

# Promozioni militari

## Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 20 novembre 1997

---

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

All'inizio del 1996 l'opinione pubblica è stata informata dell'affare Nyffenegger. Questo avvenimento, ampiamente commentato nei media, ha provocato vive reazioni fra la popolazione svizzera. Era quindi opportuno stabilire se la carriera militare del colonnello Friedrich Nyffenegger si fosse svolta correttamente o se le condizioni in cui egli aveva potuto raggiungere un grado di alto ufficiale potessero dare adito a critiche. Nello stesso periodo, l'attenzione dell'opinione pubblica è stata attirata da vari altri ufficiali dell'esercito svizzero implicati (per ragioni diverse) in procedure penali civili o militari che mettevano in discussione la loro idoneità al comando.

Visto il numero di casi giunti a conoscenza dell'opinione pubblica in un arco di tempo relativamente breve in seguito alle inchieste effettuate sull'affare Nyffenegger, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha deciso di interessarsi maggiormente alle prassi dell'esercito in materia di promozione, più precisamente per quanto riguarda la promozione degli alti graduati. Le Commissioni della gestione dei due Consigli hanno affidato un mandato in questo senso alle loro Sezioni Autorità e Risorse.

## 2 Inchieste

Nel corso delle sedute del 3 maggio, del 14 e 30 agosto 1996 e del 18 febbraio 1997, la CdG-CN (Sezioni Autorità/Risorse) ha sentito vari rappresentanti del DMF a proposito delle promozioni nell'esercito. La Commissione ha studiato questo problema anche nel corso delle proprie sedute del 26 giugno 1996 e del 3 e 4 luglio 1997. Il DMF ha fornito alla Commissione, su richiesta di quest'ultima, vari documenti scritti accompagnati dalle relative basi legali. La CdG-CN si è procurata in particolare una serie di incarti personali di quadri dell'esercito, fra cui gli incarti del colonnello Nyffenegger e degli ufficiali oggetto all'epoca di una procedura penale. La Commissione ha infine preso conoscenza del rapporto redatto da René Bacher nell'agosto 1996 su mandato del consigliere federale Adolf Ogi, capo del DMF, e relativo all'inchiesta amministrativa riguardante l'affare Nyffenegger e altri casi analoghi. Questo rapporto si occupa fra l'altro anche delle promozioni militari.

## 3 Delimitazione del tema

Per potersi fare un'opinione fondata sulla situazione delle promozioni nell'esercito, la Commissione ha dovuto informarsi in modo particolareggiato sulle strutture dell'esercito e sulle procedure di promozione, il cui svolgimento può sembrare poco trasparente ai non iniziati. Inoltre, in seguito all'attuazione di Esercito 95 e alla riorganizzazione del DMF, anche nel settore delle promozioni sono state introdotte o almeno previste varie innovazioni. È apparso anche necessario chiarire in che misura le lacune denunciate fossero dovute a prassi oggi non più in uso e in che misura sussistano ancora attualmente carenze che i cambiamenti intervenuti in seno al DMF non sono ancora stati in grado di eliminare.

Per potersi familiarizzare con il settore delle promozioni militari, la Commissione è stata costretta ad analizzare vari incarti del personale. Non si trattava, per la CdG-CN, di formulare critiche in merito a singoli casi o di controllare e valutare separatamente le promozioni di talune persone, dato che questo lavoro era già stato in parte svolto nel corso dell'inchiesta amministrativa Bacher. Lo studio degli incarti da parte della CdG aveva piuttosto lo scopo di conoscere i processi e le strutture essenziali alla base delle promozioni, per trarne conclusioni valide anche in futuro. Per facilitare la comprensione dei fatti, il presente rapporto cita alcuni esempi tratti dai casi studiati, rispettando tuttavia l'anonimato delle persone interessate. Il lavoro intrapreso dalla CdG-CN aveva innanzitutto lo scopo di esaminare le promozioni militari quale sistema e di rilevarne, all'occorrenza, i punti deboli.

## **4            Funzionamento delle promozioni nell'esercito svizzero**

### **41           Procedura di promozione e basi legali**

La base legale delle promozioni militari è costituita dalla legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare, LM; RS 510.10) e dall'ordinanza del 24 agosto 1994 sulle promozioni e mutazioni nell'esercito (OPME; RS 512.51). Le promozioni e le nomine sono di regola effettuate sulla base di due criteri: da un lato l'esercito deve dimostrare un *fabbisogno* in materia, dall'altro, l'aspirante dev'essere *idoneo* a occupare il grado previsto oppure la funzione da assumere (art. 103 cpv. 1 LM). La competenza per le promozioni e le nomine è duplice: in effetti, oltre al DMF, anche i Cantoni sono autorizzati a prendere simili decisioni e possono dunque promuovere e nominare i comandanti e gli ufficiali delle loro truppe (art. 103 cpv. 2 LM).

La procedura per le promozioni e le nomine è disciplinata dettagliatamente nell'OPME. La *proposta* rappresenta il punto di partenza e dunque la base essenziale di una promozione. Pertanto, se una persona è prescelta per una promozione, deve ottenere una proposta (di regola all'interno del servizio). A sua volta una proposta può essere data solo se è dimostrato il fabbisogno e se l'aspirante è idoneo (art. 10 OPME). La competenza per assegnare le proposte varia di caso in caso: dipende dal grado previsto, dal genere di servizio ed eventualmente dall'incorporazione dell'aspirante (art. 12, 13 e appendice 1a OPME). Il punto comune tra le istanze che fanno le proposte (che per principio appartengono alla truppa) è costituito dal fatto di occupare il rango gerarchico situato direttamente al di sopra dell'aspirante. L'amministrazione, che non può svolgere alcuna influenza sull'oggetto di una proposta, deve accontentarsi di verificare che le condizioni, dal punto di vista formale, siano soddisfatte.

Le proposte sono date sulla base delle qualificazioni degli aspiranti. Una qualificazione è l'apprezzamento militare del modo in cui chi presta servizio svolge la propria funzione (art. 3 cpv. 1 OPME). Essa deve informare sulla personalità, le prestazioni e le capacità di una persona e, nel caso in cui sia prevista una promozione, sulla sua idoneità a occupare un grado superiore. Nelle scuole, tutte le persone sono per principio qualificate mentre, nei corsi, le qualificazioni riguardano soltanto i quadri.

La proposta, una volta trasmessa, dev'essere approvata o annullata – nel caso in cui qualcosa si opponga alla promozione (art. 14, 16, 34 e appendice 1a OPME) – da una determinata istanza (che varia nuovamente secondo i casi). Le persone che ap-

provano e firmano le promozioni assumono in definitiva la responsabilità della fondatezza della proposta. Si tratta di superiori gerarchici degli autori della proposta. Esempio: un primo tenente vuole diventare capitano. È qualificato durante i corsi dal comandante di compagnia, che è contemporaneamente l'autore della proposta, la quale dovrà essere, secondo i casi, approvata o annullata dal comandante di battaglione.

Prima della vera e propria promozione dev'essere fornito un certificato di idoneità a conferma che l'aspirante adempie tutte le condizioni richieste. Questo certificato è rilasciato da un'istanza superiore, definita in funzione del grado previsto, del genere di servizio e di altri criteri (art. 23, 33, 43 e appendice 1a OPME). Il certificato di idoneità è rilasciato sulla base delle qualificazioni ottenute nei servizi d'istruzione seguiti dall'aspirante allo scopo di accedere al nuovo grado.

Nessuno può far valere pretese riguardo a una promozione: *Non esiste alcun diritto alla promozione* (art. 22 cpv. 1 OPME). L'ordinanza menziona a più riprese che una promozione («di regola») è ammissibile soltanto se il *fabbisogno* è dimostrato e se la persona da promuovere ha le *attitudini* richieste e adempie le *condizioni particolari* richieste. Dal 1° gennaio 1997, l'ordinanza richiede peraltro espressamente che l'aspirante *goda di buona reputazione e, come persona, soddisfi le esigenze* del comando o della funzione (art. 22 cpv. 1<sup>bis</sup> lett. c OPME).

Le promozioni al grado di appuntato e di sottufficiale sono effettuate dalle istanze che sono responsabili anche per il rilascio del certificato d'idoneità. Le promozioni ai gradi di aiutante sottufficiale e di aiutante di stato maggiore sottostanno a un disciplinamento particolare (art. 35 OPME). La competenza per la promozione degli ufficiali dipende infine dal grado previsto (art. 45 e appendice 1a OPME).

Una promozione o una nomina contraria al diritto può essere dichiarata nulla dal DMF o dal Consiglio federale (art. 103 cpv. 4 LM; art. 31 OPME). L'esonero dal comando o da una funzione è inoltre possibile se le prestazioni di una persona non sono sufficienti per l'adempimento del suo compito (art. 66 segg. OPME). Una procedura di esonero può provocare l'esclusione dal servizio militare; ogni anno fra 150 e 200 membri dell'esercito (per la maggior parte soldati) sono esclusi; in questa cifra non sono comprese le esclusioni per ragioni mediche.

## 42 Promozioni militari dei membri del Corpo degli istruttori

Gli istruttori sono incorporati nell'esercito come personale di formazione. Contemporaneamente prestano servizio nelle truppe di milizia come membri dell'esercito. Sia nella loro funzione di insegnanti militari, sia nello svolgimento del loro servizio, gli istruttori occupano il grado acquisito nell'esercito di milizia. Di conseguenza, per le promozioni militari e dunque per accedere a un grado superiore, i membri del Corpo degli istruttori devono soddisfare le stesse condizioni delle altre persone di pari grado (art. 21 cpv. 1 OPME). Il personale d'istruzione beneficia tuttavia di facilitazioni in quanto è dispensato da alcuni corsi d'istruzione. Di regola, giuridicamente, è la truppa (con alcune eccezioni) a decidere in merito al passaggio di un istruttore a un grado superiore.

Fino all'introduzione di Esercito 95, la promozione di un istruttore, dal punto di vista del diritto dei funzionari, dipendeva dallo svolgimento della sua carriera nell'esercito di milizia. Di conseguenza, all'interno del Corpo degli istruttori, un istruttore poteva essere impiegato per taluni compiti soltanto a condizione di portare

un certo grado nell'esercito. Inversamente, l'accesso di un istruttore a un determinato grado gli dava diritto a promozioni nell'ambito del Corpo degli istruttori. Ne derivava una stretta interdipendenza tra la carriera militare nell'esercito e la carriera professionale nel servizio d'istruzione. L'introduzione di Esercito 95 ha permesso, in gran parte, di porre fine a questa situazione e di separare le due carriere.

Secondo l'articolo 9 capoverso 3 dell'ordinanza del 21 novembre 1990 concernente il Corpo degli istruttori (OI; RS 512.41), le promozioni a ufficiale di milizia *devono essere coordinate con la carriera professionale dell'istruttore*. Secondo le informazioni fornite da rappresentanti del DMF, la promozione di un istruttore dal punto di vista del diritto dei funzionari non avviene più in funzione del grado militare bensì sulla base della funzione svolta, mentre il grado militare non entra più in linea di conto quale criterio di promozione. La summenzionata prescrizione dell'OI dev'essere pertanto interpretata solo come un elemento fra altri nell'ambito del piano di carriera di un istruttore; essa non costituisce la base per la promozione militare di un istruttore.

Nella prassi, occorre determinare in che misura la carriera militare di un istruttore possa essere valutata indipendentemente dalla sua carriera professionale, dato che, in seno all'esercito, non è mai stato previsto o pianificato che il grado militare acquisito durante il servizio di milizia non incida in alcun modo nello svolgimento delle attività professionali degli istruttori. Fintanto che il personale d'istruzione non rinuncerà ai gradi, ci si può chiedere se le promozioni militari possano essere separate de facto (come attualmente è il caso *de iure*) dalla professione di istruttore.

Una mancata promozione nell'esercito può, secondo i casi, dimostrare che un istruttore non è idoneo alle esigenze del servizio d'istruzione (o perlomeno di una posizione superiore). In effetti, se un istruttore rimane capitano nell'esercito e non può essere promosso dal punto di vista militare, questo non ha alcuna incidenza su una promozione in base al diritto dei funzionari. Questa situazione può invece precludergli alcune possibilità nell'ambito del servizio d'istruzione. La mancata promozione non contribuirà certamente a favorire la carriera professionale dell'interessato. Il fatto che la mancata promozione del personale d'istruzione costituisca un indizio anche per la carriera professionale dell'interessato è in parte apprezzato anche da rappresentanti del DMF. Effettivamente, chi non fornisce prestazioni sufficienti e non riceve proposte di promozione militare viene probabilmente ostacolato nell'avanzamento professionale e indotto ad abbandonare il servizio d'istruzione, ciò che permette di scartare gli istruttori incompetenti. Questa situazione può indubbiamente presentare vantaggi, ma si può temere che la promozione militare di un istruttore possa essere appoggiata per prevenire conseguenze negative sulla sua carriera professionale, anche se tale promozione non influirebbe in nessun modo sulla sua promozione dal punto di vista del diritto dei funzionari. In definitiva, soltanto fra qualche tempo sarà possibile determinare se la separazione dal punto di vista teorico fra le due carriere, quella militare e quella di funzionario, consentirà di ridurre la pressione a favore della promozione degli istruttori.

### **43 Promozione di persone in situazione particolare**

Per quanto riguarda una promozione militare, l'OPME considera quattro categorie di persone in situazione particolare:

- persone contro cui è in corso una procedura penale,
- persone contro cui sono in corso procedure d'esecuzione o di fallimento,
- persone la cui situazione personale non è ordinata,

– persone condannate per un crimine o un delitto a una pena privativa della libertà.

Le persone contro cui è in corso *una procedura penale* non possono essere promosse durante questo periodo; esse sono autorizzate a compiere un servizio di istruzione per un grado superiore soltanto con l'approvazione dello Stato maggiore generale. La promozione *può* (non è obbligatorio) aver luogo retroattivamente alla data prevista inizialmente se la procedura penale è sospesa (ossia senza dare esito) oppure se la persona interessata è assolta o è condannata soltanto a una multa o all'arresto repressivo (art. 26 cpv. 1 e 2 OPME).

Se una persona è coinvolta in una procedura di esecuzione o di fallimento o se la sua situazione personale non è ordinata, può essere promossa soltanto con l'approvazione dello Stato maggiore generale, a condizione tuttavia che quest'ultimo sia stato informato (art. 26 cpv. 3 e 4 OPME).

Se una persona è condannata per un crimine o un delitto a una pena privativa della libertà, di regola una promozione (o l'ammissione al servizio d'istruzione per un grado superiore) non è più autorizzata. Se è pronunciata una pena con sospensione condizionale, occorre attendere la scadenza del periodo di prova. In caso di condanna senza sospensione condizionale o di esecuzione di una misura di sicurezza, l'interessato non può essere promosso prima che la pena sia stata cancellata dal casellario giudiziale (art. 27 cpv. 1 OPME). Secondo il comportamento del condannato, lo Stato maggiore generale può prorogare o ridurre la durata del differimento. Anche in caso di condanna a una multa o all'arresto in seguito a un'infrazione, il condannato non è provvisoriamente escluso da una promozione o da un servizio d'istruzione. L'esclusione riguarda soltanto le persone condannate in seguito a un crimine o a un delitto.

## **5 Puntii critici**

### **51 Efficacia del sistema di promozioni militari**

L'affare Nyffenegger e altri casi venuti ultimamente alla luce suscitano l'interrogativo relativo a un'eventuale modifica radicale del sistema di promozione dell'esercito svizzero in modo che si possano evitare in futuro errori nella nomina dei quadri.

Il sistema di promozione è basato essenzialmente sulla qualificazione degli aspiranti da parte dei loro superiori gerarchici che hanno potuto osservare il loro comportamento durante un periodo determinato nel corso dello svolgimento di un servizio. Spetta sempre ai superiori gerarchici proporre gli aspiranti a un'istruzione complementare e a una promozione, mentre la decisione finale incombe a istanze situate a un livello gerarchicamente superiore.

Questo sistema di qualificazioni e promozioni non è fondamentalmente rimesso in discussione dai rappresentanti del DMF sentiti dalla Commissione. Il DMF ha preso diverse iniziative per sviluppare e affinare il sistema. Nell'ambito di Esercito 95 si cerca di aumentare la qualità dei quadri mediante una migliore qualificazione; le esigenze poste agli aspiranti sono diventate più elevate. In seno al DMF si è convinti che l'attuale sistema di promozione possa, di regola, garantire la giusta scelta dei quadri.

La CdG-CN non rimette sicuramente in discussione il sistema di promozioni dell'esercito; constata tuttavia l'esistenza, in passato, di disfunzioni dovute sia al

sistema sia a errori commessi da singoli responsabili. La Commissione parte quindi dal principio che anche in futuro potranno aver luogo casi di promozioni ingiustificate e dunque errate. Un confronto con altri settori (innanzitutto privati), all'interno dei quali delle persone sono qualificate, nominate e promosse, dimostra in definitiva che nessun sistema è completamente esente da simili carenze. Dato che il fattore umano interviene da entrambe le parti in ogni qualificazione, non si può pretendere di rispettare un'assoluta obiettività. Anche un buon sistema di qualificazione può difficilmente evitare influssi soggettivi. Inoltre, non bisogna dimenticare che la personalità può evolvere nel corso del tempo e la carriera di ufficiale si protrae frequentemente per alcuni decenni.

Infine, ogni decisione concernente una qualificazione o una promozione comporta un certo rischio. Accanto ai fattori summenzionati di soggettività e di potenziale evoluzione di una personalità, dobbiamo constatare che le persone incaricate della qualificazione non sempre hanno la capacità innata (o acquisita nel corso di una formazione) di adempiere adeguatamente questo compito. I superiori gerarchici, inoltre, possono rendersi conto del comportamento dell'aspirante a una qualificazione soltanto per alcune settimane all'anno. Questa situazione è ancora aggravata dal fatto che, nel servizio di milizia, le persone interessate non hanno la possibilità di effettuare ricerche supplementari su di un aspirante. Infine, in caso di promozione, nessuno può prevedere se la persona promossa si dimostrerà all'altezza del suo compito nella nuova funzione.

Riassumendo, la CdG-CN ammette che il sistema di promozioni militari attualmente in vigore è generalmente efficace, anche tenendo conto dei limiti del sistema dovuti all'organizzazione tipica dell'esercito di milizia. Occorre tuttavia che i criteri esistenti alla base delle promozioni (fabbisogno, idoneità, personalità) siano applicati in modo coerente. In effetti, un incarto nel quale una persona è stata per anni valutata in modo positivo e addirittura molto positivo può sollevare dubbi riguardo alla sua utilità e alla sua credibilità se, in seguito, quando eventuali mancanze di questa persona cominciano a trapelare, si scopre che tutti erano al corrente da tempo delle debolezze in questione.

Un'altra condizione altrettanto importante per un buon svolgimento delle promozioni imporrebbe di premunirsi contro qualsiasi tentativo di influenzare le decisioni in materia (a questo proposito, vedi sotto n. 5.6). Un esercito di milizia, all'interno del quale gli interessi militari, economici e sociali sono strettamente legati, può essere piuttosto vulnerabile a questo genere d'inconvenienti. Proprio per tale motivo occorre prestare la necessaria attenzione al problema.

Il buon funzionamento di un sistema di qualificazione e di promozione richiede innanzitutto una formazione seria nel settore della qualificazione, una sorveglianza permanente e un'adeguata supervisione di tutti i quadri interessati. L'esercito svizzero, in cui diverse migliaia di ufficiali sono promossi ogni anno, sembra fortemente sollecitato in questo settore; tale situazione non dispensa comunque le istanze competenti dall'introdurre eventuali miglioramenti nei sistemi summenzionati.

Occorrerebbe esaminare e introdurre nuove formule, in particolare più innovative, nel settore delle qualificazioni e delle promozioni. Ad esempio, qualificazioni effettuate da subordinati nel senso di una valutazione potrebbero fornire indicazioni preziose sulle attitudini di un aspirante. Modelli di questo genere, in quanto permettano di rafforzare la qualità dei quadri nell'esercito, dovrebbero poter essere introdotti e applicati all'occorrenza nonostante le resistenze.

La Commissione è cosciente del fatto che anche un sistema di promozione efficace non è mai senza difetti. La qualità di un simile sistema è dimostrata in definitiva dalla possibilità di correggere a posteriori qualificazioni e promozioni errate. Di conseguenza occorre esigere, da parte dell'esercito e del DMF, una dimostrazione di coraggio e di coerenza in tutti i settori in cui i quadri non soddisfano o non soddisfano più taluni criteri, innanzitutto quelli dell'*idoneità* e della *personalità*, ma anche quello del *fabbisogno*, al fine di prendere con la massima urgenza le misure in grado di rimediare a questa situazione.

## **52      Promozione di persone passibili di pene o criticabili per altri motivi**

Se una persona è passibile di pene (civili o militari) può, di regola non essere promossa per un certo tempo (fino alla scadenza del periodo di prova o fino alla cancellazione della pena dal casellario giudiziale) e non essere autorizzata a svolgere il servizio d'istruzione per un grado superiore, purché si tratti di un crimine o di un delitto. Un'eventuale condanna è considerata un criterio determinante in materia. In effetti, qualsiasi persona passibile di pene si situa (almeno al momento dei fatti) al di fuori delle norme tollerate dalla società, ciò che rimette in discussione le sue attitudini a occupare una posizione di quadro (superiore) nell'esercito. L'esercito in quanto istituzione centrale dello Stato e dunque della società svizzera, non può permettersi di nominare quadri la cui integrità non sia assicurata.

La valutazione dell'integrità di una persona in funzione di criteri di diritto penale avviene secondo principi menzionati in una legge e può pertanto avvalersi di una certa legittimazione sociale o democratica. L'integrità di una persona può tuttavia essere determinata anche sulla base di altri valori che non siano le norme penali. Anche la violazione di principi morali o etici, non definiti da una legge, può mettere in causa l'integrità di una persona. È tuttavia estremamente delicato prendere in considerazione simili criteri nella valutazione delle attitudini di una persona a occupare una funzione di quadro. Da un lato, le possibilità di ottenere le necessarie informazioni sono molto limitate e aleatorie, dall'altro, l'applicazione di un simile criterio comporta un forte rischio di arbitrarietà.

Per principio, la valutazione di persone sulla base delle loro idee, non trova posto nell'esercito. Questo può essere valido finché basi legali esplicite (come la norma penale sul razzismo) non condannano una certa attitudine. Se ciò è il caso, gli eventuali trasgressori rimettono essi stessi in causa la loro idoneità quali quadri dell'esercito (o addirittura quali membri dello stesso). Tuttavia, in assenza di una norma di questo genere, le opinioni di una persona non devono influire su una promozione purché l'aspirante sia idoneo, abbia le doti necessarie per assumere la posizione cui ambisce e le sue opinioni non si ripercuotano sulla sua personalità in modo tale da far escludere l'assegnazione del grado previsto. Non bisognerebbe tornare ai tempi in cui svolgere un'attività in taluni ambienti politici poteva compromettere una carriera nell'esercito. La Commissione ritiene tuttavia che nei casi gravi, occorrerebbe prendere in considerazione, per escludere una promozione, non soltanto gli atti rilevanti dal punto di vista del diritto penale ma anche altri avvenimenti o comportamenti.

Occorre pure rilevare che il presente rapporto si occupa unicamente delle promozioni militari. Non si pronuncia in merito a un eventuale cambiamento di assegnazione dei militari di carriera le cui prestazioni non soddisfano più le condizioni richieste.

Pratiche di questo genere – se casi analoghi sono effettivamente avvenuti – sono, secondo la CdG-CN, assolutamente inaccettabili. Comunque, la crescente separazione tra le carriere del funzionariato e della gerarchia militare dei membri del Corpo degli istruttori dovrebbe contribuire in futuro a limitare queste tensioni.

Secondo le informazioni fornite dai rappresentanti del DMF che sono stati sentiti, la verifica riguardante eventuali condanne anteriori o procedure penali in corso delle persone prescelte per una promozione costituisce un problema, dato che possono passare diversi mesi tra una sentenza e la sua comunicazione all'Ufficio centrale di polizia dell'Ufficio federale di polizia. I rappresentanti del DMF hanno anche criticato le reticenze degli uffici competenti nel fornire informazioni al dipartimento. Per quanto riguarda questo punto, occorre sottolineare che l'esistenza di una base legale in materia autorizza il DMF a informarsi su eventuali precedenti di aspiranti dal punto di vista del diritto penale (art. 103 cpv. 3 LM). Spetta al DMF far valere i propri diritti in materia. Quest'ultimo spera di poter ottenere informazioni più rapide e di migliore qualità sulle infrazioni (represe spesso a livello cantonale) mediante il casellario giudiziale centrale e automatizzato Vostra, che tuttavia entrerà in funzione soltanto verso la fine del 1998. Per quanto riguarda un'inchiesta presso gli uffici cantonali per rilevare eventuali infrazioni commesse da aspiranti, secondo il DMF ciò non è realizzabile dati gli sforzi richiesti dal considerevole numero di promozioni effettuate. La Commissione giunge dunque alla conclusione che, attualmente, la verifica degli aspiranti per quanto riguarda le procedure penali in corso o le condanne rilevanti non può essere garantita in ogni caso e vi potrebbero pertanto essere lacune nell'applicazione degli articoli 26 e 27 OPME.

La rilevazione di altri dati per il registro delle persone pone pure alcuni problemi. Secondo le informazioni fornite dai rappresentanti del DMF, il dipartimento non intende costituire nuovi schedari procurandosi un altro tipo di dati. Il controllo di sicurezza degli aspiranti rappresenta tuttavia un problema per l'esercito date le lacune presenti nei dati disponibili. La CdG-CN è d'accordo con il DMF sul fatto che non si debba costituire un altro archivio o un'altra raccolta di dati se non sussiste un bisogno dimostrato e urgente. La Commissione approva il principio, sostenuto dai responsabili del dipartimento, secondo cui il DMF preferirebbe rischiare una promozione errata piuttosto che realizzare (probabilmente con oneri considerevoli) ampie reti d'informazioni e raccolte di dati sui membri dell'esercito di cui si prevede la promozione. Tuttavia, la rinuncia a un archivio di dati non esclude che in futuro gli incarti del personale debbano essere più consistenti e contenere tutti i dati necessari. Secondo la CdG-CN, occorre esigere innanzitutto che le promozioni effettuate a torto siano corrette non appena il DMF ne viene a conoscenza. È segnatamente necessario rivedere le promozioni avvenute proprio in seguito a fatti tenuti segreti dalle persone interessate. In effetti, se la persona promossa può temere l'annullamento della sua promozione, sarà maggiormente disposta a dar prova di trasparenza nei confronti dei superiori.

In passato sono stati segnalati diversi casi di persone promosse benché fossero passibili di pene. L'OPME non esige certamente che una condanna precluda qualsiasi promozione per una durata illimitata. Tuttavia, se la persona interessata è condannata con la condizionale a una pena privativa di libertà, una promozione può essere assegnata soltanto alla scadenza del periodo di prova. In caso di condanna senza condizionale o di misura di sicurezza, la pena deve dapprima essere cancellata dal casellario giudiziale.

La CdG-CN approva il fatto che una condanna non escluda per sempre una promozione. In effetti, di regola, si deve accordare una seconda possibilità a una persona che ha commesso uno sbaglio, tanto più se l'errore in questione non dovrebbe ripercuotersi necessariamente a lungo termine sulla sua idoneità quale quadro. A volte, però, una persona adotta un comportamento che esclude in generale qualsiasi impiego o in modo definitivo l'accesso futuro a un grado superiore o, perlomeno, per un periodo di tempo più lungo di quello previsto dalla legge. In effetti, i quadri militari devono fungere da modello sia nell'esercito sia nella vita civile. Se, in casi estremi, una persona non soddisfa più queste esigenze, occorre trarne le conseguenze ed escludere qualsiasi promozione (o differirla a lungo termine). Le basi legali per l'applicazione di tali misure esistono già e la responsabilità di una decisione in questo senso incombe allo Stato maggiore generale (art. 27 cpv. 2 OPME).

Una sospensione definitiva o a lungo termine di una promozione giova alla qualità e alla reputazione dell'esercito. Questo punto di vista è pure difendibile nei confronti degli interessati. In effetti, chi non può proseguire nella carriera militare subisce un insuccesso personale, che a volte può colpire duramente, ma una situazione di questo genere non ostacola né la sua evoluzione né altri progetti di vita.

Nella selezione dei quadri, l'esercito non deve in alcun modo tener conto dello status sociale o della carriera professionale degli interessati. È infatti inammissibile procedere a una promozione controversa allo scopo di facilitare l'avanzamento professionale della persona promossa. I soli criteri determinanti in materia devono essere i bisogni dell'esercito e l'idoneità e la personalità della persona interessata. La CdG-CN è cosciente della difficoltà di applicare questo principio in un esercito di milizia a causa dei forti legami esistenti fra il settore militare e gli ambienti sociali ed economici; tuttavia occorre dare la priorità assoluta a questo principio.

In questo contesto, occorre accennare alla responsabilità nelle procedure di promozione: la responsabilità della qualità dei quadri dell'esercito è assunta da tutti coloro che (nell'ambito delle loro possibilità) propongono aspiranti, approvano tali proposte, stilano certificati di idoneità e procedono infine alle promozioni. In altri termini, tutte le persone implicate in questo processo sono tenute a intervenire nel caso di una promozione di cui non possono assumere la responsabilità. Se invece approvano una promozione in malafede, in mancanza segnatamente dei precedenti penali ma anche delle informazioni relative all'idoneità e alla personalità dell'aspirante, esse agiscono contro il loro dovere e assumono parzialmente la responsabilità di una promozione errata.

## **53 Lacune e miglioramento delle basi legali**

I rappresentanti del DMF sentiti hanno dichiarato che le basi legali erano sufficienti nel settore delle promozioni e che non occorre emanare altre prescrizioni in materia. Hanno peraltro sottolineato che l'OPME, in vigore dal 1° gennaio 1995, doveva essere in parte migliorata al fine di evitare casi simili a quelli occorsi recentemente.

Diverse disposizioni rivedute dell'OPME sono già entrate in vigore il 1° gennaio 1997. Il nuovo tenore dell'articolo 22 OPME rappresenta il cardine di queste modifiche. Il nuovo capoverso 1 iscrive definitivamente nella legge un principio già applicato in precedenza: non esiste alcun diritto alla promozione. L'elenco dei criteri per una promozione è stato esteso, in quanto l'interessato deve godere di buona reputazione e soddisfare le esigenze del comando o della funzione (cpv. 1<sup>bis</sup> lett. c). La

procedura di differimento delle promozioni è disciplinata più dettagliatamente nell'articolo 26 e l'articolo 27 è stato rielaborato (promozione dopo una condanna).

Riassumendo, occorre osservare che le basi legali per i sistemi e le procedure di promozione sono sufficienti e permettono di conseguenza uno svolgimento corretto delle promozioni (segnatamente dopo la revisione dell'OPME del 1° gennaio 1997). In seguito, se le prescrizioni raggiungono lo scopo dipende essenzialmente da un'esecuzione coerente della procedura e in particolare dall'applicazione dei criteri di promozione da parte delle istanze responsabili dell'esercito e del DMF.

## **54 Incarti del personale**

Per le sue inchieste la CdG-CN si è procurata una serie d'incarti del personale di ufficiali dell'esercito. L'analisi della documentazione messa a disposizione dal DMF permette di concludere che i documenti e le informazioni contenute negli incarti sembrano piuttosto seguire un ordine casuale che non una precisa sistematica e hanno, di regola, soltanto un limitato valore documentario. È quindi difficile rendersi conto come possa avvenire il controllo di una promozione sulla base di simili incarti. In generale, le promozioni devono essere verificate unicamente da un punto di vista formale sulla sola base delle informazioni contenute negli incarti. La qualità degli incarti osservati dimostra tuttavia che un esame sul piano materiale delle promozioni nell'esercito è impossibile su ampia scala. Questa conclusione relativizza dunque le dichiarazioni del capo del DMF secondo cui, in seguito alla rivelazione dell'affare Nyffenegger, ad alto livello si svolgerebbero ormai controlli intensivi delle promozioni.

Anche se gli incarti del personale rappresentano soltanto un elemento d'importanza limitata nelle promozioni, la Commissione ha osservato talune irregolarità nella loro gestione. La CdG-CN ha ad esempio chiesto di poter consultare l'incarto del colonnello Nyffenegger. René Bacher, incaricato dell'inchiesta all'interno del DMF, aveva fatto lo stesso, come rivela il suo rapporto. Confrontando i documenti della CdG-CN con le informazioni tratte dai documenti consultati da Bacher, si può osservare che alla CdG-CN non sono stati forniti gli stessi incarti che erano stati messi a disposizione di Bacher.

Dopo aver sentito i rappresentanti del DMF in merito alla gestione degli incarti, la Commissione ne ha concluso che, apparentemente, al DMF esistono varie pratiche per una sola persona. I documenti del personale si trovano sia nella truppa, sia nelle Grandi unità (corpi d'armata, divisioni e brigate), sia nell'amministrazione (sottogruppo personale dell'esercito), e ancora nelle Forze terrestri per gli istruttori. Quanto a sapere se gli incarti sono o saranno completati gli uni a partire dagli altri, secondo le osservazioni effettuate dalla CdG-CN si può piuttosto rispondere negativamente. Inoltre, sulla base delle informazioni fornite dai rappresentanti del DMF, si può desumere che non vi sono regole chiare per definire quali informazioni possono essere conservate o distrutte nelle truppe. Lo stesso DMF ha riconosciuto l'esistenza di differenze considerevoli nel contenuto dei vari incarti. Le informazioni complete su un quadro dell'esercito devono pertanto essere cercate in diversi servizi (fra tre e quattro).

Il DMF ha evidentemente riconosciuto l'esistenza del problema e prevede di centralizzare i vari incarti del personale. La CdG-CN si compiace di questa iniziativa. Lo scopo non è certamente di aumentare la massa di carta bensì, partendo dagli incarti

del personale esistenti, di garantirne l'utilità gestendoli in modo centralizzato e completo. Occorre peraltro esaminarne il valore indicativo, eliminando le informazioni inutili e completando i dati mancanti.

## **55 Membri del Corpo degli istruttori**

La questione della promozione dei membri del Corpo degli istruttori è già stata esaminata nel numero 42. Le difficoltà rilevate in questo settore possono verosimilmente essere risolte o perlomeno attenuate grazie alla separazione, già avvenuta, tra la carriera militare e quella di funzionario. In questo contesto rinviamo alle conclusioni del rapporto finale della CdG-CN sul Corpo degli istruttori e al rapporto di René Bacher relativo all'inchiesta amministrativa effettuata in seno al DMF. La CdG si rallegra delle misure decise dal DMF e spera che saranno attuate in modo sistematico. Nell'ambito della ristrutturazione dell'esercito, occorrerà inoltre prevedere alternative all'attuale modello del Corpo degli istruttori che, per quanto riguarda i gradi, rimane dipendente dall'esercito di milizia. Il rapporto finale della CdG-CN relativo al Corpo degli istruttori si esprimerà nella primavera 1998 più dettagliatamente a questo proposito.

## **56 Tentativi di influenzare le promozioni da parte dei Cantoni e di altre cerchie**

Se terzi cercano di esercitare un'influenza sulla promozioni militari – nel corso di procedure di promozione che si svolgono correttamente – ciò non giova per principio alla qualità dei quadri dell'esercito. Effettivamente, sia in passato sia tuttora varie cerchie tentano di influenzare promozioni e nomine. Di regola, occorre distinguere fra due tipi di influenza. Da un lato, si tratta dei Cantoni, che esprimono i loro desideri segnatamente nel caso dell'occupazione di un comando. Dall'altro, i tentativi di influenzare le promozioni avvengono a favore di una sola persona sulla base della sua situazione personale o di relazioni. Questo genere di prassi s'incontra a tutti i livelli. Si tratta di una realtà indiscutibile, come ha potuto constatare la CdG-CN nel corso delle sue inchieste. I rappresentanti del DMF sentiti e il rapporto di René Bacher confermano questo fatto.

Finché si tratta di ottenere una rappresentazione regionale equilibrata dei quadri militari nei posti chiave, la Commissione dimostra una certa comprensione per i tentativi dei Cantoni d'influire sull'assegnazione di importanti posti di comando. Tener conto dell'origine di un alto graduato può corrispondere alle necessità del federalismo per motivi psicologici e per considerazioni di politica regionale. Tuttavia, partendo dal principio che soltanto persone capaci e con una forte personalità dovrebbero poter accedere a importanti funzioni di comando, un intervento dei Cantoni in materia non rischia di mettere in pericolo la qualità dei quadri dell'esercito. Non devono invece essere tollerati i tentativi di governi cantonali di influire sulle promozioni di singole persone protette, soprattutto nei casi in cui la qualità della persona da nominare o da promuovere è controversa.

La CdG-CN ritiene particolarmente preoccupanti i casi di aspiranti inadatti promossi nonostante le osservazioni dei loro superiori gerarchici e qualificazioni lacunose, grazie all'influenza di singoli o di gruppi d'interesse. Il DMF riconosce l'esistenza di interventi a favore di aspiranti con attitudini di per sé insufficienti. La CdG-CN è

consapevole che in un esercito di milizia può essere grande la tentazione di svolgere un'influenza sulle carriere di persone vicine tramite relazioni personali. Tuttavia per le promozioni, come più volte ripetuto e come specificato dalle basi legali, i soli elementi da prendere in considerazione sono il fabbisogno dell'esercito, l'idoneità e le capacità della persona in questione e in nessun caso il fatto che conoscenti o parenti di un aspirante occupino posizioni influenti. Le promozioni di persone inadatte effettuate sulla base di interventi illeciti sono promozioni errate, contrarie al diritto e occorre di conseguenza correggerle.

## **6 Conclusioni**

- 61 Il sistema di promozioni dell'esercito svizzero è per principio adeguato ed efficace. La CdG esprime tuttavia alcune riserve sul fatto che anche il Corpo degli istruttori sia coinvolto nello stesso sistema di promozioni (cfr. il rapporto finale separato riguardante il Corpo degli istruttori). Come per tutte le questioni riguardanti il personale, anche il settore delle promozioni non è immune da valutazioni soggettive. Inoltre, il sistema non può prevedere gli sviluppi personali e caratteriali delle persone che vi appartengono. Per questo motivo il settore delle promozioni dell'esercito non è immune da decisioni errate, quasi impossibili da evitare dato che sono inerenti a ogni sistema di gestione del personale. Alla luce di questa ammissione, l'annuncio del capo del dipartimento di volere valutare personalmente in futuro le promozioni per i gradi di generale suscita attese eccessive.
- 62 I requisiti nei confronti dei quadri dell'esercito devono mantenersi elevati. In caso di errori nelle assegnazioni e nelle promozioni, occorre determinare sistematicamente le lacune (e non nasconderle) e procedere alle necessarie correzioni. In un sistema di gestione di persone, che non può essere perfezionato, molto probabilmente potranno esservi sporadici errori. La qualità del sistema si misura in definitiva nella capacità di eliminare le eventuali disfunzioni.
- 63 La gestione degli incarti del personale e dei membri dell'esercito lascia almeno in parte a desiderare. Occorre porvi rimedio, evitando raccolte di dati o di schede inutili. Le necessarie informazioni su persone prescelte per una promozione possono essere ottenute in virtù delle basi legali in vigore. Spetta al DMF far valere questa prassi.
- 64 Le persone coinvolte nelle procedure di promozione, di cui assumono in parte la responsabilità, devono essere in grado di qualificare altre persone e anche di intervenire in caso di abusi manifesti. Occorrerà pertanto prevedere una formazione adeguata, una sorveglianza e una supervisione delle persone responsabili delle promozioni a tutti i livelli.
- 65 Il tentativo di esercitare influenze non dev'essere tollerato se inteso alla promozione di persone inadatte, incapaci o di carattere debole. I criteri per le promozioni e le nomine devono limitarsi al fabbisogno dell'esercito, all'idoneità e alle capacità della persona interessata e alla sua personalità in generale.

**7            Raccomandazioni della Commissione della gestione  
              del Consiglio nazionale**

**71           Postulato della CdG-CN**

Il Consiglio federale è invitato a verificare se per le promozioni nell'esercito è necessario che gli aspiranti presentino un estratto del casellario giudiziale.

**72           Raccomandazione della CdG-CN**

Occorre migliorare la gestione degli incarti del personale dei membri dell'esercito.

**73           Raccomandazione della CdG-CN**

La formazione e la supervisione dei quadri dell'esercito in materia di qualificazione del personale dev'essere esaminata e all'occorrenza migliorata.

20 novembre 1997

Commissione della gestione del Consiglio nazionale,  
Sezione Autorità:

Il presidente, Alexander Tschäppät

La segretaria, Mariangela Wallimann-Bornatico

0317

## **Elenco delle abbreviazioni**

|        |  |
|--------|--|
| CdG-CN | Commissione della gestione del Consiglio nazionale           |
| DMF    | Dipartimento militare federale                               |
| LM     | Legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare |
| OPME   | Ordinanza sulle promozioni e mutazioni nell'esercito         |
| OI     | Ordinanza concernente il Corpo degli istruttori              |

## Elenco delle persone sentite

- B. Berger, capo della Sezione degli affari speciali e dell'organizzazione, DMF
- J.R. Christen, capo delle Forze terrestri, DMF
- J. Dousse, capo delle Forze terrestri, DMF
- W. Eymann, sottocapo Stato maggiore, Gruppo del personale dell'esercito, DMF
- P. Gaegauf, Gruppo del personale dell'esercito, DMF
- R. Hämmerli, Divisione affari generali del personale, classificazione, carriere, DFF
- P. von Niederhäusern, capo della Sezione del personale, DMF
- J.P. Peternier, segretario generale supplente, capo della Divisione del personale, DMF
- M. Stahel, capo della Divisione giuridica, del commercio, dei trasporti e della dogana, Aggruppamento dell'armamento, DMF
- K. Steiner, capo della Sezione direzione del personale insegnante, DMF
- P. Wittwer, vicedirettore dell'Ufficio federale dei sistemi d'arma e delle munizioni (UFSAM), DMF
- P. Zollinger, sottocapo Stato maggiore, Gruppo del personale insegnante, DMF

0317

## **Promozioni militari Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 20 novembre 1997**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1998             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 1                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 10               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | ---              |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 17.03.1998       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 862-877          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 119 233       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.