

Controllo delle spese dello Stato

Difesa nazionale

1 agosto 2003

Numero 14/2

dossier politica

La sicurezza non è esattamente un problema di grandezza

Cartellino giallo per l'evoluzione attuale delle spese

Le spese dedicate alla difesa nazionale sono aumentate nel 2000 in misura minima, dello 0,1%. Per contro, le spese totali delle collettività pubbliche e delle assicurazioni sociali sono aumentate dell'1,6%. La quota della difesa nazionale sulle spese totali consolidate è diminuita dal 6,3 al 3,5% tra il 1990 e il 2000. Se l'evoluzione fosse conforme al Concetto delle spese, sarebbe possibile raggiungere l'obiettivo di -0,8% all'anno per la difesa nazionale fino al 2010. A titolo di confronto: l'obiettivo proposto per l'insieme delle spese è dell'1,8%.

L'amministrazione più costosa dell'esercito

Il gruppo di compiti *difesa nazionale* comprende le spese dedicate all'esercito e alla protezione civile. Esso è finanziato principalmente dalla Confederazione. Nel 2000, le spese della difesa nazionale militare hanno raggiunto i 5 miliardi di franchi. Questa voce costituisce il 93,4% delle spese totali della difesa. Essa comprende tutti i costi in rapporto con l'esercito. Se si aggiungono alle spese dello

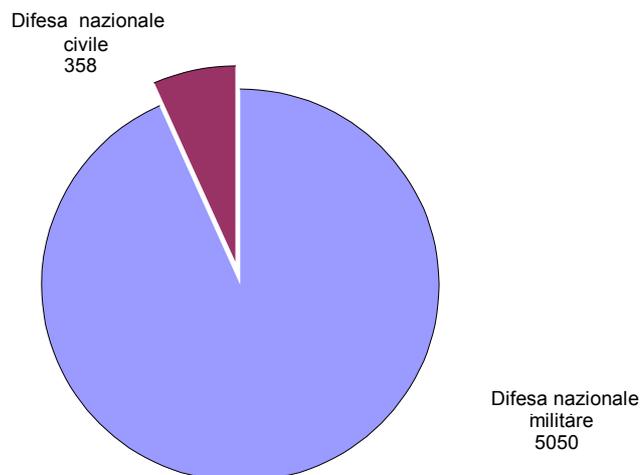
Stato i costi economici del sistema di milizia si giunge ad un importo di circa 7,5 miliardi. Circa il 60% delle spese del DDPS in materia di difesa (2,6 mia fr.) erano costituite nel 2000 da spese d'amministrazione, la metà per il personale e l'altra metà per i beni e i servizi. Il rimanente 40% (1,8 mia fr.) sono utilizzati per l'esercito, essenzialmente il materiale. La protezione civile, che assorbe molti meno mezzi, è in particolare competenza dei Cantoni.

Evoluzione delle spese : Esercito XXI al centro

Evoluzione attuale

La quota delle spese per la difesa nazionale nel bilancio della Confederazione è progressivamente regredita nel corso di questi ultimi decenni: nel 1960, essa era del 36%, nel 1980 del 20% e nel 2000 dell'11%. In questi ultimi anni, il peso relativo delle spese di difesa non è soltanto diminuito a causa della progressione delle altre spese, ma anche per gli sforzi di risparmio dell'esercito nell'ambito del programma di stabilizzazione 98. Inoltre, si è tenuto conto

Ripartizione delle spese per funzione (2000, in mio. franchi)



Fonte: AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 1999

delle modifiche avvenute in materia di minacce. Così, negli anni novanta, le spese totali consacrate alla difesa nazionale a tutti i livelli sono passate da 6,7 mia fr. a 5,4 mia fr.

Tendenza

L'evoluzione delle spese è ampiamente determinata dalla riforma Esercito XXI e da quella della protezione della popolazione. Il 18 maggio 2003, il popolo ha categoricamente respinto il referendum contro la modifica della legge militare (Esercito XXI) votata il 4 ottobre 2002 dalle Camere federali.

La situazione in materia di politica di sicurezza si è modificata. A ciò bisogna aggiungere l'evoluzione verificatasi in questo campo: gli effettivi dell'esercito sono diminuiti, l'istruzione e l'equipaggiamento sono per contro divenuti più importanti. Nel contempo, si tratta di meglio conciliare la vita professionale e familiare con il servizio militare. Infine, l'esercito deve tener conto di restrizioni di politica finanziaria. Esercito XXI deve conformarsi a questa evoluzione.

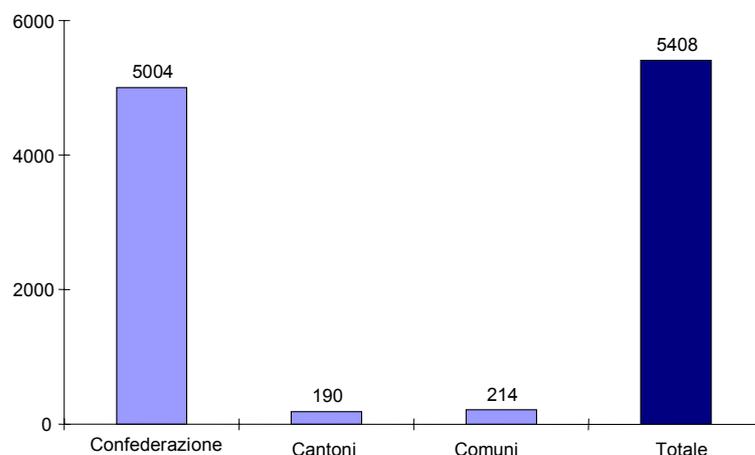
Per il periodo che va dal 2002 al 2006, il Consiglio federale, nel suo piano finanziario 2004 - 2006, prevede una crescita annua media delle spese dell'1,3%, ciò che porterà queste ultime a 5,1 miliardi di franchi. Questa crescita si spiega in particolare con l'incorporazione del rincaro nelle rendite. Il settore dell'istruzione è pure dotato di mezzi molto più consistenti nella difesa nazionale militare al fine di applicare un'istruzione di qualità per Esercito XXI. Secondo il

piano finanziario, il settore dell'infrastruttura assorbe più mezzi finanziari in vista di Esercito XXI. Negli anni sui quali verte il piano, si avverte un certo bisogno di ricupero per quanto concerne l'acquisto del materiale. Nell'ambito del limite di spesa fissato, è previsto un trasferimento delle spese dell'amministrazione verso le spese per l'esercito. Ci si può tuttavia chiedere se sarà possibile attenersi a tale disciplina.

Con il programma di alleggerimento del bilancio 2003 proposto dal Consiglio federale, il piano finanziario sarà rivisto. Nel 2006, il bilancio della difesa dovrà essere ridotto di 240 mio. fr. (Esercito XXI), di modo che esso si situerà praticamente al livello del preventivo 2003. Tuttavia, la definizione dei compiti dell'esercito non sarebbe esaustiva senza un concetto di sicurezza interno. La politica di sicurezza deve oggi essere considerata in modo globale. Nella quotidianità, se si intende sopprimere doppioni o lacune, non è possibile separare i compiti dell'esercito, della polizia, della sorveglianza delle frontiere e della protezione della popolazione.

Tenuto conto di queste priorità, il Concetto delle spese si basa su una tendenza a medio termine che supera leggermente quella del piano finanziario della Confederazione. Con l'adozione delle linee direttive formulate nel Concetto delle spese, dovrebbe essere possibile, secondo economie-suisse, ridurre le spese dello 0,8% in media all'anno.

Ripartizione delle spese della difesa nazionale per livello statale (2000, in mio. Fr.)



Fonte : AFF, Finanze pubbliche in Svizzera 1999

Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese

Nel 2000, le spese destinate dai poteri pubblici alla difesa nazionale sono aumentate dello 0,1% rispetto al periodo precedente. Questa crescita è superiore all'obiettivo di -0,8% all'anno definito nel Concetto delle spese, ma inferiore all'attesa tendenza del 2%. Tale evoluzione merita un cartellino giallo. L'evoluzione delle spese per l'anno in corso è in contrasto con la diminuzione del 2,3% in media annua registrata negli anni novanta.

La debole progressione registrata nel 2000 traduce da una parte il riposizionamento della difesa nazionale e dall'altra le misure di risparmio decretate nel programma di stabilizzazione 1998. Nell'ambito di queste misure, il DDPS è stato autorizzato a riportare sull'anno seguente, secondo le necessità, i crediti non sollecitati nel 1999. Gli acquisti di materiale per l'esercito sono sensibilmente diminuiti rispetto all'anno precedente. Per contro, le spese d'amministrazione sono aumentate. Ciò si spiega in particolare con le spese più elevate nei settori del promovimento della pace, con l'arricchimento del personale d'istruzione e con l'impiego di soldati professionisti, con prestazioni più elevate dei datori di lavoro in materia di pensioni anticipate, nonché con la decentralizzazione parziale dei contributi dei datori di lavoro alle assicurazioni sociali, i cui conteggi venivano sinora fatti globalmente.

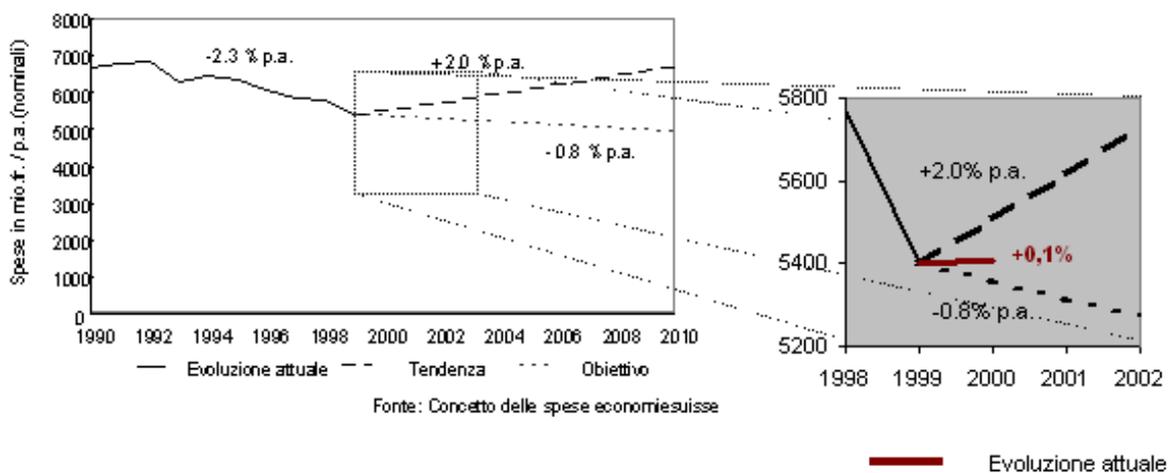
L'evoluzione attuale delle spese non va nella direzione dell'obiettivo prefissato. Occorre dunque tener sempre conto delle linee direttive evocate nel Concetto delle spese.

I grandi assi delle riforme: buona istruzione, flessibilità, economicità

La Svizzera ha bisogno di una difesa nazionale militare credibile. Bisogna dunque optare per un esercito il meno costoso possibile nell'ambito di un concetto generale di sicurezza che comprenda un piano finanziario globale. Il mandato definitivo dell'esercito può essere fissato soltanto su questa base.

La protezione del territorio e la difesa devono rimanere le competenze essenziali dell'esercito. L'impiego di mezzi deve essere adattato alla minaccia concreta. È auspicabile un sistema di preparazione graduata che comporti la formazione di riserve. Nei periodi senza rischi acuti di conflitto, bisogna essere prudenti nell'acquisto di materiale e concentrarsi invece sui bisogni dell'istruzione. Si potrà così assicurare una buona competenza 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.

Evoluzione delle spese della difesa nazionale: cartellino giallo



Fonte: DFF

I mandati dell'esercito nell'ambito della sicurezza interna (impegni sussidiari) dovrebbero risultare da una visione globale di tutti gli strumenti disponibili. E' l'unico 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 competenza delle autorità civili.

Il riorientamento della protezione civile nel progetto « Protezione della popolazione » di Esercito XXI è positivo. La protezione civile resta un compito che si svolge in partenariato. La Confederazione assume la responsabilità strategica. Essa assume la direzione operativa soltanto in situazioni urgenti che concernono tutto il paese (ad esempio conflitto armato o aumento della radioattività). In tutti gli altri casi, sono i Cantoni che assicurano la direzione operativa. Dal punto di vista della politica finanziaria è opportuno sostenere il principio del finanziamento in funzione delle competenze.

Commento

Occorre elaborare un piano globale sui costi della sicurezza: è questo l'unico mezzo per fare chiarezza nei compiti relativi alla sicurezza, affinché siano svolti il più efficacemente possibile. Gli elementi positivi centrali di Esercito XXI devono essere applicati in modo rigoroso nei dettagli. Con Esercito XXI, la Svizzera dispone sempre, secondo il suo ministro della difesa Samuel Schmid, di uno dei più grandi eserciti europei. Ma il consigliere federale rammenta che l'efficacia di un sistema di sicurezza non è precisamente una questione di grandezza.

Esaurendo tutti i potenziali di risparmio, si può arrivare, secondo il Concetto delle spese, a ridurre le spese della difesa dello 0,8% all'anno fino al 2010. Ma il piano finanziario della Confederazione è basato sulla crescita delle spese. Con il proposto programma di alleggerimento di bilancio 2003, il bilancio della difesa deve essere riportato al livello del preventivo 2003. Rispetto al consuntivo 2002, ciò rappresenta una crescita dell'ordine dell'1%.

Sul fronte delle minacce, la situazione si è sensibilmente deteriorata. Da una parte la probabilità di un conflitto convenzionale è fortemente diminuita, ma dall'altra i pericoli del terrorismo sono aumentati. Il Concetto delle spese raccomanda una misura che comporta un forte potenziale di risparmio: quella che consiste nel dar prova di prudenza nell'acquisto di materiali e beni d'armamento e basare gli sforzi in primo luogo sui bisogni della formazione. Concentrarsi su ciò che è assolutamente necessario: questa deve essere la parola d'ordine. Si può affermare che il programma d'armamento 2003 entra in questo schema, poiché esso si situa nettamente al disotto della media degli ultimi dieci anni. Sono inoltre possibili risparmi sui crediti immobiliari destinati all'acquisto, al rinnovo e alla manutenzione di immobili. Altri postulati del Concetto delle spese nel settore militare sono in armonia con Esercito XXI (numero dei corsi di ripetizione, adattamento della logistica e dell'amministrazione agli effettivi ridotti dell'esercito).

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