



19.040

## **Attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito**

### **Rapporto del Consiglio federale giusta l'articolo 149b capoverso 1 della legge militare**

del 7 giugno 2019

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto del Consiglio federale giusta l'articolo 149b capoverso 1 della legge militare, con il quale vi informiamo in merito allo stato d'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito.

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

7 giugno 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

### **Situazione iniziale**

*Giusta l'articolo 149b capoverso 1 della legge militare(LM), il Consiglio federale controlla periodicamente se gli obiettivi assegnati all'esercito sono raggiunti e a tale riguardo presenta un rapporto all'Assemblea federale.*

*Le Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere hanno acconsentito a impostare il contenuto del presente rapporto sulla base del rapporto del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) sull'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs).*

### **Contenuto del rapporto**

*L'attuazione dell'USEs è stata avviata il 1° gennaio 2018 e durerà cinque anni. Nel complesso i lavori avanzano come da programma. Per quanto concerne il miglioramento dell'istruzione dei quadri, il radicamento regionale e una parte delle formazioni in prontezza elevata il livello prefissato è stato raggiunto. Con l'USEs l'esercito sarà di nuovo in grado di chiamare in servizio, equipaggiare e impiegare rapidamente grandi contingenti di truppe in caso di eventi non prevedibili (ad es. catastrofi naturali e minacce terroristiche). A tal fine sono state create nuove procedure di mobilitazione, che ora vengono esercitate. Il miglioramento ottenuto con l'USEs nell'ambito dell'istruzione ha già sortito effetti positivi. È quanto si osserva nelle scuole reclute e viene confermato dai militari di professione e dai quadri di milizia che hanno assolto l'istruzione secondo il nuovo modello. L'auspicato radicamento regionale dell'esercito migliora la collaborazione tra gli organi civili e quelli militari. A tal fine, alle divisioni territoriali sono state assegnate ulteriori formazioni. In questo modo i mezzi per gli impieghi sussidiari sono stati conformati alle strutture di comando. Per il momento l'attuazione dell'USEs procede secondo quanto pianificato.*

*Alcune formazioni sono confrontate con lacune a livello di equipaggiamento, che verranno ridotte entro la fine dell'attuazione dell'USEs. Non sarà tuttavia possibile colmarle del tutto – e non sarebbe peraltro nemmeno sensato fissarsi un tale obiettivo. Nonostante le lacune, l'esercito sarà in grado di svolgere gli impieghi cui sarà probabilmente chiamato a far fronte, fornendo tutte le prestazioni del caso. A medio termine il Consiglio federale mira a equipaggiare l'esercito in modo tale che esso sia in grado di adempiere i propri compiti anche nel caso di impieghi di massima intensità.*

*In tutte le forme di impiego, le attuali carenze di personale non permettono alle formazioni di fornire le prestazioni richieste – o solo in misura ridotta – e limitano in particolare la capacità di resistenza. Ciò vale segnatamente per l'ambito della difesa, ma in parte anche per l'appoggio alle autorità civili e l'aiuto in caso di catastrofe. Nel quadro dell'istruzione, l'insufficiente apporto di personale alle formazioni non consente alle unità di esercitare l'intera gamma di impieghi.*

---

*Una causa sono le elevate partenze, in particolare verso il servizio civile. Per contrastare questa tendenza il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali un disegno di revisione della legge sul servizio civile.*

*Per quanto riguarda i militari di professione e il personale civile, nei prossimi anni occorrerà principalmente acquisire sufficienti nuove leve e nuovi collaboratori civili qualificati. Il DDPS ha avviato numerose misure per conseguire dei miglioramenti su questo fronte. Tra qualche anno si potrà capire quanto queste ultime siano efficaci.*

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Motivo

L'articolo 149*b* della legge militare del 3 febbraio 1995<sup>1</sup> (LM) chiede che il Consiglio federale controlli periodicamente se gli obiettivi assegnati all'esercito sono raggiunti e presenti un rapporto all'Assemblea federale. Le competenti commissioni parlamentari stabiliscono la forma e il contenuto del rapporto. La legge non prevede alcuna disposizione sulla frequenza di tali resoconti. Il primo rapporto giusta l'articolo 149*b* capoverso 1 LM è stato presentato al Parlamento il 13 febbraio 2008<sup>2</sup>.

Nella legislatura 2012–2015 il Consiglio federale ha rinunciato a un rapporto separato poiché, con il rapporto sull'esercito del 1° ottobre 2010<sup>3</sup> e i seguenti rapporti complementari, il Parlamento disponeva di sufficienti informazioni concernenti l'adempimento dei compiti da parte dell'esercito; l'obiettivo dell'articolo 149*b* LM era quindi soddisfatto. Nella presente legislatura non è ancora stato presentato alcun rapporto all'Assemblea federale secondo l'articolo 149*b* capoverso 1 LM. Il Consiglio federale ritiene che il messaggio del 3 settembre 2014<sup>4</sup> concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito abbia soddisfatto le esigenze a livello di contenuti di un rapporto secondo l'articolo 149*b* capoverso 1 LM; difficilmente un altro rapporto avrebbe fornito informazioni supplementari. I presidenti delle Commissioni della politica di sicurezza di entrambe le Camere sono stati informati per scritto dal Consiglio federale in merito alla rinuncia all'elaborazione di rapporti.

### 1.2 Elementi principali del rapporto

Il 18 marzo 2016 le Camere federali hanno approvato la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs). L'attuazione dell'USEs è iniziata il 1° gennaio 2018 e durerà fino al 31 dicembre 2022. Il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) presenta periodicamente alle Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere un rapporto sullo stato dell'attuazione per quanto riguarda gli ambiti principali, in particolare la prontezza dell'esercito, l'apporto di personale, il livello di equipaggiamento e il radicamento regionale. Sinora sono stati presentati due rapporti (giugno 2018 e dicembre 2018).

Le Commissioni della politica di sicurezza di entrambe le Camere hanno acconsentito alla proposta del DDPS di impostare anche il contenuto del presente rapporto sulla base del rapporto del DDPS sull'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito

<sup>1</sup> RS **510.10**

<sup>2</sup> FF **2008** 2091

<sup>3</sup> FF **2010** 7689

<sup>4</sup> FF **2014** 5939

(USEs). Il Consiglio federale coglie inoltre l'occasione per informare le Camere federali sullo sviluppo di capacità in ambito ciber, nonché sullo stato del progetto per l'istituzione di un comando Supporto in seno al DDPS.

Il rapporto del DDPS del 9 aprile 2019<sup>5</sup> concernente la situazione di minaccia e le conseguenze per la protezione dello spazio aereo, pubblicato il 15 maggio 2019, presenta un'analisi aggiornata della situazione in materia di sicurezza. Gli elementi principali e le possibili conseguenze per l'USEs sono illustrati brevemente nel presente rapporto.

### 1.3 Delimitazione da altre tematiche

Il presente rapporto si concentra esclusivamente sull'attuazione dell'USEs e si distingue quindi dal primo rapporto del 13 febbraio 2008, il quale descriveva i compiti concreti dell'esercito, illustrava l'attuazione della fase di sviluppo 2008/11 ed esaminava il possibile ulteriore sviluppo dei compiti dell'esercito e i futuri investimenti e acquisti importanti. Parallelamente all'attuazione dell'USEs, il DDPS gestisce tre grandi progetti: il rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo (Air2030), l'ulteriore sviluppo delle capacità delle truppe di terra e il futuro apporto di personale all'esercito e alla protezione civile. Questi tre progetti sono conformi all'orientamento dell'USEs e non vengono trattati nel presente rapporto.

## 2 Situazione di minaccia sostanzialmente immutata

Alla luce dell'analisi aggiornata della situazione in materia di sicurezza, attualmente il Consiglio federale non reputa che vi sia motivo di mettere in discussione l'orientamento fondamentale dell'esercito attuato nell'ambito dell'USEs. La situazione di minaccia descritta nei rapporti sulla sicurezza 2010 e 2016<sup>6</sup> non è mutata sostanzialmente, ma si è piuttosto acuita in diversi ambiti. L'impiego combinato e parallelo di mezzi politici, economici, militari, di intelligence e di mezzi attinenti alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte di potenziali avversari è una tendenza che si è confermata. La probabilità che la Svizzera sia direttamente vittima di un attacco armato o venga coinvolta in una simile azione rimane esigua. Tuttavia, occorre considerare che nel frattempo la probabilità di scontri armati lungo i confini dell'Europa, con possibili conseguenze anche per la Svizzera, è aumentata. Il motivo è l'inasprimento del confronto con la Russia, che comporta anche un rischio sempre più elevato di eventi involontari e reazioni a catena causati da errori di valutazione o inavvertenza.

<sup>5</sup> Consultabile all'indirizzo [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Difesa > Air2030 – Protezione dello spazio aereo > Documenti (*disponibile soltanto in tedesco* [Bericht zur Bedrohungslage und den Konsequenzen für den Schutz des Luftraumes] oppure *in francese* [Rapport sur l'état de la menace et ses conséquences sur la protection de l'espace aérien]).

<sup>6</sup> Consultabili all'indirizzo [www.vbs.admin.ch](http://www.vbs.admin.ch) > Altre tematiche > Rapporti sulla politica di sicurezza.

Sulla base di questa situazione aggiornata, l'esercito dovrà anche in futuro fornire le prestazioni descritte nel messaggio sull'USEs. Grazie alla reintroduzione della mobilitazione, l'esercito sarà di nuovo in grado di impiegare il più rapidamente possibile importanti effettivi di truppa. Inoltre, continua a dare prova di sé l'impostazione secondo la quale agli impieghi d'appoggio a favore delle autorità civili e agli impieghi di combattimento per la difesa viene data la medesima importanza. Rafforzando l'attenzione sullo sviluppo delle capacità nell'ambito della ciberdifesa, l'esercito reagisce inoltre alle ciberminacce che si sono accentuate negli ultimi tempi.

### 3 Stato di attuazione dell'USEs

Lo scopo dell'USEs è di far sì che l'esercito sia in grado di adempiere oggi e nel prossimo futuro i mandati definiti nell'articolo 1 LM e di soddisfare il profilo prestazionale descritto nel messaggio sull'USEs, ossia: prevenire la guerra, difendere il Paese e la sua popolazione, salvaguardare la sovranità sullo spazio aereo, appoggiare le autorità civili e contribuire al promovimento della pace in ambito internazionale. L'USEs si prefigge di aumentare la prontezza, migliorare il livello di equipaggiamento delle formazioni in modo che esse siano in grado di fornire le loro prestazioni, migliorare l'istruzione, in particolare quella dei quadri, e rafforzare nuovamente il radicamento regionale dell'esercito. Oltre a una riduzione dell'effettivo regolamentare e a una modifica del modello di istruzione (tra cui la riduzione delle scuole reclute annue da tre a due), l'USEs comporta in particolare un adeguamento dell'organizzazione dell'esercito, attuata con la modifica del 18 marzo 2016<sup>7</sup> della pertinente ordinanza (OEs), comprese le strutture di comando. Le Grandi Unità (brigate) e i corpi di truppa (battaglioni e gruppi), non più previsti nella nuova struttura, sono già stati sciolti nel corso del 2017. Quando l'attuazione dell'USEs sarà terminata, l'esercito avrà un effettivo reale<sup>8</sup> di poco più di 140 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, suddivise in 109 corpi di truppa. Come illustrato nel messaggio sull'USEs, questa cifra è necessaria per poter contare sull'effettivo regolamentare<sup>9</sup> di 100 000 militari previsto dall'organizzazione dell'esercito.

L'attuazione dell'USEs è iniziata il 1° gennaio 2018 e si protrarrà per cinque anni. Nel complesso procede secondo i piani. Per quanto concerne il miglioramento dell'istruzione dei quadri, il radicamento regionale e una parte delle formazioni in prontezza elevata, il livello prefissato è già stato raggiunto. Le sfide risiedono in special modo nell'apporto di personale e nell'equipaggiamento, due premesse fon-

<sup>7</sup> RS 513.1

<sup>8</sup> L'*effettivo reale* comprende l'insieme dei militari degli stati maggiori e delle formazioni dell'esercito incorporati e istruiti. Siccome per esperienza si sa che non tutti i militari incorporati entrano in servizio per gli impieghi e i servizi di istruzione, l'effettivo reale dell'esercito deve corrispondere a circa 1,4 volte l'effettivo regolamentare.

<sup>9</sup> L'*effettivo regolamentare* è l'ordine di grandezza rilevante per la definizione dell'effettivo dell'esercito. Ogni formazione dell'esercito ha il proprio effettivo regolamentare, vale a dire l'effettivo necessario a poter fornire la prestazione richiesta per l'impiego secondo la dottrina. L'effettivo regolamentare dell'esercito è dunque la somma degli effettivi regolamentari di tutte le formazioni.

damentali per l'aumento della prontezza. A tal fine sono state adottate varie misure, che però esplicheranno i loro effetti soltanto tra alcuni anni.

Nel dicembre 2017, il DDPS ha presentato alle Commissioni della politica di sicurezza delle due Camere, congiuntamente agli obiettivi annuali per l'attuazione dell'USEs, una serie di «fotogrammi» che illustrano il modo di procedere per il periodo 2018–2022 e descrivono gli obiettivi intermedi da raggiungere annualmente. Per i settori in cui sono stati definiti obiettivi intermedi (aumento della prontezza, istruzione dei quadri più efficace, completamento dell'equipaggiamento e radicamento regionale), i capitoli che seguono iniziano con una presentazione del grado di raggiungimento alla fine del 2018. In seguito vengono illustrati nel dettaglio il grado attuale di attuazione, le sfide imminenti, le loro conseguenze sulla fornitura delle prestazioni e le misure adottate.

### 3.1 Aumento della prontezza

#### *Raggiungimento degli obiettivi intermedi secondo il fotogramma 2018*

Gli obiettivi intermedi per l'aumento della prontezza descritti dai fotogrammi USEs per il 2018 sono stati raggiunti come da programma. A tal fine, sono stati effettuati esercizi pratici per la mobilitazione della maggior parte degli stati maggiori e delle formazioni di milizia ed è stata verificata l'attuazione delle prescrizioni per quanto concerne gli aspetti materiali e la tempistica. Sono inoltre stati creati i presupposti per poter garantire l'equipaggiamento e la prontezza d'impiego per tutti i mezzi di primo intervento e per le formazioni di milizia in prontezza elevata entro un periodo compreso tra le 24 e le 96 ore dalla decisione politica. L'allarme necessario a tal fine è assicurato dal nuovo sistema *eAlarm*, testato presso la truppa nell'ambito di esercizi. In funzione delle esigenze possono essere chiamate in servizio anche altre formazioni.

Con i mezzi di primo intervento e le formazioni di milizia in prontezza elevata, l'esercito è in grado di fornire in ampia misura le prestazioni richieste. La compensazione degli effettivi tra le formazioni non è ancora conclusa. Le eccedenze e le lacune a livello di effettivi, createsi in seguito all'adeguamento della struttura dell'esercito, vengono eliminate prioritariamente nelle formazioni di milizia in prontezza elevata. In parallelo ai lavori di attuazione dell'USEs, l'esercito ha potuto fornire anche l'insieme delle prestazioni richieste nell'ambito di impieghi prevedibili e non, in Svizzera e all'estero.

#### *Considerazioni generali concernenti l'aumento della prontezza*

Grazie all'aumento della sua prontezza, l'esercito sarà in grado di adempiere i compiti previsti nel profilo prestazionale. Nell'ambito dell'attuazione dell'USEs, vengono approntate sin dall'inizio importanti basi per tale aumento. Qualora occorresse dispiegare importanti mezzi militari, l'esercito sarà in grado, dopo la decisione politica, di mettere a disposizione tempestivamente le truppe necessarie. In un primo tempo è previsto l'impiego dei mezzi di primo intervento (organizzazione di professionisti e formazioni di militari in ferma continuata). In seguito, entro un periodo compreso tra le 24 e le 96 ore, si aggiungono anche le cosiddette formazioni di

milizia in prontezza elevata. Quindi, in caso di bisogno, possono essere chiamate in servizio, equipaggiate e impiegate entro pochi giorni anche altre formazioni, fino ad arrivare, se necessario, alla mobilitazione dell'intero esercito. Grazie a questo sistema di prontezza progressiva, l'esercito è in grado di effettuare in modo flessibile gli impieghi prevedibili, quali ad esempio gli impieghi di sicurezza sussidiari a protezione di una conferenza o in caso di minaccia terroristica su scala nazionale. Ma è anche in grado di far fronte a impieghi imprevedibili in seguito a eventi improvvisi, come ad esempio fornire appoggio a favore delle autorità civili in caso di catastrofi naturali.

### *Mobilitazione*

L'USEs restituisce all'esercito la capacità di chiamare in servizio, equipaggiare e impiegare prontamente gran parte delle truppe in caso di eventi improvvisi (ad es. in caso di catastrofe naturale o di minaccia terroristica). A tal fine sono state sviluppate nuove procedure di mobilitazione che ora vengono esercitate. Nel corso del 2018 l'esercito ha effettuato esercizi di mobilitazione soprattutto con le formazioni di milizia in prontezza elevata. Gli esercizi sono serviti a istruire i militari al ritiro dell'equipaggiamento all'inizio dei corsi di ripetizione e in caso di mobilitazione, e al tempo stesso a esercitare la collaborazione tra formazioni di milizia e centri logistici dell'esercito. In tal modo l'esercito ha potuto istruirsi in modo realistico e nel contempo testare concretamente le nuove procedure. Le esperienze acquisite nell'ambito di questi primi esercizi di mobilitazione evidenziano che l'impostazione data è praticabile e che le prescrizioni sulle tempistiche possono essere rispettate. Nei prossimi anni si provvederà ad allenare a queste procedure anche gli altri corpi di truppa. Molte di queste formazioni, per le quali sono previsti esercizi di mobilitazione soltanto negli anni successivi, hanno già colto nel 2018 l'occasione per istruirsi alla mobilitazione nell'ambito di un allenamento autonomo.

Per poter chiamare rapidamente in servizio i militari incorporati nelle formazioni in prontezza elevata è stato introdotto il sistema di allarme *eAlarm*, che consente di chiamare in servizio i militari interessati inviando sul telefono cellulare un breve messaggio. La maggior parte dei dati dei militari necessari per l'attuazione di questo nuovo sistema sono già stati registrati nel 2018. Finché la registrazione di tutti i dati non sarà stata completata, la mobilitazione delle formazioni in questione potrà ancora subire ritardi, ma nel complesso è senz'altro possibile. I dati disponibili devono essere costantemente verificati e completati. Nel 2018 l'impiego del sistema d'allarme è stato verificato nell'ambito di esercizi di mobilitazione. Dall'inizio del 2019 vengono lanciati anche allarmi di prova annuali, per verificare la raggiungibilità dei militari. Oltre all'allarme per le formazioni di milizia, è possibile chiamare in servizio anche il personale di professione tenuto a supportare la mobilitazione.

Gli esercizi sinora effettuati hanno dimostrato che, in caso di mobilitazione, l'organizzazione di professionisti della Base logistica dell'esercito è in grado di predisporre nei tempi richiesti i mezzi di primo intervento e le formazioni di milizia in prontezza elevata. Se occorre chiamare in servizio ulteriori formazioni, i centri logistici dell'esercito vengono supportati da formazioni di milizia appositamente designate. Questi cinque battaglioni della logistica, insieme al battaglione circolazione e tras-

porto, sono concepiti come formazioni di milizia in prontezza elevata, in modo da garantire un rapido appoggio in caso di evento. Nei prossimi anni, l'istruzione alla mobilitazione rivestirà un ruolo centrale anche per queste formazioni, che verranno tuttavia istruite soprattutto alla collaborazione con l'organizzazione di professionisti dei centri logistici dell'esercito. Attualmente i battaglioni della logistica sono ancora sottodotati a livello di personale e pertanto la preoccupazione prioritaria è l'apporto di personale.

I luoghi di deposito per il materiale sono pronti e il materiale per le formazioni di milizia in prontezza elevata viene immagazzinato in modo decentralizzato secondo le direttive concernenti le scorte di materiale. In tal modo il materiale può essere prontamente ritirato in caso di mobilitazione. L'equipaggiamento destinato ai corpi di truppa che non sottostanno a esigenze di prontezza deve essere configurato, in caso di impiego, prima del ritiro. Con l'appoggio dei battaglioni della logistica, la Base logistica dell'esercito è in grado, in caso di mobilitazione, di equipaggiare 10 battaglioni al giorno. Finché non saranno state eliminate le lacune ancora esistenti nell'equipaggiamento e non sarà assicurato l'apporto di personale alle formazioni di milizia, in caso di simultanea chiamata in servizio di grandi corpi di truppa occorrerà definire un ordine di priorità nell'assegnazione dei mezzi alle formazioni in funzione del grado di prontezza.

#### *Fornitura delle prestazioni durante l'attuazione dell'USEs*

Parallelamente alle attività di istruzione e ai lavori di attuazione, l'esercito ha effettuato impieghi e fornito prestazioni d'appoggio come previsto. Da quando è in corso l'attuazione dell'USEs, ha effettuato in particolare impieghi di sicurezza sussidiari per il *World Economic Forum* e in occasione della visita del Pontefice nel 2018, oltre ad aver fornito prestazioni d'appoggio nell'ambito del *Tour de Suisse* e di varie gare di Coppa del mondo di sci. L'esercito è altresì impegnato con un contingente di circa 243 donne e uomini (*stato: 7 maggio 2019*) in impieghi militari di promozione della pace all'estero, ad esempio in Kosovo.

Anche la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo è compito dell'esercito. Fino al 2015 la capacità di pronto intervento con aerei da combattimento era garantita soltanto di giorno. Questa limitazione viene ora gradualmente eliminata. Dall'inizio del 2019, la prontezza elevata è stata estesa dalle ore 6 alle ore 22 durante tutto l'anno (e quindi anche durante i fine settimana e nei giorni festivi). A partire dalla fine del 2020 si raggiungerà una capacità di intervento 24 ore su 24 grazie a pattuglie d'allarme disponibili in qualsiasi momento, composte da due aerei da combattimento armati. A tal proposito nell'ambito dell'USEs l'ordinanza del 23 marzo 2005<sup>10</sup> concernente la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo è stata modificata in alcuni punti per garantire la coerenza con la legge militare vigente.

Oltre agli impieghi pianificabili, dall'inizio dell'attuazione dell'USEs l'esercito è anche intervenuto più volte per eventi improvvisi, sia in Svizzera che all'estero. Nell'estate del 2018 ha affiancato le autorità civili di vari Cantoni nell'ambito della lotta contro incendi boschivi e per il trasporto d'acqua nelle zone alpine, mentre nel dicembre del 2018 ha fornito appoggio al Dipartimento federale degli affari esteri

<sup>10</sup> RS 748.111.1

(DFAE) con due voli di rotazione per il trasporto di specialisti e aiuti dopo il terremoto e il conseguente tsunami in Indonesia. Sino ad oggi le prestazioni richieste sono state fornite integralmente anche dopo la riorganizzazione connessa con l'USEs. A medio-lungo termine, tuttavia, le sfide da affrontare nell'ambito dell'apporto di militari di milizia e di personale civile di professione potranno comportare limitazioni nella fornitura di prestazioni (cfr. n. 3.6).

## 3.2 Istruzione dei quadri più efficace

### *Raggiungimento degli obiettivi intermedi secondo il fotogramma 2018*

Gli obiettivi intermedi per un'istruzione dei quadri più efficace, descritti dai fotogrammi USEs per il 2018, sono stati raggiunti come da programma. Il contributo per la formazione per i quadri superiori (ufficiali e sottufficiali superiori) è stata introdotta, così come viene costantemente ampliato il riconoscimento dell'istruzione militare in collaborazione con il panorama educativo civile. Inoltre, la responsabilità per l'istruzione e la condotta nelle scuole viene di nuovo affidata maggiormente ai quadri di milizia. L'affiancamento necessario a tal fine è garantito dal personale militare di professione. Nell'insieme, sono stati creati i presupposti organizzativi necessari per coprire progressivamente nei prossimi anni il fabbisogno di nuove leve nelle formazioni a livello di quadri superiori.

### *Misure adottate*

Prima dell'attuazione dell'USEs, l'esercito aveva già disposto una serie di misure affinché le caratteristiche di solidità e orientamento alla pratica della formazione militare alla condotta venissero riconosciute maggiormente in ambito civile. I diplomati delle scuole per quadri militari, per esempio, ricevono già da tempo certificati utilizzabili nella vita civile nonché attestati di formazione e competenza. Varie università e scuole universitarie professionali riconoscono l'istruzione per quadri militari conteggiando punti ETCS per i curricula di studi e gli studi post diploma. L'esercito è in contatto con le istituzioni scolastiche svizzere per promuovere ulteriormente tale riconoscimento e, laddove possibile, per estenderlo ulteriormente. L'attrattiva della carriera di quadro, per esempio, viene ulteriormente accresciuta dal fatto che i quadri possono ottenere il proscioglimento anticipato dal servizio pratico se dopo il servizio militare iniziano o proseguono subito gli studi presso un'università o una scuola universitaria professionale svizzera.

Il nuovo modello di istruzione, che consente di acquisire maggiore esperienza di comando, è apprezzato anche dai giovani quadri e, proprio grazie a questa maggiore esperienza, esercita un impatto positivo sull'istruzione nelle scuole reclute. Il salto di qualità perseguito con l'USEs per i sottufficiali che pagano il grado, e che prima della scuola sottufficiali assolvono ora una scuola reclute intera, è stato realizzato. Lo stesso è avvenuto per quanto riguarda i sottufficiali superiori e gli ufficiali subalterni. Riscuote interesse anche il contributo per la formazione introdotto con l'USEs per gli ufficiali e i sottufficiali superiori. Tale contributo, e il riconoscimento dell'istruzione militare nel panorama educativo svizzero, hanno ripercussioni positive sul reclutamento dei quadri. I sottufficiali ne sono al momento esclusi, ma in

futuro occorrerà creare anche per l'istruzione a sottufficiale un ulteriore incentivo finanziario per contrastare le probabili difficoltà di reclutamento. A tal fine, con il messaggio del 20 febbraio 2019<sup>11</sup> sull'esercito 2019, il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali una modifica dell'articolo 29a LM. Si saprà soltanto in un secondo tempo a quanto ammontano gli incentivi finanziari effettivamente utilizzati per i quadri, poiché nella maggior parte dei casi i contributi per la formazione non vengono richiesti subito dopo la fine del perfezionamento militare.

### 3.3 Completamento dell'equipaggiamento

#### *Raggiungimento degli obiettivi intermedi secondo il fotogramma 2018*

Gli obiettivi intermedi per il completamento dell'equipaggiamento, descritti dai fotogrammi USEs per il 2018, sono stati raggiunti soltanto in parte. I mezzi di primo intervento e le formazioni di milizia in prontezza elevata hanno raggiunto un miglior livello di equipaggiamento, ma possono fornire le loro prestazioni solo a condizione che, in caso di impiego, il materiale possa essere ritirato dalle scuole. Diversi acquisti necessari per colmare gradualmente le lacune nell'equipaggiamento sono previsti o sono già stati approvati nell'ambito dei programmi d'armamento e dei crediti quadro per il materiale dell'esercito.

Nonostante le carenze esistenti a livello di equipaggiamento, sin dall'inizio dell'attuazione dell'USEs le scuole e i corsi dell'esercito hanno potuto disporre di materiale sufficiente per la realizzazione degli obiettivi in materia d'istruzione.

#### *Fondamentali sfide e possibilità per il Consiglio federale*

Il livello di equipaggiamento dell'esercito deve essere valutato in modo differenziato. L'essenziale è che l'esercito possa svolgere i propri compiti, fornire le prestazioni previste dal profilo prestazionale e garantire la prontezza necessaria a tal fine.

Lo sviluppo dell'equipaggiamento dipende in misura determinante dalle necessità stabilite dalla dottrina, dal profilo prestazionale e dalla prontezza, ma anche dalle risorse finanziarie a disposizione per testare, acquistare e mantenere nuovo materiale. Per evitare che le spese d'esercizio aumentino costantemente e garantire anche in futuro la fornitura delle prestazioni richieste, occorre mettere fuori servizio i sistemi giunti alla fine del loro ciclo di vita tecnico e operativo. Laddove le corrispondenti funzioni sono ancora necessarie, i sistemi vecchi vanno sostituiti con sistemi nuovi. Il mantenimento del valore e l'ammodernamento oltre la fine del ciclo di vita tecnico e operativo sono indicati soltanto se le risorse a disposizione per un nuovo acquisto sono insufficienti e una messa fuori servizio definitiva causerebbe inaccettabili lacune di capacità.

A breve termine, l'esercito sarà equipaggiato in modo tale da poter svolgere i compiti attualmente prevedibili e probabili e da garantire l'istruzione necessaria a tal fine. Non occorre invece che sia sempre disponibile tutto il materiale per l'equipaggiamento di tutte le formazioni e al tempo stesso anche per l'istruzione di base

<sup>11</sup> FF 2019 1867

nelle scuole reclute. In alcuni settori del materiale, un equipaggiamento totale non ha senso nemmeno dal punto di vista economico. Nel caso dei veicoli ruotati, ad esempio, si possono evitare danni dovuti al mancato utilizzo rinunciando all'acquisto di quantità tali da coprire contemporaneamente tutti gli impieghi e l'istruzione di base. Per garantire un'assegnazione del materiale adeguatamente impostata all'adempimento delle prestazioni e alla prontezza, l'esercito ha definito una serie di principi in materia di equipaggiamento. L'obiettivo di tali principi consiste nel gestire l'assegnazione del materiale in modo che sia le formazioni d'impiego sia le scuole reclute e per quadri dispongano in misura sufficiente dei sistemi che occorrono loro per poter svolgere i propri compiti. Laddove necessario e sensato, ciò comprende anche una riserva per il mantenimento della prontezza del materiale a livello logistico. Per quanto riguarda le formazioni meccanizzate e i mezzi delle Forze aeree, il materiale disponibile non è sufficiente per costituire tale riserva. Per l'istruzione nelle scuole viene invece utilizzato il materiale delle formazioni d'impiego. Se tutte le formazioni meccanizzate dovessero essere chiamate in servizio simultaneamente, verrebbe utilizzato il materiale a disposizione delle scuole. In tal caso, l'istruzione nelle scuole reclute dovrebbe essere basata maggiormente sui simulatori.

Oltre a questi principi in materia di equipaggiamento, occorre tener conto anche della riduzione del numero di formazioni attuata nell'ambito dell'USEs. Il materiale in dotazione alle formazioni è stato riassegnato, migliorando il livello di equipaggiamento delle varie formazioni USEs rispetto a Esercito XXI. Per di più, con il messaggio del 24 febbraio 2016<sup>12</sup> sull'esercito 2016 e con il messaggio del 14 febbraio 2018<sup>13</sup> sull'esercito 2018 sono stati decisi acquisti successivi di materiale, che ora giunge gradualmente alle formazioni. Da tempo esistono però lacune nell'equipaggiamento anche nei singoli sistemi principali. Per ragioni finanziarie, sin dagli anni 1990 sono stati operati tagli quantitativi in vari settori nell'acquisto di materiale d'armamento. Per esempio, nell'ambito dell'acquisto del carro armato granatieri 2000 si è rinunciato all'acquisto di una seconda tranche, prevista inizialmente. A causa di questi tagli, oggi vi sono lacune nell'equipaggiamento per diverso materiale. Il Consiglio federale intende colmare queste lacune nei prossimi anni con acquisti successivi di materiale ancora moderno o con nuovi acquisti in funzione della futura disponibilità di risorse finanziarie.

Nonostante la riduzione degli effettivi e la conseguente diminuzione del numero di formazioni, che saranno operate subito dopo l'attuazione dell'USEs, permangono alcune lacune nell'equipaggiamento in relazione ai sistemi principali. L'acquisto successivo di sistemi principali non rappresenta un'opzione ragionevole, poiché a tal fine si utilizzerebbero i mezzi previsti per l'acquisto successivo di sistemi obsoleti. Di conseguenza si rischierebbe di compromettere o addirittura impedire un ulteriore sviluppo dell'esercito orientato al futuro, poiché non vi sarebbero più le risorse finanziarie necessarie all'acquisto di sistemi moderni. L'acquisto successivo e il mantenimento del valore in relazione ai sistemi che hanno quasi raggiunto la fine della loro utilità operativa rappresentano un'opzione poco ragionevole anche dal punto di vista militare. Alcuni sistemi ancora disponibili in quantità ridotta risalgono all'epoca della guerra fredda o agli anni 1990, come per esempio il carro armato gra-

<sup>12</sup> FF 2016 1285

<sup>13</sup> FF 2018 1109

natieri 2000 di cui sopra. Questi sistemi non possono dunque più essere acquistati con la stessa configurazione, poiché l'industria ha ormai cessato di produrli. Se le lacune venissero colmate con l'acquisto di nuovi sistemi complementari o con la riattivazione di sistemi in deposito, occorrerebbe gestire contemporaneamente diverse flotte. Una simile situazione avrebbe ripercussioni negative sulle attività di istruzione e, non da ultimo, sulle spese d'esercizio. Il Consiglio federale prevede pertanto in linea di massima di colmare le lacune nell'equipaggiamento soltanto al momento in cui l'intera flotta dei sistemi interessati dovrà essere sostituita.

#### *Lacune concrete nell'equipaggiamento e misure previste*

Le lacune attualmente esistenti nell'equipaggiamento cui occorre porre rimedio a breve-medio termine sono nel complesso piuttosto contenute. Sarà possibile colmarle parzialmente mediante acquisti contemplati nei programmi d'armamento annuali e nei crediti quadro per il materiale dell'esercito nonché mediante la riduzione del numero di formazioni e la verifica del materiale loro assegnato. Le momentanee lacune nell'equipaggiamento di importanza minore saranno colmate mediante il credito «Equipaggiamento e fabbisogno di rinnovamento (E&FR)», mentre le strutture e le esigenze delle formazioni in termini di materiale saranno esaminate e, se del caso, adeguate al fabbisogno nel corso dei nuovi acquisti o degli acquisti sostitutivi previsti. A tal fine saranno necessari alcuni anni, poiché il materiale il cui acquisto è già approvato o previsto sarà perlopiù consegnato alla truppa soltanto una volta ultimata l'attuazione dell'USEs. Di conseguenza, alcune lacune persisteranno anche dopo il 2022, sia per quanto riguarda alcuni sistemi rilevanti per la fornitura delle prestazioni, sia per oggetti d'equipaggiamento di secondaria importanza.

Le lacune nell'equipaggiamento, che potranno essere colmate soltanto dopo il 2022, riguardano soprattutto i mezzi di trasmissione, in particolare i sistemi a onde direttive e i piccoli apparecchi ricetrasmittenti tattici. Visto il rapido sviluppo tecnologico in atto in questo settore, un acquisto successivo dei mezzi attualmente impiegati non rappresenta una soluzione ragionevole. Inoltre, la maggior parte degli apparecchi attualmente disponibili in numero insufficiente non è più in produzione. Sotto questo aspetto, il Consiglio federale intende ripristinare integralmente la capacità nell'ambito del rinnovo della comunicazione mobile (telecomunicazione dell'esercito).

Anche per i sistemi di terra, determinate lacune nell'equipaggiamento persisteranno oltre il 2022, ad esempio per quanto riguarda i veicoli di comando 93 (Piranha I 6x6) e i veicoli d'esplorazione 93/97 (Eagle). Entrambi i sistemi giungeranno al termine della loro durata di utilizzazione a partire dal 2025. Per i motivi già illustrati, l'acquisto successivo di questi modelli obsoleti sarebbe inopportuno. Le lacune nell'equipaggiamento saranno colmate soltanto nell'ambito dell'acquisto sostitutivo. Nel messaggio sull'esercito 2019<sup>14</sup>, il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali di adottare un sistema di esplorazione tattico (TASYS) per il rinnovo e la sostituzione dei mezzi di esplorazione delle truppe di terra. TASYS dovrà essere acquistato a partire dal 2020 e introdotto a tappe presso la truppa tra l'estate del 2023 e la fine del 2025. La sua introduzione consentirà di colmare anche le lacune nell'equipaggiamento per quanto riguarda i veicoli d'esplorazione 93/97. Il Consi-

14 FF 2019 1867

glio federale proporrà invece la sostituzione dei veicoli di comando 93 in un programma d'armamento successivo.

Oltre ai sistemi principali, l'esercito dispone di altri sistemi che incidono in modo sostanziale sulla fornitura delle prestazioni, ma le cui lacune non impedirebbero alle formazioni che li hanno in dotazione di fornire le loro prestazioni. Si tratta ad esempio di visori notturni, intensificatori di luce residua e sistemi d'arma specifici (ad es. fucili di precisione). Al momento sussistono ancora lacune anche per questi oggetti d'equipaggiamento. Alcune di esse (ad es. riguardanti la mitragliatrice leggera da 5,6 mm, l'arma polivalente da 40 mm o il materiale sanitario da zaino per sanitari d'unità) saranno colmate prossimamente. In questi casi si provvederà a un acquisto successivo del materiale mancante. A tal fine le Camere federali hanno approvato nel 2016 e nel 2018 due crediti quadro di 100 milioni di franchi ciascuno. Altre lacune nell'equipaggiamento, per esempio per quanto concerne l'apparecchio radio SE-135, sono da mettere temporaneamente in conto, poiché il materiale in questione è soggetto a un rapido sviluppo tecnologico e, non potendo quindi essere oggetto di acquisti successivi, dovrà in ogni caso essere sostituito nel prossimo futuro. In parte le Camere federali hanno già approvato i crediti necessari a tal fine, mentre in parte i nuovi acquisti sono previsti nell'ambito dei messaggi sull'esercito dei prossimi anni, come ad esempio l'acquisto di intensificatori di luce residua, di apparecchi a immagine termica e di dispositivi di puntamento laser menzionato nel messaggio sull'esercito 2019.

Infine, l'esercito ha bisogno di vari oggetti d'equipaggiamento che vengono impiegati in primo luogo come mezzi ausiliari. Si tratta di una serie di beni, tra cui assortimenti per l'illuminazione del luogo del sinistro, materiale da bivacco e pale, nonché piccolo materiale quali fascette fissacavi o lubrificanti e prodotti di pulizia. Se non sono a disposizione in quantità sufficiente per un impiego, questi oggetti possono essere rapidamente acquistati o noleggiati sul mercato civile in caso di bisogno. Dal punto di vista militare, si tratta dunque di lacune sopportabili, addirittura raccomandabili sulla base di considerazioni economico-aziendali.

#### *Ripercussioni delle lacune nell'equipaggiamento sull'impiego e sull'istruzione*

In caso di difesa occorrerebbe fare una distinzione in funzione del numero di formazioni impiegate. Se venissero impiegate contemporaneamente solo alcune formazioni, queste potrebbero essere equipaggiate al completo, poiché verrebbe impiegato il materiale in dotazione per le attività di istruzione. Le lacune nell'equipaggiamento causerebbero un serio problema soltanto se dovesse essere necessario impiegare contemporaneamente più formazioni dello stesso tipo.

Se ad esempio si dovessero impiegare contemporaneamente tutti i 17 battaglioni di fanteria, soltanto 10 di essi potrebbero svolgere ampiamente tutti i compiti di combattimento e protezione previsti con l'equipaggiamento a loro disposizione. Altri tre battaglioni potrebbero essere utilizzati nell'ambito della stessa operazione per compiti di protezione, mentre gli ultimi quattro potrebbero per contro essere impiegati soltanto in mansioni di sorveglianza. Se non fossero impiegati contemporaneamente tutti i battaglioni di fanteria, i battaglioni con lacune nell'equipaggiamento potrebbero prendere il materiale mancante dalle formazioni da rimpiazzare e proseguire l'impiego. Un equipaggiamento ridotto dei battaglioni di fanteria consentirebbe ad

esempio di sorvegliare territori di minore estensione o un minor numero di oggetti dell'infrastruttura critica.

Degli otto battaglioni del genio e del salvataggio, se ne potrebbero impiegare contemporaneamente sei: due battaglioni del genio e due del salvataggio in modo illimitato, e uno di ognuno in modo limitato. Attualmente manca equipaggiamento essenziale per un battaglione sia del genio sia del salvataggio. Questi battaglioni potrebbero essere impiegati se prendessero il materiale delle formazioni da rimpiazzare. Per i battaglioni del genio, le lacune nell'equipaggiamento significano per esempio che potrebbe essere reso attraversabile contemporaneamente circa un terzo di ostacoli o corsi d'acqua in meno, con conseguente limitazione della mobilità di altre formazioni. Nel caso dei battaglioni del salvataggio, l'equipaggiamento attualmente disponibile consentirebbe per esempio, per gli impieghi di aiuto in caso di catastrofe, di gestire per settimane circa un terzo di luoghi di sinistro in meno rispetto alla situazione con battaglioni equipaggiati al completo.

Per le formazioni delle altre Armi si presenta un quadro analogo. Sarebbe ad esempio impossibile impiegare contemporaneamente tutti i sei battaglioni di carri e meccanizzati, poiché l'esercito non dispone di un numero sufficiente di carri armati da combattimento Leopard 87 WE e di carri armati granatieri 2000. Occorrerebbe assegnare territori meno estesi, oppure si potrebbero occupare un quarto di oggetti o assi in meno rispetto alle possibilità offerte da battaglioni equipaggiati al completo.

Tutte le Armi, anche le formazioni non equipaggiate al completo, potrebbero fornire integralmente le loro prestazioni se l'impiego non richiedesse l'intervento di tutti i sistemi principali, per esempio per impieghi che non implicano l'utilizzo di veicoli protetti. In tutti i casi, le formazioni con insufficiente disponibilità di materiale possono essere impiegate come rimpiazzi a rinforzo della capacità di resistenza.

La variante massima è costituita da un equipaggiamento completo, compresi il materiale di istruzione e la riserva per il mantenimento della prontezza del materiale. Tale situazione non si verifica e probabilmente mai si verificherà, poiché il materiale che scarseggia può essere sostituito soltanto quando sarà ragionevole dal punto di vista economico. Inoltre, per la valutazione delle carenze di equipaggiamento, l'attuale situazione di minaccia e la sua prevedibile evoluzione sono di fondamentale importanza. È difficile immaginare che nel prossimo futuro tutti i 17 battaglioni di fanteria debbano essere impiegati contemporaneamente per compiti di combattimento nell'ambito di un'operazione difensiva, o che tutti i battaglioni del genio e del salvataggio debbano essere impiegati contemporaneamente in appoggio a favore delle autorità civili. Le formazioni sono dunque in grado, con l'equipaggiamento attualmente a disposizione, di fornire le prestazioni prevedibilmente richieste.

Il Consiglio federale non mira quindi a un equipaggiamento completo, compresi il materiale di istruzione e la riserva per il mantenimento della prontezza del materiale, bensì a colmare le lacune rilevanti. A medio termine, equipaggerà l'esercito in modo da consentirgli di svolgere i propri compiti contemporaneamente nell'intera gamma degli impieghi. Sul lungo periodo, un assetto esclusivamente basato sulle minacce e sui pericoli probabili non può bastare.

In termini rilevanti ai fini della prontezza dell'esercito è prioritario che tutte le formazioni di milizia in prontezza elevata dispongano di un livello di equipaggiamento

sufficiente, obiettivo che sarà ampiamente realizzato entro la fine del 2022, consentendo un impiego di queste formazioni senza limitazioni determinanti. L'equipaggiamento potrà allora essere utilizzato anche per l'istruzione di altre formazioni o nelle scuole. In caso di impiego, il materiale di riserva sarà prelevato dalle scuole e dai corsi. Nel secondo semestre del 2018, l'esercito ha verificato nella pratica il ritiro di materiale dalle scuole in caso di impiego constatando che, nonostante l'onere supplementare per la logistica, le prescrizioni sulle tempistiche della prontezza possono essere rispettate.

Al di là degli impieghi da prestare, per le attività regolari di istruzione nelle scuole e nei corsi di ripetizione vi è sufficiente materiale a disposizione. Per compensare almeno in parte le lacune temporanee nell'equipaggiamento, il materiale delle formazioni d'impiego viene utilizzato non solo nei servizi di istruzione delle formazioni meccanizzate, ma anche per le altre formazioni, finché le rispettive lacune non saranno colmate.

Infine, le lacune temporanee nell'equipaggiamento toccano solo marginalmente l'equipaggiamento personale dei militari. Tutti i militari, a parte la protezione NBC ampliata, sono equipaggiati al completo.

### **3.4 Radicamento regionale**

#### *Conseguimento degli obiettivi intermedi secondo il fotogramma 2018*

Gli obiettivi intermedi relativi al radicamento regionale descritti con i fotogrammi USEs per il 2018 sono stati conseguiti come pianificato. Le nuove formazioni ora subordinate alle regioni territoriali sono state integrate e i corsi di ripetizione – per quanto consentito dalla pianificazione dell'istruzione e dalle infrastrutture – si sono svolti a livello regionale. Il ritiro del materiale all'inizio dei servizi ha avuto luogo come previsto nei centri logistici dell'esercito attribuiti alle rispettive formazioni. Anche la condotta delle divisioni territoriali e il reclutamento sono stati garantiti senza intoppi malgrado i diversi cambiamenti di ubicazione.

#### *Attuazione del maggiore radicamento regionale*

Per far sì che l'esercito sia meglio radicato a livello regionale, l'USEs ha potenziato le divisioni territoriali (in precedenza regioni territoriali) conferendo loro maggiori mezzi. Ognuna di esse è quindi stata dotata di quattro nuovi battaglioni di fanteria, ad eccezione della divisione territoriale 1, cui ne sono stati assegnati cinque in ragione dell'estensione geografica. Questo adeguamento rispecchia anche l'importanza degli impieghi a favore delle autorità civili, nei quali sono coinvolte in primo luogo le formazioni delle divisioni territoriali. Le formazioni supplementari sono state subordinate alle divisioni territoriali il 1° gennaio 2018. Da allora prestano i loro servizi d'istruzione, e in parte anche gli impieghi, nelle nuove strutture. Nei prossimi anni le divisioni territoriali continueranno ad esercitarsi con i corpi di truppa subordinati nell'ambito dei normali servizi d'istruzione. Nei loro settori le divisioni territoriali sono anche competenti per la mobilitazione, non soltanto delle loro formazioni, ma di tutte le formazioni che effettuano la mobilitazione nel loro

settore. Ne consegue che svolgono un compito importante nell'istruzione ai processi necessari per il nuovo sistema di prontezza.

Ciascun corpo di truppa farà capo a uno dei cinque centri logistici dell'esercito, ovvero ogni formazione riceverà il proprio equipaggiamento sempre nello stesso luogo all'inizio dei corsi di ripetizione, ma anche nel caso di mobilitazione. Le condizioni locali e gli interlocutori della truppa saranno pertanto conosciuti. Le formazioni di milizia e le scuole valutano positivamente questa novità. Fintanto che sussisteranno le lacune in materia d'equipaggiamento menzionate, il materiale non potrà essere completamente decentralizzato. Di conseguenza la truppa dovrà in parte percorrere grandi distanze dalle infrastrutture logistiche alle rispettive ubicazioni adibite alla mobilitazione e ai corsi di ripetizione per ritirare e consegnare l'equipaggiamento.

Infine le sedi di comando hanno potuto eseguire, come pianificato, le diverse mutazioni previste per il 2018. Anche per quanto riguarda i centri di reclutamento vi sono stati cambiamenti d'ubicazione, che però non hanno inciso sul reclutamento.

### 3.5 Apporto di personale

#### *Considerazioni generali in merito allo stato dell'apporto di personale*

Le cause di un insufficiente apporto di personale all'esercito, che possono essere sia di natura intrinseca al sistema che strutturali o persino sociali, continueranno ad occupare il DDPS ancora per lungo tempo. Non è quindi possibile fissare degli obiettivi annuali per colmare le lacune in materia di effettivi. Come menzionato nel numero 3, i fotogrammi non definiscono alcun obiettivo annuale per l'apporto di personale. Il presente rapporto descrive quindi lo stato generale dell'apporto di personale e le misure adottate. L'apporto di personale è fondamentale per la capacità prestazionale dell'esercito. Al riguardo è necessario operare una distinzione tra i militari di milizia, il personale militare (ad es. ufficiali di professione, sottufficiali di professione) e il personale civile dell'amministrazione militare. Attualmente vi sono divari in parte significativi dall'effettivo necessario, che interessano anche l'apporto di effettivi alle formazioni.

L'Aggruppamento Difesa e l'esercito hanno adottato tutte le misure possibili per incrementare l'apporto di personale con militari di milizia. Per garantire un apporto sufficiente sia sul fronte militare che civile, sono stati affinati i processi di reclutamento e il marketing. Queste misure però produrranno i loro effetti soltanto a medio o a lungo termine. Un ulteriore miglioramento nell'apporto di personale all'esercito verrà conseguito con la revisione della legge del 6 ottobre 1995<sup>15</sup> sul servizio civile, proposta dal Consiglio federale alle Camere federali con il messaggio del 20 febbraio 2019<sup>16</sup>. Con questa revisione saranno ridotte le partenze verso il servizio civile, in particolare dopo aver assolto la scuola reclute.

<sup>15</sup> RS 824.0

<sup>16</sup> FF 2019 2133

*Militari di milizia e misure*

L'effettivo reale, ossia l'effettivo di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare incorporate in stati maggiori e formazioni a tutti i livelli, deve essere superiore all'effettivo regolamentare poiché, in base all'esperienza, non tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare entrano in servizio nei corsi di ripetizione e negli impieghi. Se l'effettivo reale è troppo esiguo, nel caso di una chiamata in servizio anche l'effettivo regolamentare è inferiore, cosa che durante l'impiego riduce la capacità di prestazione delle formazioni e nei corsi di ripetizione abbassa il livello dell'istruzione. Al fine di consentire all'esercito di raggiungere e mantenere costantemente un effettivo reale di 140 000 militari, ogni anno almeno 18 000 cittadini svizzeri dichiarati abili al servizio militare devono aver concluso la loro istruzione di base nella scuola reclute, essere incorporati nelle formazioni e successivamente rimanere nell'esercito finché non hanno adempiuto il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione.

Il 1° gennaio 2019 l'effettivo reale dell'esercito era di 141 910 militari e quindi leggermente superiore al valore perseguito entro la fine del 2022. Nei prossimi anni l'effettivo reale diminuirà. Anzitutto la durata del totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione per i militari di truppa e i sottufficiali calerà da 12 a 10 anni. Inoltre nel 2018 il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che hanno concluso la scuola reclute e che sono state incorporate in formazioni è stato per la prima volta inferiore al limite fissato. Se le partenze dall'esercito evolveranno seguendo questa tendenza o addirittura aumenteranno, senza misure correttive tale situazione condurrà a un effettivo reale al di sotto delle 140 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. I problemi a livello di effettivo riguardano in primo luogo i gradi di truppa. A breve e a medio termine l'esercito è invece in grado di reclutare un numero sufficiente di quadri.

L'Aggruppamento Difesa e l'esercito hanno avviato contromisure. Negli ultimi anni, ad esempio, il numero di persone idonee al servizio militare è aumentato del 6,8 per cento in seguito all'introduzione di un'idoneità differenziata e all'adeguamento dei profili dei requisiti delle funzioni di reclutamento. Sono anche state adottate misure per contenere il licenziamento per motivi medici durante la scuola reclute. Tra queste figura il principio dell'aumento progressivo delle prestazioni nel corso della scuola reclute, la rinuncia a marce di prestazione nelle prime tre settimane e l'introduzione di quattro lezioni settimanali di sport. Tali misure hanno avuto effetto: nel 2018 il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare licenziate dalla scuola reclute per motivi medici è stato inferiore rispetto agli anni precedenti.

Durante l'attuazione dell'USEs, in particolare nella fase iniziale, gli effettivi di singole formazioni erano inferiori o superiori alla quota necessaria, poiché determinate formazioni sono state sciolte e altre costituite. Queste differenze negli effettivi tra le formazioni saranno costantemente compensate e la situazione degli effettivi per quanto riguarda le funzioni di specialisti sarà per quanto possibile migliorata. A tal fine sarà prioritario l'apporto di personale alle formazioni in prontezza elevata. Le formazioni neocostituite necessitano però in parte di militari di milizia, che devono dapprima essere istruiti. Di conseguenza, in determinate formazioni gli effettivi entrati in servizio nei corsi di ripetizione potranno essere nettamente infe-

riori agli effettivi regolamentari. Ci vorrà del tempo finché nelle formazioni sia incorporato un numero sufficiente di militari di milizia istruiti.

#### *Carenza di specialisti e misure*

Oltre all'apporto di personale generale alle formazioni, rappresenta una sfida soprattutto l'occupazione di funzioni di specialisti, fra cui cuochi di truppa, conducenti, rilevatori NBC o medici militari. Per rimediare l'attuale carenza sono state adottate una serie di misure quali l'aumento dei contingenti di reclutamento, gli adeguamenti dei profili dei requisiti o le istruzioni svolte su misura. In particolare per i medici militari, l'istruzione dei quadri militari può essere sincronizzata con gli studi di medicina e alcune parti possono addirittura essere accreditate alla formazione universitaria. Si prevede inoltre di ridurre il numero delle funzioni di reclutamento, aumentando così la flessibilità al momento dell'incorporazione. Sarà possibile valutare l'impatto complessivo di queste misure al più presto verso la fine dell'attuazione dell'USEs.

#### *Apporto di personale con quadri di milizia*

Per illustrare la situazione relativa all'apporto di personale con quadri occorre fare una distinzione in base al grado e alla funzione. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare con il grado di capitano esercitano ad esempio, a seconda dell'istruzione assolta, la funzione di comandante di unità oppure svolgono compiti specifici in qualità di aiuti di comando negli stati maggiori di battaglioni e di gruppi (ad es. in veste di ufficiale informatore). È possibile che in seno all'esercito vi sia un numero sufficiente di persone soggette a prestare servizio militare con un determinato grado, che però non possono occupare tutte le funzioni di quadro. Nelle sue formazioni l'esercito dispone di un numero sufficiente di comandanti di unità. Per rispondere al fabbisogno di nuove leve tra i comandanti di unità occorre tuttavia tenere conto di due diverse esigenze: in senso stretto l'esercito ha bisogno di 110 comandanti di unità per apportare personale alle formazioni; al fine di mantenere l'esercizio della scuola reclute sono però necessari 160 comandanti di unità all'anno. Ciò vuol dire che occorrerebbe reclutare circa 55 per cento di comandanti supplementari rispetto a quanto necessitano le formazioni. Per questo motivo una parte delle compagnie di scuola reclute deve essere comandata da giovani ufficiali di professione invece che da militari di milizia che stanno pagando il grado. Il loro numero non è tuttavia sufficiente e il reclutamento di aspiranti ufficiali di professione supplementari si prospetta difficoltoso. Ne consegue che i giovani militari di professione all'inizio della loro carriera sono esposti a un notevole onere supplementare, con ulteriori conseguenze negative sul reclutamento di giovani ufficiali di professione e sottufficiali di professione.

#### *Partenze verso il servizio civile*

L'apporto di personale all'esercito risente in particolare del gran numero di trasferimenti verso il servizio civile. Essenzialmente sono tre i fenomeni problematici che costituiscono un rischio per gli effettivi dell'esercito: il numero elevato di ammissioni al servizio civile, il numero elevato di persone soggette a prestare servizio militare che dopo la scuola reclute passano dalle formazioni dell'esercito al servizio civile e le mutazioni di specialisti e quadri dell'esercito al servizio civile. Dall'intro-

duzione del servizio civile sostitutivo nel 1996 le ammissioni sono in costante aumento; dopo l'abolizione dell'esame di coscienza, il loro numero è salito da 1632 (2008) a 6720 (2009). Da allora ha un andamento variabile, mantenendosi tuttavia sempre a un livello elevato. Per la prima volta dal 2011, nel 2018 le ammissioni al servizio civile non sono cresciute ulteriormente. Il Consiglio federale non può stabilire se si tratti di un'inversione di tendenza. Non si può infatti escludere che il cambiamento effettuato dal 1° gennaio 2018 nel sistema d'istruzione con il passaggio da tre a due scuole reclute all'anno abbia comportato una momentanea incertezza o un differimento dell'inoltro della domanda. In ogni caso il numero di ammissioni si situava ancora nettamente al di sopra delle 6000 unità alla fine del 2018 ed è di nuovo aumentato dell'1,7 per cento rispetto allo scorso anno nel primo trimestre del 2019. Partenze di questo ordine di grandezza pregiudicano l'apporto di personale all'esercito. Particolarmente nefaste per l'esercito sono le ammissioni al servizio civile una volta assolta la scuola reclute: queste negli ultimi anni hanno costituito in media il 38 per cento di tutte le ammissioni. Quasi la metà del 15 per cento di reclute che abbandona la scuola è prevista per l'avanzamento, con conseguenze negative sul reclutamento di nuovi quadri. Fra le partenze una volta assolta la scuola reclute, la grande maggioranza (ca. 70 %) è rappresentata dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non hanno ancora prestato corsi di ripetizione o ne hanno prestati al massimo tre. L'esercito perde di conseguenza molto presto un gran numero di soldati e quadri la cui istruzione è stata onerosa, con effetti negativi sugli effettivi nei corsi di ripetizione. Particolarmente problematico è il trasferimento verso il servizio civile di quadri e specialisti la cui istruzione ha comportato un notevole dispendio di tempo e mezzi finanziari, poiché la loro sostituzione si rivela molto difficoltosa e spesso può avvenire solo a medio termine. Per rispondere a questa situazione, il 20 febbraio 2019 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere federali una revisione della legge sul servizio civile. Lo scopo consiste principalmente nel ridurre il numero di partenze verso il servizio civile una volta assolta la scuola reclute. L'Aggruppamento Difesa ha inoltre adottato nell'ambito dell'USEs una serie di misure per aumentare l'attrattività del servizio militare, laddove possibile, determinando in tal modo una riduzione del numero di domande di ammissione al servizio civile. Tra queste figurano, tra l'altro, più tempo libero a disposizione, una migliore conciliabilità tra istruzione dei quadri e studio nonché la possibilità di beneficiare di contributi per la formazione.

### *Militari di professione*

Già attualmente nell'ambito dei militari di professione si segnalano numerosi posti vacanti che nei prossimi anni difficilmente potranno essere occupati. Il 1° gennaio 2019 la percentuale era del 9 per cento dei posti da occupare per gli ufficiali di professione e di poco meno del 7 per cento per i sottufficiali di professione. I motivi alla base di questa situazione sono i profili dei requisiti molto specifici, l'istruzione supplementare pluriennale necessaria e i carichi di lavoro decisamente più elevati, a loro volta dovuti alle carenze nelle scuole reclute. Fattori quali la buona situazione economica e i mutamenti di carattere sociale, come ad esempio il desiderio diffuso di lavorare a tempo parziale o di beneficiare delle opportunità del telelavoro, influiscono anch'essi sulla quota di reclutamento dei militari di professione, che non è più sufficiente per garantire stabilmente l'effettivo. Per reclutare un numero maggiore di

candidati idonei, l'Aggruppamento Difesa e l'esercito hanno effettuato massicci investimenti nel marketing, ad esempio partecipando a fiere professionali o ricercando il contatto con potenziali interessati tramite i social media. Gli ufficiali di professione e i sottufficiali di professione vengono anche maggiormente impiegati nel loro ambito fondamentale, ovvero l'assistenza, l'istruzione e la selezione dei quadri di milizia.

### *Personale civile*

Anche per quanto riguarda il personale civile, non sarà verosimilmente possibile occupare tutti i posti vacanti prima che sia ultimata l'attuazione dell'USEs. Le difficoltà riguardano in particolare gli specialisti altamente qualificati (ad es. medici, ingegneri, informatici). Visto che un gran numero di collaboratori civili ha più di 50 anni, praticamente la metà di loro andrà in pensione nei prossimi 10–15 anni. Il DDPS ha adottato diverse misure per contenere la perdita di know-how correlata. Analogamente a quanto avviene per il personale militare, anche per il personale civile si è voluto agire sul fronte del marketing e del processo di reclutamento per riuscire ad occupare i posti vacanti. Per far sì che l'amministrazione militare continui a essere anche in futuro un datore di lavoro interessante, si tengono per quanto possibile in considerazione i mutamenti di carattere sociale menzionati. Le misure adottate iniziano già in parte a sortire effetti; una valutazione conclusiva sarà comunque possibile solo a medio-lungo termine.

### *Ripercussioni sulla fornitura di prestazioni*

Un insufficiente apporto di personale all'esercito ha inevitabilmente effetti negativi sulla sua prontezza e, in caso d'impiego, sulla capacità di resistenza e prestazionale. Ai fini di una mobilitazione viene attribuita particolare importanza alle formazioni della logistica, poiché queste garantiscono la mobilitazione di altre formazioni di milizia e la loro capacità di resistenza. Le lacune nell'apporto di personale alle formazioni di milizia in prontezza elevata avrebbero un influsso negativo diretto sulla capacità di fornire prestazioni entro 24–96 ore. Quale misura, nell'assegnazione di personale alle formazioni viene conferita la priorità alle formazioni logistiche, analogamente alle altre formazioni di milizia in prontezza elevata.

## **4 Altri temi del rapporto**

### **4.1 Finanze**

Per fornire le prestazioni richieste durante gli impieghi, garantire la sua prontezza e rinnovare costantemente i suoi sistemi, l'esercito necessita di sufficienti risorse finanziarie. Con il decreto federale del 7 marzo 2016<sup>17</sup>, le Camere federali hanno stanziato a favore dell'esercito un limite di spesa di 20 miliardi di franchi per gli anni 2017–2020. Il Consiglio federale ha per quanto possibile attuato questa decisione nel Preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze per gli anni 2018–2020, stanziando 19,4 miliardi di franchi a causa delle misure di rispar-

17 FF 2017 2549

mio. Ciononostante le spese annuali dell'esercito con incidenza sul finanziamento aumentano nel periodo 2017–2020 da 4,5 miliardi a 5,1 miliardi, ossia mediamente di 4,85 miliardi all'anno.

Con l'USEs l'Aggruppamento Difesa ha compiuto grandi sforzi per stabilizzare le spese d'esercizio annue a circa tre miliardi di franchi, affinché ogni anno vi siano complessivamente a disposizione circa due miliardi di franchi per investimenti (materiale d'armamento, immobili, equipaggiamento e fabbisogno di rinnovamento, munizioni, progettazione, collaudo e preparazione dell'acquisto), di cui circa un miliardo di franchi per acquisti di materiale d'armamento. Le spese d'esercizio sono da ricondurre al modello d'istruzione dell'esercito: annualmente si svolgono scuole reclute, scuole per i quadri e corsi di ripetizione. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare entrate in servizio hanno diritto all'alloggio, alla sussistenza e al soldo, ma soprattutto devono ricevere una solida istruzione. I risparmi sulle spese d'esercizio si ripercuoterebbero negativamente sulla qualità dell'istruzione e sulla qualità della fornitura di prestazioni negli impieghi. Per questa ragione le misure di risparmio a breve termine possono praticamente essere attuate esclusivamente per quanto riguarda gli investimenti nell'armamento e negli immobili.

Con i crediti d'armamento disponibili, negli scorsi anni l'Aggruppamento Difesa ha potuto creare i presupposti per l'imminente ulteriore sviluppo delle capacità dell'esercito e colmare le numerose lacune in materia d'equipaggiamento. Dal 2025 il fabbisogno di rinnovamento aumenterà, poiché numerosi sistemi principali giungeranno al termine della loro durata di utilizzazione. In passato il Consiglio federale ha più volte fatto notare che con un budget annuale di 5 miliardi di franchi una sostituzione concomitante di tutti questi sistemi non è attuabile. L'8 novembre 2017, nell'ambito del rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo, ha quindi espresso l'intenzione di aumentare gradualmente, di circa l'1,4 per cento annuo in termini reali, il limite di spesa dell'esercito a partire dall'inizio degli anni 2020<sup>18</sup>. Un simile aumento delle risorse finanziarie consentirà, oltre che di acquistare aerei da combattimento e un sistema di difesa terra-aria a lunga gittata, di sviluppare ulteriormente e in modo adeguato le rimanenti capacità, nonché di colmare le lacune in materia d'equipaggiamento. Sarà in tal modo possibile evitare l'insorgere di lacune a livello di capacità che in un secondo tempo dovrebbero essere colmate con oneri elevati.

## 4.2 Sviluppo di cibercapacità

In seguito al ciberattacco sferrato alla RUAG all'inizio del 2016, il DDPS ha intensificato sensibilmente i lavori volti a una maggiore protezione nell'ambito ciber. Nel corso dello stesso anno è stato elaborato un Piano d'azione Cyber Defence, lanciato con l'obiettivo di potenziare e rafforzare i mezzi e le capacità del DDPS nella gestione dei cibersicchi.

<sup>18</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentazione > Comunicati stampa > Rinnovo dei mezzi per la protezione dello spazio aereo: decisioni di principio da parte del Consiglio federale

Il Piano d'azione Cyber Defence, che fa riferimento alla legge militare e alla legge federale del 25 settembre 2015<sup>19</sup> sulle attività informative, stabilisce le modalità con cui il DDPS intende sviluppare e garantire le capacità necessarie nell'ambito della ciberdifesa per attuare tali leggi. Esso si basa sulla Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i ciberrischi (SNPC) ed è armonizzato con i lavori in corso in questo ambito.

Con il Piano d'azione Cyber Defence il DDPS persegue tre obiettivi principali: in primo luogo proteggere le proprie infrastrutture e i propri sistemi TIC e, se necessario, difenderli per garantire in ogni momento la prontezza all'impiego dell'esercito; in secondo luogo far sì che i compiti militari e nell'ambito delle attività informative nel ciberspazio possano essere svolti secondo le pertinenti direttive legali previste nei rispettivi ambiti; in terzo luogo, consentire al DDPS, in caso di ciberattacchi di notevole entità, di supportare i gestori di infrastrutture critiche, se necessario anche con contromisure attive.

Il Piano d'azione Cyber Defence soddisfa anche aspetti importanti della mozione Dittli 17.3507 «Un comando Cyber Defence con cybertruppe per l'esercito svizzero», approvata all'inizio del 2018, che richiede un aumento del personale in seno all'esercito in ambito ciber. Secondo la pianificazione attuale entro il 2020, rispettivamente il 2025, si raggiungeranno gli effettivi di personale auspicati in ambito ciber e richiesti anche dalla mozione Dittli. In concreto ciò significa circa 155 impiegati nel DDPS occupati in ambito ciber, di cui circa 100 unicamente per l'esercito, mentre i militari di milizia in ambito ciber aumenteranno dagli attuali 220 circa a 400–600.

Con l'aumento del personale di milizia si migliorerà la capacità di resistenza dei mezzi operativi dell'esercito in ambito ciber. Nel 2018 si è svolto per la prima volta il nuovo corso di formazione ciber per formare gli specialisti. Il corso dura complessivamente 41 settimane; all'inizio del 2019 è iniziato il secondo corso.

È stata inoltre migliorata l'istruzione in ambito ciber nella formazione di tutte le categorie di collaboratori del DDPS e dei militari di milizia dell'esercito, con l'obiettivo di incrementarne le competenze tecnologiche. Altre misure innovative sono in fase di elaborazione, ad esempio per il reclutamento mirato di giovani talenti in ambito ciber, analogamente a quanto avviene per i piloti e gli esploratori paracadutisti con il programma SPHAIR.

Anche in campo tecnico-scientifico vi sono delle innovazioni, fra cui in particolare il nuovo «CAMPUS cyberdifesa», operativo dall'inizio del 2019. Questa rete di attori del DDPS, dell'industria e delle scuole universitarie ha il compito di monitorare i trend tecnologici in ambito ciber, sviluppare congiuntamente conoscenze e competenze specialistiche e promuovere le nuove leve. Il «CAMPUS cyberdifesa» è aggregato ad armasuisse Scienza e tecnologia a Thun ed è composto di una quindicina di esperti che collaborano strettamente con i Politecnici federali. Questo approccio innovativo consentirà al DDPS di allacciare intensi contatti con l'economia, le scuole universitarie e i gestori di infrastrutture critiche, restare al passo con le inno-

19 RS 121

