

## **Controllo delle spese dello Stato: difesa nazionale**

Privilegiare la qualità piuttosto che la quantità

18 giugno 2004

Numero 12

# dossier politica

## Al limite del cartellino giallo per l'evoluzione delle spese dal 1999 – verde per il 2001

Nel 2001 le spese dedicate alla difesa nazionale da parte dei poteri pubblici sono regredite dell'1,3% rispetto all'anno precedente. Il Concetto delle spese di economieuisse assegna a questo gruppo di compiti un obiettivo delle spese totali consolidate di -0,8% all'anno. L'evoluzione delle spese nel 2001 è stata più favorevole dell'obiettivo definito, come pure rispetto alla tendenza. Questa evoluzione si spiega essenzialmente grazie ai risparmi realizzati nell'ambito del Programma di stabilizzazione 1998, nonché in seguito ai progetti soppressi nell'ambito di Esercito XXI. Nel periodo compreso tra il 1999 e il 2001, le spese dedicate alla difesa nazionale sono diminuite dello 0,6% in media all'anno. Esse sono dunque rimaste leggermente superiori all'obiettivo, ma inferiori alla tendenza.

Questo numero di «dossier politica» fa parte di un insieme completo dedicato al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato due anni fa da economieuisse. Ci proponiamo di aggiornare per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano un'evoluzione accettabile sulla durata.

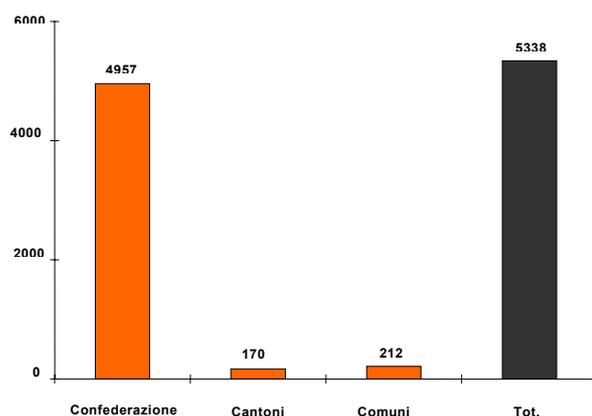
Nel 2001, le spese totali consolidate delle collettività pubbliche e delle assicurazioni sociali sono aumentate del 4,9%. Nel settore della difesa nazionale, esse sono diminuite dell'1,3% per raggiungere i 5,3 miliardi di franchi. Questo gruppo di compiti ha assorbito il 3,3% delle spese totali delle collettività pubbliche, ossia nettamente meno rispetto all'inizio degli anni novanta dove rappresentavano ancora il 6,3%. Il Concetto delle spese riteneva plausibile una diminuzione delle spese dello 0,8% all'anno fino al 2010. Per l'insieme delle spese pubbliche, l'obiettivo è fis-

sato nell'1,8% all'anno.

### Due volte di più per l'esercizio che per l'armamento

Il gruppo di compiti *difesa nazionale* comprende le spese dedicate all'esercito e alla protezione civile. Esso è finanziato per il 93% dalla Confederazione (2001: vedi grafico pagina 1). Nel 2001, le spese per la difesa nazionale militare hanno costituito un importo di 5 miliardi di franchi. Questa voce rappresenta il 93,8% delle spese totali per la difesa (vedi grafico pagina 2, colonna di sinistra). Esso comprende tutti i costi in rapporto con l'esercito. Quasi due terzi delle spese del DDPS in materia di difesa (3 miliardi di franchi) erano nel 2001 spese d'esercizio, il 48% per il personale e il 52% per i beni e i servizi. Il rimanente 40% (1,6 miliardi di franchi) sono utilizzati per l'armamento. La protezione civile, il cui bilancio è inferiore a quello dell'esercito, è soprattutto competenza dei Cantoni.

### Spese per la difesa nazionale Ripartizione per livelli dello Stato (2001, in mio. fr.)



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera, 2001

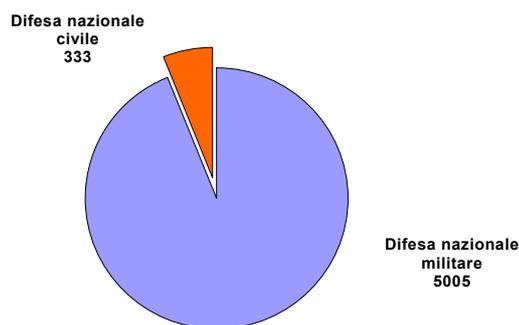
### Evoluzione delle spese: sotto il segno di un esercito ridotto

#### Evoluzione attuale

Se nel 1990 la difesa nazionale rappresentava il 6,3% delle spese totali consolidate, nel 2001 essa ne rappresentava ancora una buona metà, con il 3,3%. La quota delle spese per la difesa nazionale nel bilancio della Confederazione è progressivamente scesa nel corso di questi ultimi decenni (vedi grafico pagina 2, colonna di destra). In questi ultimi anni, il peso relativo delle spese per la difesa è diminuito e non soltanto a causa della progressione delle altre spese. Si è pure tenuto conto del cambiamento di situazione verificatosi in materia di minacce. Così negli anni compresi fra il 1990 e il 2001, le spese totali destinate alla difesa nazionale a tutti i livelli sono passate da 6,7 miliardi a 5,3 miliardi di franchi.

### Spese per la difesa nazionale (2001, in mio. fr.)

Ripartizione per funzione



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera, 2001

### Tendenza

L'evoluzione delle spese è ampiamente determinata dalla riforma Esercito XXI e da quella della protezione della popolazione. La situazione in materia di politica di sicurezza si è modificata. A ciò bisogna aggiungere l'evoluzione avvenuta in questo campo: gli effettivi dell'esercito sono diminuiti, l'istruzione e l'equipaggiamento sono per contro diventati più importanti. Infine, l'esercito deve tener conto delle restrizioni di politica finanziaria.

Il Consiglio federale aveva inizialmente previsto una crescita annua media delle spese dell'1,3% nel piano finanziario 2004-2006, per il periodo che va dal 2002 al 2006, ciò che doveva portarla a 5,1 miliardi di franchi. Questa crescita si spiegava in particolare attraverso l'inserimento del rincaro nelle rendite. Il settore dell'istruzione doveva pure essere dotato di mezzi molto più consistenti nella difesa nazionale militare al fine di impartire un'istruzione di qualità ad Esercito XXI. Secondo il piano finanziario, il settore dell'infrastruttura doveva assorbire maggiori fondi in vista di Esercito XXI. Negli anni ai quali si riferisce il piano, si è avvertito un certo bisogno di ricupero per quanto riguarda l'acquisto di materiale.

E' auspicabile un trasferimento dalle spese d'esercizio alle spese d'armamento nell'ambito del limite di spese definito. In futuro l'esercito sarà dotato soltanto da tre fino a cinque centri logistici e da due o tre depositi di veicoli. La trentina di piazze d'armi che contano più di 600 edifici verranno enormemente ridotte. Anche il trasferimento di alcuni servizi è pure sotto esame, in particolare per quanto riguarda il sostegno delle truppe e la gestione dei par-

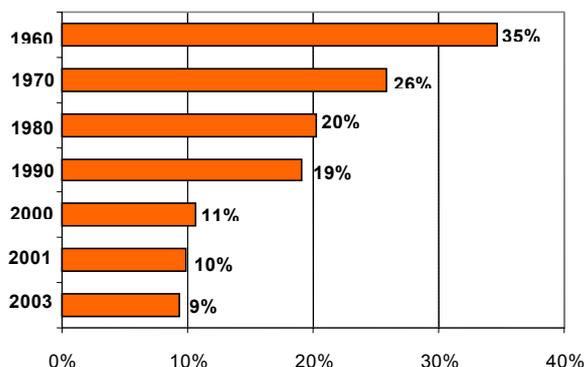
chi veicoli. Saranno così nuovamente necessarie maggiori risorse per gli investimenti. I piani tendenti a sostituire a partire dal 2010 la flotta dei Tiger mediante nuovi aerei da combattimento sono in grado di spingere al rialzo le spese.

Con il programma di risparmio 2003, il piano finanziario è stato corretto. Nel 2006 il bilancio della difesa dovrà essere ridotto di 253 milioni di franchi (Esercito XXI), di modo che esso si situerà praticamente al livello del bilancio 2003. Le riduzioni delle spese si spiegano in ragione di 240 milioni di franchi per Esercito XXI, il resto a seguito dell'evoluzione in altri settori (in particolare la protezione della popolazione). La difesa nazionale militare comprende in particolare le spese del settore immobiliare, il personale, ma anche le spese d'armamento. Avviene così il previsto trasferimento dalle spese d'esercizio alle spese d'armamento.

Secondo la versione più recente del piano finanziario della legislatura per gli anni 2005-2007, le spese per la difesa nazionale dovrebbero raggiungere circa i 4,8 miliardi di franchi all'anno. Viene dunque posto a bilancio un limite per queste spese. Su questo totale, 4 miliardi andranno al settore della difesa del DDPS e 100 milioni alla difesa nazionale civile. Per gli anni dal 2004 al 2007, le spese del settore militare della difesa saranno limitate a 16 miliardi di franchi in totale. La fissazione di questo quadro conferirà al DDPS maggiore sicurezza in materia di pianificazione e di flessibilità nell'attribuzione delle risorse. Vista la pressione al risparmio, il ministro della difesa intende formare una parte della truppa esclusivamente per gli impegni a favore delle autorità civili.

Tuttavia, la definizione dei compiti dell'esercito non sarebbe esaustiva senza un concetto di sicurezza interna.

### Quota delle spese per la difesa nazionale nel bilancio della Confederazione, in percentuale



Fonte: AFF

Oggi gli attori preposti alla sicurezza interna sono troppo numerosi: i Cantoni e i Comuni, l'Ufficio federale della polizia, il Servizio federale di sicurezza, il Ministero pubblico della Confederazione, il Corpo delle guardie di frontiera, i servizi di informazione. La politica di sicurezza deve oggi essere considerata in una visione globale. Se si intendono abolire i doppioni o le lacune, non è possibile separare i compiti dell'esercito, della polizia, della sorveglianza delle frontiere e della protezione della popolazione. Il Consiglio federale ha dunque deciso di esaminare come sarebbe possibile raggruppare le forze al servizio della sicurezza interna. Si pensa in particolare alla creazione di un Dipartimento della sicurezza che raggrupperebbe tutte le forze preposte alla protezione della sicurezza interna. Ma nel Rapporto del Consiglio federale sul programma della legislatura 2003-2007 del 25 febbraio 2004, questo piano figura sotto la rubrica "Giustizia e polizia".

Il progetto Usis (« Riesame del sistema di sicurezza interna della Svizzera ») è terminato. I Cantoni non hanno voluto una polizia di sicurezza federale, ma nel contempo chiedono maggiori fondi per il loro personale di polizia. Il Consiglio federale si è opposto a questa idea e ha deciso che bisognerebbe piuttosto affidare all'esercito maggiori compiti di sicurezza all'interno del paese. Manifestando la loro comprensione rispetto a ciò che è finanziariamente possibile realizzare, i direttori di polizia si sono dichiarati d'accordo con il progetto di prevedere impegni durevoli dell'esercito per svolgere compiti di polizia della Confederazione.

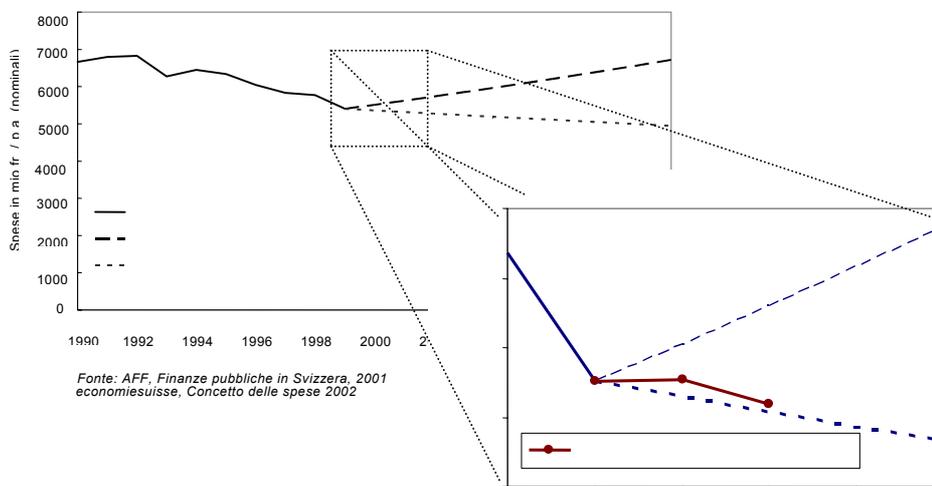
Tenuto conto dei numerosi imprevisti, il Concetto delle spese si basa su una tendenza a medio termine di moderato rialzo. Con l'adozione delle linee direttive formulate nel Concetto delle spese, dovrebbe essere possibile, secondo economieuisse, ridurre le spese per la difesa nazionale dello 0,8% all'anno in media.

#### **Evoluzione effettiva delle spese: cartellino verde per il 2001, cartellino giallo per il 1999-2001**

Nel 2001 le spese per la difesa nazionale sono diminuite dell'1,3% rispetto all'anno precedente. Esse sono così rimaste al di qua dell'obiettivo dello - 0,8% e della tendenza prevista del 2%, ciò che vale a questo settore un cartellino verde (vedi grafico pagina 3). Nel periodo compreso fra il 1999 e il 2001, il settore della difesa nazionale ha registrato spese inferiori dello 0,6% all'anno in media. Questa evoluzione che si situa fra l'obiettivo e la tendenza merita un cartellino giallo per il confronto sui due anni. Nel periodo compreso fra il 1990 e il 2000, le spese dedicate alla difesa nazionale sono diminuite molto più fortemente, del 2% all'anno in media.

L'evoluzione favorevole delle spese nel 2001 si spiega essenzialmente attraverso misure di risparmio adottate nell'ambito del Programma di stabilizzazione 1998, nonché attraverso la soppressione di taluni compiti decisi nell'ambito di Esercito XXI. I risparmi realizzati a favore del Programma di stabilizzazione 1998 sono stati in particolare operati sul materiale d'armamento. I preparativi di

#### **Spese per la difesa nazionale, evoluzione 1990-2010, in mio.fr. Controllo delle spese sulla base del Concetto delle spese**



Esercito XXI sono sfociati in diminuzioni delle spese nel settore immobiliare militare e per quanto riguarda il materiale da sostituire. Inoltre, le spese dedicate alle operazioni di mantenimento della pace sono state minori (fine dell'impegno dei berretti gialli nella Bosnia Erzegovina nell'ambito dell'OSCE).

Non essendo l'evoluzione effettiva delle spese nel settore della difesa sempre completamente allineata all'obiettivo nel confronto su due anni, occorre anche tener conto delle linee direttive formulate nel Concetto delle spese.

### **I grandi assi delle riforme: considerazioni sulla politica di sicurezza**

La Svizzera ha bisogno di una difesa nazionale militare credibile. Essa deve basarsi su un sistema di milizia economicamente sopportabile. Bisogna quindi optare per l'esercito meno costoso possibile nell'ambito di un concetto generale di sicurezza. I costi della sicurezza devono essere considerati sotto una visione globale. E' su questa base che deve essere definito il mandato dell'esercito.

Il dispiegamento di mezzi deve essere adattato alla minaccia concreta. Un sistema di preparazione graduale comportante riserve è dunque positivo. Nei periodi senza rischio di guerre, bisogna dar prova di prudenza nell'acquisto di materiale e di armamenti e concentrarsi sui bisogni dell'istruzione. In questo modo si potrà garantire l'efficienza militare. Per l'aviazione nonché per l'istruzione di unità dell'esercito, la cooperazione con l'estero in materia di formazione permette di garantire, a costi favorevoli, un'istruzione ben adattata agli impegni previsti.

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

Positivo è pure il riorientamento della protezione civile nel progetto « Protezione della popolazione » di Esercito XXI. Il 1. gennaio 2004, è entrata in vigore la nuova legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile. La protezione civile rimane un compito che si esercita in partenariato. La Confederazione assume la responsabilità strategica. Essa assume la direzione operativa soltanto in situazioni di emergenza che interessano tutto il paese (ad esempio conflitto armato o aumento della radioattività). In tutti gli altri casi, quest'ultima incombe ai

Cantoni che dispongono di un maggior margine di manovra. E' giudizioso dal punto di vista della politica finanziaria sostenere il principio del finanziamento in funzione delle competenze.

### Commento

Garantire la sicurezza interna ed esterna, dunque la sicurezza globale, è indispensabile al buon funzionamento di uno Stato di diritto. Sarebbe opportuno elaborare una panoramica dei costi della sicurezza; è questo il solo mezzo per giungere a comprendere chiaramente quali compiti possono essere svolti più efficacemente tramite un certo strumento. Gli elementi positivi centrali di Esercito XXI devono essere messi in funzione in maniera rigorosa e dettagliata. Con Esercito XXI la Svizzera dispone sempre, secondo il suo ministro della difesa Samuel Schmid, di uno dei più grandi eserciti d'Europa. Ma il consigliere federale rammenta che l'efficacia di un sistema di sicurezza non è direttamente una questione di dimensione.

Esaurendo tutte le potenzialità di risparmio, si può giungere, secondo il Concetto delle spese, a ridurre le spese dello 0,8% all'anno fino al 2010. Ma il vecchio piano finanziario della Confederazione 2004-2006 era basato su una crescita delle spese dell'1,3% all'anno in media. Con il programma di risparmio 2003, il bilancio della difesa deve ora essere riportato al livello del preventivo 2003. Il piano finanziario della legislatura per gli anni dal 2003 al 2007 è basato su una crescita annuale media nulla; esso si avvicina dunque all'obiettivo fissato dal Concetto delle spese.

Sul fronte delle minacce la situazione si è sensibilmente modificata. Da una parte, la probabilità di un conflitto convenzionale è fortemente regredita, ma dall'altra, i pericoli del terrorismo sono aumentati. Il Concetto delle spese raccomanda una misura a forte potenziale di risparmio: quella che consiste nel dar prova di prudenza nell'acquisto di materiale e di beni d'armamento e nel basare gli sforzi in primo luogo sulle necessità di formazione. Concentrarsi su ciò che è assolutamente necessario: questa deve essere la parola d'ordine.

Così l'acquisto di carri armati e di due aerei da trasporto richiesti dal DDPS è di ordine secondario e non è indispensabile.

Altri postulati del Concetto delle spese nel settore militare (numero dei corsi di ripetizione, adattamento della logi-

stica e dell'amministrazione agli effettivi ridotti dell'esercito) sono già realizzati con Esercito XXI o sono in fase di adozione. Con la prevista ristrutturazione soprattutto nel campo della logistica, circa 2'500 impieghi dovrebbero essere aboliti entro il 2010. Inoltre, diverse possibilità di esternalizzazione sono allo studio. Un'utilizzazione più efficace delle risorse limitate per gli acquisti di armamenti o di aerei sarebbe possibile grazie ad un miglior adattamento degli sforzi di difesa svizzeri al contesto europeo. Un chiaro riconoscimento dei movimenti in aria e al suolo, ad esempio, non è possibile con i mezzi propri dell'esercito se questi non vengono incorporati ad un sistema integrato.

Per quanto concerne la protezione civile, si tratta in primo luogo di sfruttare le sinergie con altre organizzazioni locali partner (polizia, pompieri, servizi sanitari, strumenti tecnici) e di limitare le attività di costruzione nonché l'acquisto di materiale speciale. La nuova legge federale sulla protezione della popolazione, entrata in vigore il 1. gennaio 2004, contiene misure adeguate.