

05.085

**Rapporto
sulle strutture di condotta dell'esercito e sui rapporti
di subordinazione**

(in applicazione dell'art. 13 cpv. 2 OEs)

del 2 dicembre 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulle strutture di condotta dell'esercito e sui rapporti di subordinazione invitandovi a prenderne atto.

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

2 dicembre 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Consiglio federale deve allestire all'attenzione dell'Assemblea federale un rapporto unico sulle strutture di condotta dell'esercito e sui rapporti di subordinazione. Tale rapporto riassume i dibattiti in seno alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) che hanno avuto luogo in occasione dell'eliminazione delle divergenze nell'ambito della revisione della legislazione militare. Nel contempo, illustra con esempi se, e in quale modo, le strutture di condotta dell'esercito hanno dato finora buone prove.

La CPS-S si è occupata di tre questioni fondamentali: in primo luogo, delle tensioni nell'ambito della condotta; in secondo luogo, del livello di condotta supplementare (divisione) tra le Forze terrestri e il livello tattico; infine, di come garantire il personale necessario agli stati maggiori.

Il DDPS sta attualmente trattando queste questioni e sottoporrà al Consiglio federale le pertinenti proposte.

Per quanto concerne le strutture di condotta alcune conclusioni possono essere tratte già fin d'ora: le strutture di condotta attuali hanno dato buone prove nell'ambito di differenti impieghi e di esercizi di stato maggiore interni. In base alle esperienze acquisite, tali strutture possono essere – ove necessario e opportuno – costantemente adeguate in funzione del compito.

Il radicamento a livello regionale e il collegamento con le autorità civili cantonali continuano a essere garantiti per il tramite delle quattro regioni territoriali nonostante la riduzione del numero degli stati maggiori.

Il concetto della cosiddetta «Task Force» garantisce in tutte le situazioni e in tutti i tipi di operazione una composizione delle formazioni d'impiego flessibile, modulare, adeguata alla situazione e orientata alle prestazioni. Le Forze terrestri dispongono, con lo Stato maggiore d'impiego delle Forze terrestri (dal 1° gennaio 2006: Stato maggiore delle Forze terrestri), di uno stato maggiore in grado di assumere le funzioni di un ex stato maggiore di corpo di Esercito 61 e di Esercito 95. La pianificazione preliminare del tipo di operazioni «sicurezza preventiva del territorio» permette di concludere che il modello di condotta del Concetto direttivo Esercito XXI tiene conto nel modo migliore della situazione momentanea e delle esigenze operative. Nel quadro della pianificazione e della concretizzazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito nel periodo 2008–2011 le strutture di condotta dovranno essere analizzate ed eventualmente adattate.

Rapporto

1 Motivo

In virtù dell'articolo 13 capoverso 2 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 4 ottobre 2002 sull'organizzazione dell'esercito (Organizzazione dell'esercito, OE; RS 513.1), il Consiglio federale deve allestire all'attenzione dell'Assemblea federale un rapporto unico sulle strutture di condotta dell'esercito e sui rapporti di subordinazione. Tale rapporto riassume i dibattiti in seno alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati (CPS-S) che hanno avuto luogo in occasione dell'eliminazione delle divergenze nell'ambito della revisione della legislazione militare. Inoltre, illustra con esempi se, e in quale modo, le strutture di condotta dell'esercito hanno dato finora buone prove.

2 Documenti di base

- Organizzazione dell'esercito del 4 ottobre 2002;
- Verbale delle sedute della CPS-S del 27 e 28 agosto 2002.

3 Retrospectiva dei dibattiti parlamentari in seno alla CPS-S

La CPS-S si è occupata di tre questioni: in primo luogo, delle tensioni nell'ambito della condotta quando nello stesso settore si effettuano contemporaneamente operazioni di sicurezza del territorio e di difesa; in secondo luogo, se introdurre o meno un ulteriore livello di condotta (divisione) tra le Forze terrestri e il livello tattico (brigate); infine, come garantire il personale necessario agli stati maggiori.

4 Modelli di condotta (situazione iniziale: settembre 2002)

4.1 Modello del Consiglio degli Stati

Il Consiglio degli Stati era del parere che con la scomparsa degli stati maggiori di corpo, venisse a mancare un livello di condotta tra le Forze terrestri e le brigate. Per tale motivo, nel suo modello sono stati subordinati alle Forze terrestri tre stati maggiori di divisione, che sarebbero stati in grado di dirigere contemporaneamente operazioni di sicurezza del territorio e operazioni di difesa (cfr. Allegato, Figura 1).

Il modello del Concetto direttivo Esercito XXI prevede che le regioni territoriali subordinate alle Forze terrestri, o le Forze terrestri stesse (il cosiddetto Stato maggiore d'impiego delle Forze terrestri, disponibile e impiegabile a favore dello Stato maggiore di condotta dell'esercito come un vecchio stato maggiore di corpo), assumano con mezzi provenienti dalle brigate d'impiego i compiti territoriali vincolati al rispettivo settore, mentre le brigate d'impiego conducono il combattimento interarmi nel quadro delle operazioni di difesa (cfr. Allegato, Figura 2).

5

Principi di una formazione d'impiego (*Task Force*)

La formazione d'impiego (*Task Force*) è costituita di regola a livello di regione territoriale o di brigata. L'idea di base consiste nel costituire formazioni d'impiego su misura, indipendenti dalla loro subordinazione organica, per missioni militari specifiche. Per costituire una formazione d'impiego si tiene conto dei seguenti criteri: settore operativo, tipo di operazione, inizio e durata dell'operazione, prestazioni richieste ed entità delle forze necessarie. Conformemente a questa concezione, le formazioni d'impiego possono essere costituite in vario modo, in funzione della situazione e della missione. Il pertinente processo decisionale avviene a livello di esercito.

La tabella seguente riassume i vantaggi e gli svantaggi delle formazioni d'impiego su misura:

Vantaggi	Svantaggi
– per compiti militari specifici sono disponibili formazioni d'impiego su misura – i bisogni delle autorità civili possono essere soddisfatti al meglio segnatamente nell'ambito di operazioni di salvaguardia delle condizioni d'esistenza – la costituzione di formazioni d'impiego orientate al compito è applicabile a ogni tipo di operazione – un ulteriore rafforzamento in funzione della situazione e dei bisogni è possibile in qualsiasi momento – si applica il principio «un settore, un capo, una missione»	– non sono strutture «stabili» – gli stati maggiori di brigata specifici alle Armi devono poter eventualmente comandare battaglioni «estranei» (per es. lo stato maggiore di una brigata di fanteria al quale viene subordinato un battaglione blindato)

6

Resoconti di esperienze

6.1

World Economic Forum 2005 di Davos

In occasione del *World Economic Forum 2005* (WEF 05), le prestazioni militari sussidiarie a favore del Cantone dei Grigioni sono state fornite adottando la seguente struttura di condotta (cfr. Allegato, Figura 3):

Il capo dell'esercito ha assunto la responsabilità globale per la fornitura delle prestazioni militari sussidiarie a favore delle autorità civili. La pianificazione dell'operazione è stata realizzata dallo Stato maggiore di condotta dell'esercito con la collaborazione delle formazioni direttamente subordinate. Il capo dello Stato maggiore di condotta dell'esercito ha pertanto assunto le funzioni di un capo di stato maggiore. Nell'ambito dell'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio è stato concretizzato il concetto di *Task Force*, distinguendo di principio tra impiego terrestre e impiego aereo.

Con i necessari adattamenti, questa struttura di condotta ha dato buone prove nei differenti impieghi dell'esercito a favore del WEF. Essa favorisce la collaborazione diretta con le autorità civili locali che, conformemente al principio di sussidiarietà, sono responsabili dell'impiego, mandatarî e beneficiari delle prestazioni. Inoltre, con questa struttura modulare si può garantire che le formazioni impiegate nell'ambito degli impieghi sussidiari a favore del WEF non siano sempre le stesse.

6.2

Esercizio di stato maggiore interno allo Stato maggiore di condotta dell'esercito

Nel quadro della pianificazione preliminare, lo Stato maggiore di condotta dell'esercito ha esaminato i possibili impieghi dell'esercito. In occasione di un esercizio di stato maggiore relativo al tipo di operazioni «sicurezza preventiva del territorio» esso ha sviluppato alcune varianti della struttura di condotta:

si trattava di mettere a disposizione formazioni d'impiego su misura in funzione del settore, della minaccia e della prestazione militare richiesta definendo pertinenti priorità operative a livello di settori o di forze. Con l'approccio prescelto sono state soddisfatte nel modo più appropriato le esigenze operative. La struttura di condotta adottata corrispondeva al modello del Concetto direttivo Esercito XXI (cfr. Allegato, Figura 2). Ciò permette di concludere che tale modello di condotta tiene conto nel modo migliore della situazione momentanea (cfr. n. 4.2).

Lo Stato maggiore di condotta dell'esercito dirige a livello operativo, mentre le Forze terrestri, le Forze aeree e le formazioni d'impiego dirigono a livello tattico. Le regioni territoriali assumono i compiti territoriali vincolati al rispettivo settore. A formazioni d'impiego modulari e orientate all'impiego – di regola della forza di una brigata – vengono affidati compiti supplementari in settori caratterizzati da una minaccia accresciuta e, di conseguenza, da una maggiore necessità di forze. Per quanto riguarda il tipo di operazioni «sicurezza preventiva del territorio», tali compiti consistono ad esempio nella protezione di ampi settori di frontiera, di settori chiave, di trasversali e di opere importanti o nella difesa da gravi minacce alla sicurezza interna. Con la separazione della responsabilità di settore tra regione territoriale e formazioni d'impiego si evita un mescolamento dei compiti territoriali con i compiti di sicurezza del territorio.

Uno stato maggiore conforme al modello del Consiglio degli Stati dovrebbe dirigere contemporaneamente compiti territoriali e operazioni di sicurezza del territorio, ed eventualmente anche operazioni di difesa; in tal modo, sarebbe operato tanto sul piano del personale quanto per la complessità dei compiti. Ciò porta alla conclusione che, analogamente al modello del Concetto direttivo Esercito XXI, una separazione dei compiti e, contemporaneamente, delle responsabilità di settore (regione territoriale e formazione d'impiego) è necessaria.

Dall'esercizio di stato maggiore in questione si possono pertanto trarre i seguenti insegnamenti: nelle operazioni di salvaguardia delle condizioni d'esistenza e nelle operazioni preventive di sicurezza del territorio, lo Stato maggiore di condotta dell'esercito dirige le regioni territoriali e le formazioni d'impiego. Nelle operazioni dinamiche di difesa e di sicurezza del territorio, la condotta è assunta dalle Forze terrestri e/o dalle Forze aeree. La riserva operativa è gestita in ogni caso a livello di comando dell'esercito.

6.3 Esercizio di stato maggiore della regione territoriale 2

La situazione su cui si basava l'esercizio doveva provocare degli impieghi sussidiari in vari settori specialistici a favore dei Cantoni AG, BS, BL, SO, LU, NW e OW.

L'obiettivo principale delle forze di sicurezza impiegate era il seguente: circoscrivere la violenza, garantire le capacità operative della condotta politica e delle autorità subordinate, assicurare lo svolgimento della vita pubblica e privata nonché proteggere le basi esistenziali. Dal punto di vista militare ciò implica le capacità seguenti:

- protezione di ampi settori di confine;
- protezione di settori chiave;
- protezione di infrastrutture d'importanza nazionale e regionale;
- controllo dello spazio aereo.

Per quanto concerne la struttura di condotta, gli insegnamenti possono essere riassunti come segue:

i compiti in materia di salvaguardia delle condizioni d'esistenza, vale a dire gli impieghi d'appoggio a favore dei partner civili, sono, per quanto riguarda le priorità e le condizioni quadro temporali, in costante concorrenza con le pianificazioni e gli impieghi ordinati dagli organi di comando militari. Inoltre, le regioni territoriali sono vincolate al rispettivo settore. Esse sono a disposizione dei Cantoni e garantiscono il radicamento dell'esercito nel contesto civile. Gli impieghi di sicurezza del territorio si svolgono però anche lungo linee geografiche e possono superare il settore di una regione territoriale. Per l'organo preposto alla regione territoriale ciò comporta due possibili conseguenze:

1. La struttura di condotta deve essere adeguata alla situazione e alla missione. Nell'ambito dell'allestimento degli stati maggiori, il termine «modularità» può anche significare l'integrazione di ulteriori specialisti o il rafforzamento conforme alle esigenze di singoli ambiti fondamentali di condotta (con elementi provenienti da altri stati maggiori, da stati maggiori specializzati o

2. Si deve verificare effettivamente se, in una situazione così complessa, uno stato maggiore di regione territoriale può e deve soddisfare tutte le sollecitazioni che si presentano in un settore d'impiego che è stato definito per il caso di «situazione normale».

Per ogni impiego, la valutazione e la definizione di una catena di comando conforme alla situazione e alla missione sono assicurate dallo SMCOEs.

Nella sua decisione dell'11 maggio 2005 concernente la «Concretizzazione delle decisioni del Consiglio federale dell'8 settembre 2004: ulteriore sviluppo dell'esercito nel periodo 2008–2011», il Consiglio federale chiede, tra l'altro, che «il futuro delle Forze terrestri e delle Forze aeree sia analizzato dal DDPS entro la primavera del 2006 e che successivamente gli si presentata una proposta».

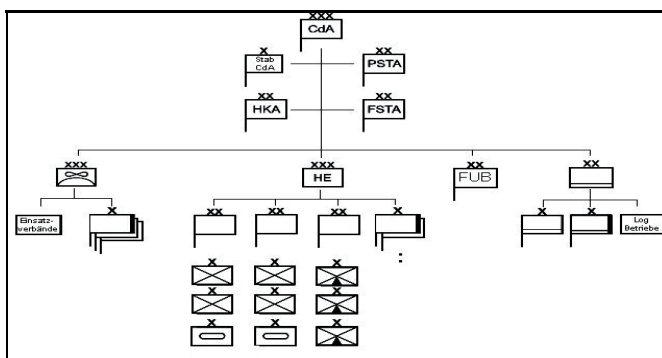
8 Programma di legislatura

9 Conclusioni

- le strutture di condotta attuali si sono rivelate adeguate e hanno dato buone prove nell’ambito di differenti impieghi e di esercizi di stato maggiore interni. In base alle esperienze acquisite, tali strutture possono essere – ove necessario e opportuno – costantemente adeguate in funzione del compito.
- Il radicamento a livello regionale e il collegamento con le autorità civili cantonali continuano a essere garantiti per il tramite delle quattro regioni territoriali nonostante la riduzione del numero degli stati maggiori.

- Il concetto della cosiddetta *Task Force* garantisce in tutte le situazioni e in tutti i tipi di operazione una composizione delle formazioni d'impiego flessibile, modulare, adeguata alla situazione e orientata alle prestazioni.
- Le Forze terrestri dispongono, con lo Stato maggiore d'impiego delle Forze terrestri (dal 1° gennaio 2006: Stato maggiore delle Forze terrestri), di uno stato maggiore in grado di assumere le funzioni di un ex stato maggiore di corpo di Esercito 61 e di Esercito 95. Esso può essere impiegato a favore dello Stato maggiore di condotta dell'esercito. Un ulteriore fabbisogno in seno al nuovo esercito non è dimostrato.
- La pianificazione preliminare del tipo di operazioni «sicurezza preventiva del territorio» permette di concludere che il modello di condotta del Concetto direttivo Esercito XXI tiene conto nel modo migliore della situazione momentanea e delle esigenze operative.
- Parallelamente alla pianificazione e alla concretizzazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito nel periodo 2008–2011, le strutture di condotta dovranno essere analizzate ed eventualmente adattate.

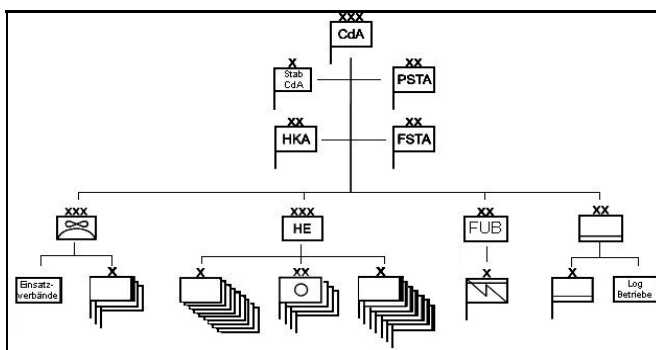
Modello di condotta del Consiglio degli Stati



Fonte: Allegato al verbale delle sedute della CPS-S del 27 e 28 agosto 2002

Figura 2

Modello di condotta del Concetto direttivo Esercito XXI = stato attuale

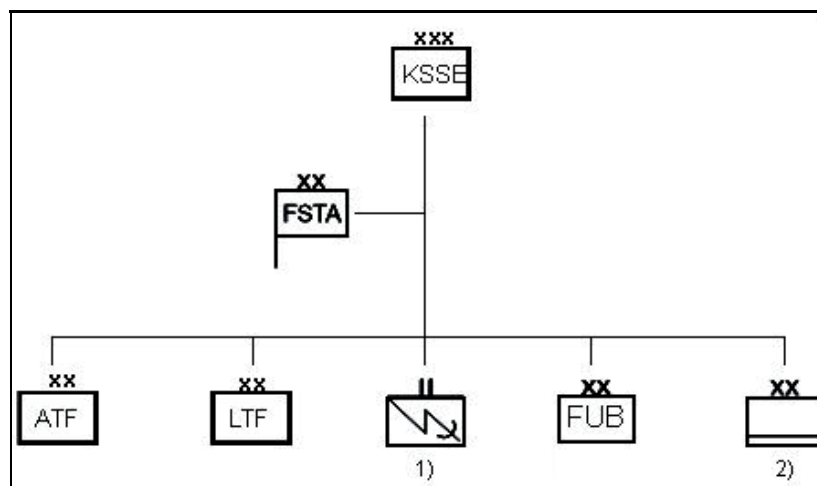


Fonte: Concetto direttivo Esercito XXI del 24 ottobre 2001, FF **2002** 922 segg.

Legenda (Figura 1 e 2):

CdA	CEs	Capo dell'esercito
Stab CdA	SMCEs	Stato maggiore del capo dell'esercito
PSTA	SMPEs	Stato maggiore di pianificazione dell'esercito
FSTA	SMCOEs	Stato maggiore di condotta dell'esercito
HKA	ISQ	Istruzione superiore dei quadri dell'esercito
HE	FT	Forze terrestri
FUB	BAC	Base d'aiuto alla condotta dell'esercito
Einsatzverbände	fo impg	Formazioni d'impiego (Task Forces)
Log Betriebe	eser log	Esercizi logistici

Struttura di condotta in occasione del WEF 05



Legenda:

KSSE	CISS	Comandante dell'impiego sussidiario di sicurezza
FSTA	SMCOEs	Stato maggiore di condotta dell'esercito
ATF		Air Task Force
LTF		Land Task Force
1)		Battaglione delle onde direttive
FUB	BAC	Base d'aiuto alla condotta dell'esercito
2)		Base logistica dell'esercito