, la sottocommissione si riuniva per la prima volta per mettere a punto il calendario dei lavori;
- il 3 luglio 2007, la sottocommissione ha proceduto all'audizione del capo dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito, il divisionario Jakob Baumann. Essa si è informata sui meccanismi della pianificazione in materia d'armamento e sui diversi modelli allo studio in seno al DDPS relativi a un miglioramento della procedura attuale. Il segretariato della Commissione è stato incaricato di redigere una panoramica dei crediti quadro esistenti nel contesto di altre misure politiche. La sottocommissione ha pure deciso di consultare alcuni rappresentanti dell'industria privata, attivi nel settore dell'armamento;
- in occasione della sua seduta del 15 agosto 2007, essa ha sentito dapprima Hans-Jürg Wieser e Albert Gaide quali rappresentanti dell'industria[33] ma anche della Società Svizzera Tecnica ed Esercito (STA). Alla sottocommissione è stato presentato un elenco dettagliato delle ripercussioni dello sviluppo dei programmi d'armamento sull'industria, segnatamente in materia di pianificazione, nonché dei vantaggi che l'introduzione di un credito quadro pluriennale avrebbe comportato per il settore industriale. In un secondo tempo, la sottocommissione ha proceduto a una prima valutazione di queste consultazioni. Inoltre, essa ha incaricato Vincent Monney dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito di sottoporle un «messaggio fittizio» relativo a un programma d'armamento di quattro anni accompagnato da un credito quadro della stessa durata. Infine, essa ha esaminato, in presenza di Christian Catrina, vicedirettore della Direzione della politica di sicurezza del DDPS, gli elementi che dovrebbero rientrare in un rapporto sulla politica di sicurezza aggiornato ogni quattro anni;
- il 23 ottobre, il capo sostituto dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito, colonnello SMG Heinz Liechti, ha presentato due messaggi fittizi relativi a un programma d'armamento quadriennale accompagnati da un credito quadro della stessa durata. Al termine della discussione, la sottocommissione ha deciso di raccomandare la rinuncia all'introduzione di un credito quadro siffatto. Parallelamente, essa si è occupata della questione concernente l'opportunità di raccomandare l'istituzione di una sottocommissione permanente incaricata dell'esame dei programmi d'armamento. Infine, la sottocommissione ha incaricato il segretariato della CPS di occuparsi di eventuali altre misure volte al miglioramento della procedura attuale, con un coinvolgimento maggiore del Parlamento nel settore dell'acquisto di armamento;
- nella sua seduta del 27 novembre 2007, la sottocommissione ha esaminato le proposte di miglioramento sottoposte congiuntamente dal segretariato della Commissione e dallo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito. Alla fine della discussione, essa ha deciso di proporre una modifica della legge sul

33 Hans-Jürg Wieser è il direttore della Siemens Suisse SA e Albert Gaide è direttore dell'impresa Kocher et Gaide.

Parlamento in base alla quale il Consiglio federale dovrebbe presentare un rapporto sulla politica di sicurezza nel corso di ogni legislatura. Essa ha nel contempo definito gli elementi principali che dovrebbero figurare in questo rapporto;

- la CPS-CN ha confermato il mandato della sua sottocommissione l'8 gennaio 2008 e ha nominato i consiglieri nazionali Eduard Engelberger e Yvan Perrin che subentrano a Schlüer e Burkhalter;
- il 29 gennaio 2008, la neo-costituita sottocommissione ha preso atto dei lavori già effettuati e ha confermato le decisioni prese in precedenza. Essa ha nuovamente dibattuto sulla questione dell'insediamento eventuale di una sottocommissione permanente e si è infine espressa contro tale misura. La seduta si è conclusa con l'incarico al segretariato di preparare un progetto di rapporto;
- nella seduta del 4 marzo 2008, la sottocommissione ha sottoposto a discussione per la prima volta il progetto di rapporto. Essa si è occupata nuovamente e in dettaglio dei diversi rapporti che il Consiglio federale le sottopone in materia di politica di sicurezza e di esercito, dibattendone la priorità e le relazioni che intercorrono tra essi. Ha inoltre incaricato il segretariato della Commissione e lo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito di procedere e un adeguamento del rapporto in tal senso;
- la seduta della sottocommissione del 18 marzo 2008 è stata dedicata alla finalizzazione del progetto di rapporto;
- la CPS-CN ha proceduto a un primo esame del rapporto in occasione della sua seduta del 7 e 8 aprile 2008. La discussione è stata estesa anche al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 23 novembre 2007 che verteva sull'acquisto di armamento in seno al DDPS. La Commissione ha respinto con 17 voti contro 8 la proposta di un credito quadro quadriennale ma ha approvato, per contro, all'unanimità, quella di un rapporto sulla politica di sicurezza ogni quattro anni. Essa ha discusso, da un lato, se fosse opportuno precisare nel testo di legge il momento in cui il Consiglio federale deve presentare detto rapporto e, dall'altro, sulla forma in cui il Parlamento debba decidere in merito. Alla fine della discussione, la CPS-CN ha incaricato la sua sottocommissione di chiarire le due questioni;
- nella sua seduta del 17 aprile 2008, la sottocommissione ha ribadito la volontà di mantenere la sua proposta iniziale, ossia l'aggiornamento del rapporto sulla politica di sicurezza verso la fine del 2009, e poi periodicamente ogni quattro anni, conformemente alla procedura illustrata nell'allegato 2 del presente rapporto. Rispondendo agli auspici della CPS-CN, essa ha deciso di sancire espressamente tutto ciò nel progetto di revisione della legge sul Parlamento. Si è occupata in seguito della forma della decisione optando per la forma abituale, ossia la presa d'atto del rapporto;
- la CPS-CN ha concluso i lavori della seconda fase il 9 maggio 2008. In tale occasione, essa ha deciso, con 22 voti contro 1 e 1 astensione, di adottare il presente rapporto e di approvare il disegno di modifica della legge sul Parlamento.

Le attività e le conclusioni della seconda fase dei lavori sono riassunte nei capitoli seguenti.

## 2.2 Attività della seconda fase

La attività della seconda fase sono state dedicate in gran parte alla questione della pianificazione degli acquisti d'armamento nonché a quella del coinvolgimento del Parlamento nella procedura di definizione e di approvazione. Le informazioni fornite qui di seguito riguardano esclusivamente questi punti.

### 2.2.1 Audizione del capo dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito

L'audizione del capo dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito mirava innanzitutto a capire i meccanismi della pianificazione in materia d'armamento e doveva fare luce sui diversi modelli allo studio in seno al DDPS relativi al miglioramento della procedura attuale. L'introduzione di un credito quadro pluriennale, ad esempio, viene già esaminata da qualche tempo. In effetti, a seguito delle esperienze fatte nel quadro del programma d'armamento 2004, lo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito istituiva, il 17 dicembre 2004, insieme al Dipartimento federale delle finanze, un gruppo di lavoro congiunto incaricato di esaminare misure di ottimizzazione in questo campo. L'obiettivo era migliorare la procedura di approvazione dei crediti d'armamento nonché di conferire alla pianificazione dell'armamento una maggiore sicurezza accrescendone nel contempo la trasparenza. Questo gruppo di lavoro ha esaminato due opzioni:

1. stanziamento di un credito d'impegno della durata di due anni. Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che una modifica siffatta del ritmo d'approvazione non sarebbe in grado di instaurare la stabilità auspicata e nemmeno di ridurre sostanzialmente la mole di lavoro necessaria all'elaborazione del messaggio;
2. elaborazione di un «messaggio militare» che raggrupperebbe tutti i tipi d'investimento, ossia il programma d'armamento e il programma immobiliare del DDPS. Secondo il gruppo di lavoro, detto messaggio sarebbe tuttavia troppo complesso da elaborare.

Nel suo rapporto del 31 marzo 2005[34], il gruppo di lavoro giungeva alla conclusione che un miglioramento della procedura avrebbe dovuto comportare una migliore prevedibilità in materia di acquisti d'armamento.

In seguito alle difficoltà incontrate nel programma d'armamento 2005, la Direzione del DDPS istituiva un secondo gruppo di lavoro interdipartimentale il 18 novembre 2005 e lo incaricava di proseguire le analisi in materia. Gli obiettivi perseguiti erano il miglioramento della qualità della pianificazione dell'armamento conferendogli maggior sicurezza, riducendo la mole di lavoro necessaria all'insieme della procedura di pianificazione e di approvazione e chiarendo le competenze in materia.

Questo gruppo di lavoro constatava che gli investimenti nel campo della difesa sono fondati su tre pilastri, vale a dire il programma d'armamento, il programma immobiliare del DDPS e i diversi budget PCPA – EFR – MIGM – MRM. La procedura parlamentare attribuisce l'esame dei due programmi alle CPS, mentre i diversi

34 «Budgetierung von Rüstungsprogrammen. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe zuhanden des Generalsekretärs des VBS».

budget vengono esaminati dalle CdF. In passato, questa ripartizione del lavoro ha piuttosto complicato la procedura, rendendola pesante e poco efficace. Capita così che le CPS discutano progetti d'acquisto di sistemi d'arma nell'ambito di programmi d'armamento quando questi progetti sono già stati integrati nel «Piano direttore» talvolta otto anni prima e già avviati attraverso il budget PCPA. La discussione di fondo concernente l'adeguamento dell'acquisto previsto e dei compiti dell'esercito inizia solo quando il sistema d'arma è già pronto per l'acquisto.

Nel quadro di questi lavori, il gruppo di lavoro ha esaminato tre varianti, vale a dire:

1. lo stanziamento di un credito d'impegno di due anni. Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che un modello siffatto non avrebbe permesso di realizzare né economie di lavoro sostanziali né l'auspicato aumento della sicurezza di pianificazione. Secondo il gruppo di lavoro, il Parlamento continuerebbe a pronunciarsi sui diversi sistemi mentre il messaggio sarebbe meno preciso di quanto lo sia oggi con la procedura vigente;
2. lo stanziamento di un credito quadro di quattro anni. Credito quadro che conterrebbe il tipo e il numero di sistemi richiesti e il relativo limite di spesa (ad esempio: 20 elicotteri multifunzionali per un importo di 300 milioni di franchi). La discussione su un simile programma d'armamento quadriennale sarebbe preceduta da una discussione sul «Piano direttore» che costituisce la pietra miliare del sistema. Questo strumento di pianificazione, che si estende su un periodo di otto anni, offrirebbe una veduta d'insieme delle necessità dell'esercito a medio termine[35]. La discussione sarebbe completata dall'esame del rapporto sulla politica di sicurezza aggiornato rendendo possibile un dibattito approfondito sull'evoluzione dei rischi e sulle modifiche da apportare agli strumenti in materia di politica di sicurezza, incluso l'esercito. Secondo il gruppo di lavoro, questo modo di procedere avrebbe il vantaggio di costringere il Parlamento a occuparsi della strategia prima di pronunciarsi sui mezzi.

   Parallelamente, il Consiglio federale sarebbe incaricato di presentare ogni anno un rapporto sulle tranche che intende liberare durante l'anno in corso nonché sullo stato di attuazione delle tranche precedenti. Il gruppo di lavoro rilevava tuttavia che tale sistema comporterebbe uno svantaggio psicologico importante: l'importo complessivo di un programma d'armamento quadriennale ammonterebbe a circa 4 miliardi di franchi – cifra che potrebbe essere facilmente strumentalizzata da eventuali oppositori;
3. una variante combinata che consisterebbe nello stanziare, in un primo tempo, un credito d'impegno della durata di due anni e, in un secondo tempo, un credito quadro di quattro anni. Questo sistema avrebbe il vantaggio di procedere per tappe e permetterebbe altresì di sfruttare le esperienze fatte prima di compiere il grande balzo. Questa variante comporterebbe però il grande svantaggio di richiedere un duplice cambiamento di sistema e ciò sarebbe problematico.

35 Dal «Piano direttore» si ricavano piani d'investimento relativamente chiari per i prossimi quattro anni (ivi compresi l'elenco e il numero dei sistemi d'arma di cui si prevede l'acquisto) nonché piani meno definiti per i successivi quattro anni.

Nel suo rapporto del 18 dicembre 2006[36], il gruppo di lavoro raccomandava lo stanziamento di un credito quadro della durata di quattro anni e segnalava che un primo credito quadro avrebbe potuto essere stanziato a partire dal 2009 per gli anni 2010–2013.

### 2.2.2 Consultazione di rappresentanti dell'industria

L'obiettivo della consultazione di rappresentanti dell'industria era la valutazione delle ripercussioni attuali dei programmi d'armamento sull'industria, segnatamente in materia di pianificazione, nonché i vantaggi che deriverebbero all'industria dall'introduzione di un credito quadro pluriennale.

I due responsabili consultati hanno sottolineato che la politica in materia di acquisto si è modificata a partire dal 2002. In passato, l'esercito sceglieva un sistema d'arma e nella maggioranza dei casi lo «elvetizzava». Il sistema doveva essere fabbricato in Svizzera affinché fosse garantito e tutelato lo know-how nazionale. A partire dal 2002, la nuova politica in materia di acquisti[37] prevede l'acquisto di prodotti finiti, evitando in tal modo soprattutto costose modifiche. Nell'ambito di questa nuova politica, il Consiglio federale ha deciso inoltre di perseverare nella politica di partecipazione industriale che esige dai fornitori un importo di partecipazione indiretta (offset) equivalente al valore dell'oggetto acquistato. Ciò permette di offrire all'industria svizzera l'opportunità di sviluppare il suo know-how nel settore del sistema acquistato o in settori connessi.

Nei Paesi in cui la Svizzera acquista in prevalenza il suo armamento, si constata che i programmi di sviluppo di sistemi d'arma hanno assunto una dimensione tale da non poter più essere gestiti da una sola impresa. Questi programmi vengono sempre più amministrati da grandi gruppi o consorzi strettamente collegati tra loro da partecipazioni incrociate. La componente nazionale svolge ancora un ruolo molto importante. In tale ambito, occorre ricordare che l'articolo 296 del Trattato CE offre agli Stati membri la possibilità di derogare alle regole degli acquisti pubblici per quanto attiene al settore della difesa nazionale. In pratica, la maggioranza degli Stati membri ricorrono quasi automaticamente alla possibilità di estromettere praticamente tutti gli acquisti di armamento dalla regolamentazione comunitaria. Inoltre, si rileva una pressione costante sui prezzi.

In tale situazione, la partecipazione di imprese svizzere a programmi di sviluppo di sistemi d'arma si rivela possibile soltanto se queste imprese sono coinvolte sin dall'inizio in detti programmi. Questa partecipazione è inoltre tanto più auspicabile vista la piccola entità del mercato svizzero. Affinché queste partecipazioni siano possibili occorre conferire all'industria prospettive a medio e lungo termine.

La procedura attuale nel quadro dei programmi d'armamento è molto svantaggiosa per l'industria a causa dell'incertezza totale che regna fino alla pubblicazione del messaggio. Vi si aggiunge un'altra incertezza concernente l'approvazione parlamentare. La situazione è vieppiù aggravata quando l'acquisto di un sistema d'arma viene

36 Konzept über die mögliche Einführung von rahmenkrediten anstelle von jährlichen Verpflichtungskrediten im Departementsbereich Verteidigung. Rapporto dello Stato maggiore di pianificazione dell'esercito.

37 Principi del Consiglio federale in materia di politica d'armamento del DDPS del 29 novembre 2002, op.cit.

differito o respinto. Un'industria che vuole essere innovativa e investire in tecnologie proiettate nel futuro può farlo soltanto se dispone di una sicurezza di pianificazione, anche se minima. Per questo motivo, l'industria è favorevole all'introduzione di una pianificazione pluriennale. In tale prospettiva, un programma d'armamento quadriennale costituirebbe un'opzione interessante soddisfacendo l'aspirazione delle imprese a una pianificazione abbastanza sicura per quattro anni e quattro anni supplementari. Nel corso del tempo possono naturalmente intervenire modifiche, ma l'industriale lo sa ed è pronto ad accettarle. Ciò fa parte dei rischi.

Una procedura siffatta potrebbe garantire a medio termine, almeno parzialmente, il potenziamento dell'esercito previsto da Esercito XXI. Essa permetterebbe così di soddisfare la richiesta espressa nel postulato della CPS-CN[38], approvato dal Consiglio nazionale il 3 ottobre 2006, che auspica il mantenimento della capacità tecnologica in Svizzera al fine di garantire il potenziamento.

Secondo l'industria, un credito quadro avrebbe il vantaggio di chiarire prima le questioni di fondo per quanto riguarda la strategia. Il peggio per l'industria sarebbe l'adozione di una politica di «stop and go» che incrinerebbe la fiducia nei saldi fondamenti della nostra politica di sicurezza.

Parallelamente, l'industria sollecita l'avvento di un partenariato più stretto tra essa e l'esercito. In passato, essa partecipava in misura maggiore alla pianificazione nel settore dell'armamento. Il gruppo dell'armamento e swissmen organizzavano congiuntamente una riunione annuale che permetteva agli industriali di informarsi sulla pianificazione. Questo sistema è stato sostituito da una discussione sulla pianificazione prospettata per i prossimi 20 anni, che non è sufficiente a causa della sua vaghezza. L'industria chiede maggiore trasparenza. Le prime esperienze fatte nell'ambito del progetto «Sostituzione parziale del velivolo da combattimento F-5 Tiger» sembrano tuttavia incoraggianti.

### 2.2.3 Confronto internazionale

La Commissione ha esaminato brevemente i sistemi in vigore in tre Paesi.

La Francia lavora sulla base di una «legge di programmazione militare» che copre un periodo di sei anni e che concerne sia le spese per il personale sia i crediti per l'equipaggiamento. La legge di programmazione militare 2003–2008 prevede crediti d'equipaggiamento per un totale di 90 miliardi di euro. Quando presenta il suo progetto di legge al Parlamento, il governo lo accompagna con un rapporto relativo all'attuazione del programma precedente. A partire dal 2006, questa procedura è accompagnata dalla presentazione annuale di una legge delle finanze («Loi des finances») nel quadro delle deliberazioni sul budget. Questa legge delle finanze comprende in particolare l'approvazione degli impegni richiesta ogni anno nell'ambito del programma d'armamento come pure i crediti di pagamento per l'equipaggiamento delle forze. Infine, i servizi responsabili del ministero della difesa procedono all'analisi del fabbisogno, alla selezione e all'acquisto dei sistemi d'arma; il Parlamento si pronuncia soltanto nel quadro della procedura budgetaria.

38 06.3418 Po. Commissione della politica di sicurezza CN (06.050): Creare premesse favorevoli per un eventuale potenziamento dell'esercito.

In Germania, la coalizione al potere definisce gli obiettivi strategici concernenti la Bundeswehr e concorda una pianificazione finanziaria pluriennale. Questi fattori costituiscono la base per la pianificazione delle uscite per investimenti inclusi gli acquisti di armamento. L'analisi del fabbisogno, la selezione e l'acquisto dei sistemi d'arma vengono effettuati dai servizi del ministero della difesa. Anche in questo caso, il Parlamento si pronuncia soltanto nell'ambito della procedura budgetaria.

Una procedura analoga è in vigore in Austria. Agli inizi del 2006, il governo austriaco ha ritenuto positiva l'introduzione di una pianificazione delle uscite per l'armamento della durata di quattro anni, al fine di garantire la continuità e la semplificazione degli acquisti.

### 2.2.4 Alternative esaminate in materia di dibattito parlamentare

La Commissione ha preso atto delle varianti esaminate dallo Stato maggiore di pianificazione e stabilito che entrano in linea di conto i modelli seguenti:

1. status quo, vale a dire un programma d'armamento annuale completato con la liberazione di crediti di pagamento nel quadro della procedura budgetaria. Questo modello può essere ulteriormente completato mediante l'istituzione di una sottocommissione permanente incaricata dell'esame dei programmi d'armamento;
2. agli inizi di ogni legislatura, il Parlamento potrebbe approvare un decreto federale di pianificazione concernente i sistemi d'arma che ritiene debbano essere acquistati nel corso della legislatura successiva[39], senza tuttavia collegarvi un limite di spesa. Un decreto siffatto costituirebbe prima di tutto una dichiarazione d'intenti politica paragonabile ad esempio al programma di legislatura del Consiglio federale. Esso renderebbe altresì possibile una discussione di fondo all'inizio della legislatura, seguita da programmi d'armamento annuali secondo la procedura attuale;
3. lo stanziamento di un credito d'impegno della durata di due anni come è stato esaminato dallo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito[40];
4. il modello «Burkhalter» che comporterebbe lo stanziamento di un credito quadro di quattro anni e quattro tranche di pagamenti annuali liberate nel quadro del budget. Le CdF sarebbero invitate a pronunciarsi su queste tranche in occasione dell'esame del preventivo;
5. il modello «Burkhalter plus», ossia un sistema analogo al modello 4), ma con un ruolo maggiore svolto dalle CPS che, attraverso una procedura di corapporto sistematica all'attenzione delle CdF, si pronuncerebbero preliminarmente sui crediti di pagamento. Le CPS potrebbero inoltre riservarsi la possibilità di inoltrare direttamente proposte al rispettivo Consiglio in occasione del dibattito sul preventivo.

39 L'adozione di un decreto siffatto è prevista dall'articolo 148 capoverso 4 LParl, RS **171.10**.
40 Cfr. n. 2.2.1

Tra questi modelli, la Commissione ha voluto approfondire l'esame del modello 4). A tal fine ha incaricato lo Stato maggiore di pianificazione dell'esercito di sottoporle un «messaggio fittizio» relativo a un programma d'armamento di quattro anni accompagnato da un credito quadro della stessa durata. L'obiettivo era di vedere concretamente quale sarebbe stata la struttura di detto messaggio.

Partendo dalla constatazione che il «Piano direttore» definisce le competenze che l'esercito dovrà assumere nei prossimi anni, lo Stato maggiore di pianificazione ha elaborato due varianti:

a. un *messaggio quadriennale sulla base dei sistemi d'arma da acquistare.* Un messaggio siffatto risponderebbe prima di tutto alla domanda: «di quale materiale l'esercito ha bisogno?» Dopo aver redatto un bilancio del periodo precedente, il messaggio presenterebbe gli elementi più importanti del «Piano direttore» relativo agli otto anni successivi. In seguito, l'esposizione dei punti forti della politica in materia di investimenti per i quattro anni avvenire, incluso l'elenco completo dei sistemi d'arma di cui è previsto l'acquisto in questo periodo di tempo, la data dell'acquisto prevista e il limite di spesa necessario (ad es.: l'acquisto di 20 elicotteri multifunzionali per un importo di 300 milioni di franchi è previsto nel 2010). Questo tipo di messaggio deve essere piuttosto preciso al fine di permetterne la discussione;

b. un *messaggio quadriennale sulla base delle competenze da acquisire* risponderebbe prima di tutto alla domanda: «come si intende rafforzare questa o quella competenza?» Esempio: come si intende rafforzare la mobilità tattica da oggi al 2011? Un messaggio siffatto sarebbe strutturato in maniera analoga, senza tuttavia entrare nel dettaglio di ogni sistema. Questo tipo di messaggio rischierebbe però di essere troppo poco concreto perché si possa trarre una decisione. Inoltre, esso comporta altresì il rischio che le CPS discutano in maniera approfondita competenze e prestazioni che si vorrebbero acquisire, mentre le CdF discutano su ogni sistema d'arma nell'ambito dei dibattiti sul preventivo.

A prescindere dalla variante scelta, il Consiglio federale potrebbe presentare un messaggio individuale per gli oggetti d'importanza strategica, sia per quanto attiene all'importo richiesto sia per l'importanza politica dell'oggetto. È difficile immaginare che un velivolo da combattimento possa essere incluso in un credito quadro di quattro anni.

## 2.3 Proposte della Commissione

Giunta al termine del suoi lavori, la Commissione vi sottopone quattro proposte destinate a migliorare la procedura attuale. Una proposta mira a sistematizzare vieppiù la discussione in materia di politica di sicurezza. Le tre altre proposte sono concentrate sul miglioramento della procedura parlamentare in materia di acquisti d'armamento.

### 2.3.1 Un rapporto sulla politica di sicurezza ogni quattro anni

La Commissione propone all'unanimità l'introduzione di un rapporto sulla politica di sicurezza ogni quattro anni, per gli stessi motivi indicati in occasione dei lavori della prima fase[41], ossia:

- una discussione nel corso di ogni legislatura permetterebbe di rafforzare il dialogo in materia di politica di sicurezza tra il mondo politico e l'esercito e renderlo più proficuo;
- un aggiornamento periodico del rapporto permetterebbe di strutturare meglio il dibattito e la procedura risulterebbe più efficace e trasparente;
- una discussione regolare sui fondamenti della nostra politica di sicurezza contribuirebbe a un migliore radicamento di questa politica, una sua accettazione più ampia e una maggior stabilità;
- le basi della politica di sicurezza verrebbero in tal modo definite chiaramente e regolarmente rivalutate.

La Commissione ritiene che non sia compito del Parlamento fissare in dettaglio il contenuto di questo rapporto. Essa auspica nondimeno che il rapporto sia fondato sul RAPOLSIC 2000, presentando un quadro generale della sicurezza che non si limiti all'esercito e che tenga conto segnatamente dei rischi nell'ambito del clima, dell'energia o della sanità pubblica (ad es. influenza aviaria). Dovranno essere considerati anche gli altri strumenti della politica di sicurezza. Il rapporto dovrebbe inoltre contenere un capitolo dedicato all'evoluzione degli eserciti dei Paesi circostanti.

Il rapporto sulla politica di sicurezza dovrà altresì esaminare i rischi e le opportunità che si pongono alla nostra politica di sicurezza nonché gli interessi e gli obiettivi di questa politica. Esso dovrà in seguito definire la strategia da seguire e gli strumenti a disposizione. Infine, andranno analizzate le risorse, gli elementi della condotta strategica e le prospettive in tal senso. Questo rapporto rappresenta in un certo senso il pilastro della politica di sicurezza del nostro Paese. Ogni strumento svilupperà successivamente la propria strategia in funzione degli obiettivi da raggiungere. Il Consiglio federale, in sintonia con l'analisi portata avanti nel suo rapporto sulla politica di sicurezza, lo completerà con un'illustrazione delle ripercussioni attese per quanto concerne l'esercito e la sua strategia di sviluppo.

### 2.3.2 Programmi d'armamento – Mantenimento del ritmo annuale/programma quadriennale

I lavori della seconda fase sono stati incentrati essenzialmente su questo interrogativo. Dopo i dibattiti, la Commissione, con 17 voti contro 8, ha proposto di mantenere un ritmo annuale per i programmi d'armamento.

41 Cfr. n. 1.4.1

#### 2.3.2.1 Proposta della maggioranza

La maggioranza della Commissione riconosce i vantaggi che l'industria ricaverebbe dall'introduzione di un credito quadro quadriennale. Per contro, essa non è convinta che questa procedura favorisca l'esercito. Al contrario, l'esercito di milizia è fondato sulla legittimazione che la popolazione gli conferisce. In tale contesto, una discussione pubblica periodica sull'esercito riveste importanza decisiva.

Come è stato rilevato durante i lavori della prima fase, l'introduzione di un credito quadro di quattro anni provocherebbe, secondo la maggioranza, un rafforzamento delle competenze dell'esecutivo a scapito del legislativo. Il Parlamento deve poter dibattere regolarmente sulla politica di sicurezza, sulla strategia, sull'esercito, sulle sue missioni e sul suo equipaggiamento. La soppressione o il contenimento di questo dibattito inciderebbe senza dubbio negativamente sul radicamento dell'esercito nella popolazione.

Il settore dell'armamento è molto tecnico. Non è possibile paragonare un credito quadro in materia d'armamento con un credito quadro in materia di ricerca o di promozione della pace. Questi ultimi sono spesso accompagnati da una decisione di base o da una legge che fissa esattamente il quadro del credito d'impegno. Nel settore dell'armamento, un legge siffatta non esiste. Un rapporto sulla politica di sicurezza, pur aggiornato ogni quattro anni, non costituisce, a detta della maggioranza, un elemento sufficiente sul quale fondarsi.

La differenza tra livello strategico e livello operativo è difficile da stabilire una volta per tutte, almeno nell'ambito della politica di sicurezza. La scelta di un prodotto o di un fornitore può essere talvolta influenzata da riflessioni strategiche. Separare i due elementi, strategico e operativo, come propone l'iniziativa Burkhalter, è un'illusione. La maggioranza della Commissione ritiene che, nella prassi, il Parlamento continuerà a pronunciarsi su determinati elementi di natura piuttosto operativa, come ad esempio nella discussione sulla Fase di sviluppo 2008–2011.

La maggioranza della Commissione è convinta che l'introduzione di un credito quadro di quattro anni provocherebbe un trasferimento delle competenze dalle CPS alle CdF. La procedura di controllo, descritta dall'iniziativa Burkhalter, permetterebbe soltanto un controllo tardivo e spingerebbe il Parlamento a intervenire tramite il preventivo. Secondo la maggioranza dei membri della Commissione, una procedura siffatta comporterebbe un triplice svantaggio:

1. sul piano istituzionale, essa provocherebbe una perdita considerevole d'influenza delle CPS, in quanto l'accento principale sarebbe trasferito dalle CPS alle Commissioni delle finanze. Ciò è tanto meno auspicabile in quanto la CPS continuerebbe ad essere la Commissione specializzata che fissa il quadro delle missioni dell'esercito mentre non avrebbe quasi più nulla da dire sulla ripartizione dei mezzi;
2. la discussione sugli investimenti dell'esercito si terrebbe nell'ambito del dibattito sul budget. Tuttavia, al centro di queste discussioni, vi sono soprattutto le considerazioni di ordine finanziario. Attualmente, l'esame del programma d'armamento da parte delle CPS verte in particolare su considerazioni nell'ambito della difesa. In passato, la CPS-CN si era più volte opposta alla CdF-CN affinché le considerazioni di ordine militare avessero un peso maggiore. Con la procedura proposta dall'iniziativa Burkhalter, il risultato si capovolgerebbe: i mezzi dell'esercito sarebbero stabiliti sulla ba-

se di considerazioni di natura quasi esclusivamente finanziaria, e ciò deve essere evitato a qualsiasi costo;

3. inoltre, per la maggioranza della Commissione, una simile procedura contribuirebbe ad appesantire notevolmente le trattazioni concernenti il preventivo.

Una sicurezza di pianificazione assoluta non esiste. Agli occhi della maggioranza, è legittimo che il pianificatore o l'industriale potenzialmente interessato ricerchino la massima sicurezza che faciliterebbe il loro lavoro. Essa è del parere che il sistema promulgato dall'iniziativa Burkhalter potrebbe ritorcersi contro di essi, come nel caso in cui, dopo aver approvato un credito quadro di quattro anni, il Parlamento procedesse a correzioni nell'ambito del dibattito sul budget. Oggi, un'insicurezza relativa è parte integrante del sistema e nota a tutti come un fattore di base e, in quanto tale, gestibile. La sua gestione sarebbe più aleatoria nel caso dell'introduzione di un credito quadro. La maggioranza della Commissione ritiene che il sistema attuale sia migliore di quanto sembri a prima vista.

La maggioranza dei membri della Commissione è del parere che una nuova ripartizione delle competenze non sia né necessaria, né auspicabile. Il sistema ha piuttosto bisogno di una migliore prospettiva a lungo termine della strategia e della pianificazione dell'armamento.

### 2.3.2.2 Proposta della minoranza

*Minoranza*
(Engelberger, Büchler, Donzé, Eichenberger, Glanzmann, Malama, Müller Walter, Segmüller)

Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM):

*Art. 106a (nuovo)* Programmi d'armamento

1 In generale, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale programmi d'armamento sotto forma di crediti quadro della durata di quattro anni.

2 Il Consiglio federale presenta ogni anno alle Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere federali un rapporto intermedio relativo all'attuazione del programma d'armamento.

La minoranza della Commissione si schiera a favore dell'introduzione di un credito quadro di quattro anni. Più precisamente, essa propone di approvare la variante 5) combinata con un messaggio del Consiglio federale di tipo b[42], vale a dire l'introduzione di un credito quadro di quattro anni. Il messaggio quadriennale sull'armamento sarebbe fondato sulle competenze da acquisire e fornirebbe un elenco di queste competenze e dei sistemi d'arma il cui acquisto è previsto, nonché il limite di

42 Cfr. n. 2.2.4

spesa per ognuna di queste competenze[43]. La decisione relativa alla scelta del fornitore e l'aggiudicazione spetterebbero al Consiglio federale.

Come funzionerebbe tutto ciò? Il credito quadro è un credito d'impegno con facoltà delegata di specificazione. Dopo l'approvazione del credito quadro, il Consiglio federale libererebbe tranche annuali sotto forma di crediti d'impegno annui. Le tranche necessarie per i crediti di pagamento verrebbero liberati, come finora, dalle Camere federali nel quadro del preventivo annuale. Come avviene oggi, i crediti di pagamento sarebbero scaglionati su un periodo più lungo di quattro anni, dato che, in generale, i progetti d'armamento si estendono, a seconda del tipo di sistema d'arma, da due a otto anni.

Questo modello offrirebbe i vantaggi del credito quadro senza ridurre oltremodo le competenze delle CPS. Le CPS prenderebbero posizione preliminarmente nei confronti dei crediti di pagamento nell'ambito di una procedura di corapporto all'attenzione delle CdF. Inoltre, avrebbero la possibilità di inoltrare direttamente proposte al rispettivo Consiglio, nel quadro delle deliberazioni sul budget.

Gli acquisti importanti, sia per l'importo richiesto sia per la loro rilevanza politica, sarebbero oggetto di un messaggio e di una discussione separata. Qualora un elemento contenuto nel credito quadro polarizzasse l'attenzione o suscitasse polemiche, il Consiglio federale potrebbe ritirarlo e presentarlo nell'ambito di un messaggio separato. Inoltre, il Parlamento avrebbe la possibilità, come finora, di ridurre il credito quadro. Se l'acquisto di un oggetto contenuto nel credito quadro risultasse inutile e quindi non venisse più acquistato, il Parlamento ne verrebbe informato.

La presentazione del credito quadro sarebbe accompagnata da un aggiornamento del rapporto sulla politica di sicurezza nel quale verrebbero illustrate l'evoluzione delle minacce e, all'occorrenza, quella dei compiti dell'esercito. Questo sistema sarebbe completato da un rafforzamento del controllo parlamentare. Le CPS dovrebbero pronunciarsi ogni anno in un rapporto relativo alla realizzazione degli obiettivi del programma.

Secondo la minoranza, questa nuova procedura permetterebbe di risistemare correttamente le priorità: dapprima l'analisi strategica, poi le decisioni d'investimento e non viceversa. Oggi si parla troppo poco di strategia, mentre i programmi d'armamento influenzano viepiù l'analisi della politica di sicurezza. Lo strumento del credito quadro non impedirebbe di occuparsi dei dettagli e conferirebbe maggior peso alla discussione strategica. Si rimprovera spesso all'esecutivo la mancanza di una visione globale; l'introduzione di un credito quadriennale permetterebbe di rimediarvi. Inoltre, secondo la minoranza della Commissione, il timore di perdere alcune prerogative non è giustificato. Se la visione strategica e i principi vengono presentati in maniera chiara ed è possibile discuterne in modo approfondito, la procedura si fa più trasparente.

La minoranza è dell'avviso che la procedura attuale determina una politica di «stop and go» nociva all'esercito e problematica per l'industria, conseguenze che potrebbero rivelarsi devastanti nella prospettiva di un potenziamento. Essa reputa che

43 Ad esempio, 950 milioni di franchi saranno attribuiti all'aumento della mobilità tattica fino al 2011. Questo importo comprende l'acquisto di nuovi carri armati posaponti, veicoli per il trasporto, aggiornamento delle installazioni per simulatori di allenamento alla guida di autocarri (Fatran), ecc.

l'introduzione di un credito quadro della durata di quattro anni permetterebbe di migliorare sensibilmente la situazione in questo settore.

Secondo la minoranza, le discussioni annuali sull'esercito fatte nell'ambito del programma d'armamento provocano insicurezza nell'opinione pubblica. Il dibattito si svolge sulla base del programma d'armamento mentre dovrebbe partire da un'analisi generale. Tale modo di procedere inficia la credibilità delle autorità e, in ultima istanza, dell'esercito.

In conclusione, alla minoranza importa porre l'accento sul fatto che l'introduzione di un credito quadro pluriennale potrebbe avvenire senza modifiche della legge federale sulle finanze della Confederazione. La legge non regolamenta la periodicità di presentazione dei crediti d'impegno all'Assemblea federale. Sarebbe perciò possibile farlo soltanto una volta per legislatura. L'Assemblea federale conserverebbe la sue prerogative in materia di budget, in quanto potrebbe pronunciarsi sulle singole rubriche in occasione dell'esame del budget.

### 2.3.3 Fabbisogno di una sottocommissione

Analizzando le possibilità di miglioramento della procedura attuale in materia di esame dei programmi d'armamento, la CPS-CN ha esaminato anche l'opportunità di insediare una sottocommissione permanente per ogni CPS. Quest'idea era stata sviluppata nell'iniziativa parlamentare Schlüer[44].

Secondo le tesi sostenute dal promotore di questa iniziativa, la CPS deve poter procedere a un esame approfondito di tutti gli elementi del dossier. Essa deve essere in grado di farsi un'idea precisa dei sistemi d'arma proposti per l'acquisto e, se del caso, della maniera in cui è stata operata la selezione dei prodotti. A tal fine, deve aver accesso alle offerte delle imprese, ai capitolati d'oneri militari, ai verbali delle diverse riunioni ecc. Questo esame approfondito non può essere affidato a una commissione plenaria. La riservatezza dei documenti, ma anche l'onere di lavoro che tale compito richiederebbe, ne consigliano l'affidamento a una sottocommissione permanente.

La Commissione condivide il parere espresso e ritiene che, a seconda del caso, possa darsi la necessità di procedere a un esame più dettagliato di alcuni punti di un programma d'armamento, ma ritiene altresì che tale esame non possa né debba essere fatto sistematicamente per ogni programma. Le CPS non devono sostituirsi all'esecutivo. La CPS-CN inoltre prende atto del rifiuto del Consiglio degli Stati di entrare in materia su questa questione[45]. Per quanto riguarda le richieste contenute nell'iniziativa, essa condivide gli argomenti avanzati dal Consiglio degli Stati, il quale constata la possibilità già data di seguire da vicino la procedura d'acquisto – eventualmente tramite una sottocommissione *ad hoc* – e che la procedura attuale adempie già l'obiettivo mirato dall'iniziativa Schlüer.

La possibilità di istituire una sottocommissione deve restare nelle mani della commissione plenaria, la quale deve poter decidere ad hoc le migliori modalità d'esame

44 05.466 Iv. pa. Schlüer «Programma d'armamento annuale. Decisioni».
45 Cfr. il rapporto della Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati del 1° novembre 2007 nonché le deliberazioni in merito del Consiglio degli Stati del 19 dicembre 2007 Boll.Uff. **2007** S 1168.

di un programma d'armamento e, secondo i casi, se intende istituire una sottocommissione e conferirle un mandato. In conclusione, la CPS-CN rinuncia all'istituzione di una sottocommissione permanente. Per contro, in occasione di ogni programma d'armamento, si riserva tuttavia il diritto di esaminare l'opportunità di istituire una sottocommissione ad hoc, conformemente alle disposizioni del regolamento del Consiglio nazionale[46].

### 2.3.4 Altri miglioramenti

La maggioranza della Commissione raccomanda di respingere l'introduzione di un credito quadro della durata di quattro anni. Propone, per contro, all'unanimità di includere nella discussione tutti i documenti relativi all'esercito, fatto che non avviene attualmente. Essa ritiene che, grazie a un approccio sistematico siffatto, sarebbe possibile eliminare le lacune principali del sistema vigente.

#### 2.3.4.1 I documenti interessati

*«Piano direttore»*

Una delle critiche principali portate avanti sia dall'iniziativa Burkhalter sia dal DDPS è che le Commissioni della politica di sicurezza intervengono troppo tardi nella procedura. Esse discutono in effetti di progetti d'acquisto di sistemi d'arma nell'ambito dei programmi d'armamento mentre questi progetti sono stati integrati nel «Piano direttore», talvolta otto anni prima, e sono già stati avviati tramite il budget PCPA. Pertanto, la discussione di fondo inizia quando il sistema d'arma è pronto per l'acquisto e i parlamentari hanno talora l'impressione di poter dire soltanto sì o no.

Nel corso dei suoi lavori, la CPS-CN si è resa conto che il «Piano direttore» costituisce la pietra miliare del sistema di pianificazione dell'esercito. Essa è del parere che questo documento debba assolutamente essere discusso in seno alle CPS all'inizio di ogni legislatura. Non si tratta di discutere il documento nel suo insieme, ma piuttosto di analizzare le direttive che vi sono contenute, le capacità da acquisire per il raggiungimento degli obiettivi, come pure le misure programmate nei settori della dottrina, dell'organizzazione, dell'istruzione, del materiale e del personale. Questa discussione permetterà di ricollocare i programmi d'armamento nel contesto più ampio della pianificazione degli investimenti a medio termine. Le CPS potranno inoltre tenersi periodicamente informate sulle modifiche apportate a questa pianificazione in corso, diminuendo in tal modo considerevolmente l'effetto sorpresa.

Il «Piano direttore» è un documento di pianificazione già esistente e che funziona in base al principio della pianificazione permanente. Di conseguenza, non vi è momentaneamente nessun obbligo di sancire la presentazione di questo rapporto nella LM. La CPS-CN interverrà presso il DDPS affinché il «Piano direttore» venga presentato agli inizi di ogni legislatura. Essa spera che questa misura aumenti notevolmente la trasparenza e migliori sensibilmente la procedura.

46 Art. 14 cpv. 1 e 2; RS **171.13**

*Programmi d'armamento*

Ogni programma d'armamento dovrebbe essere accompagnato da un rapporto sul grado di realizzazione dei programmi precedenti. Un capitolo in tal senso dovrebbe essere inserito nel messaggio concernente il programma d'armamento.

*Documentazione relativa al budget*

Il budget per la progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto – vero e proprio battistrada per i programmi d'armamento futuri – viene attualmente esaminato soltanto in maniera sporadica dalle CPS. La Commissione ritiene che ciò debba cambiare. Un primo tentativo di affidare istituzionalmente questo dossier alle CPS era fallito nell'aprile del 2000, in seguito al rifiuto dell'ufficio del Consiglio nazionale. La Commissione è dell'avviso che le CPS debbano almeno esaminare questo documento nell'ambito della procedura di corapporto, come ha fatto per la prima volta nel 2007 la CPS-CN. Questo modo di procedere deve essere sistematizzato. Esso permetterà di preparare al meglio gli acquisti futuri, accrescerà la trasparenza della procedura e rafforzerà la procedura d'approvazione.

Come ha rilevato la CdG-CN nel suo rapporto del 23 novembre 2007, la CPS-CN constata che le informazioni fornite ai parlamentari, e in particolare quelle contenute nel documento sulla «copertura del fabbisogno di materiale dell'esercito»(CFME) sono difficilmente comprensibili per i profani. Malgrado alcuni miglioramenti, resta difficile, sulla base di queste informazioni, farsi un'idea chiara degli acquisti previsti, del loro scopo militare e dei loro eventuali legami con altri progetti. La CPS-CN si augura che il DDPS adotti le misure necessarie per rimediare a questo problema.

*Rapporto di controlling secondo l'articolo 149b LM*

Il rapporto di controlling, previsto dall'articolo 149*b* LM[47], segue un'altra logica: in questo rapporto occorre valutare se gli obiettivi di attuazione di Esercito XXI sono stati raggiunti. Il rapporto deve essere in linea di massima collegato con la legislatura, ossia la trasmissione del rapporto all'Assemblea federale deve essere effettuata alla fine della legislatura. Il primo rapporto è stato approvato dal Consiglio federale il 13 febbraio 2008. A metà legislatura, un rapporto intermedio è stato inoltrato alle Commissioni della politica di sicurezza. Si trattava allora di un rapporto del DDPS inviato alle Commissioni della politica di sicurezza. Al fine di evitare il moltiplicarsi dei rapporti, la Commissione propone di rinunciare al rapporto intermedio di metà legislatura e di concentrare il rapporto di controlling sul grado di raggiungimento degli obiettivi.

### 2.3.4.2 I documenti non interessati

*Concetto direttivo Esercito*

Il nuovo Concetto direttivo dell'esercito elaborato nel 2001[48] è un documento che definisce le modalità con cui l'esercito deve adempiere la sua missione – descritta più precisamente nel RAPOLSIC 2000. Esso determina inoltre l'organizzazione dell'esercito, la sua dottrina e il suo sistema d'istruzione. Il Concetto direttivo

47 Art. 149*b* LM, RS **510.10**
48 Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla concezione di Esercito XXI (Concetto direttivo Esercito XXI) del 24 ottobre 2001, FF **2002** 877.

dell'esercito è ritenuto in generale un documento statico che fissa la struttura dell'esercito per un lungo periodo. Una modifica del Concetto direttivo si impone nel caso di profonde riforme dell'esercito, come è stato il caso della riforma Esercito XXI. La Commissione ritiene tuttavia che l'elaborazione sistematica di nuovi documenti non sia opportuna.

L'inserimento nella discussione di tutti i documenti relativi all'esercito e una migliore strutturazione dei dibattiti al fine di un approccio più sistematico permetterebbe, da un lato, di migliorare sensibilmente la trasparenza e, dall'altro, di rafforzare il ruolo del Parlamento, e soprattutto delle CPS, nell'ambito della procedura di pianificazione in materia di acquisti d'armamento. Gli allegati 1–5 del presente rapporto danno un'idea del possibile coordinamento delle diverse attività nel tempo.

## 3 Commento alle singole disposizioni

### 3.1 Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale

La formulazione del nuovo capoverso 2$^{bis}$ dell'articolo 148 LParl è aperta per analogia a quella del capoverso 3 dello stesso articolo[49]. La Commissione vorrebbe tuttavia precisare esplicitamente due elementi, vale a dire che l'aggiornamento del RAPOLSIC deve essere trasmesso a metà legislatura e che il Parlamento prenda atto del rapporto. La CPS-CN vorrebbe anche che il prossimo aggiornamento avvenga alla fine del 2009 e, a partire da questa data, ogni quattro anni. Dopo la presentazione del primo rapporto secondo questa scadenza, il Consiglio federale dovrà rispettare la sequenza quadriennale di presentazione dell'aggiornamento. L'aggiornamento del RAPOLSIC alla metà di ogni legislatura presenta il vantaggio che le CPS-CN di nuova costituzione potranno avere il tempo di prendere atto dello stato di realizzazione degli obiettivi dell'esercito (attraverso il rapporto di controlling) prima di pronunciarsi sulle grandi finalità in materia di politica di sicurezza.

La disposizione stipula esplicitamente che il Parlamento prenda atto del RAPOLSIC. La Commissione giudica utile questa precisazione, dopo che altre forme di decisione, segnatamente l'approvazione, sono state esaminate e infine respinte.

La legge sul Parlamento sancisce nel suo articolo 28 capoverso 1 lettera a che l'Assemblea federale dibatte e prende atto dei rapporti di pianificazione del Consiglio federale[50]. Ai sensi dell'articolo 140 capoverso 1 LParl, il Consiglio federale può trasmettere all'Assemblea federale altre pianificazioni o rapporti per informazione o perché essa ne prenda atto. In generale, l'Assemblea federale prende atto (tra l'altro) dei rapporti del Consiglio federale[51]. Vi sono tuttavia eccezioni, ad esempio il rapporto sulla gestione e il conto di Stato (rapporti retrospettivi) che vengono approvati sotto forma di decreto federale semplice[52] (art. 145 LParl) oppure il messaggio sul programma di legislatura (rapporto prospettico) accompagnato da un

49 L'articolo 148 capoverso 3 stipula che «Il Consiglio federale sottopone periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sulla politica estera della Svizzera»
50 RS **171.10**
51 Ciò è applicato oggi segnatamente per il RAPOLSIC, per il rapporto sulla politica estera della Svizzera, per il rapporto sul Piano finanziario, per il rapporto relativo alla politica in materia di scorte obbligatorie, ecc.
52 Conformemente all'art. 145 LParl.

disegno di decreto federale semplice[53]. Quest'ultimo definisce le linee direttive della politica e gli obiettivi del programma di legislatura e indica, per ogni obiettivo, gli atti dell'Assemblea federale previsti e le altre misure necessarie per raggiungere questi obiettivi.

Prevedere un'approvazione del rapporto è ragionevole soltanto se essa è accompagnata da un decreto federale semplice che definisce le grandi linee della strategia da seguire per attuare la politica di sicurezza. La CPS-CN si pronuncia contro l'approvazione del RAPOLSIC da parte dell'Assemblea federale e sostiene che il RAPOLSIC è un rapporto del Consiglio federale e tale deve rimanere. Quando il Parlamento prende atto di un rapporto, si limita a constatarne l'esistenza. Esso non lo approva e non lo disapprova; a tal fine gli strumenti a disposizione sono i seguenti:

– se il Parlamento intende far sapere che approva un rapporto, può farlo *oralmente*, nell'ambito dei dibattiti davanti alle Camere;
– se il Parlamento intende far sapere che disapprova un rapporto (o alcune parti di esso), può *ritrasmetterlo* al Consiglio federale affinché lo modifichi. Può anche trasmettergli *mozioni* con mandati concreti.

Una procedura d'approvazione abbinata all'adozione di un decreto federale semplice era stata presa in considerazione in occasione della revisione della legge sul Parlamento nell'ambito del rapporto sulla politica estera della Svizzera. L'idea è stata tuttavia abbandonata.

# 4 Ripercussioni

## 4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'osservazione degli sviluppi geopolitici e delle loro incidenze sulla nostra strategia è uno dei compiti essenziali e permanenti del Consiglio federale. La presentazione di un rapporto sulla politica di sicurezza ogni quattro anni comporterebbe pertanto un'attività supplementare minima largamente compensata dal fatto che le discussioni sulla politica di sicurezza del nostro Paese risulterebbero meglio strutturate.

## 4.2 Attuazione

L'attuazione potrebbe iniziare a partire dalla metà della legislatura in corso.

Le altre misure di miglioramento proposte nel numero 2.3.4 possono essere introdotte dalla stessa CPS-CN, senza che ciò richieda modifiche legislative. La Commissione può chiedere, essa stessa, che le siano presentati i documenti relativi alla pianificazione dell'armamento, conformemente alle considerazioni del numero 2.3.4.

53 Secondo l'art. 146 cpv. 1, LParl.

## 5 Basi legali

### 5.1 Costituzionalità e legalità

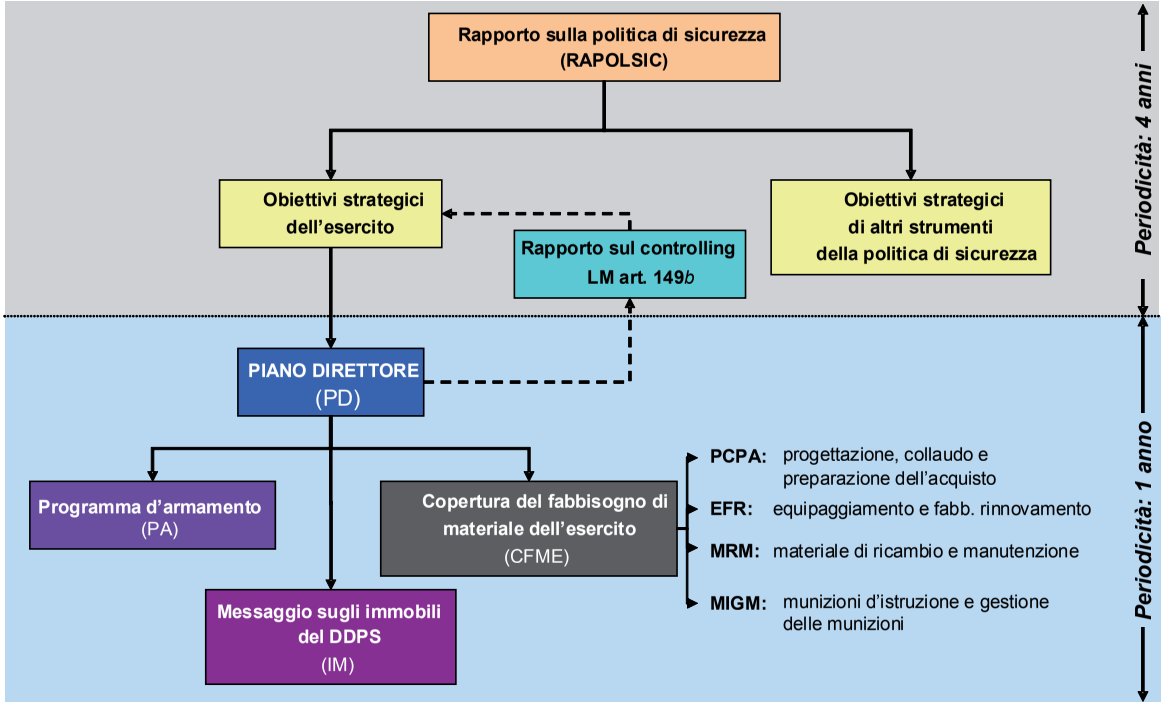
La LParl, della quale sarà modificato soltanto l'articolo 148, è fondata sull'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost.

L'articolo 164 capoverso 1 lettera g Cost. stipula che tutte le disposizioni che contengono importanti norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. A questa categoria appartengono in particolare le disposizioni fondamentali relative all'organizzazione e alla procedura delle autorità federali.

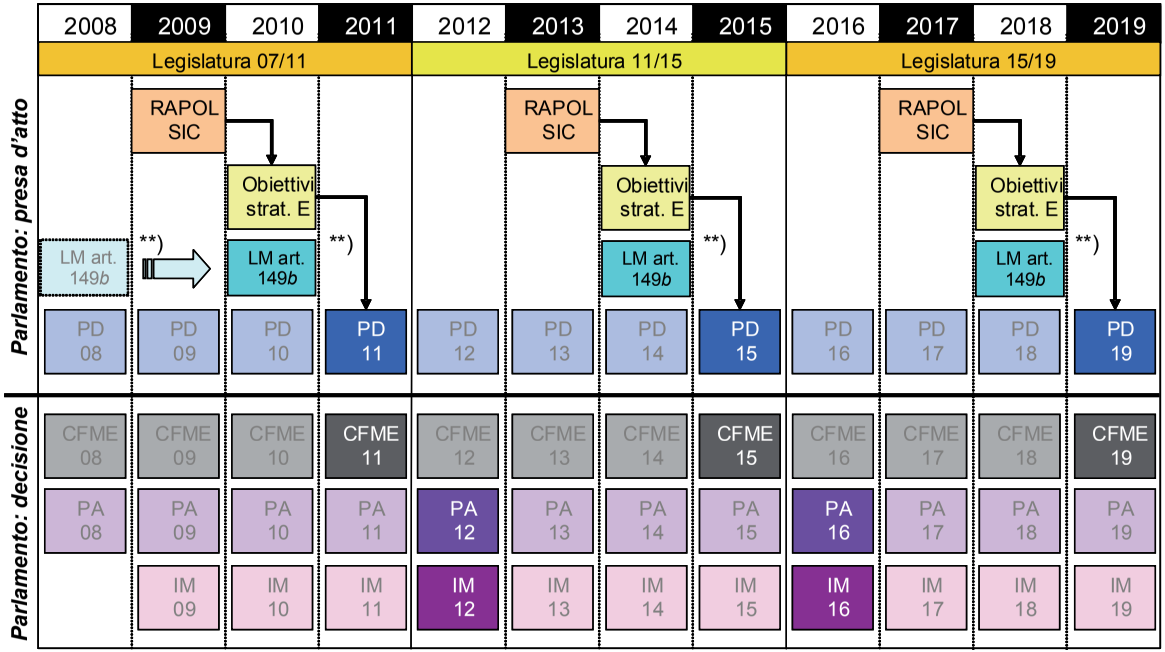
### 5.2 Forma dell'atto

È prevista la modifica diretta dell'articolo 148 LParl introducendo un capoverso 2$^{bis}$.

## Strutturazione dei diversi documenti

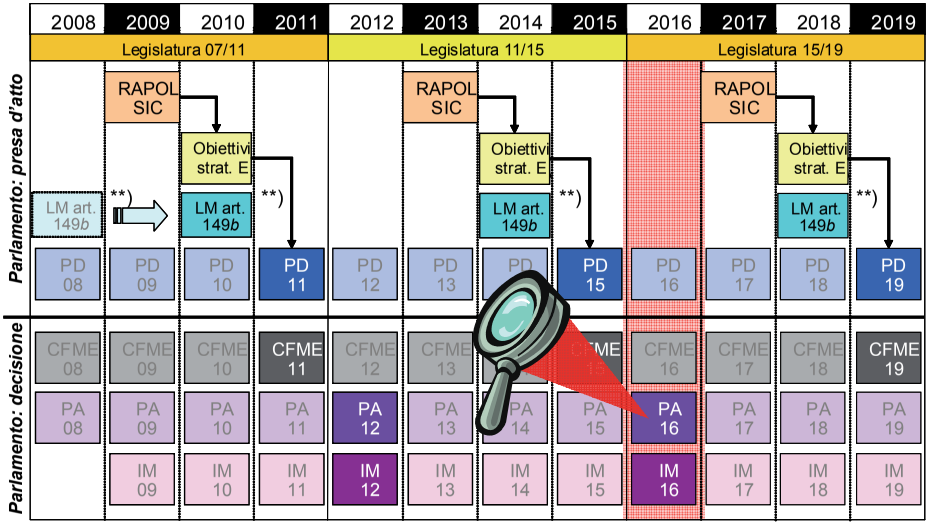


## Allestimento dei documenti nelle diverse legislature

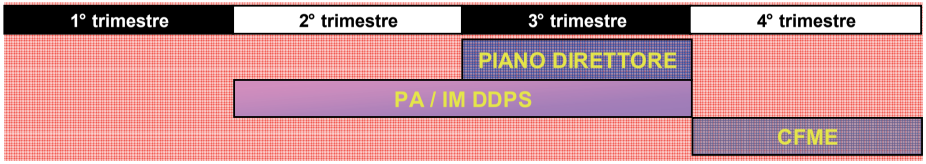



**) Rapporto sul controlling secondo l'art. 149*b* LM

## Esame dei documenti in un determinato anno

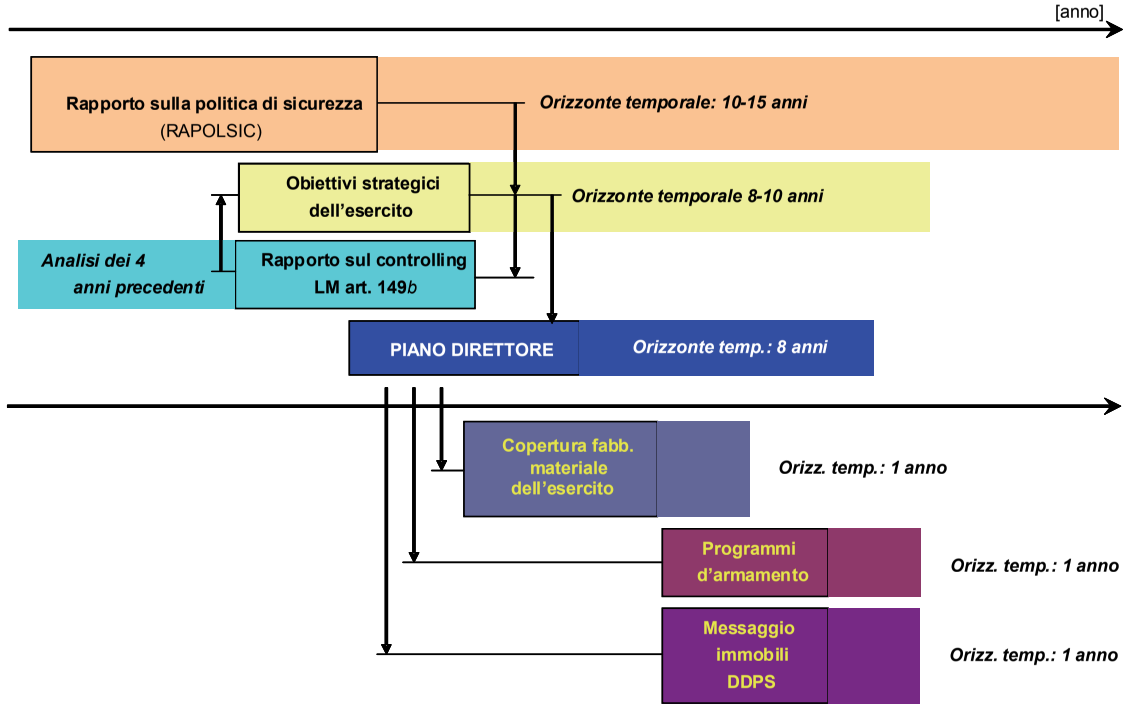



***Periodi dell'anno:***

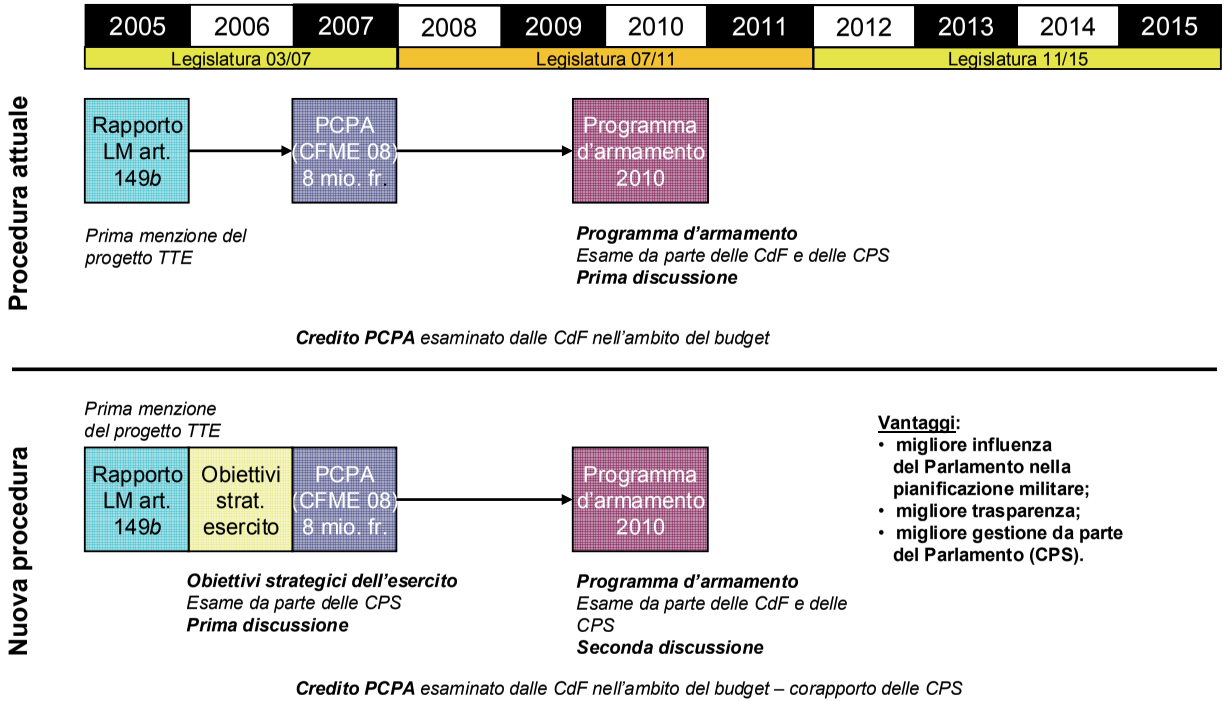



**) Rapporto sul controlling secondo l'art. 149*b* LM

## Cronologia dei documenti



**Confronto dei sistemi sull'esempio della sostituzione parziale del velivolo da combattimento Tiger (TTE)**



# Glossario

**Rapporto sulla politica di sicurezza (RAPOLSIC)**

Il Rapporto sulla politica di sicurezza presenta l'aggiornamento dell'analisi della situazione in questo campo e viene redatto nel corso di ogni legislatura. Il primo rapporto sulla politica di sicurezza è stato il RAPOLSIC 2000.

Esso esamina la strategia e gli elementi che garantiscono la sicurezza in senso lato della Svizzera ed enuncia pertanto tutte le sfide rilevanti in materia di sicurezza e le possibili soluzioni preconizzate, senza limitarsi ai rischi di natura militare.

Il Consiglio federale sottopone questo rapporto al Parlamento affinché ne prenda atto.

**Obiettivi strategici dell'esercito**

Gli obiettivi strategici dell'esercito rappresentano l'attuazione degli aspetti del Rapporto sulla politica di sicurezza che concernono specificamente l'esercito in direttive per lo sviluppo dell'esercito a lungo termine.

Dopo aver preso atto del Rapporto sulla politica di sicurezza, il Parlamento esamina gli obiettivi strategici dell'esercito in stretta collaborazione con il DDPS e le Commissioni della politica di sicurezza.

Il Consiglio federale sottopone questi obiettivi al Parlamento affinché ne prenda atto.

**Rapporto sul controlling secondo l'articolo 149*b* LM (controlling politico)**

Il Consiglio federale esamina una volta nel corso di ogni legislatura se l'esercito ha raggiunto i suoi obiettivi strategici. Esso elabora in seguito un rapporto per l'Assemblea federale, la cui forma e contenuto sono definiti dalle commissioni parlamentari competenti.

Il Consiglio federale sottopone questo rapporto al Parlamento affinché ne prenda atto.

**Piano direttore («Masterplan»)**

Il Piano direttore dello sviluppo delle forze armate e dello sviluppo aziendale[54] traduce i progetti a lungo termine del processo di pianificazione della strategia in misure a breve termine integralmente approvate nei settori «Dottrina», «Impresa», «Organizzazione», «Istruzione», «Materiale/Infrastruttura», «Informatica D» e «Personale» (salariati e beneficiari del soldo) e ne garantisce la gestione.

Il Piano direttore copre un periodo di otto anni. Viene rielaborato ogni anno e garantisce risultati coerenti nell'attuazione grazie al coordinamento permanente tra le istruzioni e i risultati di pianificazione. Esso genera trasparenza e sicurezza nella pianificazione.

54 In seguito «Piano direttore».

**Programma d'armamento (PA)**

Ogni anno, il Consiglio federale sottopone al Parlamento, per approvazione, un programma d'armamento concernente i progetti in materia d'armamento necessari per il rinnovamento dell'equipaggiamento dell'esercito a medio e lungo termine, accompagnato da un disegno di decreto federale semplice[55] sull'acquisto di materiale d'armamento (Programma d'armamento).

Il programma d'armamento (PA) comprende[56]:

a. il materiale dell'esercito che sarà acquistato per la prima volta e la cui scelta del tipo ha conseguenze rilevanti per l'esercito o la Confederazione;

b. i progetti che superano i limiti finanziari del budget annuale per l'equipaggiamento personale e il fabbisogno di rinnovamento nonché del budget per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni.

**Copertura del fabbisogno di materiale dell'esercito (CFME)**

Il documento «Copertura del fabbisogno di materiale dell'esercito» serve al Parlamento quale base decisionale per l'approvazione dei crediti d'impegno relativi alle quattro posizioni budgetarie seguenti:

*Progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto*

Il budget per la progettazione, il collaudo e la preparazione dell'acquisto (BPCPA)[57] comprende:

a. il materiale dell'esercito che ha raggiunto la maturità per l'acquisto e che sarà acquistato mediante i budget descritti negli articoli che seguono;

b. le necessità di materiale fondate su una specifica concezione, per le quali sono definiti i requisiti militari e che sono iscritte nella pianificazione direttrice e nella pianificazione dell'armamento.

*Materiale di ricambio e manutenzione*

Il budget per il materiale di ricambio e la manutenzione (BMRM)[58] comprende:

a. i pezzi di ricambio, il fabbisogno di manutenzione e le prestazioni per garantire la prontezza d'impiego materiale durante l'utilizzazione;

b. gli acquisti sostitutivi di gruppi e sottogruppi complessivi riparabili nonché le installazioni di manutenzione e di verifica;

c. le prestazioni nel quadro del servizio delle modifiche, della gestione delle configurazioni e della gestione del materiale.

*Equipaggiamento e fabbisogno di rinnovamento*

Il budget per l'equipaggiamento e il fabbisogno di rinnovamento (BEFR)[59] comprende:

55 Non sottoposto a referendum.
56 RS **514.20**, art. 29
57 RS **514.20**, art. 28
58 RS **514.20**, art. 32
59 RS **514.20**, art. 30

a. l'equipaggiamento personale e l'armamento dei militari;

b. gli acquisti sostitutivi e successivi di materiale dell'esercito nonché le revisioni e le modifiche globali;

c. il materiale dell'esercito acquistato per la prima volta, ma di importanza finanziaria secondaria.

*Munizioni d'istruzione e gestione delle munizioni*

Il budget per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni (BMIGM)[60] comprende:

a. le munizioni che devono essere acquistate o riacquistate per l'impiego e l'istruzione;

b. le munizioni sorvegliate, revisionate o immagazzinate nel quadro dei concetti specifici delle armi;

c. il materiale dell'esercito messo fuori servizio;

d. le munizioni per il tiro fuori del servizio che, quale eccezione al principio dell'espressione al lordo di cui all'articolo 31 della legge federale del 7 ottobre 2005[61] sulle finanze della Confederazione, sono messe a disposizione contro fattura e il cui ricavo è conteggiato nel BMIGM con effetto attenuativo delle spese.

Il DDPS è abilitato dal Consiglio federale a proporre, nel quadro del budget, crediti d'impegno per la preparazione dell'acquisto, per il materiale di ricambio e la manutenzione, per l'equipaggiamento e il fabbisogno di rinnovamento e per le munizioni d'istruzione e la gestione delle munizioni.

**Messaggio sugli immobili del DDPS (IM)**

Ogni anno, il Consiglio federale sottopone all'approvazione del Parlamento un messaggio sugli immobili del DDPS che comprende i crediti d'impegno per gli investimenti nel quadro del portafoglio immobiliare[62] del DDPS, nonché un disegno di decreto federale semplice[63] concernente gli immobili del DDPS.

60 RS **514.20**, art. 31
61 RS **611.0**
62 Il portafoglio immobiliare del DDPS include tutti gli immobili, utilizzati e gestiti dal DDPS, per il SG DDPS, l'Aggruppamento Difesa, la protezione della popolazione e armasuisse. Non vi sono incluse le costruzioni della protezione civile appartenenti ai Cantoni e ai Comuni.
63 Questo decreto non sottostà a referendum.