

Messaggio concernente la riforma Esercito XXI e la revisione della legislazione militare

del 24 ottobre 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i disegni riguardanti la revisione della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; disegno A), del decreto federale concernente l'amministrazione dell'esercito (DAE; disegno B), dell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione dell'esercito (Organizzazione dell'esercito, OEs; disegno C) nonché della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO; disegno D).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- 1998 P 98.3553 Basi legali per un servizio d'appoggio a termine (servizio a termine) (N 7.12.1998, Weigelt)
- 1999 M 99.3152 Creazione di una «Guardia nazionale» svizzera nell'ambito della riforma Esercito XXI (S 19.3.1999, Frick)
- 1999 P 99.3143 Corpo di pronto impiego per la sicurezza alle frontiere (N 19.3.1999, Freund)
- 1999 P 99.3319 Corpo degli istruttori dell'esercito. Diminuzione degli effettivi (N 18.6.1999, Gusset)
- 2000 P 00.3087 Computabilità di attività all'estero sull'obbligo di prestare servizio militare (N 22.3.2000, Leu)

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

24 ottobre 2001 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La presente riforma dell'esercito si è resa necessaria in seguito alla mutata situazione in materia di politica di sicurezza. Nel contempo, la riforma offre l'occasione di tenere conto delle nuove condizioni quadro sociali e finanziarie. A ciò si aggiunge la necessità di correggere alcuni elementi in base alle esperienze accumulate con l'Esercito 95. Tutti questi fattori hanno portato alla concezione di un esercito di dimensioni molto più ridotte. La riduzione degli effettivi sarà conseguita mediante la diminuzione dell'età dell'obbligo di prestare servizio militare. In tal modo resta salvaguardato il principio di milizia sancito nella Costituzione federale.

La durata della scuola reclute sarà prolungata al fine di migliorare il livello d'istruzione. Il ritmo annuale dei corsi di ripetizione sarà ripristinato e sarà introdotta la possibilità di adempiere senza interruzioni il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione (militari in ferma continuata). A questa forma di servizio, alla quale le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare potranno accedere su base volontaria, si ricorrerà unicamente laddove vi è un'effettiva necessità per l'esercito. La struttura dei gradi e la carriera militare saranno rese più attrattive.

Per quanto concerne le strutture dell'esercito, si mira a un incremento della flessibilità. Parti dell'esercito devono poter essere impiegate in maniera modulare a seconda delle necessità. Il ridimensionamento dell'esercito comporta la soppressione delle truppe cantonali; in cambio i Cantoni ricevono nuove competenze nell'ambito della tenuta dei controlli.

La progettata riforma dell'esercito è incisiva, ma la flessibilità dell'attuale legislazione militare fa sì che non siano necessarie revisioni di grande entità. Molti punti della riforma, quali il limite massimo del totale obbligatorio di giorni di servizio, la durata della scuola reclute oppure la condotta dell'esercito, possono essere concretizzati a livello di ordinanza, nel quadro della legge in vigore. Per questo motivo la descrizione del progetto di riforma fornita nel Concetto direttivo per l'esercito (sottoposto contemporaneamente al Parlamento) costituisce un complemento necessario al presente messaggio, limitato alle modifiche di atti legislativi parlamentari.

Sarà inoltre modificata la legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. La modifica costituisce sia un adeguamento dell'entità della tassa alla diminuzione della durata dell'obbligo di prestare servizio militare, sia un adeguamento della procedura di tassazione e riscossione alla tassazione posticipata introdotta a livello di Confederazione e Cantoni.

Messaggio

1 Parte generale: situazione iniziale e tratti essenziali dei disegni

1.1 Necessità di una revisione delle basi attuali

La riforma Esercito XXI è necessaria soprattutto in considerazione dell'esigenza di adeguare la politica di sicurezza e l'esercito alla nuova situazione in materia di politica di sicurezza, nonché in considerazione dei vincoli finanziari sempre più restrittivi e dell'evoluzione della società negli ultimi anni. A rendere urgente un adeguamento dell'esercito contribuiscono inoltre in misura non trascurabile le esperienze accumulate con Esercito 95.

Esercito 95 presenta i seguenti difetti fondamentali: con la scuola reclute di 15 settimane e il ritmo biennale dei corsi di ripetizione, il livello d'istruzione è continuamente diminuito, raggiungendo un grado insufficiente segnatamente per quanto concerne la missione di difesa. Le insoddisfacenti modalità di promozione (carriere dei quadri) hanno causato una permanente penuria di quadri, con conseguenti ripercussioni negative anche sul livello dell'istruzione. Nonostante il prolungamento della scuola sottufficiali – in parte concomitante con la scuola reclute – non è stato possibile conseguire alcun progresso. Come in passato, degli apprendisti istruiscono altri apprendisti. Infine, a causa dell'evoluzione demografica, si prevede che potranno essere istruiti soltanto ancora 22 000 militari l'anno.

A questi difetti si aggiungono i mutamenti registrati nella situazione in materia di politica di sicurezza, ampiamente descritti nel rapporto del 7 giugno 1999 del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera («Sicurezza attraverso la cooperazione», RAPOLSIC 2000; FF 1999 6561). Nel RAPOLSIC 2000 sono stabilite le missioni che dovranno essere adempiute dall'esercito nei prossimi anni: sostegno internazionale alla pace e gestione delle crisi, sicurezza del territorio e difesa nonché impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali. Le missioni non sono elencate in ordine d'importanza decrescente, ma, per quanto concerne le prime due, in base alla loro probabilità di concretizzazione. Gli impieghi per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali figurano al terzo posto perché l'esercito assume questi compiti soltanto in via sussidiaria. Nella Costituzione federale e nella legge militare, le missioni sono elencate nell'ordine seguente: prevenzione della guerra, mantenimento della pace, difesa e protezione, sostegno alle autorità civili e compiti ulteriori. Tra quest'ultimi sono compresi ad esempio i contributi per il sostegno internazionale alla pace e la gestione delle crisi. La molteplicità degli attuali compiti rende necessario un esercito con un elevato grado di flessibilità. Per questo motivo le strutture piuttosto rigide e le modalità di prestazione del servizio in vigore in Esercito 95 devono essere adeguate e modernizzate in vista di un adempimento rapido ed efficiente di *tutti* i compiti menzionati. In questo contesto è determinante pure la capacità di cooperazione, necessaria in particolare a livello nazionale, ma anche nell'ambito del sostegno alla pace.

Dalla mutata situazione in materia di politica di sicurezza sono risultati per l'esercito anche nuovi vincoli finanziari. Tali vincoli sono giustificati nella misura in cui, dal

punto di vista attuale, non è necessario mantenere un'elevata prontezza alla difesa. Per contro, in tutti i settori deve essere garantito un elevato livello qualitativo (istruzione, materiale, conoscenze specifiche ecc.), cosa che comporterà costi supplementari. Pertanto è necessario conseguire risparmi nel settore dei costi d'esercizio razionalizzando i processi e le strutture. Con queste misure saranno rese disponibili risorse che potranno essere impiegate per investimenti, segnatamente nel settore degli armamenti.

La nuova situazione in materia di politica di sicurezza e le rapide trasformazioni in campo economico hanno inoltre fatto sì che l'economia e la società vedano oggi l'esercito in modo diverso e vi attribuiscono in parte un'altro grado d'importanza rispetto al passato. Ciò comporta conseguenze non trascurabili per il sistema di milizia:

- Per quanto concerne le risorse umane, l'esercito si trova in una situazione di sempre maggiore concorrenza con l'economia privata. La progressiva internazionalizzazione dell'economia svizzera, la crescente pressione sui costi e la situazione del mercato del lavoro pregiudicano fortemente la disponibilità a intraprendere una carriera militare.
- Nella valutazione dei vantaggi e degli svantaggi di una carriera militare ha pertanto assunto un'importanza maggiore la considerazione del rapporto costi/benefici sotto il profilo personale e professionale. Di conseguenza è necessario definire per l'Esercito XXI un'istruzione e un'organizzazione in grado di fornire un ragionevole valore aggiunto per quanto riguarda il perfezionamento professionale.

Va però sottolineato che la riforma Esercito XXI, così come illustrata nel Concetto direttivo per l'esercito, non richiede, contrariamente a quanto è accaduto per l'Esercito 95, una profonda revisione della legislazione militare. Con la riforma attuale si tratta piuttosto di modificare l'orientamento generale dell'esercito. Grazie alla struttura flessibile della legge militare, nella cui elaborazione ci si era limitati a suo tempo, per quanto possibile, alla formulazione di condizioni quadro, questa modifica dell'orientamento generale interessa più la concezione dell'esercito che non le sue basi legali. L'attuale riforma fornisce tuttavia anche l'occasione di modificare altri punti della legislazione militare ormai maturi per una revisione.

1.2 La riforma Esercito XXI

1.2.1 Genesi

I primi difetti della precedente riforma sono apparsi poco dopo il passaggio a l'Esercito 95. Alcuni di essi hanno potuto essere eliminati nel corso degli anni. Ci si è però presto resi conto che la situazione scaturita dalla riforma Esercito 95 non poteva durare a lungo: non soltanto a causa delle lacune riscontrate, ma anche perché dalla fine della guerra fredda la situazione in materia di politica di sicurezza era in continua evoluzione.

Sulla base di queste constatazioni, nel 1996 è stata istituita la Commissione di studio per le questioni strategiche (Commissione Brunner), alla quale è stato affidato tra l'altro il compito di individuare le esigenze e le priorità della Svizzera in materia di

politica di sicurezza per i successivi 20-25 anni. Il rapporto della Commissione è stato presentato al Consiglio federale il 26 febbraio 1998. In seguito, le raccomandazioni della Commissione sono state recepite nell'elaborazione del RAPOLSIC 2000 e hanno costituito le basi per lo sviluppo di un concetto programmatico. Nel RAPOLSIC 2000 sono definiti gli obiettivi in materia di politica di sicurezza conformemente agli interessi nazionali della Svizzera e sono indicati gli strumenti necessari per il raggiungimento di tali obiettivi. L'esercito è uno di questi strumenti di politica di sicurezza.

1.2.2 Il Concetto direttivo per l'esercito

Il Concetto direttivo per l'esercito fa seguito, da un lato, al RAPOLSIC 2000 e, dall'altro, alle Direttive politiche del Consiglio federale per il Concetto direttivo Esercito XXI nonché alle decisioni del Consiglio federale concernenti gli aspetti quantitativi di Esercito XXI. Il Concetto direttivo per l'esercito è stato allestito con l'obiettivo di concretizzare nell'ambito dell'esercito le opzioni formulate in tali documenti. Esso è pertanto fondato primariamente sulle considerazioni politico-strategiche del RAPOLSIC 2000.

1.2.3 I contenuti della riforma

In quanto strumento della politica di sicurezza della Svizzera, l'esercito non deve limitarsi unicamente alla missione di difesa. Esso deve poter essere impiegato, conformemente alle circostanze e alle necessità, nell'intero spettro della politica di sicurezza. Ciò significa che, oltre alla difesa e alla sicurezza del territorio, l'esercito deve essere in grado anche di effettuare impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali in collaborazione con istanze civili nazionali e internazionali nonché di offrire contributi per il sostegno internazionale alla pace e la gestione delle crisi in collaborazione con altri Stati o con organizzazioni internazionali.

L'ordine scelto per elencare le missioni dell'esercito nel Concetto direttivo Esercito XXI non ne rispecchia né il grado d'importanza né il livello di priorità. Per principio l'esercito deve disporre di un'organizzazione tanto flessibile da consentirgli di far fronte a qualsiasi eventualità. Questo principio vale tanto per l'istruzione quanto per l'equipaggiamento e le strutture. Tutti questi elementi sono interessati dalla riforma dell'esercito e devono essere adeguati alle esigenze in materia di politica di sicurezza.

Sulla base di quanto precede e in relazione alle altre esigenze di riforma individuate, è possibile enumerare i seguenti aspetti fondamentali della riforma:

- L'effettivo dell'esercito passerà dagli attuali 360 000 a 140 000 militari al massimo, con una riserva di 80 000 militari al massimo.
- La durata dell'obbligo di prestare servizio militare sarà ridotta. Attualmente, per la truppa e per i sottufficiali, l'obbligo di prestare servizio militare dura sino al compimento del 42° anno d'età: in futuro durerà soltanto fino a 30 anni (oppure fino a 34 anni in caso di differimento di servizi). I sottufficiali

superiori e gli ufficiali subalterni saranno prosciolti dagli obblighi militari a 36 anni, i capitani e i sottufficiali superiori negli stati maggiori a 42 anni, gli ufficiali superiori e gli alti ufficiali superiori a 50 anni.

- La durata della scuola reclute sarà aumentata da 15 a 21 settimane e sarà ripristinato il ritmo annuale dei corsi di ripetizione.
- Per i militari di milizia sarà introdotta la possibilità di assolvere senza interruzioni il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione (militari in ferma continuata).
- La struttura dei gradi e le carriere militari saranno rese più attrattive. L'istruzione sarà dispensata in maniera più professionale. Nel concetto dell'istruzione saranno considerate anche le esigenze dell'economia.
- Le strutture dell'esercito assumeranno un elevato livello di flessibilità e singole parti dell'esercito potranno essere impiegate in maniera modulare in funzione delle necessità.
- Le truppe cantonali saranno soppresse.

1.2.4 La concretizzazione della riforma

Il passaggio a Esercito XXI avverrà rapidamente, nell'arco di circa due anni. Ciò presuppone l'adozione, già ora, del maggior numero possibile di misure preparatorie; nel contempo la prontezza d'impiego dell'esercito rimarrà tuttavia integralmente garantita in vista di possibili impieghi (impieghi per la sicurezza del territorio, impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali e impieghi di sostegno alla pace e di gestione delle crisi). Per gli impieghi meno probabili (difesa) sarà mantenuta la capacità minima richiesta, con la possibilità di incrementare le risorse umane e materiali a seconda delle necessità («capacità di potenziamento»).

Esercito XXI sarà in seguito consolidato, ottimizzato e costantemente sviluppato nel quadro dei processi ordinari.

1.3 Revisione della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare

1.3.1 Obiettivi principali della revisione

Le modifiche alla LTEO tengono conto di tre istanze. In primo luogo, ai sensi della parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo di prestare servizio militare, deve essere adeguata l'entità della tassa, in quanto nell'Esercito XXI i militari devono assolvere in un periodo molto più breve circa lo stesso totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione definito per Esercito 95. In secondo luogo, devono essere adeguate alle modifiche della legge militare alcune disposizioni degli articoli 4 e 7. Infine, in seguito al passaggio alla tassazione posticipata nell'ambito dell'imposta federale diretta e delle imposte cantonali, è necessario un adeguamento della procedura di tassazione e di riscossione al diritto in materia di imposta federale diretta. L'attuale sistema prevede una tassazione provvisoria e una tassazione definitiva. Si propone ora di introdurre una riscossione provvisoria con successiva tassazione de-

finitiva. In tal modo le autorità cantonali della tassa saranno sgravate dalle «doppie» procedure di reclamo e di ricorso nonché dalle «doppie» procedure d'esecuzione causate dal susseguirsi di una tassazione provvisoria e di una tassazione definitiva. Con la modifica prevista, analogamente al diritto in materia di imposta federale diretta (legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta, LIFD; RS 642.11), i rimedi giuridici saranno disponibili unicamente per la tassazione definitiva; lo stesso vale per la procedura d'esecuzione. Negli articoli 28 e 32-34a sono pertanto recepite regolamentazioni conformi agli articoli 116 e 161-168 LIFD. Infine, soprattutto i testi della versione tedesca e della versione italiana della legge saranno adeguati sotto il profilo linguistico.

1.3.2 Singole questioni: centralizzazione del rimborso e graduazione dell'importo della tassa in base ai giorni di servizio prestati

Da più parti è stata sollevata la questione della centralizzazione dei rimborsi presso l'autorità di vigilanza. Nell'ambito della procedura di consultazione, una simile soluzione è stata approvata soltanto da una minoranza dei Cantoni.

Anche un eventuale nuovo disciplinamento della graduazione dell'importo della tassa in base ai giorni di servizio prestati è stato approvato solo da una minoranza dei Cantoni. La soluzione proposta era destinata a fare in modo che i militari che avessero prestato già il novanta per cento del totale obbligatorio di giorni di servizio dovessero versare solo un decimo della tassa in caso di differimento del servizio o di non idoneità. La graduazione sarebbe stata definita in funzione del grado militare.

Ambedue le questioni non saranno ulteriormente trattate: da un lato, perché il rimborso deve continuare a essere considerato parte integrante della procedura di riscossione spettante ai Cantoni; dall'altro, perché occorre mantenere l'attuale graduazione dell'importo della tassa in base ai giorni di servizio, in quanto una riduzione commisurata al grado militare non terrebbe conto del fatto che la durata d'assoggettamento alla tassa è la medesima per tutti i gradi.

1.4 Risultati della procedura di consultazione

1.4.1 Pareri relativi al Concetto direttivo per l'esercito

Una netta maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione conferma la *necessità di una riforma dell'esercito* e giudica il concetto di Esercito XXI fondamentalmente appropriato.

Le opinioni contrarie sono di varia natura: se da un lato si chiede un esercito di professionisti inserito nell'architettura di sicurezza europea e la soppressione dell'obbligo di prestare servizio militare nonché del sistema di milizia (PS), dall'altro il concetto di Esercito XXI è per principio respinto a favore di un esercito di resistenza (UDC, DS). Un partito chiede che sia attribuita minor importanza alla cooperazione con l'estero (UDF), un altro che sia data una priorità più marcata alla sicurezza del territorio (PLR). PPD, PCS e PLS approvano l'orientamento fondamentale di Esercito XXI.

La maggioranza dei Cantoni considera corretta la *ponderazione delle missioni*. Sei Cantoni ritengono che, sulla base della minaccia, agli impieghi sussidiari per la salvaguardia delle condizioni d'esistenza sia attribuita un'importanza troppo esigua, mentre un Cantone considera che questo sia il caso per la sicurezza del territorio.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione ha preso atto in senso favorevole dell'*organizzazione dell'esercito* proposta nel Concetto direttivo. La maggioranza chiede una rielaborazione formale.

Vi sono opinioni divergenti per quanto concerne la subordinazione dei moduli del livello di battaglione/gruppo. Per motivi politici e di psicologia militare, otto Cantoni sono favorevoli alla subordinazione proposta. Dodici Cantoni sono dell'opinione che pure alle regioni territoriali debbano essere assegnate delle truppe (segnatamente d'aiuto alla condotta). Un partito e numerose organizzazioni militari delineano il modello di un'organizzazione di base. Sei organizzazioni economiche e militari sono favorevoli a una subordinazione alle formazioni d'addestramento.

Da più parti si chiede una terza brigata alpina, una formazione d'addestramento delle truppe alpine e il mantenimento di un'adeguata aliquota di truppe del treno.

Condotta dell'esercito: la funzione di «capo delle Forze armate» è accettata dalla grande maggioranza, ma non la sua designazione di «capo del settore politico «Difesa»». Per quanto riguarda l'efficienza dei processi di condotta, ma anche in relazione a un numero troppo elevato di alti ufficiali superiori, il livello gerarchico di capo dell'impiego e di capo dell'istruzione (sia per le Forze terrestri sia per le Forze aeree) è posto più volte in discussione, in parte con veemenza.

Concetto dell'istruzione: numerosi partecipanti alla consultazione propongono di ridurre la durata dell'istruzione di base o di giustificarla in maniera comprensibile dal punto di vista militare e con riferimento alla minaccia, in modo che possa essere accettata dall'economia, dalla società e dagli interessati. La lunghezza e l'eventuale frazionamento dell'istruzione di base andrebbero coordinati con la formazione civile, in modo tale che non ne risultino degli svantaggi rispetto alle donne e agli stranieri. Per la maggioranza, un'eventuale riduzione della durata dell'istruzione di base non dovrebbe essere compensata con corsi di ripetizione supplementari.

Il *concetto d'impiego* è ampiamente accettato, tuttavia non dai fautori di un «esercito di resistenza» o di un «esercito di professionisti». È richiesta un'esposizione più chiara (per es. per quanto concerne l'esclusione di misure di imposizione della pace, le forze operative speciali, la sicurezza militare, le priorità nell'istruzione della fanteria di protezione, la competenza in materia di difesa versus la prontezza alla sicurezza del territorio, la logistica). Nel settore della sicurezza interna, a più riprese è espressa la necessità di un concetto globale per la sicurezza; i mezzi di polizia devono essere soprattutto di carattere civile.

La maggioranza propone una descrizione più precisa dell'*istruzione e delle carriere dei quadri di milizia e dei quadri professionisti*; ciò anche sotto l'aspetto di una ripartizione dei compiti tra quadri di milizia e quadri professionisti, da precisare.

Effettivi: gran parte dei partecipanti alla consultazione ha preso atto in senso favorevole degli effettivi proposti. La maggioranza chiede però un calcolo trasparente degli effettivi, segnatamente in riferimento all'aumento di 20 000 militari rispetto alle Direttive politiche del Consiglio federale del 20 dicembre 2000.

Trasformazione: la maggioranza constatata che l'avvio di Esercito XXI dovrà essere imperativamente coronato dal successo. Occorre attenersi al calendario prestabilito anche se i tempi sono molto ristretti. Lo svolgimento di corsi di ripetizione nel 2003 è contestato (continuità versus opportunità).

1.4.2 Pareri relativi al disegno di legge militare

Un'opposizione di principio al disegno di LM si ha soltanto in relazione a un'opposizione alla riforma Esercito XXI in generale (PS, UDC, DS, UDF nonché alcune organizzazioni). Numerosi partecipanti alla consultazione sottolineano per contro che il disegno legislativo costituisce una logica conseguenza del concetto di riforma illustrato nel Concetto direttivo per l'esercito.

Un gran numero di partecipanti alla consultazione ha formulato proposte in merito a punti fondamentali della riforma:

- il servizio senza interruzioni (militari in ferma continuata, art. 54a) dovrebbe poter essere prestato soltanto su base volontaria; il principio della ferma continuata è tuttavia accettato;
- il servizio di protezione civile dovrebbe restare possibile in caso di uscita anticipata dall'esercito (art. 114);
- la designazione delle autorità competenti per la tenuta dei controlli dovrebbe avvenire d'intesa con i Cantoni (art. 144).

1.4.3 Pareri relativi al disegno di decreto federale concernente l'amministrazione dell'esercito

I partecipanti alla consultazione che si sono espressi su questo disegno lo hanno accettato. Non è stata presentata alcuna proposta particolare al riguardo.

1.4.4 Pareri relativi al disegno concernente l'ordinanza sull'organizzazione dell'esercito

Pure nel caso del disegno concernente l'ordinanza sull'organizzazione dell'esercito, un'opposizione di principio risulta soltanto in relazione a un'opposizione alla riforma Esercito XXI in generale (PS, UDC, DS, UDF). Anche il disegno di ordinanza è considerato una logica conseguenza del concetto di riforma illustrato nel Concetto direttivo per l'esercito. Segnatamente gli effettivi proposti sono accettati dalla maggioranza.

Le richieste principali possono essere riassunte come segue:

- il servizio d'istruzione per gli ufficiali della riserva non dovrebbe essere previsto in maniera vincolante;
- le truppe sanitarie dovrebbero ancora essere menzionate e quelle del treno mantenute.

1.4.5 Pareri relativi al disegno di legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Le due principali linee direttrici del progetto di revisione (aumento dell'aliquota e adeguamento della procedura di tassazione e di riscossione al diritto in materia di imposta federale diretta) sono state approvate da una larga maggioranza. Il PS e un'organizzazione sono per principio contrari alla tassa d'esenzione.

Nell'ambito della consultazione occorreva inoltre rispondere alla domanda riguardante l'eventuale centralizzazione dei rimborsi. La maggioranza dei Cantoni rifiuta una simile soluzione, mentre la maggior parte degli altri partecipanti accoglierebbe favorevolmente una centralizzazione.

1.5 Modifiche rispetto ai disegni posti in consultazione

Nel disegno concernente la *legge militare* si è rinunciato segnatamente alla possibilità di imporre ai militari, in caso di necessità, l'adempimento senza interruzioni del servizio obbligatorio (art. 54a LM). Inoltre, l'articolo 144 capoverso 2 LM è stato completato nel senso che le unità amministrative che decidono sulle domande di differimento dei servizi sono designate dopo aver sentito il parere dei Cantoni.

Nel disegno concernente l'organizzazione dell'esercito è ora prevista segnatamente la costituzione di brigate nell'articolazione di base (art. 6 cpv. 1 lett. d). Le truppe sanitarie figurano nuovamente nell'elenco delle Armi (art. 7 cpv. 2 lett. a n. 11). L'allestimento di centri d'istruzione o di centri di competenza per determinati settori, richiesto nel quadro della consultazione ad esempio per gli animali dell'esercito o per la musica militare, non abbisogna di una base legale nell'ordinanza sull'organizzazione dell'esercito. Il Consiglio federale è competente al riguardo in base alla propria facoltà di definire l'organizzazione dell'Amministrazione federale (art. 8 cpv. 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010).

1.6 Interventi parlamentari

La trattazione degli atti legislativi allegati consente di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|----------------|---|
| 1998 P 98.3553 | Basi legali per un servizio d'appoggio a termine (servizio a termine) (N 7.12.1998, Weigelt) |
| 1999 M 99.3152 | Creazione di una «Guardia Nazionale» svizzera nell'ambito della riforma Esercito XXI (S 19.3.1999, Frick) |
| 1999 P 99.3143 | Corpo di pronto impiego per la sicurezza alle frontiere (N 19.3.1999, Freund) |
| 1999 P 99.3319 | Corpo degli istruttori dell'esercito. Diminuzione degli effettivi (N 18.6.1999, Gusset) |
| 2000 P 00.3087 | Computabilità di attività all'estero sull'obbligo di prestare servizio militare (N 22.3.2000, Leu) |

2.1 Legge militare

Ingresso

L'ingresso è adeguato alla nuova Costituzione federale (per motivi di tecnica legislativa in una nota a piè di pagina). Il rinvio alla competenza generale della Confederazione in materia di affari esteri, introdotto in vista della missione di promovi-mento della pace, non è più necessario perché questa missione è compresa ora nell'articolo 58 Cost.

Articolo 1 capoversi 3 e 4

L'articolo 58 capoverso 2 della nuova Costituzione federale descrive la missione dell'esercito come segue:

«²L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti.»

Nel Rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza (RAPOLSIC 2000) sono indicate le tre missioni parziali dell'esercito:

- sicurezza del territorio e difesa,
- impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali,
- contributi per il sostegno internazionale alla pace e la gestione delle crisi.

Nel rapporto summenzionato il Consiglio federale ha riformulato la descrizione della missione conformemente all'evoluzione della situazione in materia di politica di sicurezza, correlandola con il contesto strategico globale (n. 5.1.1 e 6.2 RAPOL-SIC 2000). Questa evoluzione, in atto nell'ambito della politica di sicurezza sin dall'emanazione della LM nel 1995, trova espressione nella nuova versione dei capoversi 3 e 4. Nel contempo si è tenuto conto anche del fatto che, con l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, la missione dell'esercito è per la prima volta contemplata nella legge fondamentale del nostro Stato. Per l'analisi della missione e le relative conseguenze per l'esercito, cfr. i numeri 3 e 4 del Concetto direttivo per l'esercito (CDEs).

Articoli 7, 11 capoverso 2 e 146 capoverso 1

L'articolo 7 sarà completato con l'obbligo di partecipare a una manifestazione informativa. È prevista una giornata informativa organizzata sotto la responsabilità dei Cantoni. La partecipazione a questa manifestazione è obbligatoria per gli uomini soggetti all'obbligo di leva; essa non costituisce però alcun servizio militare e non è pertanto computata sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione ai sensi dell'articolo 42 (cpv. 3). A questa manifestazione informativa saranno invitate pure le donne della pertinente classe d'età. Per loro la partecipazione sarà però facoltativa (cpv. 3). Grazie a questa regolamentazione, le donne avranno l'occasione di ottenere informazioni dettagliate sulle loro possibilità di partecipare all'esercito o alla protezione civile e saranno nel contempo sollecitate a dare il proprio contributo. Questa regolamentazione rende necessario un adeguamento dell'articolo 146 capoverso 1,

affinché le competenti autorità cantonali possano ottenere gli indirizzi necessari per la spedizione degli inviti alle donne della pertinente classe d'età.

I compiti dei Cantoni in tema di manifestazioni informative sono indicati all'articolo 11 capoverso 2.

L'adeguamento del limite massimo d'età dell'obbligo di notificazione nell'articolo 7 capoverso 2 è una conseguenza della diminuzione dell'età dell'obbligo di prestare servizio militare (art. 13).

Nell'ambito della procedura di consultazione, alcuni Cantoni hanno proposto una modifica della definizione dell'obbligo di annunciarsi di cui al capoverso 1. In base alla modifica proposta, tale obbligo dovrebbe sussistere solo se le persone soggette all'obbligo di leva non hanno ricevuto una chiamata in servizio per il reclutamento entro un determinato termine. Una simile modifica non è però necessaria. A livello di legge l'obbligo di annunciarsi deve essere statuito in generale. Se l'autorità competente è in grado di effettuare la registrazione nel controllo militare sulla base delle proprie informazioni e non attende che la persona soggetta all'obbligo di leva si annunci, ciò va a vantaggio anche di quest'ultima. La definizione dettagliata dei processi può tuttavia aver luogo a livello di ordinanza.

Articolo 9 capoversi 2 e 3 nonché 11 capoverso 4

Per rapporto alla procedura attuale, il reclutamento è ampliato e può durare sino a tre giorni. Si prevede pertanto di computare questi giorni sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione (cpv. 2) e di ricompensarli con il soldo (cfr. la proposta abrogazione dell'art. 12 n. 1 del decreto federale del 30 marzo 1949 concernente l'amministrazione dell'esercito, DAE; RS 510.30). In occasione del reclutamento si rileva, per l'esercito e per la protezione della popolazione, il potenziale fisico, psichico, intellettuale e professionale delle persone soggette all'obbligo di leva e si stabilisce l'incorporazione personale. Si chiarisce inoltre se i reclutandi sono interessati ad adempiere senza interruzioni il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione (ferma continuata, cfr. art. 54a del disegno) oppure a un impiego come militari a contratto temporaneo (personale militare con un contratto di lavoro di durata determinata, cfr. art. 47 del disegno). Infine si verifica l'idoneità per una carriera di quadro.

Poiché il reclutamento sarà effettuato in centri permanenti della Confederazione, in futuro i costi saranno a carico di quest'ultima (art. 11 cpv. 4).

Articoli 13 e 14

In queste disposizioni è trattato un punto centrale della riforma Esercito XXI. Mediante la diminuzione graduale dei limiti d'età dell'obbligo di prestare servizio militare si riduce l'effettivo dell'esercito e si tiene conto dei desideri della popolazione e dell'economia, che auspicano una riduzione dell'onere, soprattutto temporale, in materia di obbligo militare.

Nel capoverso 1 è cancellata la riserva relativa all'articolo 82 LM. Questa disposizione consentiva la riduzione dell'età dell'obbligo di leva in caso di servizio di difesa nazionale. L'articolo è stato cancellato nell'ambito di un adeguamento alle norme internazionali per la protezione dell'infanzia e della gioventù.

Capoverso 2 lettera a: in questa disposizione si fa uso del nuovo concetto dei «gradi di truppa» (cfr. art. 102 del disegno). L'obbligo di prestare servizio militare non du-

rerà più per tutti i militari sino ad una determinata età, ma sarà fissato un limite massimo d'età. La truppa e i sottufficiali saranno prosciolti dagli obblighi militari di regola dopo l'assolvimento della scuola reclute (21 settimane) e di 6 corsi di ripetizione di 19 giorni ciascuno (per un totale di circa 260 giorni, giorni di reclutamento e corsi specifici all'Arma non compresi) e dopo quattro anni trascorsi nella riserva. Ciò corrisponde al trentesimo anno d'età. Se l'assoggettato rinvia ripetutamente un servizio d'istruzione, la durata dell'obbligo di prestare servizio militare potrà essere aumentata di quattro anni al massimo. In questo modo l'effettivo dell'esercito attivo e quello della riserva rimarranno più o meno equilibrati. L'obbligo delle persone inabili al servizio di pagare la tassa d'esenzione è definito in base alla procedura ordinaria: esse sono cioè assoggettate all'obbligo di pagare la tassa per undici anni (sino al trentesimo anno d'età). Tale durata dell'obbligo di pagare la tassa è applicabile anche alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che rinviando i loro servizi.

Capoverso 2 lettere b-e e capoverso 3: la durata dell'obbligo di prestare servizio militare per i sottufficiali superiori e gli ufficiali viene ridotta. Conformemente al capoverso 3, la durata dell'obbligo potrà essere nuovamente aumentata per gli ufficiali (ufficiali specialisti compresi) in caso di bisogno. Queste possibilità subentrano all'attuale articolo 14 (impiego ulteriore dopo l'adempimento dell'obbligo di prestare servizio militare), che sarà abrogato. Inoltre, la presente revisione è conseguente alla diminuzione dei limiti d'età dell'obbligo di prestare servizio militare e alla riduzione degli effettivi. La protezione della popolazione può coprire le sue necessità in materia di personale sin dall'inizio dell'età dell'obbligo di prestare servizio militare e non dipende quindi più da specialisti provenienti dall'esercito (incorporazione dopo il reclutamento o nell'esercito o nella protezione della popolazione).

Capoverso 7: per evitare che il personale militare attivo professionalmente nell'esercito debba uscirne prematuramente, è necessaria una regolamentazione speciale. Essa sarà emanata dal Consiglio federale.

Dalle esperienze raccolte con Esercito 95 è risultato che un proscioglimento assoluto dall'obbligo di prestare servizio militare può costituire un ostacolo in alcuni casi particolari. Per questo motivo sarà reintrodotta una soluzione più flessibile. Tale soluzione dovrà però essere applicata con moderazione. Il capoverso 6 del testo attuale sarà pertanto abrogato.

Articolo 18 capoverso 1 lettera h

Si è proceduto a un adeguamento, necessario in virtù della nuova legislazione sul personale federale (soppressione dello statuto di funzionario).

Articolo 19

In seguito alla diminuzione dei limiti di età dell'obbligo di prestare servizio militare, deve essere adeguata anche la regolamentazione della reincorporazione dopo un'esenzione dal servizio. In futuro si procederà alla reincorporazione se l'esercito avrà ancora bisogno della persona interessata. Il criterio della durata dell'esenzione e la pertinente richiesta da parte della persona interessata vengono soppressi.

Articolo 28 capoverso 3

L'adeguamento di questa disposizione ha luogo in seguito alla soppressione delle formazioni cantonali.

Articolo 34

Si pone la domanda se oltre alle prestazioni dell'assicurazione militare sussista anche una responsabilità a livello di LM per i danni eccedenti non coperti dall'assicurazione militare. Sinora il Tribunale federale lo ha negato, motivando che la legge sull'assicurazione militare (LAM) fa parte di quelle disposizioni di diritto speciale che ai sensi dell'articolo 22 capoverso 2 OM (attuale art. 135 cpv. 3 LM) escluderebbero l'applicabilità delle regole della LM in materia di responsabilità (DTF 103 Ib 276). Inoltre, l'articolo 34 LM devolve l'indennizzo di affezioni in relazione con il servizio a una legge federale speciale (l'attuale LAM). Manifestamente il legislatore intendeva in tal modo stabilire che le prestazioni per affezioni in relazione con il servizio vanno corrisposte soltanto conformemente a questa legge. Ciò significa nel contempo che, nei casi disciplinati dalla LAM, al militare non spettano pretese supplementari nei confronti della Confederazione.

La correttezza di questa interpretazione e della giurisprudenza del Tribunale federale è però continuamente contestata nella prassi. Per questo motivo ci sembra appropriato precisare la formulazione dell'articolo 34 LM in modo tale che le prestazioni dell'assicurazione militare siano esplicitamente designate come esclusive (come nell'art. 81 LCStr e nell'art. 78 LNA). In questo modo saranno evitate future controversie in merito all'indennizzo di eventuali danni che superano le prestazioni dell'assicurazione militare. Questa limitazione deve però estendersi unicamente alle prestazioni per affezioni in relazione con il servizio (danni alle persone), vale a dire alle spese di cura, alle indennità giornaliere, alle rendite ecc. Le prestazioni dell'assicurazione militare devono essere esclusive soltanto in questi casi. Se in occasione dell'incidente il militare ha subito anche danni materiali, è fatta salva la responsabilità ai sensi della legge militare. L'assicurazione militare assume anche danni materiali, ma solo in misura limitata, cioè soltanto nella misura in cui si tratta di vestiti, occhiali, orologi e altri oggetti abitualmente indossati o portati con sé (art. 57 LAM).

Articolo 40b (nuovo)

Con questa nuova disposizione si crea per il settore militare una normativa giuridica che prevede il trasferimento dei diritti immateriali alla Confederazione. L'introduzione di una simile disposizione legale è necessaria perché in futuro si farà ancora maggiore affidamento sulla capacità dei militari di avvalersi delle proprie competenze professionali nello svolgimento quotidiano dei compiti militari. Si può immaginare per esempio che, tra una scuola e l'altra, ai militari a contratto temporaneo siano affidati compiti che corrispondono alla loro specifica formazione professionale e che nell'adempimento di tali compiti essi creino anche delle opere, ad esempio dei programmi informatici militari.

La formulazione del capoverso 1 si riallaccia all'articolo 17 della legge sul diritto d'autore. Il campo d'applicazione non è limitato allo sviluppo di software. Possono essere oggetto del capoverso 1 anche altre opere, per esempio manuali d'istruzione, emblemi della truppa, badge ecc. creati nell'ambito di un compito di servizio.

Se il militare crea un'opera di grande utilità per l'esercito o per il DDPS, gli si potrà versare un'adeguata indennità conformemente al capoverso 2. Questa disposizione appare ancor più giustificata se si tiene conto del fatto che la facoltà di utilizzazione sarà trasferita per legge in modo esclusivo alla Confederazione. L'indennità non cor-

risponderà di regola a un'indennità intera, poiché l'opera è stata creata nell'adempimento di obblighi di servizio. Analogamente al diritto concernente il personale federale (art. 32 lett. c LPers e art. 74 OPers), l'organo superiore stabilirà per ogni singolo caso l'ammontare dell'indennità. Se necessario, il Consiglio federale può emanare disposizioni esecutive nell'ambito della sua facoltà di emanare ordinanze.

Analogamente alla regolamentazione delle pretese in materia di diritti immateriali contenuta nel Codice delle obbligazioni e attinente al diritto del lavoro, proponiamo di inserire nella LM una pertinente disposizione per i militari.

Articolo 42 capoversi 1 e 2 lettera c

Oggi il limite massimo di 330 giorni di servizio non è raggiunto e non lo sarà nemmeno con Esercito XXI. Sarà però mantenuto a livello di legge come limite superiore. Con questa misura si salvaguarda l'attuale libertà d'azione del Consiglio federale per quanto concerne la possibilità di aumentare la prontezza d'istruzione in situazioni di crisi. Il capoverso 1 è adeguato per motivi redazionali. La modifica del capoverso 2 lettera c è una conseguenza della nuova versione dell'articolo 13 e della soppressione dell'articolo 14.

Articoli 43, 45 e 65a

Riformulando queste tre disposizioni, il disciplinamento del computo dei servizi sarà reso più sistematico e chiaro. Il principio è stabilito nell'articolo 43; si distinguono nettamente i servizi d'istruzione prestati nel quadro del servizio di milizia con soldo (computo integrale sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione) dai servizi senza soldo prestati nell'ambito di un rapporto di lavoro su base contrattuale (senza computo sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione). Il personale militare non presta alcun servizio militare obbligatorio, ma adempie a un rapporto di lavoro (cfr. al riguardo il commento all'art. 47 LM). Inoltre, per il personale militare è necessaria una parità di trattamento degli impieghi in Svizzera (nessun computo) e di quelli all'estero (computo oggi postulato). Un trattamento differenziato dei servizi in funzione del luogo in cui sono svolte le attività non è giustificabile. Soltanto con un trattamento indistinto si può garantire, per esempio, che lo statuto di militare in ferma continuata rimanga attrattivo rispetto allo statuto del personale militare (per es. rispetto allo statuto di un militare a contratto temporaneo che per la sua attività percepisce un salario). Se il computo dei giorni di servizio fosse possibile per ambedue gli statuti, l'adempimento senza interruzioni del totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione non comporterebbe alcun vantaggio rispetto a un rapporto di assunzione. Le persone interessate devono invece poter decidere in quale forma assolvere un impiego all'estero, se in qualità di personale militare (p. es. in qualità di militare a contratto temporaneo) o in qualità di militare in ferma continuata. È ipotizzabile anche di assolvere in qualità di militare in ferma continuata soltanto una parte dell'impiego (con computo sino al numero di giorni di servizio non ancora prestati e con diritto al soldo) e di assolvere la parte restante nell'ambito di un rapporto di lavoro (con versamento di un salario, senza computo dei giorni prestati).

Nel caso dei militari di professione che devono svolgere corsi di ripetizione anche come militari di milizia, si dovrà distinguere lo statuto con cui è prestato un determinato servizio.

In futuro i servizi d'istruzione supplementari ordinati a causa di una riorganizzazione o dell'introduzione di nuovo materiale saranno sempre computati (art. 45). L'unica eccezione a questo principio è costituita dai servizi d'istruzione volontari, quali i corsi d'alta montagna oppure le manifestazioni del CISM, il cui computo è disciplinato per ogni singolo caso (art. 44). Per l'impiego nel servizio di promozione della pace sussiste una regolamentazione conforme al principio esposto. Nel servizio d'appoggio è possibile derogare a tale principio: nel caso di un'importante chiamata in servizio di truppe o di impieghi di lunga durata, il Consiglio federale può ordinare che i servizi non siano computati o non siano computati integralmente. Ciò ha lo scopo di evitare che il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione a disposizione (330 giorni; art. 42 LM), previsto per l'istruzione, sia esaurito a causa degli impieghi. Per contro, la questione del computo deve rimanere aperta per quanto concerne il servizio attivo. I servizi di difesa nazionale degli anni 1914-18 e 1939-45 non sono stati computati sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione. Già prima dell'introduzione del servizio d'appoggio (1.1.1996), sono state impiegate truppe per la protezione e la sorveglianza di aeroporti e conferenze internazionali. Queste truppe hanno prestato giuramento ed effettuato un servizio attivo. Poiché tali impieghi avevano di regola luogo durante il normale periodo di svolgimento dei corsi di ripetizione, tale servizio attivo è stato computato sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione. Per quanto concerne il computo di simili servizi, vigeva quindi nella pratica un trattamento differenziato.

Inoltre, non possono essere computate sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione determinate attività svolte all'estero, come invece richiesto dal postulato Leu (00.3087). I medici e le altre persone che nel quadro di impieghi all'estero forniscono aiuto umanitario per conto di organizzazioni civili nonché i membri della Guardia Svizzera Pontificia non prestano, nell'ambito dei rispettivi impieghi, servizio militare ai sensi della legge militare. La sola eccezione è rappresentata dal computo degli impieghi all'estero di militari impiegati in qualità di membri del Corpo svizzero di aiuto umanitario, sempre che durante l'impiego gli interessati si trovino in servizio militare.

Articolo 47

Il personale insegnante riceve una nuova designazione e le sue attività sono ridefinite. Sono state ridefinite anche le caratteristiche del profilo professionale del personale militare. Al pari del rimanente personale dell'amministrazione federale, il personale militare è assunto conformemente alla legislazione sul personale federale. Il personale militare, a seconda dei termini del contratto di lavoro, può essere impiegato sia in Svizzera sia all'estero.

Di regola i *militari di professione* sono assunti con un contratto di lavoro di durata indeterminata, i militari a contratto temporaneo con un contratto di lavoro di durata determinata. Gli ufficiali e i sottufficiali di professione corrispondono in gran parte all'attuale personale insegnante. Essi sono impiegati per garantire la prontezza d'impiego dell'esercito, segnatamente nei settori della dottrina d'impiego, dell'istruzione, della pianificazione dell'armamento, della pianificazione e della condotta degli impieghi nonché per l'alimentazione delle formazioni di professionisti. Le elevate esigenze in materia di disponibilità dei militari di professione trovano riscontro in disposizioni esecutive speciali della legge sul personale federale.

I *militari a contratto temporaneo* costituiscono una nuova categoria di personale militare. Essi sono impiegati primariamente per l'istruzione delle reclute e dei soldati nelle scuole e nei corsi.

Per motivi legati alla sistematicità del diritto, la gestione del personale militare sarà disciplinata in futuro a livello di ordinanza.

Anche il personale amministrativo, il personale degli esercizi, gli insegnanti specialisti e i relatori fanno parte, per principio, del personale professionista al servizio della difesa nazionale. Si tratta di civili che nell'ambito di un rapporto di lavoro forniscono supporto all'istruzione e assicurano l'esercizio militare. Queste categorie professionali sottostanno, al pari del rimanente personale civile della Confederazione, alla legislazione sul personale federale. Non è pertanto necessaria una normativa speciale nella LM.

Articolo 48

Anche in avvenire i comandanti di truppa saranno responsabili dell'istruzione e dell'impiego (cpv. 1). Per contro, nella legge e nell'organizzazione dell'esercito sarà lasciata in sospenso la questione della subordinazione delle formazioni (cfr. n. 7.1 CDEs; art. 6 cpv. 2 OEs). Per questa ragione è necessaria una regolamentazione più generale a livello di legge (cpv. 2). Del rimanente, le formazioni d'addestramento costituiscono unità amministrative che il Consiglio federale può organizzare liberamente nell'ambito delle sue competenze in materia d'organizzazione (art. 43 LOGA). Le formazioni d'addestramento si baseranno per principio su un'infrastruttura attribuita e disporranno di una larga autonomia per quanto concerne la dottrina specifica all'Arma, la pertinente istruzione, la gestione del personale, la logistica e le finanze.

Articolo 49 capoverso 2

L'abbassamento dell'età dell'obbligo di prestare servizio militare rende indispensabile un adeguamento del limite massimo d'età per l'assolvimento della scuola reclute. Per i militari in ferma continuata è necessaria una regolamentazione specifica affinché possano assolvere la scuola reclute anche in un momento successivo. Tale regolamentazione può ad ogni modo essere emanata nell'ambito delle possibili eccezioni di cui al capoverso 2. Si prevede di fissare l'età minima per l'assolvimento volontario anticipato della scuola reclute a 18 anni compiuti.

Articolo 52

L'abrogazione di questo articolo è conseguente alla soppressione dei corsi tattico-tecnici (CTT), dovuta alla reintroduzione del ritmo annuale dei corsi di ripetizione.

Articolo 54a (nuovo)

Questa disposizione contiene la definizione di militare in ferma continuata. Contrariamente al ritmo ordinario dei servizi, egli adempie come militare di milizia il proprio totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione di regola senza interruzioni, oppure, se ciò non dovesse essere possibile (p. es. interruzione prima di un perfezionamento), in più periodi di lunga durata. È in questo modo che il militare in ferma continuata assolve il servizio militare obbligatorio.

Per questa forma di servizio sono determinanti le necessità dell'esercito. Tuttavia essa può essere scelta su base volontaria dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Benché, per determinate funzioni l'esercito, debba poter fare assegnamento su personale fisso, in base ai risultati della procedura di consultazione si è rinunciato alla possibilità di obbligare, in caso di bisogno, i militari a prestare servizio in ferma continuata.

Articolo 60 rubrica e capoverso 1, primo periodo

Poiché la riserva è stata riconcepita (cfr. art. 2 disegno OE e n. 9.1 CDEs), viene meno la riserva di personale ai sensi di questo articolo. Di regola i riservisti non presteranno più servizio militare. I militari non incorporati in formazioni dovrebbero però rimanere a disposizione del DDPS per determinati servizi; il dipartimento può mettere questo personale a disposizione degli aggruppamenti, delle formazioni d'addestramento e degli uffici federali.

Articolo 65a (nuovo)

L'introduzione di questa disposizione ha reso necessario un nuovo titolo per il primo capitolo del titolo quinto. Per il contenuto della disposizione, cfr. il commento all'articolo 45.

Articolo 69

In futuro, occorrerà distinguere tra l'appoggio all'assistenza umanitaria e le operazioni di sostegno alla pace all'estero, per le quali sussiste una specifica base legale (art. 66, 66a e 66b LM). L'appoggio all'assistenza umanitaria costituisce una forma ampliata dell'attuale aiuto in caso di catastrofe all'estero. Quest'ultimo, secondo la definizione in uso, comprende in effetti soltanto l'aiuto in caso di catastrofi naturali o tecnologiche, quali terremoti, inondazioni o catastrofi di origine tecnica. I mezzi dell'esercito devono però poter essere impiegati anche in altre situazioni d'emergenza, ad esempio per la gestione di flussi di profughi oppure per l'assistenza alla popolazione civile in relazione a un conflitto. Questa distinzione non porta a escludere che l'esercito possa o debba prestare determinati contributi umanitari e assistere le organizzazioni umanitarie anche nel quadro di operazioni di sostegno alla pace. L'appoggio dell'esercito all'assistenza umanitaria può aver luogo unicamente su richiesta di uno Stato o di un'organizzazione internazionale. Esso avviene sussidiariamente all'impiego dei mezzi civili, quando questi non sono più sufficienti. La responsabilità dell'impiego spetta in tal caso al DFAE, mentre la responsabilità per la condotta dei mezzi militari impiegati resta al DDPS. L'aiuto che l'esercito deve prestare è definito d'intesa con la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) del DFAE. L'impiego di mezzi militari si limita per principio ai settori della protezione, della logistica (trasporti, comunicazione) e del salvataggio; in questo senso anche l'aiuto in caso di catastrofe all'estero rientra nella categoria dell'appoggio all'assistenza umanitaria. Come sinora, il Corpo svizzero di aiuto umanitario potrà ricorrere a militari volontari, segnatamente nel quadro degli impieghi della catena svizzera di salvataggio. L'impiego dei mezzi nell'ambito dell'assistenza umanitaria si basa sui principi, universalmente validi in questo settore, della proporzionalità, dell'imparzialità, dell'assenza di condizioni e dell'aiuto all'autoaiuto. Di regola, simili impieghi saranno effettuati senz'armi. D'intesa con lo Stato che ha presentato la

richiesta, sono tuttavia immaginabili anche altre soluzioni (equipaggiamento con armi per l'autodifesa o per scopi di guardia).

In un nuovo capoverso 2 saranno create le basi legali che consentiranno di ordinare un servizio d'appoggio all'estero per la protezione di persone o di opere particolarmente degne di essere protette. Al riguardo deve trattarsi di compiti di protezione che concernono interessi svizzeri, ad esempio la protezione di cittadini svizzeri o di immobili in cui si trovano rappresentanze svizzere. La responsabilità dell'impiego spetta al DFAE, mentre la responsabilità per la condotta dei mezzi militari impiegati resta al DDPS. Per presentare alla Confederazione Svizzera le loro eventuali richieste d'aiuto, gli Stati esteri si rivolgono di regola al Governo (Consiglio federale), al DFAE o alla rappresentanza svizzera interessata.

La partecipazione a impieghi destinati all'assistenza umanitaria è volontaria (cpv. 3). Tuttavia, poiché le azioni di aiuto nelle regioni limitrofe, in ultima analisi, possono essere anche nell'interesse del nostro Paese, deve sussistere la possibilità di dichiarare obbligatori gli impieghi in tali regioni. Questa possibilità è conforme al diritto in vigore.

Articolo 73 capoverso 2

Poiché il computo del servizio nel caso di impieghi all'estero è ora disciplinato agli articoli 43 (istruzione e preparazione) e 65a (impieghi), il capoverso 2 può essere abrogato.

Articolo 76 capoverso 1 lettera c

Sinora mancava una base legale che consentisse di chiamare in servizio formazioni complete esplicitamente per incrementare il livello d'istruzione in vista della prevenzione della guerra o della difesa (addestramento al combattimento interarmi). Gli attuali articoli 68 e 76 non consentono simili chiamate in servizio. Inoltre, in caso di frequenti impieghi per il servizio d'appoggio o il servizio di promovimento della pace, vi è rischio che gli effettivi delle formazioni che devono svolgere corsi di ripetizione si assottiglino se molti dei loro membri hanno già assolto il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione. Per questa ragione, in situazioni d'emergenza (in particolare per la difesa, ma anche, ad esempio, per impieghi di sicurezza operativi) dev'essere creata la possibilità di aumentare la prontezza d'impiego dell'esercito mediante un'istruzione orientata all'impiego, senza che tale servizio debba in ogni caso essere computato sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione.

Articolo 77 capoversi 1, 3, 4 e 6 nonché articolo 83 capoversi 2, 3 e 4

Nell'articolo 77 il disciplinamento della chiamata in servizio deve essere adeguato al nuovo articolo 185 capoverso 4 della Costituzione federale (aumento della soglia da 2000 a 4000 militari chiamati in servizio). Inoltre, è necessario riorganizzare la mobilitazione. In futuro i processi relativi alla mobilitazione comprenderanno la totalità delle operazioni volte ad allestire la prontezza d'impiego. Per questa ragione, la nozione di «mobilitazione» deve essere cancellata dalla legge.

L'articolo 77 capoverso 6 e l'articolo 83 sono stati adattati poiché con la soppressione delle truppe cantonali viene meno anche la competenza dei Cantoni per quanto concerne la chiamata delle loro truppe per il servizio d'ordine sul territorio canto-

nale. Se un simile impiego dovesse risultare necessario, i Cantoni devono presentare una pertinente domanda alla Confederazione (art. 83 cpv. 5).

Articolo 89 capoverso 2, primo periodo

In questa disposizione la terminologia è adeguata al nuovo diritto in materia di personale federale (soppressione dello statuto di funzionario).

Articoli 93-95 e 96-98

Il proposto riordinamento della normativa giuridica relativa all'organizzazione dell'esercito prevede una nuova ripartizione della normativa in due atti legislativi: LM (legge formale) e OEs (futura ordinanza parlamentare).

Nell'articolo 93 sono state conservate unicamente l'attribuzione di principio delle competenze e la possibilità di delega delle competenze al Consiglio federale e al DDPS in quanto dipartimento competente. L'Assemblea federale stabilirà ora nell'OEs anche le singole formazioni di professionisti (cfr. art. 101). Gli articoli 94, 95 e 98 possono essere abrogati in conseguenza della nuova struttura dell'esercito. La struttura vera e propria dell'esercito, la designazione delle Armi e dei servizi ausiliari nonché i particolari della delega delle competenze figureranno nell'OEs. Sarà così possibile ottenere in questo ambito una regolamentazione giuridica più trasparente. La struttura materiale dell'organizzazione dell'esercito non sarà più suddivisa, come sinora, nei due atti legislativi, ma figurerà unicamente nell'OEs. Inoltre, anche gli stati maggiori (art. 96 e 97) figureranno nell'OEs (cfr. art. 8 OEs). Questa regolamentazione corrisponde alle più estese competenze organizzative spettanti al Consiglio federale nel settore amministrativo in virtù della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

Articolo 99 capoversi 2^{bis} (nuovo), 3 lettere b e c nonché 4 (nuovo)

Conformemente alla loro missione definita dalla legge (art. 99 cpv. 1), i servizi informazioni provvedono alla raccolta di informazioni concernenti l'estero rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Tuttavia, in questo ambito emergono anche informazioni relative alla sicurezza interna o ad attività criminali di persone fisiche e giuridiche in Svizzera. Poiché, ai sensi della legge militare, è vietato ai servizi informazioni di effettuare esplorazioni in Svizzera, segnatamente i «sottoprodotti» dell'esplorazione elettronica dell'estero non potevano essere utilizzati o trasmessi. Il nuovo capoverso 2^{bis} qui proposto autorizzerà pertanto il personale del DDPS addetto all'analisi dei dati risultanti dall'esplorazione dell'estero a trasmettere simili informazioni all'Ufficio federale di polizia, che, a seconda della loro importanza, potrà inoltrarle alle competenti autorità penali. A tal riguardo saranno registrate solo le informazioni che possono essere rilevanti per la sicurezza interna o le azioni penali. Le limitazioni esatte e le direttive dovranno ancora essere precisate nelle prescrizioni esecutive.

Gli impieghi dei servizi informazioni sono attualmente prestati soprattutto sotto forma di servizi d'appoggio. Il Consiglio federale disciplina tali impieghi nell'ordinanza sul servizio informazioni del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Ordinanza sul servizio informazioni, OSINF; RS 510.291) e nell'ordinanza sulla sicurezza militare (OSM; RS 513.61). Sinora questa regolamentazione copriva gli impieghi di tutti i servizi informazioni. In relazione a impieghi di truppe svizzere all'estero, è ora necessario creare una base legale

per le attività preventive dei servizi informazioni orientate all'impiego. Per questo motivo nell'articolo 99 capoverso 3 lettera b è stato introdotto il servizio di promovimento della pace. Si garantisce così che anche in caso di impieghi all'estero sia possibile disporre preventivamente, ai fini della protezione delle truppe svizzere, di una quantità sufficiente di informazioni rilevanti per la sicurezza e che la truppa possa muoversi e lavorare in un contesto il più possibile sicuro. È inoltre necessario creare una base legale per l'articolo 7 (obbligo di informare) della nuova OSINF del 4 dicembre 2000. Ciò è realizzato mediante una modifica e il completamento del capoverso 3 lettera c.

Con il nuovo capoverso 4 è esplicitamente garantita la protezione delle fonti, menzionata pure nell'articolo 17 capoverso 7 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120). La disposizione della LMSI equivale a una disposizione speciale nell'ambito della legislazione in materia di archiviazione. La protezione delle fonti deve essere assicurata innanzitutto nei confronti dell'estero: si tratta di una premessa essenziale, senza la quale non può aver luogo un'effettiva collaborazione. Tuttavia, su una simile protezione devono poter contare anche le fonti in Svizzera, altrimenti in determinati casi i servizi informazioni non sarebbero nemmeno in grado di svolgere la loro attività. In effetti, molte informazioni importanti vengono comunicate unicamente se l'autorità competente può garantire in modo vincolante che la fonte dell'informazione non sarà resa nota a terzi.

Articolo 100 capoverso 1 lettere b e d nonché capoverso 3 lettera e

Il servizio di sicurezza militare è attivo anche nel settore della protezione di informazioni e opere nonché in quello della sicurezza informatica. Di conseguenza deve essere completata la pertinente base legale (lett. b). Inoltre, tale servizio è impiegato pure per la valutazione della situazione in materia di sicurezza militare in caso di impieghi all'estero dell'esercito svizzero. Allo scopo di creare una base legale per tali impieghi, nell'articolo 100 capoverso 1 lettera d è ora introdotto il servizio di promovimento della pace. Si garantisce così che anche in questo caso sia possibile disporre già prima degli impieghi, ai fini della protezione delle truppe svizzere all'estero, di una quantità sufficiente di informazioni rilevanti per la valutazione della situazione in materia di sicurezza militare e che la truppa possa muoversi e lavorare in un contesto il più possibile sicuro.

Gli attuali compiti della Divisione della protezione delle informazioni e delle opere (DPIO) in seno allo Stato maggiore generale sono già oggi sufficientemente coperti dalla LMSI e dall'ordinanza del 14 dicembre 1998 sulla sicurezza militare (OSM; RS 513.61). A causa del nuovo disciplinamento della procedura di controllo stabilita nell'ordinanza sui controlli di sicurezza relativi alle persone (OCSP; RS 120.4), che da ora in poi sarà eseguita unicamente dalla DPIO, la lettera e del capoverso 3 diventa superflua e può essere stralciata.

Articolo 101

L'articolo sulle formazioni di professionisti è stato riconsigliato affinché nella LM figuri un elenco dei compiti che devono essere assolti dal personale militare. Poiché si tratta di disposizioni organizzative, le singole formazioni di professionisti sono elencate nell'OEs (cfr. art. 7 OEs).

I compiti indicati alla lettera a saranno assunti anche in futuro dalla Squadra di vigilanza (ora: parti delle formazioni delle Forze aeree, art. 7 cpv. 2 lett. b n. 1 OEs). La lettera b concerne il settore dell'attuale Corpo della guardia delle fortificazioni (CGF). Le formazioni della polizia militare assumono i compiti indicati alla lettera c. I compiti particolari elencati alla lettera d incombono segnatamente al distaccamento d'esplorazione dell'esercito e alle formazioni della polizia militare. Si tratta ad esempio della raccolta di informazioni chiave, del rimpatrio di persone all'estero o della protezione di proprie truppe o di persone. I compiti di salvataggio sono assunti da parti delle compagnie di pronto intervento per l'aiuto in caso di catastrofe. È necessaria un'istruzione particolare anche per l'eliminazione di mezzi di combattimento, per la quale tuttavia non è costituita alcuna formazione speciale. Questo compito è svolto piuttosto da militari specializzati dell'attuale CGF.

Il personale militare è attivo anche nel campo dell'istruzione (cfr. art. 47). Tuttavia, poiché in questo settore non esistono formazioni completamente costituite di professionisti, l'istruzione non figura nell'ambito dell'articolo 101. Per completare il quadro, occorre rammentare che nei settori elencati al presente articolo collabora regolarmente anche personale civile. Il rapporto di lavoro di questo personale è però disciplinato dalle disposizioni della legislazione sul personale federale o dal Codice delle obbligazioni, e non dalla LM.

Articolo 102 capoversi 1 lettera a nonché 2 e 3

La struttura dei gradi degli ufficiali è tuttora adeguata – anche rispetto ad altri eserciti – e non richiede modifiche fondamentali. Per contro, sempre rispetto ad altri eserciti, la struttura dei gradi dei sottufficiali non è abbastanza differenziata. Poiché in questo ambito la fascia di gradi è troppo ristretta, si ha un'accumulazione di compiti per i diversi gradi esistenti. A questo svantaggio si intende ovviare mediante una maggiore differenziazione della struttura dei gradi, in modo da tenere maggiormente conto delle differenti funzioni. Mediante una struttura differenziata dei gradi dei sottufficiali si potranno considerare meglio anche le diverse esigenze delle Armi e dei sistemi d'arma. Inoltre, sarà reso possibile un passaggio alla carriera di comandante.

Affinché in futuro la struttura dei gradi presenti la necessaria flessibilità, il Consiglio federale completerà l'attuale fascia dei gradi di truppa e dei sottufficiali. Simili completamenti sono previsti in particolare per determinati gradi dei sottufficiali (per es. primo sergente maggiore).

Articolo 103 capoverso 2

Con l'abrogazione di questo capoverso si è inteso tenere debitamente conto del maggiore orientamento alla Confederazione delle disposizioni organizzative dell'esercito.

Articolo 106 capoverso 2 e 107 capoverso 2

Gli adattamenti sono dovuti alla soppressione delle truppe cantonali.

Articolo 114 capoverso 2

Le persone che lasciano l'esercito dopo almeno 50 giorni di servizio d'istruzione non saranno più incorporate nella protezione civile. La disposizione sull'utilizzazione ulteriore dell'equipaggiamento personale è pertanto superflua. Per le eccezioni è sufficiente una normativa a livello di ordinanza.

Articolo 116 capoverso 3

L'abrogazione del capoverso 3, nel quale è stabilita la consultazione dei comandanti superiori delle truppe per tutte le questioni fondamentali della difesa nazionale, è in primo luogo una conseguenza della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, con la quale il Consiglio federale e i capi dei dipartimenti hanno ottenuto una competenza più ampia per quanto concerne l'organizzazione delle loro unità amministrative e gli orientamenti generali delle loro direzioni (art. 8 e 37 LOGA). Per questa ragione, la presente disposizione, in ultima analisi di natura organizzativa, deve essere cancellata dalla LM. La consultazione della direzione dell'esercito è disciplinata già oggi soprattutto nel regolamento interno del DDPS. A ciò si aggiunge il fatto che, con la scomparsa delle Grandi Unità, la condotta dell'esercito riceverà una struttura completamente nuova anche per quanto concerne i comandanti superiori delle truppe (n. 7 CDEs). Tuttavia, ovviamente, la direzione dell'esercito sarà coinvolta nelle decisioni fondamentali pure in avvenire, indipendentemente dalla sua struttura.

A tal fine, il presente articolo sancisce ora che il Consiglio federale stabilisce la condotta dell'esercito sintanto che non è eletto un generale. Nel diritto vigente, soltanto nel caso specifico del servizio attivo è previsto esplicitamente dalla legge che il Consiglio federale disciplini il comando supremo (art. 85 cpv. 2 LM). Attualmente, nell'ordinanza del 13 dicembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (RS 172.214.1), lo Stato maggiore generale è incaricato dal Consiglio federale di pianificare e dirigere gli impieghi dell'esercito fino alla nomina di un generale (art. 6 cpv. 2 lett. b). Questa disposizione sarà adeguata in caso di introduzione della nuova condotta dell'esercito e otterrà una base legale esplicita con il nuovo articolo 116 capoverso 3 LM.

Articolo 117

L'adeguamento ha luogo perché il capo dell'armamento è stato escluso dal disciplinamento speciale concernente lo statuto e perché le basi legali relative agli alti ufficiali superiori sono previste nella nuova legislazione sul personale federale.

Articolo 118

In questa disposizione la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nel settore militare non è disciplinata in maniera fundamentalmente nuova. La disposizione riceve però una nuova formulazione che corrisponde meglio al riordinamento di questo settore.

Articolo 119

L'attuale articolo 119 può essere stralciato in seguito alla soppressione delle truppe cantonali (cfr. n. 10 CDEs). Nell'ambito della revisione della LM sarà introdotta in modo sistematico la cooperazione nazionale per la sicurezza. Conformemente al numero 5.2.1 del RAPOLSIC 2000, all'organizzazione della difesa integrata subentra una cooperazione globale flessibile in materia di sicurezza all'interno del Paese. In questo ambito i responsabili di tutti i livelli (Confederazione, Cantoni, Comuni, organizzazioni private) devono prendere, nel rispettivo settore, le misure necessarie per la prevenzione e la lotta contro la violenza nonché per la gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza. Tutti i partecipanti sono tenuti alla collaborazione

interdisciplinare e intersettoriale. L'articolo 119 è destinato a definire i livelli di competenza della Confederazione e ad affidare al Consiglio federale i pertinenti mandati per il coordinamento, l'istruzione e l'informazione nonché per la verifica regolare delle misure. Il Consiglio federale adempirà quindi i mandati inerenti all'istruzione, all'informazione e alla verifica in collaborazione con i partner della cooperazione; in questo modo è rispettata la struttura federalista della Svizzera. Il Consiglio federale assicurerà la cooperazione nazionale per la sicurezza mediante l'Organo direttivo in materia di sicurezza e altre unità amministrative designate a tale scopo. Il coordinamento specialistico sarà garantito da commissioni nazionali quali quelle per la protezione ABC, l'aiuto in caso di catastrofe, il servizio valanghe, la requisizione, il servizio sanitario, la telematica, la circolazione e i trasporti nonché il servizio meteorologico. Il Consiglio federale promuoverà inoltre la collaborazione di uomini e donne nel quadro della cooperazione nazionale per la sicurezza. Infine, dovranno essere regolarmente verificate l'efficacia, l'economicità e l'adeguatezza delle misure adottate.

Articoli 120 e 132 lettera a

Nell'ambito di Esercito XXI è prevista la realizzazione di un modello di reclutamento completamente nuovo. A tal fine si creerà, in particolare, un'organizzazione con poche sedi, destinata a subentrare all'attuale modello con zone e circondari di reclutamento. Pertanto, all'articolo 120 è proposta una formulazione più aperta che presenta la flessibilità necessaria per l'introduzione di nuove strutture (cfr. n. 9.1 CDEs). Per questa ragione ha pure luogo un adeguamento dell'articolo 132, conformemente al quale i Comuni sono esentati dall'obbligo di mettere a disposizione i locali e gli impianti per il reclutamento e per le commissioni della visita sanitaria. Poiché le ispezioni dell'equipaggiamento personale, nella misura in cui devono ancora essere eseguite, hanno luogo negli arsenali, i Comuni sono ancora tenuti a mettere a disposizione soltanto i locali per le ispezioni di licenziamento.

Articoli 134 capoverso 2, secondo periodo, e 142

La riforma del Governo e dell'Amministrazione realizzata negli ultimi anni aveva come obiettivi l'aumento della flessibilità delle strutture amministrative, il rafforzamento del coordinamento a tutti i livelli nonché l'armonizzazione e la razionalizzazione delle procedure. La riforma ha portato a un ampliamento delle competenze del Consiglio federale in materia di organizzazione. In questa ottica, il Consiglio federale riceverà direttamente dalla legge militare la competenza per designare le autorità incaricate di trattare le domande di risarcimento (attualmente ciò è disciplinato all'art. 126 DAE). Per l'esame e il risarcimento di danni alle colture e alle proprietà esistono in parte disposizioni specifiche in tema di procedure e competenze (cfr. il commento alla revisione del decreto federale del 30 marzo 1949 concernente l'amministrazione dell'esercito). In futuro la procedura sarà allineata, per quanto possibile, alla procedura amministrativa ordinaria. Per questa ragione nell'articolo 142 è introdotto un pertinente rinvio alla legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Le relative eccezioni devono essere elencate (cpv. 1 e 2). Per il resto, il Consiglio federale è incaricato di designare le istanze decisionali competenti (cpv. 3).

I rimedi giuridici continuano a sussistere: il servizio amministrativo competente emana una decisione di prima istanza. Contro questa decisione può essere presentato un ricorso alla Commissione di ricorso del DDPS (cpv. 4). Contro la decisione di

quest'ultima è possibile presentare un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

In seguito alla regolamentazione prevista dalla LM, devono essere adeguati anche la legge federale sulla procedura amministrativa e, come menzionato sopra, il decreto federale concernente l'amministrazione dell'esercito (DAE; RS 510.30) (cfr. disegno B). In conseguenza dell'allineamento alla procedura amministrativa ordinaria, numerose disposizioni del DAE possono essere disciplinate a livello di Consiglio federale o essere del tutto abrogate.

Articolo 144 capoversi 2 e 3 nonché 146 capoversi 1 e 2

In seguito alla nuova ripartizione dei compiti esecutivi nel settore militare tra la Confederazione e i Cantoni, devono essere riattribuite anche le competenze per l'esame delle domande di differimento di servizi d'istruzione e per la tenuta dei controlli. A livello di legge sarà stabilita una normativa flessibile che consenta soluzioni adeguate a livello di ordinanze emanate dal Consiglio federale sulla base della presente disposizione e d'intesa con i Cantoni. I Cantoni, per esempio, non saranno più competenti per decidere sulle domande di differimento della scuola reclute. Questo compito è trasferito a un servizio centrale dello Stato maggiore generale (Gruppo del personale dell'esercito): in tal modo si potrà garantire che le scuole reclute dispongano di effettivi il più possibile equilibrati.

Per quanto concerne i dati delle donne menzionati all'articolo 146 capoverso 1, si tratta degli indirizzi necessari per la spedizione degli inviti alla manifestazione informativa. Affinché gli organi competenti possano ottenere gli indirizzi delle donne della classe d'età interessata, è necessaria la pertinente autorizzazione. Nel contempo si precisa e si delimita lo scopo di tale trattamento di dati; un uso degli indirizzi diverso da quello qui menzionato non sarebbe consentito per ragioni inerenti al diritto in materia di protezione dei dati.

Articolo 149

Conformemente all'articolo 163 Cost. e all'articolo 7 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), gli atti legislativi del Parlamento che non sottostanno a referendum rivestono la forma dell'ordinanza (parlamentare). Tale forma di atto legislativo è subentrata al decreto federale.

Articolo 150 capoverso 4 (nuovo)

È introdotta una delega esplicita al Consiglio federale della competenza per concludere con altri Stati convenzioni destinate a garantire la tutela del segreto militare. Sinora tali convenzioni erano concluse dal Consiglio federale sulla base della sua competenza generale di concludere trattati internazionali di portata limitata (art. 47^{bis} cpv. 3 LRC). La normativa più chiara non influisce in alcun modo sulla qualificazione giuridica delle pertinenti convenzioni.

Articolo 151

Queste disposizioni transitorie consentiranno al Consiglio federale di realizzare in maniera più semplice miglioramenti, adeguamenti o modifiche nel corso della concretizzazione del passaggio da Esercito 95 a Esercito XXI. In tal modo, mediante ordinanze, potrà essere ottenuto in tempi brevissimi il margine di manovra necessario, senza dover ricorrere a iter legislativi che richiedono un grande dispendio di

tempo. Sarà così possibile creare condizioni ottimali per gli anni di transizione in cui sarà concretizzato il passaggio da Esercito 95 a Esercito XXI. Queste competenze inerenti alla fase di transizione sono orientate a quelle che il Parlamento ha previsto a suo tempo in vista dell'introduzione di Esercito 95.

Commento all'appendice: modifica del diritto vigente

Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA)

Nelle due disposizioni menzionate deve essere stralciato il rinvio alla procedura amministrativa militare, che viene soppressa. In questi settori si applica ora la procedura amministrativa ordinaria, tuttavia con le due eccezioni stabilite all'articolo 142 LM (disciplinamento delle spese e procedura semplificata per la responsabilità delle formazioni).

Procedura penale militare (PPM)

La sostituzione dell'espressione «tribunale di divisione» è necessaria in seguito alla soppressione delle divisioni. Infatti, poiché in Esercito XXI non vi saranno più divisioni, l'espressione «tribunale di divisione» diventa obsoleta e richiede una modifica. Essa sarà sostituita con l'espressione «tribunale militare di prima istanza». Ciò non costituisce alcuna modifica materiale, poiché la sfera di competenze non subisce mutamenti. Le designazioni delle istanze di ricorso (tribunali militari d'appello e Tribunale militare di cassazione) rimangono invariate poiché queste espressioni sono relative ai rimedi giuridici e concernono ambiti non interessati dalla riforma Esercito XXI.

Inoltre è sottoposto a revisione l'articolo 3 PPM. Poiché la riforma Esercito XXI comprende pure una modifica dei servizi prestati dai singoli militari e contempla una ridefinizione del ritmo dei corsi di ripetizione, è necessario adattare le premesse che devono essere soddisfatte per l'incorporazione di sottufficiali, appuntati e soldati nella giustizia militare. In futuro, essi non saranno più tenuti ad assolvere almeno quattro corsi di ripetizione per poter essere incorporati nella giustizia militare.

2.2 Ordinanza sull'amministrazione dell'esercito

In virtù dell'attuale articolo 142 LM, l'Assemblea federale è competente per l'emanazione delle disposizioni concernenti la procedura amministrativa militare, la quale è applicabile alle pretese litigiose di natura amministrativa e pecuniaria fatte valere dalla Confederazione o contro di essa in virtù della legge militare (LM). Tale procedura è disciplinata dal decreto federale concernente l'amministrazione dell'esercito (DAE, RS 510.30) e dalle relative disposizioni esecutive.

L'articolo 168 dell'ordinanza sull'amministrazione dell'esercito (OAE, RS 510.301) designa le autorità competenti per decidere in prima istanza. La Segreteria generale del DDPS liquida le richieste se non è competente un altro organo (cpv. 1 lett. a, clausola generale di competenza). La competenza della Segreteria generale è fondata inoltre sull'articolo 104 DAE concernente le pretese di risarcimento di danni cagionati da infortunio.

Le commissioni di stima e i commissari di campagna decidono l'indennizzo in caso di danni alle colture, ai terreni, agli edifici e ai beni mobili, sempre che tali danni non siano stati cagionati da infortunio (art. 86 ss. DAE). La truppa è competente per liquidare i danni di scarsa entità.

La normativa attuale non presenta alcuna sistematicità, nel senso che non contempla la distinzione, ben ancorata nel diritto svizzero, tra danni alle persone, danni materiali e gli altri danni, bensì mescola i criteri di distinzione facendo riferimento nel contempo al genere del danno (danno alle persone o danno materiale), alla sua origine (infortunio, negligenza, manutenzione insufficiente, perdita), alla sua entità (sino a un determinato importo) oppure al genere dei beni danneggiati (battelli, aeromobili, cavalli, cani). Questa mancanza di sistematicità porta a una ripartizione artificiale delle competenze (cfr. art. 168 OAE) tra un numero elevato di servizi e uffici.

Attualmente si sta esaminando la possibilità di adottare una nuova organizzazione del settore della liquidazione dei danni e, in particolare, se le commissioni di stima, suddivise in dieci circondari e poste sotto l'alta sorveglianza del commissario di campagna in capo, debbano conservare le loro strutture e i loro compiti. In futuro il Consiglio federale sarà responsabile della regolamentazione a livello organizzativo e procedurale del settore militare della liquidazione dei danni. Le disposizioni contrarie del DAE devono pertanto essere abrogate.

La procedura amministrativa militare non è applicabile alle domande di risarcimento fondate su leggi speciali che contengono regole procedurali proprie.

Infine, i partecipanti al reclutamento avranno diritto al soldo. Per questo motivo sarà stralciata l'esclusione del diritto al soldo di cui all'articolo 12 numero 1 DAE.

2.3 Ordinanza sull'organizzazione dell'esercito

Articolo 1

Il principio secondo il quale l'organizzazione dell'esercito deve conformarsi alla missione del medesimo è ripreso dal vigente decreto federale del 3 febbraio 1995 sull'organizzazione dell'esercito (Organizzazione dell'esercito, OEs). Tale missione è definita nell'articolo 1 LM. Vi è un'eccezione per quanto riguarda le formazioni d'addestramento, costituite esclusivamente per l'istruzione (cfr. n. 8.2 CDEs). Del rimanente, l'organizzazione dell'esercito deve comunque conformarsi all'impiego.

Articoli 2-4

Conformemente al CDEs (cfr. n. 4.3 e 9.1), l'esercito sarà costituito di una componente attiva e di una riserva. L'esercito attivo comprende tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, sempreché non abbiano ancora adempiuto il loro totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione (quindi anche le reclute), e il personale militare. Gli ufficiali possono essere trasferiti nella riserva già prima, poiché sono tenuti a prestarvi ulteriori servizi d'istruzione. Tuttavia gli ufficiali della riserva saranno chiamati in servizio al massimo per pochi giorni l'anno, ad esempio per manifestazioni informative, per rapporti di servizio, per l'istruzione alla condotta o per l'istruzione di stato maggiore. A differenza dell'attuale riserva di personale, si prevede che, ad eccezione degli ufficiali, i militari incorporati nella futura riserva non saranno soggetti all'obbligo di prestare servizio, ma potranno essere incorporati

in formazioni speciali della riserva. I riservisti restano comunque equipaggiati e devono adempiere gli obblighi fuori del servizio relativi alla custodia e alla manutenzione del loro equipaggiamento. I militari con gradi di truppa e i sottufficiali restano obbligati al tiro, fintantoché sono equipaggiati con il fucile d'assalto (art. 63 LM).

Articolo 5

L'intero esercito disporrà di un effettivo massimo di 220 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, di cui al massimo 140 000 per l'esercito attivo e 80 000 per la riserva (cfr. n. 9.1 CDEs). Come è già il caso oggi, l'effettivo dell'esercito non comprende, tra l'altro, gli stati maggiori del Consiglio federale (SM DISTRA, CENAL e Centrale d'informazione).

Articolo 6

Poiché, conformemente all'articolo 116 capoverso 3 LM, il Consiglio federale stabilisce la direzione dell'esercito fino all'elezione del generale, la condotta dell'esercito è menzionata nel capoverso 1 lettera a unicamente in termini generali. Per principio, essa consta del capo delle Forze armate, al quale è subordinato lo Stato maggiore generale con lo stato maggiore di condotta dell'esercito.

Al capo delle Forze armate incombe la condotta dell'esercito e la sua amministrazione fino all'elezione del comandante in capo dell'esercito. Egli funge da elemento di collegamento tra il capo del DDPS (funzione politica) e l'esercito. Rappresenta inoltre gli interessi dell'esercito anche dinnanzi alle commissioni del Parlamento e offre consulenza al Consiglio federale nell'ambito del dibattito in materia di politica di sicurezza. Infine, egli è responsabile per la pianificazione e l'assegnazione delle risorse ai suoi subordinati. Lo Stato maggiore generale funge da stato maggiore strategico-militare per quanto riguarda la pianificazione, la gestione e le opzioni. Ad esso incombono segnatamente lo sviluppo della strategia militare e della dottrina; inoltre, elabora le opzioni relative alla prontezza di base e alla capacità di cooperazione, assicura la pianificazione militare generale e prepara le basi inerenti alla gestione del personale. In quanto stato maggiore militare del livello operativo per gli impieghi dell'esercito, allo stato maggiore di condotta dell'esercito incombono l'apprezzamento strategico permanente della situazione, le opzioni e il controllo della prontezza d'impiego. Esso assicura inoltre la capacità permanente in materia di condotta (cfr. n. 7.2 CDEs).

D'ora in poi, gli elementi strutturali «Forze terrestri» e «Forze aeree», menzionati nel capoverso 1 lettera b, costituiranno le due componenti dell'esercito (cfr. n. 7 CDEs). Poiché l'OEs contempla la struttura dell'esercito, vi figurano i pertinenti stati maggiori di condotta e le formazioni d'addestramento. Inoltre, in seno al DDPS vi sono le unità amministrative «Forze terrestri» e «Forze aeree». L'organizzazione e i compiti di queste unità amministrative sono stabiliti dal Consiglio federale.

Conformemente al capoverso 2, il Consiglio federale può subordinare i corpi di truppa e le unità alle formazioni d'addestramento (cpv. 1 lett. c) oppure alle brigate nell'articolazione di base (cpv. 1 lett. d). Il Consiglio federale prevede (cfr. n. 4.2 CDEs) di stabilire queste subordinazioni secondo criteri regionali. Agli stati maggiori delle regioni territoriali non saranno subordinate truppe in permanenza. I moduli delle Forze aeree e delle altre Armi saranno subordinati alle formazioni d'addestramento. In questo caso si tratta di una soluzione mista che può essere diffi-

cilmente recepita in una norma giuridica di un atto legislativo parlamentare. Al riguardo, le ordinanze tecniche d'esecuzione del Consiglio federale costituiscono il documento più adatto. Questa soluzione consente anche di tener conto con maggior efficienza dei futuri sviluppi e dei cambiamenti di priorità.

Articolo 7

Nel capoverso 1 sono elencati le Armi e i servizi ausiliari; essi si differenziano tra loro per il fatto che, nel caso delle Armi, viene organizzata una scuola reclute, mentre nel caso dei servizi ausiliari l'istruzione specifica ha luogo dopo l'assolvimento dell'istruzione di base.

Con la riforma Esercito XXI anche la struttura delle Armi e dei servizi ausiliari subirà considerevoli modifiche, in quanto alcuni elementi saranno soppressi oppure cambieranno perlomeno la denominazione. In questa disposizione sono ora menzionate anche le formazioni di professionisti (cpv. 2 lett. b). Tra queste vi sono parti delle formazioni delle Forze aeree (p. es. l'odierna Squadra di vigilanza), il distaccamento d'esplorazione dell'esercito e parti delle compagnie di pronto intervento per l'aiuto in caso di catastrofe. Devono pure figurare nel presente articolo anche parti delle formazioni della polizia militare, segnatamente le ex sezioni d'intervento del Corpo della guardia delle fortificazioni, che saranno professionalizzate.

Il Consiglio federale riceve ora anche la competenza di sciogliere Armi e servizi ausiliari. Finora ciò era riservato al Parlamento. La nuova normativa rappresenta una soluzione più flessibile.

Articolo 8

In questo articolo sono riprese le disposizioni concernenti gli stati maggiori del Consiglio federale attualmente inserite nella LM (art. 96). Poiché riguardano l'organizzazione dell'esercito, tali disposizioni vanno introdotte sistematicamente nell'OEs.

Articolo 9

Nella presente ordinanza parlamentare il Parlamento stabilisce i principi dell'organizzazione dell'esercito, mentre al Consiglio federale incombe il disciplinamento delle strutture. Il DDPS continuerà a stabilire, come finora, determinate strutture nonché le misure destinate a equilibrare gli effettivi.

Articolo 10

In seguito al notevole ridimensionamento dell'esercito e alla soppressione delle truppe cantonali, per la composizione dei corpi di truppa e delle formazioni non vi è più la possibilità di basarsi sul territorio cantonale. Nel limite del possibile saranno però tenute in considerazione le regioni (cfr. n. 2.3 CDEs «Competenze cantonali»).

Poiché con la riduzione degli effettivi e l'abbassamento del limite d'età dell'obbligo di prestare servizio militare non è più necessaria una normativa speciale per le dispense, l'articolo 7 attualmente in vigore, che limita il numero delle dispense, può essere stralciato.

Articolo 25 capoverso 3

L'attuale rinvio all'articolo 28 capoverso 2 deve essere stralciato a causa della nuova procedura di tassazione e di riscossione secondo gli articoli 32-32c.

Articolo 28, rubrica e capoverso 2

L'attuale capoverso 2 deve essere abrogato in seguito al passaggio dalla tassazione provvisoria alla riscossione provvisoria. Al suo posto è ripreso il contenuto dell'articolo 116 capoverso 2 LIFD, il quale disciplina la notificazione delle decisioni di tassazione agli assoggettati la cui dimora è ignota o che si trovano all'estero.

Articolo 32

Sono riprese alcune parti dell'articolo 161 LIFD. In particolare è introdotto nella legge un termine generale di scadenza.

Articolo 32a

Con questo articolo è sancita nella legge la nuova procedura di riscossione; esso corrisponde all'articolo 162 LIFD.

Articolo 32b

Sono riprese alcune parti dell'articolo 163 LIFD. In particolare si stabilisce che il termine di pagamento è ora di 30 giorni; in tal modo il termine di pagamento è armonizzato con il termine di reclamo.

Articolo 32c

È ripreso l'articolo 164 LIFD. Analogamente all'imposta federale diretta, il debitore della tassa deve pagare un interesse di mora se non paga la tassa entro il termine stabilito.

Articolo 33

L'attuale ammonizione è un retaggio dell'epoca in cui veniva ancora applicato il rinvio a giudizio (abolito con la revisione del 1994). Si parla ora di «reclamo» e di «diffida». Per la diffida non è più prescritto obbligatoriamente il pagamento di un emolumento, come era il caso sinora per l'ammonizione. La competenza per la riscossione dell'emolumento spetterà al Cantone. L'importo dell'emolumento sarà stabilito come sinora nell'ordinanza.

Articolo 34

È ripreso l'articolo 165 LIFD; si tratta di un adeguamento linguistico della disposizione attuale allo scopo di conformarla alla LIFD.

Articolo 34a

Questa disposizione corrisponde all'articolo 168 LIFD e disciplina il pagamento di un interesse nel caso della restituzione di tasse d'esenzione pagate per errore.

Articolo 37 capoverso 1

L'attuale capoverso 1 è completato, istituendosi così la possibilità di rinunciare alla riscossione di interessi in caso di proroga del termine o di pagamento rateale.

Articolo 39 capoverso 5 (nuovo)

Il capoverso 5 riprende la normativa, sinora stabilita a livello di ordinanza, in base alla quale, in caso di recupero del servizio, non è corrisposto alcun interesse per le somme rimborsate. Ciò può essere giustificato considerando che, con il versamento della tassa d'esenzione, la persona soggetta all'obbligo militare che rimanda un servizio fornisce un pegno che riscatta (senza interessi) mediante il recupero del servizio.

Articolo 45 capoverso 2

Il capoverso 2 riprende il disciplinamento dell'articolo 196 LIFD, in base al quale nel conteggio dell'importo dovuto alla Confederazione sono compresi anche gli interessi.

Articoli 4a capoverso 1 lettera b, 21 capoverso 2, 39 capoverso 3, 44 capoverso 2 e 45 capoverso 1

Si tratta di adeguamenti linguistici che concernono unicamente il testo tedesco (sostituzione del termine «Wehrpflichtersatz» con il termine «Wehrpflichtersatzabgabe»).

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

L'esercito deve fornire al minor costo possibile le prestazioni che gli sono richieste. Tuttavia, la modernizzazione, l'equipaggiamento e il funzionamento di un esercito che sia conforme alla missione, alla situazione e alla dottrina e che mantenga il passo con il progresso tecnologico sono connessi a costi rilevanti. Il fabbisogno di investimenti è determinato anche dai rischi potenziali.

A causa dell'evoluzione tecnologica è possibile e opportuno ridimensionare l'esercito senza diminuirne sensibilmente le capacità. Con ciò si riducono le spese; tuttavia le risorse rese disponibili devono essere utilizzate per una costante modernizzazione dell'equipaggiamento e dell'armamento.

Un'effettiva diminuzione delle spese finanziarie per l'esercito potrebbe essere ottenuta rinunciando a determinate capacità. Con ciò si ridurrebbe però anche la capacità dell'esercito in materia di difesa autonoma e si rafforzerebbe l'esigenza di cooperare con altri Stati nell'ambito della difesa.

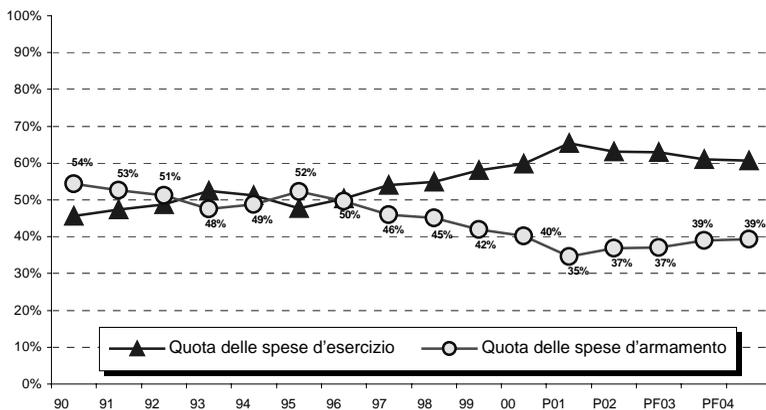
3.1.1

A livello della Confederazione

La dotazione di mezzi e le capacità di prestazione richieste devono corrispondersi. Al riguardo, occorre tenere conto non soltanto delle spese della Confederazione, ma anche di quelle dei Cantoni e dei Comuni nonché delle imprese private e delle economie domestiche. In occasione del calcolo delle risorse finanziarie da stanziare per l'esercito, il Consiglio federale considera la necessità di colmare il ritardo nel campo dell'armamento così come i potenziali di risparmio. Nella fase di transizione da Esercito 95 a Esercito XXI le spese finanziarie per l'esercito evolveranno nei limiti del preventivo e del piano finanziario aggiornati. Nel settore della difesa, la certezza dei piani finanziari costituisce una premessa per il mantenimento delle capacità dell'esercito. Qualora dovessero apparire circostanze straordinarie, sarà possibile in ogni momento una nuova valutazione politico-finanziaria.

Per quanto riguarda gli investimenti, l'esercito ha segnatamente la necessità di colmare il ritardo nel campo dell'armamento, poiché nell'ultimo decennio le riduzioni del bilancio di previsione hanno avuto luogo più rapidamente di quanto non sia stato possibile realizzarle a livello di esercizio. Ciò ha avuto come conseguenza che la quota delle spese d'esercizio nel budget della difesa è aumentata mentre la quota delle spese d'armamento è diminuita.

Quota delle spese d'esercizio e d'armamento nel budget della difesa



Una prima netta diminuzione è risultata dai tagli resi possibili dalla scomparsa della minaccia militare concreta, una seconda è risultata dalla realizzazione di Esercito 95, una terza dal programma di stabilizzazione 1998. Poiché non è stato possibile ridurre a breve scadenza le spese d'esercizio, si è resa necessaria una diminuzione delle spese d'armamento, ciò che ha portato a uno squilibrio strutturale.

La pianificazione finanziaria a medio e lungo termine di Esercito XXI è stata orientata alle prestazioni descritte nei CDEs. In base alle analisi condotte e alla paragonabilità con il contesto europeo imposta dalla decisione del Consiglio federale del

31 maggio 2000 concernente le Direttive politiche del Consiglio federale per il Concorso direttivo Esercito XXI, risulta necessaria una massiccia diminuzione delle spese d'esercizio a favore di una maggiore aliquota di investimenti.

Da queste considerazioni emerge chiaramente che nei prossimi anni si tratterà di eliminare lo squilibrio strutturale tra le spese d'armamento e quelle d'esercizio nonché di incrementare nettamente la quota delle spese complessive destinata agli investimenti militari. Per l'ulteriore sviluppo dell'esercito sarà decisiva la rapidità con cui lo squilibrio potrà essere eliminato. In questo contesto, con le risorse rese disponibili in seguito alla riduzione del numero di sistemi convenzionali, dovranno tra l'altro essere colmate le lacune nei settori della condotta e dell'esplorazione con tecnologie avanzate, come pure liberate le risorse per un aumento dell'aliquota di personale militare, per il passaggio al ritmo annuale dei corsi di ripetizione, l'intensificazione delle operazioni volte al promovimento della pace e l'istruzione all'estero. La tendenza all'acquisizione di tecnologie avanzate è determinante perché in tal modo le carenze quantitative saranno compensate dalla qualità nel senso di un «moltiplicatore di forza» («force multiplier»). Esempi al riguardo sono:

- l'idoneità al combattimento notturno,
- i sistemi di condotta e d'informazione,
- i sensori connessi a sistemi di condotta e d'informazione,
- le misure di miglioramento dell'efficienza bellica (per es. sistema di puntamento incorporato nel casco dei piloti degli F/A – 18),
- i sistemi di sorveglianza per compiti di protezione delle opere,
- i simulatori.

Una limitazione reale delle risorse disponibili presuppone una netta riduzione e una ristrutturazione delle spese d'esercizio. Al riguardo, i fattori chiave sono la riduzione delle spese per il personale e la riduzione al minimo delle spese per il materiale.

A titolo di pianificazione indicativa, sono previsti i seguenti importi annuali:

spese per il personale	1,2 miliardi di franchi
spese per il materiale	1,3 miliardi di franchi
spese d'armamento	1,8 miliardi di franchi
<hr/>	
totale	4,3 miliardi di franchi

Potenziale di risparmio e costi di ristrutturazione

È ora necessario accennare ai potenziali di risparmio a lunga scadenza soprattutto nella logistica a livello di esercito, nell'amministrazione e nell'acquisto d'armamenti. Nella logistica e nell'amministrazione si giungerà a media scadenza a una ristrutturazione e a un ridimensionamento considerevoli (cfr. al riguardo il n. 3.2). I compiti legati all'effettivo e al volume si ridurranno a seguito del ridimensionamento dell'esercito. I doppioni saranno eliminati e le sinergie sfruttate grazie a processi che interesseranno congiuntamente più organizzazioni e livelli. I processi saranno orientati sistematicamente ai destinatari delle prestazioni e contemporaneamente i costi saranno ridotti al minimo. Le prestazioni che non appartengono imperativamente al settore della difesa saranno terziarizzate. Per quanto riguarda l'acquisto d'armamenti, si mira soprattutto ad accelerare le modalità d'armamento e a

un'ulteriore ottimizzazione dei costi nel settore degli acquisti. L'allentamento dei vincoli nei settori della politica regionale e delle partecipazioni dell'industria svizzera costituisce una premessa per un'ulteriore ottimizzazione dei costi.

In seguito al consolidamento del nuovo esercito e al pertinente adeguamento delle strutture amministrative entro il 2010, è previsto un potenziale di risparmio approssimativo di 500 a 600 milioni di franchi. Tale risparmio è destinato all'incremento dell'aliquota delle spese d'armamento descritto sopra ed è indispensabile dal punto di vista strategico.

Una parte dei risparmi risulterà dalla ristrutturazione e a dal ridimensionamento nel settore del personale. In base alle previsioni attuali, nonostante il potenziamento del personale militare, sono prevedibili spese minime tra 250 e 300 milioni di franchi. Le spese per il materiale diminuiranno presumibilmente di 100 milioni di franchi circa. L'ottimizzazione dei processi d'acquisto porterà prevedibilmente a risparmi dell'ordine di 150 a 200 milioni di franchi.

Il potenziale di risparmio sarà però accompagnato da considerevoli costi di ristrutturazione. Le relative risorse saranno impiegate soprattutto per le necessarie misure relative al piano sociale. In base alle esperienze fatte sinora, il fabbisogno è stimabile, a seconda della durata della ristrutturazione, a una cifra situabile tra il mezzo miliardo e il miliardo di franchi o a circa 100 milioni di franchi l'anno.

Necessità di colmare il ritardo nel campo dell'armamento

La necessità di colmare il ritardo nel campo dell'armamento concerne i beni d'armamento necessari, oltre all'attuale equipaggiamento, alla dotazione materiale dell'Esercito XXI «attivo» nella sua configurazione iniziale (1° gennaio 2004). Ciò comprende anche l'armamento necessario alla riserva per garantire la collaborazione con l'esercito attivo. L'istruzione di base nelle scuole e nei corsi come pure l'impiego delle formazioni di militari in ferma continuata, sempre che non siano necessari equipaggiamenti speciali, avverranno con materiale dell'esercito attivo.

Il ritardo nel campo dell'armamento dovrà essere colmato entro il 2010 circa. La necessità di colmare questo ritardo risulta, da un lato, dalle formazioni trasferite da Esercito 95 a Esercito XXI (in parte neocostituite) e dal rispettivo equipaggiamento non realizzato nell'ambito di Esercito 95 (per es. nuovo veicolo da combattimento per i granatieri carristi, blindo per la fanteria motorizzata), dall'altro, dalle capacità descritte nel Concetto direttivo Esercito 95 non raggiunte o non realizzate ed ancora necessarie per Esercito XXI (p. es. mezzi da fuoco terrestri a livello operativo – Concetto direttivo Esercito 95, pag. 62).

Allo stato attuale della pianificazione, i risultati della stima dei costi hanno raggiunto un grado di affidabilità pari a circa l'80 per cento. Sono previsti adeguamenti nel quadro della pianificazione della realizzazione (pianificazione di dettaglio). Si parte dal presupposto che il ritardo dovrà essere colmato nel corso dei prossimi 10 anni. La stima dei costi tiene conto dello stato dei prezzi nel 2000. Nelle pertinenti cifre non è pertanto compreso il rincaro nei prossimi 10 anni.

Queste considerazioni portano a concludere che, per la realizzazione della configurazione iniziale di Esercito XXI, dovrà essere colmato entro circa il 2010 un ritardo quantificabile finanziariamente in circa 5 miliardi di franchi. In questa cifra non sono compresi i costi necessari per la connessione della condotta dell'esercito attivo con le formazioni della riserva.

Necessità di procedere a ulteriori sviluppi

Per determinare la necessità di procedere a ulteriori sviluppi, si considera che l'esercito attivo dovrà essere in grado di adempiere, immediatamente o entro lo spazio di pochi mesi, una gamma di compiti che va dai contributi per il sostegno internazionale alla pace e la gestione delle crisi agli impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali, fino agli impieghi per la sicurezza del territorio. La prontezza necessaria all'adempimento della missione di difesa può essere invece raggiunta entro lo spazio di anni. Da queste considerazioni consegue la necessità di realizzare la pertinente prontezza a livello di materiale e d'istruzione per i corrispondenti compiti nel settore della sicurezza del territorio, comprese le competenze chiave per l'impiego di difesa, che non possono essere sviluppate durante una fase di potenziamento di pochi anni.

L'importo necessario per procedere a ulteriori sviluppi nel corso dei prossimi 15 anni è stato determinato con una procedura analoga a quella impiegata per definire l'importo necessario per colmare il ritardo nel campo dell'armamento. Dal punto di vista attuale, le risorse necessarie dovranno essere impiegate, tra l'altro, per sistemi di condotta e d'informazione, per un nuovo velivolo da combattimento e per nuovi moduli di difesa antimissile. Per la realizzazione della configurazione finale di Esercito XXI, entro il 2015 al più tardi, è pertanto necessario un investimento di circa 25 miliardi di franchi per ulteriori sviluppi.

Per riassumere, il fabbisogno complessivo di investimenti per la dotazione materiale di Esercito XXI nei prossimi 15 anni ammonta, in base ai calcoli attuali, a circa 30 miliardi di franchi. Da quanto esposto sinora risulta che il profilo delle prestazioni definito in base alle missioni, con i livelli d'istruzione e d'armamento richiesti, è raggiungibile soltanto mediante un massiccio (per rapporto a oggi) aumento dell'aliquota degli investimenti e con l'esclusione di ulteriori riduzioni del budget. A causa delle numerose incertezze nell'ambito della politica di sicurezza e a causa dei lunghi tempi di pianificazione necessari per incisive misure di riforma, le considerazioni fatte sinora e le cifre stimate sono soggette a mutamenti. Al pari dei costi di ristrutturazione, i costi necessari per colmare il ritardo accumulato nel campo dell'armamento e quelli necessari per ulteriori sviluppi devono essere compensati per principio nel quadro dei piani finanziari del DDPS. In caso di profondi mutamenti degli scenari di minaccia, deve però sussistere la possibilità di procedere a nuove valutazioni.

Eventuali tagli alle risorse definite nell'ambito dell'attuale pianificazione pregiudicherebbero invece la fattibilità della pianificazione e la riforma stessa. Inoltre, non sarebbe possibile realizzare il previsto incremento dell'efficienza e ci si dovrebbe limitare a un livello tecnologico inferiore, se non addirittura rinunciare a prestazioni in materia di sicurezza.

La riduzione della durata dell'obbligo militare per i militari con gradi di truppa e per i sottufficiali comporterà, a partire dal 2005, una diminuzione a 75 milioni di franchi del gettito della tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Di questi, l'80 per cento, ossia 60 milioni di franchi, spetteranno alla Confederazione e il 20 per cento (15 milioni) ai Cantoni.

3.1.2 A livello dei Cantoni

Le ripercussioni finanziarie sui Cantoni non possono attualmente essere quantificate in modo sicuro. Tuttavia, le funzioni e i compiti delle autorità militari cantonali nel settore dell'amministrazione militare saranno disciplinate nell'ambito di accordi sulle prestazioni, possibilmente in maniera da coprire i costi. La riduzione del gettito della tassa d'esenzione dall'obbligo militare è stata menzionata nel numero 3.1.1.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

3.2.1 A livello della Confederazione

La riforma dell'esercito comporta importanti conseguenze per il personale del DDPS. Il ridimensionamento dell'effettivo di Esercito XXI dovrà essere accompagnato da una considerevole riduzione del personale nei settori dell'amministrazione, dell'esercizio e della manutenzione. A livello di personale civile, sulla base di una pianificazione flessibile è prevista la soppressione di circa 2000 posti di lavoro. D'altra parte, è necessario un aumento dell'effettivo del personale militare professionista e degli insegnanti militari specialisti per garantire un'elevata qualità dell'istruzione militare nelle scuole e nei corsi. Per il personale militare professionista è previsto un incremento dagli attuali 3300 posti a circa 4000. Per realizzarlo, oltre all'effettiva soppressione di 2000 posti di lavoro, sarà necessario provvedere alla ristrutturazione di altri 2000 posti. In tal modo, includendo il trasferimento di compiti e di sedi, nell'ambito di Esercito XXI e DDPS XXI oltre la metà dei collaboratori del dipartimento saranno interessati da misure in materia di personale.

Le soppressioni e le ristrutturazioni nell'ambito del personale dureranno fino al 2010 e saranno realizzate in maniera socialmente compatibile. Come nel caso della riforma DMF 95, sarà applicato un piano sociale e nel DDPS saranno adottati principi uniformi per quanto riguarda le migrazioni di personale. I costi di ristrutturazione e i costi del piano sociale saranno compensati nell'ambito del piano finanziario per Esercito XXI.

Durante la fase di trasformazione verso Esercito XXI e DDPS XXI, gli oneri per il personale subiranno un aumento temporaneo che il DDPS dovrà compensare con una riduzione delle altre spese.

Nell'ambito della tassa d'esenzione dall'obbligo militare, la diminuzione del numero degli assoggettati, causata dalla riduzione della durata dell'obbligo militare, non avrà praticamente alcuna conseguenza per la Confederazione in quanto autorità di vigilanza, poiché i compiti (ispezioni, consulenze) dovranno essere assunti nella medesima misura anche in futuro.

3.2.2 A livello dei Cantoni

Per motivi inerenti alla politica e alla psicologia militare, la corresponsabilità dei Cantoni è di importanza fondamentale e sarà perciò mantenuta. Esercito XXI avrà però ripercussioni sulla corresponsabilità dei Cantoni, la quale dovrà essere adeguata. Tale corresponsabilità si esplica in primo luogo nel settore dell'ammini-

strazione militare, nel quale, nell'ambito di accordi sulle prestazioni, le autorità militari cantonali assumeranno o manterranno differenti funzioni e compiti secondo il principio del luogo di domicilio (cfr. n. 10 CDEs).

Le ripercussioni sull'effettivo del personale dipendono dunque dagli accordi sulle prestazioni ancora da concludere, segnatamente dalla possibilità e dalla volontà dei singoli Cantoni di assumere determinati compiti. In tale contesto dovrebbe essere possibile, nel caso di una disponibilità e di un'organizzazione adeguate del Cantone, che detto accordo risulti neutrale per quanto riguarda le conseguenze a livello di personale. A causa dell'incisivo ridimensionamento dell'esercito non si può però escludere una riduzione del personale anche a livello cantonale.

Per quanto riguarda la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, il ridimensionamento dell'effettivo nell'ambito di Esercito XXI (dagli attuali 400 000 assoggettati a circa 200 000) e le modifiche delle procedure di tassazione e di riscossione proposte con la presente revisione avranno ripercussioni sui Cantoni. Non si possono però fare previsioni sull'entità di tali ripercussioni, poiché i Cantoni hanno differenti strutture organizzative per la tassazione e la riscossione della tassa.

3.3 Ripercussioni economiche

L'esercito rappresenta un importante fattore economico. Le necessità dell'esercito in materia di acquisti di materiale, costruzioni, acquisti di servizi e altro ancora generano in tutte le regioni della Svizzera un imponente volume di commesse. Come menzionato in precedenza, il totale delle spese evolve nei limiti dei valori previsti nel piano finanziario aggiornato. Cionondimeno, i precitati spostamenti dalle spese d'esercizio alle spese d'investimento e dai sistemi convenzionali alle tecnologie avanzate, modificheranno la struttura delle commesse.

4 Programma di legislatura

Nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999-2003, l'oggetto è annunciato sotto l'obiettivo 4 «Realizzare la nuova politica di sicurezza: Sicurezza attraverso la cooperazione» (FF 2000 2048).

5 Diritto europeo e tendenze della politica di sicurezza europea

All'interno dell'Unione europea (UE), la politica di sicurezza e di difesa continua a essere nella sfera di competenza del singolo Stato membro. Per principio, le pertinenti normative nazionali non sono dunque toccate dal diritto dell'UE. Le disposizioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune (PESC) contenute nel titolo V del Trattato sull'Unione europea del 2 ottobre 1997 (Trattato di Amsterdam) prevedono però il rafforzamento della Cooperazione politica europea (CPE), stabilita nell'Atto unico europeo del 28 febbraio 1986. Vi è l'intenzione di sviluppare le capacità dell'Unione in materia di gestione militare e non militare delle crisi nell'ambito di un rafforzamento della Politica europea comune in materia di sicurezza e

di difesa (PECSO). A questo scopo, in un prossimo futuro l'UE sarà dotata, per determinati compiti, di limitate strutture militari proprie.

Conformemente all'articolo 17 capoverso 1 del Trattato di Amsterdam, sono oggetto della PESCO tutte le questioni che riguardano la sicurezza dell'Unione. La PESCO rimane tuttavia oggetto della collaborazione tra Governi e come tale non è soggetta alle regole sovranazionali del Trattato sull'UE.

La riforma dell'esercito qui proposta corrisponde tuttavia anche alle tendenze osservabili in Stati paragonabili del nostro continente, nei quali le Forze armate sono pure sottoposte a ristrutturazioni e modernizzazioni. Le loro unità vengono ridotte ma ottengono una mirata capacità di potenziamento grazie a formazioni d'intervento, rapidamente disponibili e altamente mobili, per impieghi polivalenti. In questi Paesi, le Forze armate sono state (o sono in procinto di essere) in parte professionalizzate oppure restano parzialmente basate sulla coscrizione obbligatoria, ma con più numerose componenti costituite di professionisti.

Il Consiglio federale è convinto che la presente riforma dell'esercito riesca a realizzare gli obiettivi della nostra politica di sicurezza enunciati nel RAPOLSIK 2000 e che corrisponda pure alle tendenze della politica di sicurezza in Europa. Il nuovo esercito continuerà a garantire che la Svizzera rimanga un Paese atto a difendersi, rappresentando in tal modo un elemento stabilizzatore nell'Europa centrale. Inoltre esso consentirà anche in futuro una partecipazione credibile e solidale del nostro Paese alle misure di mantenimento della pace della comunità internazionale.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

La legislazione militare nonché l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito competono alla Confederazione (art. 60 cpv. 1 Cost.). Essa può quindi emanare in questo campo l'ordinamento legislativo fondamentale. Occorre comunque verificare se i punti della riforma proposti siano conformi alla Costituzione. Il DDPS si era già occupato della questione in una precedente fase della riforma dell'esercito. Nel 1999 esso ha quindi sottoposto diverse questioni a un perito esterno di diritto costituzionale, segnatamente sulla compatibilità di determinati punti della riforma con il principio di milizia nonché su singoli aspetti del nuovo disciplinamento dell'obbligo di prestare servizio. La perizia giuridica è stata consegnata al DDPS il 18 aprile 1999 («Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt Armee XXI», perizia giuridica del prof. dott. Dietrich Schindler, pubblicata solo in lingua tedesca in GAAC 65 [2001] n. 38, citata qui di seguito come «perizia Schindler»). La questione della costituzionalità si pone inoltre in relazione alla ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni nonché per quanto riguarda la neutralità. Questi aspetti saranno approfonditi in seguito.

6.1.1

Compatibilità del progetto con il principio di milizia

Nella Costituzione federale del 1999 è stato introdotto per la prima volta a livello costituzionale il termine «principio di milizia», ma senza definirlo. L'articolo 58 capoverso 1 recita: «*La Svizzera ha un esercito. L'esercito svizzero è organizzato fondamentalmente secondo il principio di milizia.*» Nella vecchia Costituzione, il principio di milizia non era menzionato esplicitamente, ma risultava indirettamente dal divieto di mantenere truppe permanenti o un esercito di professionisti (art. 13, cfr. Augustin Macheret, Kommentar zur BV, art. 13, n. marg. 20). Questo principio doveva essere menzionato esplicitamente nel testo della nuova Costituzione federale (che aggiornava quella precedente), come illustrato nel messaggio concernente la nuova Costituzione federale (FF 1997 I segg., segnatamente pag. 221 seg.), nel quale è precisato che sono ammesse eccezioni al principio di milizia (come già avviene attualmente per i militari del Corpo della guardia delle fortificazioni e della Squadra di vigilanza); vi si precisa inoltre che l'esercito è organizzato «fondamentalmente» secondo il principio di milizia. Le eccezioni devono tuttavia essere sempre imposte dalla funzione o necessarie per la funzione. La formula adottata nella Costituzione federale si attiene quindi al concetto «classico» del principio di milizia in base al quale non sono consentiti né truppe permanenti né un esercito di professionisti. Ulteriori caratteristiche costituzionalmente rilevanti del principio di milizia sono il servizio militare obbligatorio per tutti i cittadini come pure il fatto che, nell'impiego, le formazioni militari sono condotte di regola da quadri di milizia (e non da quadri di professione). Le seguenti caratteristiche sono invece tipiche del sistema di milizia svizzero, ma non fondamentali a livello costituzionale:

- la lunga durata dell'obbligo di prestare servizio e lo scaglionamento dei servizi d'istruzione;
- il principio attuale secondo cui l'esercito di milizia si istruisce parzialmente da sé; tuttavia, nemmeno un ulteriore trasferimento dell'istruzione a professionisti sarebbe in contraddizione con la Costituzione;
- la creazione di truppe speciali di pronto impiego;
- un'accresciuta professionalizzazione, dovuta all'assunzione di nuovi compiti da parte dell'esercito.

La questione della costituzionalità si pone anzitutto in relazione con l'intensificarsi dell'introduzione di *formazioni ed elementi di truppa professionalizzati*. Si tratta di truppe costituite soprattutto da personale militare (di professione) e da militari in ferma continuata che assolvono il loro obbligo di prestare servizio in unico periodo. Secondo la perizia Schindler, truppe con un simile alto livello di professionalizzazione sono ammesse nella misura in cui tale professionalizzazione è richiesta dagli impieghi previsti. Ciò concerne in primo luogo formazioni con compiti che richiedono un'elevata disponibilità, funzioni che necessitano permanentemente un elevato livello d'istruzione (specialisti per compiti per i quali sono impiegate tecnologie avanzate, quali ad esempio l'esplorazione elettronica oppure determinati piloti) nonché formazioni impiegate per compiti pericolosi che richiedono un'istruzione speciale (appoggio alla polizia, compiti di sorveglianza). L'ammissibilità dipende quindi dalle circostanze concrete. Per simili formazioni non è pertanto necessario stabilire nella legge un limite quantitativo, poiché l'effettivo può variare a seconda delle esigenze e delle circostanze.

Anche l'istituzione di *formazioni d'addestramento* è ammessa dalla Costituzione, nella misura in cui ciò avvenga prevalentemente per l'istruzione di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare nonché per il collaudo e l'introduzione di nuovo materiale e sistemi d'arma. Attualmente l'esercito dispone già di personale istruttore professionista. In futuro l'istruzione potrebbe addirittura essere ulteriormente professionalizzata. Non sarebbe per contro ammissibile che le formazioni siano non soltanto istruite da quadri di professione, ma anche condotte da quadri di professione negli impieghi. Ciò risulterebbe necessario qualora un numero elevato di persone soggette all'obbligo militare prestasse servizio senza interruzione in simili formazioni e di conseguenza una condotta da parte di quadri di milizia nei brevi corsi di ripetizione periodici non sarebbe più possibile per motivi di tempo.

La condotta di formazioni da parte di quadri di professione non è però completamente esclusa. Essa è ammessa qualora determinati compiti di condotta non possano più essere assunti da quadri di milizia (come ad esempio nel caso di formazioni di professionisti o del comando di Grandi Unità). Al contrario, la professionalizzazione dei comandi di battaglioni o di compagnie di milizia è compatibile con il principio di milizia soltanto alle condizioni menzionate. In un simile contesto dovrebbe essere applicabile il principio della permeabilità, vale a dire che gli ufficiali di milizia idonei dovrebbero per principio avere accesso anche a tutte le funzioni di comando interamente professionalizzate.

6.1.2 Forme di servizio militare

Nell'ambito della procedura di consultazione, in casi sporadici è stata messa in dubbio la compatibilità del *servizio militare senza interruzioni* (la ferma continuata) con il principio di milizia. Anche tale questione è stata sottoposta al perito.

Occorre partire dal presupposto che una simile forma di servizio militare è per principio compatibile con il principio di milizia e pertanto conforme alla Costituzione federale. Sarebbe per contro problematico se la maggior parte degli assoggettati prestasse servizio militare in questo modo. In tal caso, il problema non risiederebbe nella specifica forma del servizio, ma nel fatto che inevitabilmente i militari in ferma continuata dovrebbero essere non soltanto istruiti, ma anche comandati da quadri di professione, dal momento che, per ragioni di tempo, i quadri di milizia difficilmente potrebbero essere presi in considerazione. Quanto più il numero dei militari in ferma continuata è elevato, tanto più l'esercito si allontana dal principio di milizia. Ciò potrebbe portare di fatto a una sorta di partizione dell'esercito: la componente di militari in ferma continuata effettuerebbe gli impieghi più importanti, mentre la componente di milizia assumerebbe piuttosto una funzione di riserva. Il problema potrebbe essere eventualmente attenuato facendo in modo che l'istruzione e la condotta non vengano assunte soltanto da quadri di professione ma anche da altri militari in ferma continuata (che prestano servizio di milizia). Per queste ragioni nel Concetto direttivo Esercito XXI è menzionato il valore indicativo del 20 per cento al massimo di militari in ferma continuata per classe di reclute, un valore che corrisponderebbe alle necessità dell'esercito. Tale percentuale è in ogni caso compatibile con il principio di milizia del nostro esercito. Tuttavia, secondo la Costituzione federale, nemmeno in tal caso è necessario stabilire nella legge un numero massimo di militari in ferma continuata, poiché tale forma di servizio è prevista soltanto laddove

sussiste un pertinente fabbisogno e deve pertanto essere giustificata. Come per il personale militare, anche il fabbisogno di militari in ferma continuata può evolvere, ciò che richiede una certa flessibilità a livello legislativo. La ferma continuata sarà una forma di servizio alla quale le persone soggette all'obbligo militare avranno accesso su base volontaria.

6.1.3 Ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni

Come già accennato, l'articolo 60 capoverso 1 della Costituzione federale assegna alla Confederazione la competenza esclusiva di emanare la legislazione militare nonché di disciplinare l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dell'esercito. Conformemente al capoverso 2 della medesima disposizione costituzionale, le competenze dei Cantoni sono limitate a pochi settori: nei limiti del diritto federale, i Cantoni sono competenti per la costituzione di formazioni cantonali, per la nomina e la promozione degli ufficiali delle medesime, nonché per la fornitura di parti del vestiario e dell'equipaggiamento. Soltanto la Confederazione ha il potere di disporre dell'esercito (art. 58 cpv. 3 Cost.). I Cantoni possono tuttavia impiegare le loro formazioni a determinate condizioni: esclusivamente sul territorio cantonale, soltanto allo scopo di mantenere l'ordine pubblico, quando sussistono gravi minacce per la sicurezza interna e unicamente in maniera sussidiaria, vale a dire quando i mezzi delle autorità civili non sono più sufficienti. Se tutte queste condizioni sono soddisfatte, i Cantoni possono chiamare le loro truppe in servizio d'ordine. Di tale possibilità non è però mai stato fatto uso dopo la Seconda guerra mondiale.

Questo ordinamento costituzionale delle competenze non è modificato dalla presente riforma dell'esercito. Tuttavia, nel quadro di tale ordinamento sono comunque proposte modifiche. L'elemento essenziale è costituito dalla proposta di sopprimere le truppe cantonali. In occasione della procedura di consultazione, tutti i Cantoni si sono dichiarati favorevoli. In casi sporadici, altri partecipanti hanno sollevato la questione se tale passo fosse compatibile con la Costituzione federale, che menziona le truppe cantonali. Il parere predominante è che la Costituzione federale non garantisca l'effettivo di tali formazioni. La Confederazione le può pertanto sopprimere qualora ciò risulti giustificato per motivi militari (messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I segg., in particolare pag. 226 seg.). Tali motivi militari consistono segnatamente nel fatto che, con il considerevole ridimensionamento degli effettivi dell'esercito, non sono più adempite le premesse in materia di effettivo del personale per la costituzione di truppe cantonali. Tuttavia, come illustrato nel Concetto direttivo per l'esercito, si continuerà a prestare attenzione al radicamento dei singoli corpi di truppa a livello regionale. Ciò avverrà mediante il reclutamento, la ripartizione geografica degli organi di comando e la subordinazione o l'attribuzione dei battaglioni e dei gruppi. Inoltre, grazie alle previste quattro regioni territoriali, dotate di stati maggiori ridotti permanenti, tutti i Cantoni disporranno di un interlocutore militare (cfr. al riguardo i n. 7.4 e 10 CDEs).

Le rimanenti modifiche concernono soprattutto compiti esecutivi relativi all'organizzazione delle manifestazioni informative, al reclutamento, alla tenuta dei controlli e

alla tassa d'esonazione dall'obbligo militare. In questi settori non vi sono problemi per quanto riguarda la costituzionalità della ripartizione delle competenze.

Nel quadro del primo messaggio sulla nuova perequazione finanziaria (messaggio sulla NPF, autunno 2001) è prevista una centralizzazione per quanto concerne la fornitura dell'equipaggiamento personale. Ciò comporta una modifica dell'articolo 60 capoverso 2 della Costituzione federale. La pertinente modifica della legge militare avrà luogo nell'ambito del secondo messaggio sulla NPF (verso il 2004). Tutte le rimanenti questioni relative alla limitazione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni sono disciplinate nell'ambito della presente riforma Esercito XXI.

6.1.4 Compatibilità del progetto legislativo con la neutralità

La neutralità permanente armata è uno dei numerosi mezzi della politica estera e di sicurezza della Svizzera volti a salvaguardare gli interessi del nostro Stato e segnatamente la sua indipendenza (Rapporto del 29 novembre 1993 sulla neutralità, FF 1994 I 186 segg., n. 12). Nella Costituzione federale, la neutralità è pertanto menzionata esclusivamente nell'ambito delle competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale (art. 173 cpv. 1 lett. a e 185 cpv. 1 Cost.) e non già nell'articolo riguardante gli scopi.

Nella definizione della propria neutralità, la Svizzera dispone di un ampio margine di manovra. Il diritto internazionale lascia agli Stati neutrali largo spazio per attuare una politica estera e di sicurezza adeguata alle necessità. La storia della neutralità svizzera mostra che nella prassi la neutralità deve essere costantemente sviluppata alla luce dei mutamenti del contesto della Svizzera in materia di politica estera e di sicurezza.

Nella sua accezione strettamente giuridica il concetto di neutralità significa l'impegno, da parte dello Stato neutrale, a non appoggiare militarmente una delle parti coinvolte in un conflitto armato internazionale e a non adottare in tempo di pace delle misure che in un tale conflitto renderebbero impossibile il rispetto degli obblighi inerenti alla neutralità. In tempo di pace è concretamente proibito aderire ad alleanze difensive. Già nel precitato Rapporto sulla neutralità si accenna tuttavia anche al valore relativo assunto dal concetto di neutralità nell'ambito della politica di sicurezza alla fine del ventesimo secolo: la neutralità in quanto tale non offre infatti alcuna protezione dai nuovi pericoli e rischi transfrontalieri quali il terrorismo internazionale, il crimine organizzato, la proliferazione delle armi di distruzione di massa oppure i problemi migratori e ambientali. Considerazioni analoghe valgono per la capacità di difesa autonoma del nostro Paese: mentre le invasioni militari puntuali, così come un attacco contro la Svizzera con forze convenzionali limitate, possono essere respinti, i limiti della capacità di difesa autonoma sono manifesti soprattutto nell'ambito dell'individuazione delle armi stand-off e della relativa difesa. I recenti sviluppi tecnologici in questi settori richiedono una maggiore cooperazione internazionale (n. 32). La considerazione, fatta in tale sede, secondo la quale per questi motivi lo Stato neutrale può prendere i provvedimenti indispensabili contro le nuove minacce e deve poter colmare le eventuali lacune del suo dispositivo di difesa, se necessario anche mediante preparativi transfrontalieri, rimane tuttora valida. Lo Stato neutrale non ha infatti soltanto il diritto, ma anche il dovere di prendere i

provvedimenti militari indispensabili che in buona fede possono essergli richiesti per un'efficace difesa dalle aggressioni. I preparativi intrapresi dalla Svizzera per il caso in cui la sua neutralità venga meno in seguito a un'aggressione militare sono pertanto compatibili anche con il diritto della neutralità e sono conformi all'attuale politica di neutralità.

Le considerazioni del Rapporto sulla neutralità e la prassi in materia di neutralità applicata negli anni novanta sono state di recente approfonditamente analizzate e concretizzate alla luce del contesto attuale in materia di politica di sicurezza. Per ulteriori dettagli si rinvia al RAPOLSIC 2000, numeri 5.1.2 e 6.1.7, al Rapporto sulla politica estera 2000, FF 2001 201, numero 3.1, al CDEs, numero 2.3, nonché al rapporto sulla prassi in materia di neutralità durante gli anni novanta allestito per incarico del Consiglio federale (Rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale del 30 agosto 2000: neutralità della Svizzera - aspetti attuali). In particolare ha trovato conferma la constatazione del Rapporto 90 sulla politica di sicurezza secondo cui con la fine della guerra fredda la neutralità ha assunto nel nostro contesto in materia di politica di sicurezza un valore diverso. Proprio in riferimento alla credibilità e all'attendibilità della neutralità svizzera, è di fondamentale interesse per il nostro Paese partecipare alla realizzazione di un ordinamento europeo in materia di sicurezza e di conseguenza aprirsi nell'ambito della politica di sicurezza (Rapporto 90 sulla politica di sicurezza della Svizzera del 1° ottobre 1990, FF 1990 III 714). A causa dei limiti della capacità autonoma di difesa e dell'insorgere di nuovi pericoli e rischi, è nell'interesse della Svizzera partecipare attivamente e solidalmente alle misure contro le minacce comuni e a favore di strutture di sicurezza solide nonché intensificare la pertinente collaborazione con Stati amici. La Svizzera intende la propria neutralità nel senso che il principio della non ingerenza in conflitti armati è connesso a quello della politica di pace attiva (cfr. messaggio del 4 dicembre 2000 sull'iniziativa popolare «per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)», FF 2001 1035, n. 5.1). Anche la presente riforma dell'esercito si orienta a tali opzioni; essa è pertanto completamente in sintonia tanto con i nostri obblighi in materia di diritto della neutralità quanto con la politica estera e di sicurezza, così come definita dal Consiglio federale nei pertinenti rapporti degli anni scorsi.

6.2 Delega di competenze legislative

L'impostazione generale della LM, emanata con l'intenzione di creare un quadro flessibile e di conferire pertanto vaste competenze legislative al Consiglio federale in qualità di organo direttivo supremo in ambito militare, è mantenuta con il presente disegno. Anche le competenze del Parlamento nelle questioni fondamentali sono conservate.

Nell'ambito dell'*organizzazione dell'esercito* è proposta una ridefinizione delle priorità sulla base delle competenze del Consiglio federale in materia di organizzazione dell'amministrazione. Per garantire anche in questo settore la vieppiù necessaria flessibilità, è opportuno che il Consiglio federale possa non solo cambiare la denominazione o la composizione delle Armi, delle formazioni di professionisti e dei servizi ausiliari ma, in casi motivati, possa pure sopprimerli.

La nuova disposizione in materia di delega, contenuta nell'articolo 150a capoverso 4, secondo la quale il Consiglio federale può concludere con altri Stati *convenzioni destinate a garantire la tutela del segreto militare* sancisce a livello legislativo una prassi già in vigore. Le pertinenti convenzioni contengono regole di carattere piuttosto tecnico e amministrativo concernenti la tutela del segreto e, in quanto cosiddetti trattati di portata limitata, sono pertanto concluse dal Consiglio federale in virtù della legge sui rapporti fra i Consigli (art. 47^{bis} cpv. 3 LRC).

6.3 Forma degli atti

L'atto concernente l'amministrazione dell'esercito (disegno B) e quello relativo all'organizzazione dell'esercito (disegno C) contengono normative di carattere piuttosto tecnico e sono stati perciò adottati come atti non sottoposti a referendum. Secondo le nuove disposizioni dell'articolo 163 Cost. e dell'articolo 7 della legge sui rapporti fra i Consigli, simili atti normativi devono rivestire la forma dell'ordinanza dell'Assemblea federale.

3042