
Rapporto del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio

del 15 marzo 2016

(Il gruppo di studio sotto la direzione dell'ex consigliere nazionale Arthur Loepfe è stato istituito dal capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport [DDPS] il 1° maggio 2014 in virtù di una decisione del Consiglio federale dell'8 aprile 2014; hanno fatto parte del gruppo di studio rappresentanti di organi della Confederazione, di governi e di conferenze specialistiche cantonali, di associazioni e di organizzazioni)

Riassunto	4
Résumé	11
Zusammenfassung	18
1 Introduzione	24
1.1 Il concetto di sistema dell'obbligo di prestare servizio	24
1.2 Mandato del Consiglio federale al gruppo di studio e condizioni quadro	25
1.3 Modo di procedere del gruppo di studio	27
1.4 Dibattito politico condotto sinora	28
1.5 Rapporti con altri lavori in corso	32
2 Attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio	35
2.1 Sistema dell'obbligo di prestare servizio della Confederazione	35
2.1.1 Base costituzionale e sistema di attribuzione	35
2.1.2 Ripartizione delle persone assoggettate, quota di abbandoni, giorni di servizio residui	38
2.1.3 Servizio nell'esercito	42
2.1.4 Ammissione al servizio civile e servizio nel servizio civile	44
2.1.5 Servizio nella protezione civile	47
2.1.6 Sistema dell'obbligo di prestare servizio e strumenti della politica di sicurezza	49
2.1.7 Regolamentazioni finanziarie: tassa d'esenzione dall'obbligo militare	50
2.1.8 Regolamentazioni finanziarie: indennità di perdita di guadagno	51
2.2 Ulteriori obblighi a livello cantonale, segnatamente l'obbligo di prestare servizio nei pompieri	54
2.3 Inclusione delle donne	57
2.4 Tavola sinottica: effettivi, obbligo e volontarietà nel sistema dell'obbligo di prestare servizio	58
3 Contesto	61
3.1 Minacce e pericoli, tendenze	61
3.2 Prospettive demografiche	63
3.2.1 Evoluzione generale della popolazione, distribuzione delle età	63
3.2.2 Potenziale per il sistema dell'obbligo di prestare servizio	63
3.2.3 Popolazione residente straniera	64
3.3 Evoluzioni sociali	65
3.3.2 Parità di diritti tra uomo e donna	67
3.3.3 Volontariato di utilità pubblica	68
3.3.4 Sostegno sociale ai modelli in materia di difesa e di servizio	69
3.4 Sviluppi nel settore della sanità	70
3.4.1 Si profila una situazione di emergenza in ambito curativo?	70
3.4.2 Sgravio di famiglie con persone bisognose di cure	72
3.4.3 Carenza di medici	72
3.5 Conclusioni	74
4 Questioni fondamentali del sistema dell'obbligo di prestare servizio	77
4.1 Scopo	77
4.1.2 La coesione nazionale quale aspetto importante, ma non fine a se stesso	78
4.1.3 Sostenibilità del sistema dell'obbligo di prestare servizio nella società	79
4.2 Limiti legali per l'ulteriore sviluppo	81
4.2.1 Divieto dei lavori forzati e dei lavori obbligatori in generale e con riferimento al settore della sanità	81
4.2.2 Principio della parità di trattamento: inclusione delle donne	83
4.2.3 Neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza	84
4.3 Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare	87
4.3.1 I tre criteri del Consiglio federale	87
4.3.2 Valutazione dell'esecuzione attuale	88
4.3.3 Estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne svizzere nonché agli uomini e alle donne stranieri?	92
4.4 Conclusioni	94

5 Mandati d'esame	97
5.1 Fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (mandato d'esame A1, mandato d'esame A2)	98
5.1.1 Situazione iniziale	98
5.1.2 Risultati e misure: fabbisogno per l'adempimento dei compiti d'impiego di esercito, protezione civile e pompieri	99
5.1.3 Risultati e misure: settore dei profughi	100
5.1.4 Risultati e misure: sanità pubblica	101
5.1.5 Risultati e misure: prevenzione di pericoli naturali	104
5.1.6 Risultati e misure: fabbisogno della Croce Rossa Svizzera e delle sue organizzazioni nelle attività quotidiane	105
5.1.7 Risultati e misure: ambito della polizia	107
5.2 Numero delle persone assoggettate che prestano servizio di persona	108
5.2.1 Numero degli uomini che prestano effettivamente servizio (mandato d'esame B1; quota di idoneità, quota di abbandoni)	108
5.2.2 Garantire gli effettivi dell'esercito	117
5.2.3 Modifica delle categorie di idoneità (mandato d'esame C4)	123
5.3 Ottimizzazione del servizio civile	125
5.3.1 Stessa durata del servizio nell'esercito e nel servizio civile (mandato d'esame C3)	125
5.3.2 Servizio civile su base volontaria (mandato d'esame B2)	127
5.4 Ottimizzazione della protezione della popolazione	131
5.4.1 Incorporazione nella protezione civile di persone idonee al servizio militare (mandato d'esame C2)	131
5.4.2 Integrazione del servizio civile nella protezione civile (mandato d'esame D1)	136
5.4.3 Assolvimento dell'obbligo di prestare servizio di protezione in altre organizzazioni (mandato d'esame C1)	139
5.4.4 Estensione delle indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno (mandato d'esame E1)	144
6 Modelli	146
6.1 Modello 1: «Status quo plus»	150
6.1.1 Idea di base	150
6.1.2 Impostazione	153
6.1.3 Ripercussioni finanziarie	156
6.1.4 Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi	157
6.2 Modello 2: «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»	158
6.2.1 Idea di base	158
6.2.2 Impostazione	160
6.2.3 Ripercussioni finanziarie	162
6.2.4 Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi	164
6.3 Modello 3: «Modello norvegese»	165
6.3.1 Situazione iniziale: sviluppi in Norvegia	165
6.3.2 Impostazione quale modello in Svizzera	166
6.3.3 Ripercussioni finanziarie	168
6.3.4 Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi	170
6.4 Modello 4: «Obbligo generale di prestare servizio»	171
6.4.1 Idea di base	171
6.4.2 Impostazione	172
6.4.3 Variante: il servizio civico	178
6.4.4 Ripercussioni finanziarie	179
6.4.5 Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi	180
7 Raccomandazioni	183
7.1 Conflitti a livello di obiettivi	183
7.1.1 Obbligo di prestare servizio per le donne	183
7.1.2 Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare e fabbisogno	184
7.2 Singole raccomandazioni risultanti dai mandati d'esame	185
7.2.1 Riguardo al fabbisogno di persone assoggettate supplementari (mandato d'esame A1, mandato d'esame A2; v. sopra cap. 5.1)	185
7.2.2 Riguardo all'aumento del numero delle persone che prestano servizio (mandato d'esame B1, mandato d'esame C4; v. sopra cap. 5.2)	189
7.2.3 Riguardo all'ottimizzazione del servizio civile (mandato d'esame C3, mandato d'esame B2; v. sopra cap. 5.3)	191
7.2.4 Riguardo all'ottimizzazione della protezione della popolazione (mandato d'esame D1, mandato d'esame C2, mandato d'esame C1, mandato d'esame E1; v. sopra cap. 5.4)	192
7.3 Valutazione dei modelli	196
7.3.1 Valutazione del modello 1: «Status quo plus» (cfr. sopra cap. 6.1)	196
7.3.2 Valutazione del modello 2: «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» (cfr. sopra cap. 6.2)	197
7.3.3 Valutazione del modello 3: «Modello norvegese» (cfr. sopra cap. 6.3)	198
7.3.4 Valutazione del modello 4: «Obbligo generale di prestare servizio» (cfr. cap. 6.4)	199
7.4 Raccomandazione rispetto ai modelli	202

Il 9 aprile 2014 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport di istituire un gruppo di studio ai fini di una verifica globale del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il gruppo di studio ha avviato i suoi lavori il 6 maggio 2014; il 15 marzo 2016 ha sottoposto il suo rapporto al capo del DDPS, all'attenzione del Consiglio federale. Il gruppo di studio ha focalizzato la sua attenzione sugli sviluppi a lungo termine, nel solco della seguente domanda: «di fronte a quali sfide si troverà il sistema dell'obbligo di prestare servizio dopo l'anno 2030?»

Nel suo rapporto, il gruppo di studio ha presentato per la prima volta una visione d'insieme del sistema dell'obbligo di prestare servizio. In tale sede ha illustrato le interrelazioni tra esercito, servizio civile, protezione civile, tassa d'esenzione dall'obbligo militare e indennità di perdita di guadagno, consentendo una discussione del sistema dell'obbligo di prestare servizio oggettiva e fondata su fatti concreti.

Come può essere adeguato il sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Senza una revisione della Costituzione federale (art. 59 e 61) il sistema dell'obbligo di prestare servizio può essere adeguato soltanto in misura molto limitata. Inoltre, un adeguamento può aver luogo in ogni caso unicamente entro i limiti posti dal divieto del lavoro forzato e obbligatorio (↗ cap. 4.2.1) e dal principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza (↗ cap. 4.2.3). I relativi margini di manovra sono illustrati nel rapporto: non sempre quanto auspicato è legalmente consentito. Ad esempio, è vietato l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio nei settori del turismo o della svolta energetica.

Quale scopo deve adempiere il sistema dell'obbligo di prestare servizio?

In ogni caso il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve assicurare a livello di effettivi la futura auspicata capacità di prestazione dell'esercito e della protezione civile (↗ cap. 4.1); a tal fine è necessario un numero sufficiente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio qualificate. Il gruppo di studio propone inoltre di volgere lo sguardo oltre i compiti tradizionali delle attuali organizzazioni d'impiego e di estenderlo alle sfide esistenziali della Svizzera – nel rispetto, tuttavia, di condizioni particolarmente restrittive: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovranno essere impiegate unicamente in assenza di alternative e per casi in cui potranno effettivamente fornire contributi determinanti (↗ cap. 4.2.1). Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve inoltre consentire contributi a favore della coesione nazionale, ciò che tuttavia non deve costituire un fine a se stesso nel quadro del sistema (↗ cap. 4.1.2).

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere rivisto?

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che non sussiste alcun motivo impellente di modificare in maniera fondamentale il sistema dell'obbligo di prestare servizio. Conformemente ai pronostici sull'evoluzione della popolazione in Svizzera, il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovrebbe rimanere stabile sul lungo termine (↗ cap. 3.2). Non è stata inoltre individuata alcuna concreta necessità di un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (↗ cap. 5.1) e a livello di esecuzione non vi sono lacune gravi che rendano necessaria una riforma fondamentale del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Per un'ottimizzazione del sistema sono sufficienti 13 raccomandazioni specifiche (↗ cap. 5; per una panoramica delle misure, ↗ cap. 7.2).

Il gruppo di studio ha presentato quattro modelli di ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio: «Status quo plus» (↗ cap. 6.1), «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» (↗ cap. 6.2), «Mo-

dello norvegese» (7 cap. 6.3) e «Obbligo generale di prestare servizio» (7 cap. 6.4). Per quanto possibile i modelli sono stati descritti in maniera concreta. Poiché una modifica fondamentale del sistema dell'obbligo di prestare servizio renderebbe necessario un adeguamento della Costituzione federale (che richiederebbe molto tempo), il dibattito politico sull'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere avviato tempestivamente.

Il gruppo di studio ritiene che il proprio rapporto possa fungere da base per il dibattito politico sul sistema dell'obbligo di prestare servizio. Sulla base del presente rapporto, raccomanda di sviluppare il sistema dell'obbligo di prestare servizio secondo il «Modello norvegese» (7 cap. 7.4).

Tre ambiti del contesto (7 cap. 3) dovranno essere ulteriormente analizzati in maniera costante e approfondita: *in primo luogo*, le minacce e i pericoli (7 cap. 3.1), che sul lungo termine dovrebbero continuare a essere molteplici. Di conseguenza, continuerà a essere necessario un sistema dell'obbligo di prestare servizio flessibile e adattabile; il fabbisogno di specialisti è in aumento. *In secondo luogo*, l'analisi summenzionata dovrà avere per oggetto i cambiamenti del contesto sociale (7 cap. 3.3): la documentazione sui valori e sui progetti esistenziali dei giovani è notevolmente scarsa. Affinché il sistema dell'obbligo di prestare servizio sia sostenuto anche dalle nuove generazioni, si impone un'analisi approfondita delle conseguenze dell'individualizzazione e della molteplicità degli stili di vita. Tale analisi non ha potuto essere fornita nel quadro dei lavori del gruppo di studio. *In terzo luogo*, la suddetta analisi dovrà comprendere gli sviluppi della sanità pubblica (7 cap. 3.4; nel quadro del presente riassunto, vedi più sotto).

Per la prima volta è illustrato nel rapporto lo *stato effettivo dell'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio* (7 cap. 2); per «stato effettivo» non si intende lo stato nell'anno 2015, bensì il sistema dell'obbligo di prestare servizio come si presenterà dopo il 2018 al termine dell'ulteriore sviluppo dell'esercito e dopo la concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» (7 cap. 1.5). Soltanto una chiara determinazione dello stato effettivo del sistema dell'obbligo di prestare servizio consente di svolgere un dibattito oggettivo e di valutare l'utilità di proposte per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Poiché il sistema dell'obbligo di prestare servizio presenta delle interfacce con i pompieri, sono illustrati anche i vari obblighi di prestare servizio a livello cantonale (7 cap. 2.2) e le possibilità a disposizione delle donne nel quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio (7 cap. 2.3).

Vi sono conflitti a livello di obiettivi?

Durante il chiarimento dei quesiti fondamentali, il gruppo di studio ha individuato due conflitti a livello di obiettivi nel quadro dell'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio (7 cap. 7.1):

il primo conflitto tra obiettivi concerne il quesito se nel sistema dell'obbligo di prestare servizio debba essere concretizzata la *parità di trattamento tra uomo e donna* o se debba invece continuare a essere applicata la concezione tradizionale in base alla quale soltanto gli uomini sono soggetti all'obbligo di prestare servizio e le donne possono prestare servizio su base volontaria (7 cap. 4.2.2). Il gruppo di studio è del parere che un obbligo di prestare servizio militare per le donne non debba essere introdotto in base a motivi di principio di natura giuridico-costituzionale, bensì primariamente per motivi di necessità (7 cap. 7.1.1), segnatamente per impiegare donne qualificate laddove mancano specialisti di sesso maschile.

Il secondo conflitto tra obiettivi consiste nel fatto che il sistema dell'obbligo di prestare servizio può essere orientato al *fabbisogno delle organizzazioni d'impiego* oppure all'*impiego del numero maggiore possibile di persone soggette all'obbligo di prestare servizio*. Quest'ultima possibilità conduce a effettivi maggiori rispetto al fabbisogno delle organizzazioni d'impiego per l'adempimento dei rispettivi compiti. Nel quadro dei dibattiti pubblici sulla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare vige comunemente l'opinione che sia in ogni caso meglio prestare servizio di persona anziché pagare la tassa d'esenzione e che il servizio debba essere prestato per quanto possibile da tutti. Tale concezione

comporta il rischio che la questione del fabbisogno slitti in secondo piano. Il gruppo di studio è per contro del parere che il fabbisogno sia un fattore centrale (7 cap. 7.1.2).

Che ne è della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare?

I criteri fissati dal Consiglio federale per la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare non sono più completamente soddisfatti nel sistema attuale (7 cap. 4.3); è necessaria un'ottimizzazione. Per decidere chi debba prestare servizio militare, servizio civile o servizio di protezione in seno alla protezione civile oppure non prestare alcun servizio, sono sì adottati criteri oggettivi, ma soltanto nell'esercito e nel servizio civile tutte le persone assoggettate prestano servizio di persona. Nella protezione civile, per contro, soltanto il 40% delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione ha prestato di persona servizio nel 2014. Inoltre, il gruppo di studio ritiene tuttora troppo elevato il numero di persone che abbandonano il servizio militare. Gli oneri temporali, fisici e psichici a cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sono esposte nell'esercito e nel servizio civile sono paragonabili soltanto considerando il sistema nel suo insieme. A livello di sistema complessivo il gruppo di studio non ha individuato alcuna necessità di intervento. La questione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare comprende inoltre la tematica della tassa d'esenzione dall'obbligo militare. La tassa va aumentata per controbilanciare gli oneri del servizio prestato di persona nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile.

Che ne è dell'idoneità?

La bassa quota di idoneità suscita talvolta commenti critici (stato 2015: 63,7% di idonei al servizio militare più 11,7% di idonei al servizio di protezione; 7 cap. 5.2). Al riguardo occorre osservare che lo stato di salute dei giovani uomini è comunemente sopravvalutato. Inoltre, va considerato che se la quota di idoneità è inferiore rispetto al passato, il numero di uomini idonei al servizio militare che rimangono effettivamente nell'esercito è attualmente superiore: la quota di abbandoni dopo il reclutamento si è ridotta di oltre la metà dal 1966 al 1986 (7 cap. 5.2.1.3). Gli attuali criteri più severi in materia di idoneità sono volti a ridurre il numero di successivi abbandoni e non sono stati introdotti perché l'esercito non avrebbe più bisogno di tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Parimenti è risultata infondata l'opinione secondo cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio presenterebbero sistematicamente risultati medici non corrispondenti al vero per essere dichiarate inabili (7 cap. 5.2.1.1). Riguardo alle notevoli variazioni della quota di idoneità nei Cantoni sono disponibili i primi risultati di un'indagine scientifica (7 cap. 4.3.2.1): *in primo luogo*, le regioni urbane registrano quote di idoneità minori, ma presentano anche un'elevata concentrazione di problemi sociali ed economici. *In secondo luogo*, sussistono manifestamente delle differenze culturali. *In terzo luogo*, è determinante il livello d'istruzione: i ventenni non titolari né di un diploma di tirocinio né di un attestato di maturità hanno spesso anche problemi sociali e di salute.

Per poter sfruttare ancora meglio il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio, occorrerebbe verificare i profili dei requisiti per le funzioni in seno all'esercito e alla protezione civile (7 cap. 5.2.3. Per es., anche uno specialista IT con una forte miopia potrebbe fornire preziosi servizi all'esercito). Il gruppo di studio non ritiene opportuna una modifica delle categorie di idoneità (1 – idoneo al servizio militare / 2 – non idoneo al servizio militare, ma idoneo al servizio di protezione / 3 – non idoneo al servizio militare e non idoneo al servizio di protezione). Se un numero maggiore di persone soggette all'obbligo di prestare servizio presta servizio militare, un numero minore di persone può essere attribuito alle organizzazioni di protezione civile. Gli effettivi della protezione civile diminuiscono, come previsto nel quadro della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+».

Il servizio civile è prestato unicamente per motivi di coscienza?

Conformemente alla volontà del Parlamento, dal 2009 la presenza o meno di motivi di coscienza non è più oggetto di valutazioni nel quadro della procedura di ammissione al servizio civile (7 cap. 2.1.4). Vale la prova dell'atto: è ammesso chi fa valere motivi di coscienza ed è disposto a prestare servizio per una maggiore durata, pari a una volta e mezza quella del servizio militare. Dalla prassi risulta che una grande maggioranza delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile presta tutti i giorni di servizio previsti: la quota di abbandoni del servizio civile è trascurabile. Prima dell'inasprimento della procedura di ammissione il numero di ammissioni era di quattro volte superiore alla media pluriennale, dopo l'inasprimento era soltanto ancora di tre volte maggiore (7 tab. 4, cap. 2.1.4).

Tuttavia il gruppo di studio non ritiene opportuno aumentare o diminuire la durata del servizio civile (7 cap. 5.3.1). Il gruppo di studio ha inoltre discusso le condizioni quadro per un servizio civile su base volontaria per le donne svizzere, per gli uomini e le donne stranieri e per le persone dichiarate non idonee al servizio militare (7 cap. 5.3.2). Il gruppo di studio raccomanda di non considerare ulteriormente tale ipotesi.

Le ammissioni al servizio civile pregiudicano gli effettivi dell'esercito?

Gli effettivi dell'esercito (7 cap. 2.1.3) non sono attualmente pregiudicati dalle ammissioni al servizio civile (7 cap. 5.2.2). Per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) sono annualmente necessarie, nel quadro di un obbligo di prestare servizio militare della durata di nove anni, 18 000 reclute con istruzione completata; nel 2015 il numero di reclute con istruzione completata è stato per la prima volta inferiore a tale cifra, nella misura del 2,4% (2016: 2,8%). L'evoluzione a lungo termine non è prevedibile. Il gruppo di studio raccomanda pertanto di ripensare la struttura del servizio militare in maniera da renderlo più attrattivo. Se nei prossimi anni il numero di reclute con istruzione completata dovesse risultare di nuovo inferiore a 18 000, tutti gli abbandoni dovranno essere oggetto di una valutazione integrale (7 cap. 5.2.2.1), compresi i casi di abbandono del servizio militare con passaggio al servizio civile.

È necessario un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio?

Per quanto concerne il fabbisogno a livello di effettivi e i possibili ambiti d'impiego, il gruppo di studio è giunto alle seguenti conclusioni (7 cap. 5.1): negli *ambiti d'impiego dell'esercito, della protezione civile e dei pompieri* sono ipotizzabili *worst case* con un maggior fabbisogno di persone soggette all'obbligo di prestare servizio rispetto agli effetti disponibili; tuttavia, non essendo tali scenari delineabili con sufficiente chiarezza, il fabbisogno supplementare non può essere calcolato. Con il ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile può essere coperto soltanto il fabbisogno supplementare necessario per la gestione di determinate *catastrofi* e di determinate *situazioni di emergenza*. Il gruppo di studio accoglie positivamente il fatto che saranno create le premesse per un impiego efficace delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile; quest'ultime dovranno essere impiegate anche nelle attuali organizzazioni d'impiego della protezione della popolazione.

Stando alle informazioni disponibili al termine della redazione del presente rapporto, i compiti imminenti nel *settore dei profughi* (7 cap. 5.1.3) potranno essere adempiuti con l'impiego delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio a disposizione.

Il gruppo di studio è contrario al ricorso a persone soggette all'obbligo di prestare servizio per appoggiare la *polizia* nella realtà quotidiana (7 cap. 5.1.7).

Il settore della sanità pubblica è compreso nel sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Di per sé la sanità pubblica non fa parte della politica di sicurezza (il gruppo di studio si attiene alla definizione di politica di sicurezza e all'elenco degli strumenti della politica di sicurezza proposti nel progetto di rapporto sulla politica di sicurezza posto in consultazione; 7 cap. 1.5). Bisognerà tuttavia accertare se sul lungo termine si presenteranno sfide esistenziali tali da dover essere gestite mediante il ricorso a per-

sone soggette all'obbligo di prestare servizio (7 cap. 3.4). Va inoltre considerato che due settori della sanità pubblica sono connessi con il sistema dell'obbligo di prestare servizio: le truppe sanitarie dell'esercito e i servizi sanitari di salvataggio in quanto parte della protezione della popolazione (7 cap. 5.4.3.2).

Quali necessità di intervento si stanno delineando nel settore della sanità pubblica?

La sanità pubblica è di fronte a grandi sfide (analisi: 7 cap. 3.4; misure: 7 cap. 5.1.4). Il gruppo di studio ritiene che in caso di aggravamento della penuria di medici, in generale, e di medici di famiglia in particolare, si imporrebbe una verifica dell'obbligo per i medici di recente formazione. Un'altra ragione per procedere a tale verifica potrebbe essere rappresentata dalla probabile imminente carenza di medici militari.

Per il momento non è dato sapere se a lungo termine il notevole fabbisogno supplementare di personale nel settore dell'assistenza e delle cure potrà essere coperto o se sarà necessario ricorrere a persone soggette all'obbligo di prestare servizio per compensare almeno in parte un calo della qualità. Il gruppo di studio raccomanda di continuare a seguire l'evolvere della situazione.

Quale misura preventiva, su base volontaria le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione riceveranno un'istruzione di collaboratore sanitario della Croce Rossa Svizzera in vista di un impiego di sei mesi (7 cap. 5.1.4 e 5.4.3). Non potranno sostituire il personale specializzato, ma potranno coadiuvarlo. In tal modo sarà inoltre creata un'importante riserva nel quadro del dispositivo per la gestione di eventi bellici, catastrofi e situazioni di emergenza. Ciò andrà a vantaggio delle organizzazioni di protezione civile durante gli impieghi: per la gestione di catastrofi e di situazioni di emergenza è importante che la collaborazione tra la sanità pubblica e le organizzazioni di protezione civile funzioni senza attriti (7 cap. 5.4.3). Per contro il gruppo di studio è del parere che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non possano fornire contributi di rilievo nei servizi sanitari di salvataggio.

In via complementare, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile dovranno essere impiegate in misura maggiore in appoggio alle organizzazioni Spitex con mandato di prestazioni pubblico e alle organizzazioni della Croce Rossa Svizzera (CRS) (7 cap. 5.1.4 e 5.1.6). In generale, il servizio di protezione dovrà poter essere prestato anche in tali organizzazioni, se integrate in un dispositivo cantonale per la gestione di catastrofi (7 cap. 5.4.3). Chi per esempio fornisce prestazioni determinanti ai fini della protezione della popolazione in qualità di conducente di cani da salvataggio o nuotatore di salvataggio, deve poter computare tali prestazioni sul totale obbligatorio di giorni di servizio se è soggetto all'obbligo di prestare servizio di protezione.

I pompieri devono essere integrati nel sistema dell'obbligo di prestare servizio?

Poiché i pompieri, in quanto mezzi di pronto intervento, possono essere rafforzati con il ricorso a organizzazioni di protezione civile in caso di evento di maggiore durata, non è opportuna una sovrapposizione di tali organizzazioni a livello di personale. Il servizio nei pompieri non va pertanto computato sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione (7 cap. 5.4.3): una simile ingerenza nella ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni non sarebbe giustificata. Di conseguenza non vi è motivo di estendere ai pompieri o a ulteriori organizzazioni le indennità ai sensi della *legge sulle indennità di perdita di guadagno* (7 cap. 5.4.4). Ciò sarebbe errato anche sul piano della politica istituzionale e per rapporto alla Nuova perequazione finanziaria. Va inoltre considerato che il fondo delle indennità per perdita di guadagno non presenta margini di manovra per ulteriori indennità.

In seno alla protezione civile è necessaria un'ottimizzazione?

La protezione civile sarà sottoposta a una riforma nel quadro della concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+». A tal riguardo, il gruppo di studio ha veri-

ficato se alla protezione civile debbano essere attribuite anche persone idonee al servizio militare (7 cap. 5.4.1). Tale ipotesi è stata respinta dal gruppo di studio, da un lato perché, per quanto concerne i militari, l'attuale margine di manovra non è ancora stato sfruttato appieno e, dall'altro, perché a livello di servizio civile non sarebbe opportuno ripartire le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile tra le organizzazioni di protezione civile. Considerando il sistema dell'obbligo di prestare servizio nel suo insieme, in caso di catastrofi o di situazioni di emergenza è più opportuno poter disporre a livello nazionale del potenziale rappresentato dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Un'ottimizzazione della visione d'insieme dei profili di qualificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio va contemporaneamente a vantaggio dell'esercito, del servizio civile e della protezione civile. Nel quadro del sistema attuale, il gruppo di studio non considera opportuna un'integrazione del servizio civile nella protezione civile (7 cap. 4.2).

Di che cosa trattano i quattro modelli?

Nel rapporto sono descritti quattro possibili modelli per l'*ulteriore sviluppo*, nel suo complesso e a lungo termine, del sistema dell'obbligo di prestare servizio (per una panoramica, 7 introduzione al cap. 6). I quattro modelli sono stati inoltre valutati sul piano della politica di sicurezza, della politica istituzionale e dell'economia (7 cap. 7.3).

Nel modello «*Status quo plus*» (7 cap. 6.1) sono state riprese tutte le 13 raccomandazioni (7 cap. 5). Tale modello è volto a ottimizzare l'applicazione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (senza causare eccedenze di effettivi), a incrementare la permeabilità tra le organizzazioni d'impiego, a eliminare disparità di trattamento, a contribuire alla risoluzione di difficoltà nella sanità pubblica e a migliorare la situazione finanziaria del fondo delle indennità per perdita di guadagno. In questo modello le sfide ravvisabili sono state considerate in maniera pragmatica. Si tratta inoltre dell'unico modello che può essere realizzato senza una revisione della Costituzione.

Nel modello «*Obbligo di prestare servizio di sicurezza*» (7 cap. 6.2) sono ripresi tutti i miglioramenti previsti nel modello «*Status quo plus*» ed è inoltre proposta una fusione del servizio civile e della protezione civile in una nuova organizzazione per la protezione dalle catastrofi. Tale modello, innovativo e semplice, comprende una nuova concezione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, nella quale è equivalente prestare servizio di persona o versare la tassa d'esenzione.

Nel «*Modello norvegese*» (7 cap. 6.3) gli uomini e le donne svizzeri sono soggetti all'obbligo di prestare servizio nell'esercito e nella protezione civile. Le organizzazioni selezionano gli effettivi di cui hanno bisogno dal numero complessivamente raddoppiato di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Le persone rimanenti versano la tassa d'esenzione. Tale modello consente di risolvere in maniera duratura le difficoltà di reclutamento per funzioni specialistiche.

Il modello «*Obbligo generale di prestare servizio*» (7 cap. 6.4) non è stato concepito dal gruppo di studio, che in questa sede ha inteso piuttosto verificare un'ipotesi orientata alla politica istituzionale e regolarmente avanzata.

In ultima analisi, nel quadro dei quattro modelli summenzionati non è determinante il modo in cui un modello è stato strutturato in un singolo elemento. Sono determinanti, invece, gli elementi che devono essere discussi in ogni caso. Poiché prevedono cambiamenti fondamentali, la maggior parte dei modelli rendono necessarie modifiche della Costituzione e a livello di legge. Soltanto il modello «*Status quo plus*» può essere realizzato senza una modifica della Costituzione federale.

Articolo 59 della Costituzione federale (RS 101):

¹ *Gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare. La legge prevede un servizio civile sostitutivo.*

² *Per le donne il servizio militare è volontario.*

³ *Chi non presta il servizio obbligatorio, militare o civile è tenuto a pagare una tassa. Questa tassa è riscossa dalla Confederazione mediante imposizione ed esazione da parte dei Cantoni.*

⁴ *La Confederazione emana prescrizioni per un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.*

⁵ *Chiunque, nel prestare servizio militare o civile, patisce danni alla salute o perisce ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione.*

Articolo 61 della Costituzione federale (RS 101):

¹ *La legislazione sulla protezione civile di persone e beni dalle conseguenze di conflitti armati compete alla Confederazione.*

² *La Confederazione emana prescrizioni sull'impiego della protezione civile in caso di catastrofi e in situazioni di emergenza.*

³ *Può dichiarare obbligatorio per gli uomini il servizio di protezione. Per le donne questo servizio è volontario.*

⁴ *La Confederazione emana prescrizioni per un'adeguata compensazione della perdita di guadagno.*

⁵ *Chiunque, nell'adempimento del servizio di protezione, patisce danni alla salute o perisce ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione.*

Articolo 11 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC; RS 520.1)

È tenuto a prestare servizio di protezione civile ogni cittadino svizzero di sesso maschile dichiarato abile a tale servizio.

Le 9 avril 2014, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de mettre en place un groupe de travail afin d'examiner le système de l'obligation de servir dans sa globalité. Le groupe a commencé ses travaux le 6 mai 2014. Le 15 mars 2016, il a remis au chef du DDPS son rapport destiné au Conseil fédéral. Il s'est focalisé sur les développements à long terme en déterminant les défis auxquels le système de l'obligation de servir devra faire face après 2030.

Le groupe de travail présente la première vue d'ensemble du système de l'obligation de servir, mettant en exergue les interactions entre l'armée, le service civil, la protection civile, la taxe d'exemption de l'obligation de servir et les allocations pour perte de gain. Son rapport permet de mener une discussion de fond au sujet du système de l'obligation de servir sur la base de faits.

Comment peut-on adapter le système de l'obligation de servir ?

Sans révision de la Constitution fédérale (art. 59 et 61), le système de l'obligation de servir ne peut être adapté que de façon très limitée. L'interdiction du travail forcé ou obligatoire (↗ chap. 4.2.1) et le principe de non-influence sur le marché du travail ainsi que de neutralité concurrentielle (↗ chap. 4.2.3) imposent en tous les cas des limites très strictes. Le rapport clarifie en outre la marge de manœuvre : certains éléments souhaitables sont interdits sur le plan juridique, par exemple l'engagement de personnes astreintes dans les secteurs du tourisme ou des énergies renouvelables.

Quels buts le système de l'obligation de servir doit-il viser ?

Le système de l'obligation de servir doit, dans tous les cas, garantir sur le plan du personnel les capacités requises à l'avenir par l'armée et la protection civile (↗ chap. 4.1), ce qui exige un nombre suffisant de personnes astreintes qualifiées. Le groupe de travail propose en outre d'élargir l'éventail des tâches classiques assumées par les organisations d'intervention existantes aux défis existentiels qui peuvent se présenter à la Suisse. Les critères à remplir devraient toutefois être élevés : les personnes astreintes ne doivent être engagées que dans les domaines où elles sont vraiment indispensables et où elles peuvent réellement apporter une contribution judicieuse (↗ chap. 4.2.1). Le système de l'obligation de servir doit aussi contribuer à la cohésion nationale, bien qu'il ne s'agisse pas d'un objectif du système en lui-même (↗ chap. 4.1.2).

Le système de l'obligation de servir doit-il faire l'objet d'une révision ?

Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'il n'est pas urgent de modifier le système de l'obligation de servir de façon fondamentale. Selon les prévisions concernant l'évolution démographique de la population suisse, le nombre de personnes astreintes devrait rester stable sur le long terme (↗ chap. 3.2). Une augmentation des besoins en personnes astreintes n'a pas été identifiée (↗ chap. 5.1). De plus, aucune lacune grave d'exécution n'exige de réformer le système au plus vite en profondeur. L'application des treize recommandations formulées par le groupe de travail suffit à l'améliorer (↗ chap. 5 ; ↗ chap. 7.2 pour une vue d'ensemble des mesures).

Le groupe de travail présente quatre modèles pour développer le système de l'obligation de servir : *Statu quo* + (↗ chap. 6.1), *Obligation de servir dans la sécurité* (↗ chap. 6.2), *Modèle norvégien* (↗ chap. 6.3) et *Obligation générale de servir* (↗ chap. 6.4). Les modèles ont été rendus aussi concrets que possible. Enfin, puisqu'il est nécessaire d'adapter la Constitution fédérale pour modifier profondément le système de l'obligation de servir (ce qui exige du temps), les débats politiques concernant son évolution à long terme doivent être engagés dès que possible.

Le groupe de travail considère son rapport comme une base de discussion politique. Il recommande de développer le système de l'obligation de servir dans le sens du *Modèle norvégien* (↗ chap. 7.4).

Trois aspects contextuels (↗ chap. 3) doivent faire l'objet d'une analyse approfondie continue. Il s'agit premièrement des menaces et des dangers (↗ chap. 3.1), qui risquent de rester variés sur le long terme et qui requièrent souplesse et adaptation de la part du système tout en accroissant les besoins en spécialistes. Le deuxième aspect concerne les changements sociétaux (↗ chap. 3.3) : remarquablement peu d'informations sont disponibles concernant les valeurs et les projets de vie des jeunes gens. Si une nouvelle génération doit continuer à soutenir le système de l'obligation de servir, les conséquences découlant de l'individualisation et de la diversification des modes de vie doivent être étudiées en détail, ce que le groupe de travail n'a pas pu faire. Le troisième aspect concerne les évolutions dans le domaine de la santé (↗ chap. 3.4 ; le présent résumé aborde cette thématique de manière plus détaillée ci-après).

Le rapport présente pour la première fois l'ensemble du système de l'obligation de servir dans sa réalité (↗ chap. 2), et ce, non en 2015, mais tel qu'il devrait être après 2018 et la mise en œuvre du développement de l'armée ainsi que de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (↗ chap. 1.5). Seule une vue d'ensemble claire de l'état réel du système permettra l'émergence d'un débat objectif pour évaluer l'utilité des différentes propositions visant à le développer. Du fait qu'il existe des interfaces entre les corps de sapeurs-pompiers et le système de l'obligation de servir, les obligations de servir cantonales sont aussi présentées (↗ chap. 2.2), de même que les possibilités ouvertes aux femmes (↗ chap. 2.3).

Y a-t-il des conflits d'objectifs ?

En clarifiant les questions fondamentales, le groupe de travail a identifié deux conflits d'objectifs concernant le développement du système de l'obligation de servir (↗ chap. 7.1).

Il s'agit premièrement de la question de savoir si le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes doit être appliqué au système de l'obligation de servir, ou si le principe traditionnel prévoyant que seuls les hommes sont astreints au service et que les femmes peuvent s'engager volontairement doit continuer de prévaloir (↗ chap. 4.2.2). Le groupe de travail considère qu'une obligation de servir pour les femmes ne devrait pas être introduite en raison de réflexions de principe fondées sur le droit constitutionnel, mais pour des motifs liés en premier lieu aux besoins (↗ chap. 7.1.1). En d'autres termes, il s'agirait d'engager des femmes qualifiées dans les domaines où les spécialistes masculins font défaut.

Deuxièmement, le système de l'obligation de servir peut soit être axé sur les besoins des organisations d'intervention, soit occuper le plus grand nombre possible de personnes astreintes. Cette seconde option engendre des effectifs dont les organisations d'intervention n'ont pas besoin afin d'assumer leurs tâches. Dans les débats publics, l'équité en matière d'obligations militaires est souvent comprise comme signifiant qu'il est toujours préférable d'accomplir son service personnellement plutôt que de s'acquitter d'une taxe d'exemption, et que le plus grand nombre possible de jeunes gens devraient suivre cette voie. Le risque inhérent à cette manière de penser est de faire passer la question des besoins au second plan. Cependant, le groupe de travail considère que les besoins doivent se trouver au centre des réflexions (↗ chap. 7.1.2).

Qu'en est-il de l'équité en matière d'obligations militaires ?

Les critères fixés par le Conseil fédéral concernant l'équité en matière d'obligations militaires ne sont plus entièrement remplis par le système actuel (↗ chap. 4.3) : il est nécessaire de procéder à des améliorations. Certes, des critères objectifs permettent de déterminer qui accomplit le service militaire, le service civil, le service de protection civile et qui n'accomplit pas de service. Mais l'armée et le service civil sont les seules organisations où toutes les personnes astreintes accomplissent du service personnellement. Ain-

si, en 2014, seules 40 % des personnes astreintes à la protection civile ont accompli du service dans cette organisation. De plus, le groupe de travail juge que les abandons au sein du service militaire restent trop nombreux. Les contraintes temporelles, physiques et psychiques auxquelles sont soumises les personnes astreintes à servir au sein de l'armée et du service civil ne peuvent être comparées qu'au niveau systémique. Le groupe de travail n'a pas identifié de besoin d'agir à ce niveau. La taxe d'exemption de l'obligation de servir fait également partie de l'équité en matière d'obligations militaires. Elle doit être majorée afin de compenser le service accompli personnellement au sein de l'armée, du service civil ou de la protection civile.

Qu'en est-il de l'aptitude ?

Le taux d'aptitude est parfois critiqué comme trop bas (63,7 % de personnes aptes au service militaires et 11,7 % à la protection civile en 2015 ; ↗ chap. 5.2). L'état de santé des jeunes gens est généralement surestimé. Le taux d'aptitude est certes plus bas qu'auparavant, mais davantage de personnes aptes au service militaires restent finalement au sein de l'armée : si l'on compare la génération de 1966 avec celle de 1986, le taux d'abandon après le recrutement a été divisé par deux (↗ chap. 5.2.1.3). Les critères relatifs à l'aptitude sont plus stricts aujourd'hui non pas parce que l'armée n'aurait plus besoin de toutes les personnes astreintes au service militaire, mais pour réduire le nombre d'abandons ultérieurs. Par ailleurs, il n'est pas possible d'affirmer qu'il y a un recours systématique à de faux diagnostics médicaux attestant l'inaptitude au service par des personnes astreintes (↗ chap. 5.2.1.1). Les premiers résultats d'une étude scientifique concernant les différences considérables de taux d'aptitude entre les cantons sont désormais connus (↗ chap. 4.3.2.1). D'une part, les régions urbaines ont un taux d'aptitude plus bas, car elles sont davantage affectées par des problèmes socioéconomiques. D'autre part, des différences culturelles ont été constatées. Enfin, le niveau de formation joue un rôle, les jeunes de 20 ans qui n'ont pas terminé d'apprentissage ou qui n'ont pas de diplôme de maturité ayant souvent des problèmes sociaux ou médicaux.

Les profils d'exigences des fonctions doivent être examinés au sein de l'armée comme de la protection civile afin de mieux mettre à profit le potentiel des personnes astreintes (↗ chap. 5.2.3 ; un spécialiste informatique particulièrement myope pourrait par exemple aussi fournir des services utiles à l'armée). Le groupe de travail juge qu'il n'est pas utile de modifier les catégories d'aptitude (1. apte au service militaire / 2. inapte au service militaire mais apte au service de protection civile / 3. inapte au service militaire et inapte au service de protection civile). Si davantage de personnes astreintes accomplissent du service militaire, le nombre de personnes incorporées au sein des organisations de protection civile est, logiquement, à la baisse. Ainsi, les effectifs de la protection civile diminuent, comme le prévoit la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+.

Le service civil est-il accompli uniquement pour des raisons de conscience ?

Conformément à la volonté du Parlement, la présence ou non de raisons de conscience n'est plus évaluée dans le cadre de la procédure d'admission au service civil depuis 2009 (↗ chap. 2.1.4). La preuve par l'acte s'applique désormais : quiconque fait valoir des raisons de conscience en étant prêt à accomplir un service d'une durée une fois et demie supérieure est admis au service civil. La pratique montre que l'immense majorité des personnes astreintes au service civil accomplissent leurs jours de service. Le nombre des départs est négligeable. Après l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre d'admissions a d'abord quadruplé avant qu'un durcissement de la procédure ne ramène ce chiffre à trois fois celui de la moyenne à long terme (↗ illustration 4 au chap. 2.1.4).

Le groupe de travail n'estime pas judicieux de prolonger ou de réduire la durée du service civil (↗ chap. 5.3.1). Après avoir discuté des conditions qui permettraient d'introduire un service civil volon-

taire destiné aux Suissesses, aux ressortissantes et ressortissants étrangers ainsi qu'aux personnes inaptes au service militaire (↗ chap. 5.3.2), il recommande de ne pas mettre cette idée en pratique.

Le service civil constitue-t-il un danger pour les effectifs de l'armée ?

Les effectifs de l'armée (↗ chap. 2.1.3) ne sont pas menacés pour l'instant par les admissions au service civil (↗ chap. 5.2.2). Le développement de l'armée nécessite chaque année 18 000 recrues qui ont suivi une instruction de base complète si la durée des obligations militaires est de neuf ans. En 2015, ce nombre n'a, pour la première fois, pas été atteint, ayant été inférieur de 2,4 % à cette valeur (2,8 % en 2016). Il n'est pas possible de prédire l'évolution de cette situation à long terme. Le groupe de travail préconise plutôt de rendre le service militaire plus attractif. Si, au cours des prochaines années, le nombre de recrues qui ont terminé leur instruction de base devait de nouveau être inférieur à 18 000, il conviendrait d'examiner en détail tous les départs (↗ 5.2.2.1), y compris les admissions au service civil.

Faut-il augmenter le nombre de personnes astreintes ?

S'agissant des besoins et des domaines d'engagement possibles, le groupe de travail tire les conclusions suivantes (↗ chap. 5.1) : dans les domaines d'engagement de l'armée, de la protection civile et des corps de sapeurs-pompiers, il est bien sûr possible d'envisager le pire (un manque de personnes astreintes), mais cette perspective reste trop floue pour chiffrer le besoin additionnel qu'elle entraînerait. Seule la maîtrise de certaines catastrophes et situations d'urgence nécessite des moyens supplémentaires qui pourraient être couverts grâce à des personnes astreintes au service civil. Le groupe de travail accueille favorablement l'idée de créer un cadre qui permette de le faire le cas échéant, en impliquant aussi les organisations actuelles d'intervention de la protection de la population.

Dans le domaine des réfugiés (↗ chap. 5.1.3), les informations disponibles au moment de la rédaction du rapport laissaient supposer que les tâches futures pourraient être gérées par les personnes astreintes disponibles.

Le groupe de travail se prononce contre un appui apporté à la police par des personnes astreintes dans le travail quotidien (↗ chap. 5.1.7).

Le secteur de la santé fait-il partie du système de l'obligation de servir ?

Le secteur de la santé à proprement parler ne fait pas partie de la politique de sécurité (dans ce contexte, le groupe de travail se réfère à la définition de la politique de sécurité et à la liste des instruments de cette politique telles qu'elles figurent dans le projet de rapport sur la politique de sécurité mis en consultation ; ↗ chap. 1.5). Il convient toutefois d'examiner si des défis existentiels dont la maîtrise nécessiterait l'engagement de personnes astreintes se présenteront sur le long terme (↗ chap. 3.4). Par ailleurs, deux domaines du secteur de la santé sont liés au système de l'obligation de servir : les troupes sanitaires de l'armée et les services de premiers secours en tant que composantes de la protection de la population (↗ chap. 5.4.3.2).

Quels besoins se dessinent dans le secteur de la santé ?

Dans le secteur de la santé, les défis qui s'annoncent sont de taille (↗ chap. 3.4 pour une analyse, ↗ chap. 5.1.4 pour les mesures). Si le manque de médecins en général et de médecins de famille en particulier devait s'aggraver, le groupe de travail estime nécessaire d'examiner l'imposition d'une obligation de servir aux médecins nouvellement formés des deux sexes. Cette obligation peut aussi découler du manque de médecins militaires qui se dessine à l'horizon.

Pour l'heure, il n'est pas possible de savoir si le fort accroissement des besoins en matière d'assistance et de soins pourra être couvert à long terme, ou s'il sera nécessaire de recourir à des personnes astreintes

afin d'éviter au moins partiellement une baisse de la qualité. Le groupe de travail recommande de continuer à suivre la situation dans ce domaine.

A titre de mesure provisionnelle, des personnes astreintes au service civil et à la protection civile doivent recevoir, sur une base volontaire, une formation d'auxiliaires de santé de la Croix-Rouge suisse (CRS) avec un engagement de six mois (↗ chap. 5.1.4 et 5.4.3). Ces personnes ne peuvent pas remplacer le personnel professionnel, mais elles peuvent lui fournir une assistance. Il s'agit ainsi de créer une réserve qui pourra s'avérer utile dans le dispositif de maîtrise des guerres, des catastrophes et des situations d'urgence. Les organisations de protection civile pourront tirer profit de cette réserve lors de leurs interventions : pour gérer des catastrophes et des situations d'urgence, il est important que la collaboration entre le secteur de la santé et les organisations de protection civile fonctionne sans accroc (↗ chap. 5.4.3). Le groupe de travail estime toutefois que les personnes astreintes à la protection civile ne conviennent pas pour fournir des services de premiers secours.

Par ailleurs, les personnes astreintes au service civil doivent pouvoir être davantage engagées en soutien des organisations d'aide et de soins à domicile qui assurent un mandat de prestations public ainsi que des organisations de la CRS (↗ chap. 5.1.4 et 5.1.6). De manière générale, il devrait aussi être possible d'accomplir du service de protection civile dans de telles organisations si elles sont intégrées au dispositif cantonal prévu en cas de catastrophe (↗ chap. 5.4.3). Les prestations importantes pour la protection de la population fournies notamment par des conducteurs de chien de sauvetage ou des nageurs-sauveteurs qui sont astreints à la protection civile doivent pouvoir être prises en compte au titre de l'obligation de servir.

Les corps de sapeurs-pompiers doivent-ils être intégrés au système de l'obligation de servir ?

Puisque les corps de sapeurs-pompiers, en leur qualité de moyens de la première heure, peuvent être renforcés par des organisations de protection civile en cas d'événement de longue durée, des chevauchements entre le personnel de ces différentes organisations seraient inappropriés. Par conséquent, le service accompli au sein des corps de sapeurs-pompiers ne doit pas être pris en compte au titre de l'obligation de servir dans la protection civile (↗ chap. 5.4.3). Le groupe de travail n'estime pas justifié de modifier la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes, pas plus que d'étendre aux corps de sapeurs-pompiers ou à d'autres organisations le droit aux allocations selon la loi sur les allocations pour perte de gain (↗ chap. 5.4.4). Ce serait même une erreur du point de vue de la politique étatique et de la nouvelle péréquation financière. En outre, il convient de prendre en considération le fait que le fonds de compensation des allocations pour perte de gain ne dispose pas de la marge de manœuvre nécessaire à l'octroi de davantage d'allocations.

La protection civile doit-elle être améliorée ?

La protection civile fera l'objet d'une réforme dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+. Le groupe de travail a examiné s'il convient d'incorporer dans la protection civile des personnes aptes au service militaire (↗ chap. 5.4.1). Il a rejeté cette option puisque le système actuel permettant de licencier des militaires au profit de la protection civile n'est pas encore épuisé. Il ne serait pas non plus judicieux de répartir les personnes astreintes au service civil entre les organisations de protection civile. Si l'on considère le système de l'obligation de servir dans son ensemble, il est plus pertinent d'utiliser sur le plan national le potentiel des personnes astreintes au service civil pour les cas de catastrophe ou les situations d'urgence. L'amélioration de la vue d'ensemble des profils de qualification des personnes astreintes profiterait tant à l'armée qu'au service civil et à la protection civile. Le groupe de travail juge qu'il ne serait pas judicieux d'intégrer le service civil au sein de la protection civile dans le système actuel (↗ chap. 5.4.2).

Les quatre modèles : de quoi s'agit-il ?

Quatre modèles visant le développement global et à long terme du système de l'obligation de servir sont décrits (↗ l'introduction du chap. 6 pour un aperçu) et évalués à l'aune de la politique de sécurité, de la politique étatique et de l'économie (↗ chap. 7.3).

Le modèle *Statu quo* + (↗ chap. 6.1) reprend l'ensemble des treize recommandations proposées (↗ chap. 5). Il vise à améliorer l'équité en matière d'obligations militaires (sans causer de sureffectifs), à accroître la perméabilité entre les organisations d'intervention, à supprimer les inégalités de traitement, à contribuer à résoudre les problèmes de manque de personnel dans le secteur de la santé et à améliorer la situation financière du fonds de compensation des allocations pour perte de gain. Il tient compte des défis identifiables de façon pragmatique. De plus, il s'agit du seul modèle qui puisse être mis en œuvre sans révision de la Constitution.

Le modèle *Obligation de servir dans la sécurité* (↗ chap. 6.2) reprend l'ensemble des améliorations du modèle *Statu quo* + et fusionne le service civil et la protection civile en une nouvelle organisation de protection contre les catastrophes. Il s'agit d'un modèle simple et innovant proposant une nouvelle manière d'appréhender l'équité en matière d'obligations militaires, accomplir personnellement du service ou s'acquitter de la taxe d'exemption étant considérés comme équivalents.

Le *Modèle norvégien* (↗ chap. 6.3) oblige les hommes et les femmes suisses à servir au sein de l'armée ou de la protection civile. Dans ce groupe deux fois plus important de personnes astreintes, les organisations sélectionnent les individus dont elles ont besoin. Les autres s'acquittent de la taxe d'exemption. Cette solution permet de résoudre durablement les problèmes de recrutement de spécialistes.

Le modèle *Obligation générale de servir* (↗ chap. 6.4) ne vient pas du groupe de travail. Il s'agit d'une idée axée sur la politique étatique qui est avancée régulièrement.

Pour les quatre modèles, l'aspect décisif n'est pas, en dernier lieu, de savoir comment un modèle aborde tel ou tel élément, mais plutôt de déterminer les éléments qu'il convient d'intégrer dans tous les cas au modèle retenu. Puisque les modèles introduisent des changements fondamentaux, la plupart d'entre eux nécessitent des modifications légales et constitutionnelles. Seul le modèle *Statu quo* + peut être mis en œuvre sans modifier la Constitution fédérale.

Article 59 de la Constitution fédérale (RS 101):

¹ Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.

² Les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.

³ Tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe. Celle-ci est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.

⁴ La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.

⁵ Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service militaire ou de leur service de remplacement ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

Article 61 de la Constitution fédérale (RS 101):

- ¹ *La législation sur la protection civile relève de la compétence de la Confédération; la protection civile a pour tâche la protection des personnes et des biens en cas de conflit armé.*
- ² *La Confédération légifère sur l'intervention de la protection civile en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence.*
- ³ *Elle peut déclarer le service de protection civile obligatoire pour les hommes. Les femmes peuvent s'engager à titre volontaire.*
- ⁴ *La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.*
- ⁵ *Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement du service de protection civile ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.*

Article 11 de la Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi ; RS 520.1)

Sont astreints à servir dans la protection civile les hommes de nationalité suisse qui y sont aptes (personnes astreintes).

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS am 9. April 2014 mit der Einsetzung einer Studiengruppe, die das Dienstpflichtsystem ganzheitlich überprüfen sollte. Sie nahm ihre Arbeit am 6. Mai 2014 auf und legte ihren Bericht am 15. März 2016 dem Chef VBS zuhänden des Bundesrates vor. Die Studiengruppe stellte die langfristigen Entwicklungen ins Zentrum: Welchen Herausforderungen steht das Dienstpflichtsystem nach dem Jahr 2030 gegenüber?

Die Studiengruppe legt erstmals eine Gesamtsicht des Dienstpflichtsystems vor und zeigt damit die Wechselwirkungen zwischen Armee, Zivildienst, Zivilschutz, Wehrpflichtersatzabgaben und Erwerbser-satzordnung auf. So kann das Dienstpflichtsystem faktenbasiert sachlich diskutiert werden.

Wie kann man das Dienstpflichtsystem anpassen?

Ohne Revision der Bundesverfassung (Art. 59 und 61) kann das Dienstpflichtsystem nur sehr eingeschränkt angepasst werden. In jedem Fall setzen das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit (↗ Kap. 4.2.1) sowie das Gebot der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbsneutralität Schranken (↗ Kap. 4.2.3). Der Bericht klärt dazu die Handlungsspielräume: Gewünschtes ist oft rechtlich nicht zulässig; beispielsweise der Einsatz von Dienstpflichtigen im Tourismus oder zur Energiewende.

Welchen Zweck soll das Dienstpflichtsystem erfüllen?

Das Dienstpflichtsystem soll in jedem Fall die künftig geforderte Leistungsfähigkeit von Armee und Zivilschutz personell gewährleisten (↗ Kap. 4.1); dazu braucht es genügend qualifizierte Dienstpflichtige. Die Studiengruppe schlägt darüber hinaus vor, den Blick von den klassischen Aufgaben der bestehenden Einsatzorganisationen auf existenzielle Herausforderungen für die Schweiz zu erweitern. Dabei sollen jedoch hohe Hürden gelten: Dienstpflichtige sollen nur dort eingesetzt werden, wo es nicht anders geht und wo sie wirklich relevante Beiträge leisten können (↗ Kap. 4.2.1). Das Dienstpflichtsystem soll auch Beiträge zum nationalen Zusammenhalt leisten; dies ist jedoch nicht Selbstzweck des Systems (↗ Kap. 4.1.2).

Muss das Dienstpflichtsystem revidiert werden?

Die Studiengruppe ist zum Schluss gekommen, dass keine dringende Veranlassung besteht, das Dienstpflichtsystem grundlegend zu verändern. Gemäss den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in der Schweiz dürfte die Zahl der Dienstpflichtigen langfristig stabil bleiben (↗ Kap. 3.2). Ein fassbarer Mehrbedarf nach Dienstpflichtigen wurde ebenfalls nicht identifiziert (↗ Kap. 5.1); auch liegen keine gravierenden Vollzugsmängel vor, die unmittelbar eine grundlegende Reform des Dienstpflichtsystems erforderlich machen. Zur Verbesserung des Systems reichen dreizehn Einzelempfehlungen (↗ Kap. 5; und für einen Überblick zu den Massnahmen ↗ Kap. 7.2).

Die Studiengruppe legt vier Modelle für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems vor: «Status quo plus» (↗ Kap. 6.1), «Sicherheitsdienstpflicht» (↗ Kap. 6.2), das «norwegische Modell» (↗ Kap. 6.3) sowie die «Allgemeine Dienstpflicht» (↗ Kap. 6.4). Die Modelle wurden so weit wie möglich konkretisiert. Weil für grundlegende Änderungen des Dienstpflichtsystems die Bundesverfassung angepasst werden muss (was Zeit in Anspruch nimmt), muss die politische Diskussion zur langfristigen Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems frühzeitig beginnen.

Die Studiengruppe versteht ihren Bericht als Grundlage für die politische Diskussion des Dienstpflichtsystems. Gestützt auf den vorliegenden Bericht empfiehlt sie, das Dienstpflichtsystem nach dem «norwegischen Modell» weiter zu entwickeln (↗ Kap. 7.4).

Drei Bereiche des Umfeldes (↗ Kap. 3) müssen laufend weiter und vertieft analysiert werden: *Erstens* sind dies die Bedrohungen und Gefahren (↗ Kap. 3.1): Sie dürften langfristig vielfältig bleiben. Damit ist weiterhin ein flexibles und anpassungsfähiges Dienstpflichtsystem erforderlich; der Bedarf nach Spezialisten steigt. *Zweitens* sind dies die Veränderungen des gesellschaftlichen Umfeldes (↗ Kap. 3.3): Zu den Werten und Lebensentwürfen der Jugend liegen bemerkenswert wenig Befunde vor. Soll das Dienstpflichtsystem auch von einer neuen Generation getragen werden, müssen die Konsequenzen aus der Individualisierung und der Vielfalt der Lebensstile vertieft untersucht werden; das konnte die Studiengruppe nicht leisten. *Drittens* die Entwicklungen im Gesundheitswesen (↗ Kap. 3.4; darauf wird in dieser Zusammenfassung weiter unten eingegangen).

Erstmals zeigt der Bericht den *Ist-Zustand des gesamten Dienstpflichtsystems* auf (↗ Kap. 2); darunter wird nicht der Zustand im Jahr 2015 verstanden, sondern das Dienstpflichtsystem, wie es sich nach 2018 mit einer weiterentwickelten Armee und einer umgesetzten Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» darstellen soll (↗ Kap. 1.5). Nur ein klarer Blick auf den Ist-Zustand des Dienstpflichtsystems erlaubt eine sachliche Diskussion; gestützt darauf kann der Nutzen von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems beurteilt werden. Weil Schnittstellen zwischen Feuerwehren und dem Dienstpflichtsystem bestehen, werden auch die kantonalen Dienstpflichten dargestellt (↗ Kap. 2.2) und die Möglichkeiten aufgezeigt, die den Frauen im Dienstpflichtsystem offenstehen (↗ Kap. 2.3).

Gibt es Zielkonflikte?

Bei der Klärung der Grundfragen hat die Studiengruppe zwei Zielkonflikte für die Weiterentwicklung des Dienstpflichtsystems identifiziert (↗ Kap. 7.1):

Erstens die Frage, ob im Dienstpflichtsystem die *Gleichbehandlung von Mann und Frau* umgesetzt werden soll oder weiterhin das traditionelle Verständnis gelten soll, dass nur Männer dienstpflichtig sind und Frauen sich freiwillig engagieren können (↗ Kap. 4.2.2). Die Studiengruppe ist der Auffassung, dass eine Dienstpflicht für Frauen nicht aus prinzipiellen verfassungsrechtlichen Überlegungen eingeführt werden soll, sondern primär aus Bedarfsgründen (↗ Kap. 7.1.1); namentlich um qualifizierte Frauen dort einzusetzen, wo männliche Spezialisten fehlen.

Zweitens kann das Dienstpflichtsystem entweder auf den *Bedarf der Einsatzorganisationen* ausgerichtet sein oder *möglichst viele Dienstpflichtige beschäftigen*. Das führt zu Beständen, die die Einsatzorganisationen gar nicht benötigen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Wehrgerechtigkeit wird in der öffentlichen Diskussion gemeinhin so verstanden, dass es in jedem Fall besser ist, persönlich Dienst zu leisten, als eine Ersatzabgabe zu entrichten, und dass möglichst alle dies tun sollen – daraus ergibt sich die Gefahr, dass die Bedarfsfrage in den Hintergrund rückt. Für die Studiengruppe steht der Bedarf jedoch im Zentrum (↗ Kap. 7.1.2).

Wie steht es um die Wehrgerechtigkeit?

Die Kriterien, die der Bundesrat zur Wehrgerechtigkeit aufgestellt hat, werden im gegenwärtigen System nicht mehr vollumfänglich erfüllt (↗ Kap. 4.3); es besteht Optimierungsbedarf. Zwar wird aufgrund objektiver Kriterien entschieden, wer Militärdienst, wer Zivildienst und wer Schutzdienst im Zivilschutz und wer keinen Dienst leistet, doch leisten nur in Armee und Zivildienst alle Pflichtigen persönlich Dienst. Im Zivilschutz waren es 2014 nur 40 % der Schutzdienstpflichtigen. Ferner beurteilt die Studiengruppe die Ausfälle aus dem Militärdienst als nach wie vor zu hoch. Nur auf einer systemischen Ebene lassen sich die zeitlichen, physischen und psychischen Belastungen von Dienstpflichtigen in Armee und Zivildienst vergleichen. Hier erkennt die Studiengruppe keinen systemischen Handlungsbedarf. Auch zur Wehrgerechtigkeit gehört die Wehrpflichtersatzabgabe. Sie soll erhöht werden, um die persönliche Dienstleistung in Armee, Zivildienst oder Zivilschutz aufzuwiegen.

Wie steht es um die Tauglichkeit?

Die Tauglichkeit wird zuweilen als zu tief kritisiert (2015: 63,7 % Militärdiensttaugliche und weitere 11,7 % Schutzdiensttaugliche; ↗ Kap. 5.2). Dabei wird der Gesundheitszustand der jungen Männer gemeinhin überschätzt. Zudem ist die Tauglichkeit zwar tiefer als früher, doch bleiben dafür heute mehr Militärdiensttaugliche tatsächlich in der Armee: Die Ausfallquote nach der Rekrutierung hat sich im Vergleich von Jahrgang 1966 und Jahrgang 1986 mehr als halbiert (↗ Kap. 5.2.1.3). Wenn die Kriterien für die Tauglichkeit heute strenger sind, sollen also so die Zahl der späteren Ausfälle reduziert werden; nicht, weil die Armee nicht mehr alle Militärdienstpflichtigen brauchen würde. Ebenfalls nicht erhärten liess sich, dass Dienstpflichtige systematisch falsche medizinische Befunde vorspiegeln, um untauglich zu werden (↗ Kap. 5.2.1.1). Zu den beträchtlichen Tauglichkeitsunterschieden zwischen den Kantonen liegen erste Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung vor (↗ Kap. 4.3.2.1). *Erstens* weisen urbane Regionen eine tiefere Tauglichkeit auf, weil sie auch Ballungsraum sozialer und wirtschaftlicher Probleme sind; *zweitens* bestehen offenbar kulturelle Unterschiede und *drittens* ist der Bildungsgrad relevant: Wer im Alter von zwanzig Jahren weder Lehrabschluss noch Matura hat, hat oftmals auch mit sozialen und gesundheitlichen Problemen zu kämpfen.

Um das Potenzial der Dienstpflichtigen noch besser auszuschöpfen, sollten die Anforderungsprofile für die Funktionen in Armee und Zivilschutz überprüft werden (↗ Kap. 5.2.3; z.B. könnte auch ein stark kurzsichtiger IT-Spezialist der Armee wertvolle Dienste leisten). Als nicht zielführend beurteilt die Studiengruppe eine Veränderung der Tauglichkeitskategorien (1. militärdiensttauglich; 2. militärdienstuntauglich aber schutzdiensttauglich 3. militärdienstuntauglich und schutzdienstuntauglich). Leisten mehr Dienstpflichtige Militärdienst, so können weniger den Zivilschutzorganisationen zugewiesen werden. Die Bestände im Zivilschutz nehmen ab, so wie es die Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» vorsieht.

Wird Zivildienst nur aus Gewissensgründen geleistet?

Im Zulassungsverfahren zum Zivildienst wird nach dem Willen des Parlaments seit 2009 nicht mehr beurteilt, ob Gewissensgründe vorliegen oder nicht (↗ Kap. 2.1.4). Es gilt der Tatbeweis: Wer Gewissensgründe geltend macht und bereit ist, das Anderthalbfache zu leisten, wird zugelassen. In der Praxis zeigt sich, dass die überwiegende Mehrzahl der Zivildienstpflichtigen ihre Diensttage ableisten; Abgänge aus dem Zivildienst sind vernachlässigbar. Die Zahl der Zulassungen betrug zunächst vier Mal mehr, nachdem das Zulassungsverfahren verschärft wurde drei Mal mehr als im langjährigen Schnitt (↗ Abb. 4 im Kap. 2.1.4).

Eine Verlängerung oder eine Verkürzung des Zivildienstes hält die Studiengruppe allerdings für nicht zielführend (↗ Kap 5.3.1). Weiter hat sie Rahmenbedingungen für einen freiwilligen Zivildienst für Schweizer Frauen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Militärdienstuntaugliche diskutiert (↗ Kap 5.3.2). Sie empfiehlt, diese Idee nicht weiter zu verfolgen.

Gefährdet der Zivildienst die Armeebestände?

Die Armeebestände (↗ Kap. 2.1.3) sind gegenwärtig durch die Zulassungen zum Zivildienst nicht gefährdet (↗ Kap. 5.2.2). Zur Weiterentwicklung der Armee (WEA) werden jährlich 18 000 fertig ausgebildete Rekruten benötigt, wenn die Militärdienstpflicht neun Jahre dauert; die Zahl wurde 2015 erstmals um 2,4 % unterschritten (2016: 2,8 %). Wie sich dies langfristig entwickelt, kann nicht gesagt werden. Die Studiengruppe empfiehlt deshalb, den Militärdienst attraktiver zu gestalten. Sollte die Zahl der fertig ausgebildeten Rekruten in den nächsten Jahren wiederholt unter 18 000 fallen, sind alle Abgänge integral zu überprüfen (↗ Kap 5.2.2.1), auch die Abgänge in den Zivildienst.

Braucht es zusätzliche Dienstpflichtige?

Bezüglich des Bedarfs bzw. möglicher Einsatzfelder kommt die Studiengruppe zu folgenden Schlüssen (↗ Kap. 5.1): In den *Einsatzfeldern von Armee, Zivilschutz und Feuerwehren* sind zwar Worst-Case-Szenarien denkbar, in denen mehr Dienstpflichtige benötigt werden, als zur Verfügung stehen werden; sie lassen sich jedoch nicht so klar fassen, dass daraus ein Zusatzbedarf berechenbar wäre. Einzig zur Bewältigung von bestimmten *Katastrophen* und in bestimmten *Notlagen* liegt Zusatzbedarf vor, der mit Zivildienstpflichtigen gedeckt werden könnte. Die Studiengruppe begrüsst, dass die Voraussetzungen geschaffen werden sollen, damit Zivildienstpflichtige wirkungsvoll eingesetzt werden können; sie sollen dabei auch in den bestehenden Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes eingesetzt werden.

Im *Flüchtlingswesen* (↗ Kap. 5.1.3) gaben die bei Redaktionsschluss vorliegenden Informationen Grund zur Annahme, dass die anstehenden Aufgaben mit dem Einsatz der vorhandenen Dienstpflichtigen zu bewältigen sein werden.

Die Studiengruppe spricht sich mit Blick auf den Alltag gegen eine Unterstützung der *Polizei* mit Dienstpflichtigen aus (↗ Kap. 5.1.7).

Gehört das Gesundheitswesen zum Dienstpflichtsystem?

Als solches gehört das Gesundheitswesen nicht zur Sicherheitspolitik (die Studiengruppe orientiert sich dabei an der Definition von Sicherheitspolitik und an der Liste der sicherheitspolitischen Instrumente, wie sie im Vernehmlassungsentwurf zum sicherheitspolitischen Bericht vorgeschlagen wurde; ↗ Kap. 1.5). Es muss jedoch geklärt werden, ob sich langfristig existenzielle Herausforderungen ergeben, zu deren Bewältigung Dienstpflichtige eingesetzt werden müssten (↗ Kap. 3.4). Zudem sind zwei Bereiche des Gesundheitswesens mit dem Dienstpflichtsystem verknüpft: Die Sanitätstruppen der Armee und das sanitätsdienstliche Rettungswesen als Teil des Bevölkerungsschutzes (↗ Kap. 5.4.3.2).

Wo zeichnet sich Handlungsbedarf ab im Gesundheitswesen?

Das Gesundheitswesen steht grossen Herausforderungen gegenüber (Analyse: ↗ Kap. 3.4; Massnahmen: ↗ Kap. 5.1.4). Sollte sich der Ärztemangel im Allgemeinen und bei den Hausärztinnen und -ärzten im Speziellen verschärfen, soll aus Sicht der Studiengruppe die Verpflichtung von neu ausgebildeten Ärztinnen und Ärzten geprüft werden. Auslöser dazu kann auch der sich abzeichnende Mangel an Militärärzten sein.

Gegenwärtig ist offen, ob langfristig der grosse zusätzliche Personalbedarf in Betreuung und Pflege gedeckt werden kann oder ob auf Dienstpflichtige zurückgegriffen werden muss, um einen Qualitätsabbau zumindest teilweise aufzufangen. Die Studiengruppe empfiehlt, die Situation weiter zu verfolgen.

Als vorsorgliche Massnahme sollen Zivildienstpflichtige und Schutzdienstpflichtige auf freiwilliger Basis zu Pflughelfern SRK ausgebildet und sechs Monate eingesetzt werden (↗ Kap. 5.1.4 und 5.4.3). Sie können Fachpersonal nicht ersetzen, aber unterstützen. So wird auch eine Reserve geschaffen, die im Dispositiv zur Bewältigung von Kriegen, Katastrophen und Notlagen wertvoll ist. Davon profitieren die Zivilschutzorganisationen im Einsatz; zur Bewältigung von Katastrophen und Notlagen ist es wichtig, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Gesundheitswesen und den Zivilschutzorganisationen reibungslos funktioniert (↗ Kap. 5.4.3). Hingegen ist die Studiengruppe der Auffassung, dass Schutzdienstpflichtige im sanitätsdienstlichen Rettungswesen keine relevanten Beiträge erbringen können.

Ergänzend sollen Zivildienstpflichtige vermehrt Spitex-Organisationen mit öffentlichem Leistungsauftrag sowie Organisationen des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK) unterstützen (↗ Kap. 5.1.4 und 5.1.6). Generell soll Schutzdienst auch in solchen Organisationen geleistet werden können, wenn sie in das Katastrophendispositiv eines Kantons integriert sind (↗ Kap. 5.4.3). Wer z.B. als Rettungshundeführer oder

als Rettungsschwimmer bevölkerungsschutzrelevante Leistungen erbringt, soll dies an die Dienstpflicht anrechnen können, wenn er schutzdienstpflichtig ist.

Sollen die Feuerwehren ins Dienstpflichtsystem integriert werden?

Da Feuerwehren als Mittel der ersten Stunde durch Zivilschutzorganisationen verstärkt werden können, wenn ein Ereignis länger andauert, ist eine personelle Überschneidung dieser Organisationen unzweckmässig. Entsprechend soll Feuerwehrdienst nicht an die Schutzdienstpflicht angerechnet werden (↗ Kap. 5.4.3); ein solcher Eingriff in die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wäre nicht gerechtfertigt. Damit besteht auch keine Veranlassung, die Entschädigungen gemäss *Erwerbsersatzgesetz* auf die Feuerwehren oder weitere Organisationen auszudehnen (↗ Kap. 5.4.4). Dies wäre auch staatspolitisch und mit Blick auf den Neuen Finanzausgleich (NFA) falsch. Es trägt ferner dem Umstand Rechnung, dass der Erwerbsersatzfonds keinen Spielraum für weitergehende Entschädigungen aufweist.

Gibt es Optimierungsbedarf im Zivilschutz?

Der Zivilschutz wird mit der Umsetzung der Strategie «Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» reformiert. Die Studiengruppe hat dazu geprüft, ob dem Zivilschutz auch Militärdiensttaugliche zugeteilt werden sollen (↗ Kap. 5.4.1). Sie lehnt dies ab, weil mit Blick auf Armeeangehörige der bestehende Spielraum noch nicht ausgeschöpft wurde und es mit Blick auf Zivildienstpflichtige unzweckmässig wäre, diese auf Zivilschutzorganisationen zu verteilen. Aus einer Gesamtsicht auf das Dienstpflichtsystem ist es zweckmässiger, das Potenzial der Zivildienstpflichtigen im Fall von Katastrophen und Notlagen national zu disponieren. Wird die Übersicht über die Qualifikationsprofile der Dienstpflichtigen verbessert, profitieren Armee, Zivildienst und Zivilschutz zugleich. Eine Integration des Zivildienstes in den Zivilschutz hält die Studiengruppe im gegenwärtigen System für unzweckmässig (↗ Kap. 5.4.2).

Worum geht es in den vier Modellen?

Vier Modelle zur ganzheitlichen und langfristigen *Weiterentwicklung* des Dienstpflichtsystems werden beschrieben (↗ Einleitung von Kap. 6 für einen Überblick dazu) und sicherheitspolitisch, staatspolitisch und wirtschaftlich beurteilt (↗ Kap. 7.3).

Das Modell «*Status quo plus*» (↗ Kap. 6.1) übernimmt alle dreizehn Empfehlungen (↗ Kap. 5). Es will die Wehrgerechtigkeit verbessern (ohne Überbestände zu verursachen), die Durchlässigkeit zwischen den Einsatzorganisationen erhöhen, Ungleichbehandlungen beseitigen, Beiträge zur Behebung von Engpässen im Gesundheitswesen leisten und die Finanzlage des EO-Fonds verbessern. Es trägt den erkennbaren Herausforderungen pragmatisch Rechnung und kann als einziges Modell ohne Verfassungsrevision umgesetzt werden.

Im Modell «*Sicherheitsdienstpflicht*» (↗ Kap. 6.2) werden alle Verbesserungen des Modells „Status quo plus“ übernommen und darüber hinaus Zivildienst und Zivilschutz zu einer neuen Organisation Katastrophenschutz verschmolzen. Das Modell ist innovativ und einfach; es schlägt ein neues Verständnis von Wehrgerechtigkeit vor, indem gleichwertig sein soll, ob jemand persönlich Dienst leistet oder die Ersatzabgabe entrichtet.

Das «*norwegische Modell*» (↗ Kap. 6.3) verpflichtet Schweizer Männer und Frauen zum Dienst in Armee und Zivilschutz. Die Organisationen wählen aus der verdoppelten Zahl von Dienstpflichtigen diejenigen aus, die sie benötigen. Die übrigen entrichten die Ersatzabgabe. Damit lassen sich Rekrutierungsprobleme für Spezialistenfunktionen nachhaltig lösen.

Das Modell «*Allgemeine Dienstpflicht*» (↗ Kap. 6.4) ist keine Schöpfung der Studiengruppe; vielmehr wird eine immer wieder lancierte Idee geprüft. Sie ist staatspolitisch ausgerichtet.

Entscheidend ist bei den vier Modellen letztlich nicht, ob ein Modell in einem Element so oder anders ausgestaltet ist, sondern welche Elemente in jedem Fall diskutiert werden müssen. Da sie grundlegende Änderungen vorschlagen, erfordern die Modelle mehrheitlich Änderungen an Verfassung und Gesetz. Nur das Modell «Status quo plus» lässt sich ohne Änderung der Bundesverfassung umsetzen.

Artikel 59 der Bundesverfassung (SR 101):

- ¹ *Jeder Schweizer ist verpflichtet, Militärdienst zu leisten. Das Gesetz sieht einen zivilen Ersatzdienst vor.*
- ² *Für Schweizerinnen ist der Militärdienst freiwillig.*
- ³ *Schweizer, die weder Militär- noch Ersatzdienst leisten, schulden eine Abgabe. Diese wird vom Bund erhoben und von den Kantonen veranlagt und eingezogen.*
- ⁴ *Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.*
- ⁵ *Personen, die Militär- oder Ersatzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.*

Artikel 61 der Bundesverfassung (SR 101):

- ¹ *Die Gesetzgebung über den zivilen Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte ist Sache des Bundes.*
- ² *Der Bund erlässt Vorschriften über den Einsatz des Zivilschutzes bei Katastrophen und in Notlagen.*
- ³ *Er kann den Schutzdienst für Männer obligatorisch erklären. Für Frauen ist dieser freiwillig.*
- ⁴ *Der Bund erlässt Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Erwerbsausfalls.*
- ⁵ *Personen, die Schutzdienst leisten und dabei gesundheitlichen Schaden erleiden oder ihr Leben verlieren, haben für sich oder ihre Angehörigen Anspruch auf angemessene Unterstützung des Bundes.*

Artikel 11 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz, BZG; SR 520.1)

Männer mit Schweizer Bürgerrecht, die für die Schutzdienstleistung tauglich sind, sind schutzdienstpflichtig.

1 Introduzione¹

1.1 Il concetto di sistema dell'obbligo di prestare servizio

Il concetto di sistema dell'obbligo di prestare servizio² è stato adottato nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+», approvata dal Consiglio federale nel 2012. Designa una normativa ricca di sfaccettature, comprendente le modalità secondo cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sono attribuite alle organizzazioni d'impiego dell'*esercito*, del *servizio civile* e della *protezione civile* nonché le prestazioni che le persone assoggettate devono fornire nelle rispettive organizzazioni. A ciò si aggiungono regolamentazioni finanziarie: secondo l'*ordinamento delle indennità di perdita di guadagno*, l'indennità è versata alle persone che prestano servizio; chi non presta servizio di persona deve pagare la *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* (eccettuate le persone considerate non idonee al servizio «a causa di una notevole menomazione»³). Il sistema comprende tutti gli obblighi in materia di prestazione personale del servizio definiti a livello federale: l'*obbligo di prestare servizio militare* secondo l'articolo 59 della Costituzione federale (Cost.)⁴ e l'*obbligo di prestare servizio di protezione* secondo l'articolo 61 Cost. in combinato disposto con l'articolo 11 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC)⁵. L'obbligo di prestare servizio militare comprende il servizio nell'esercito, il servizio civile sostitutivo (servizio civile) nonché la tassa d'esenzione dall'obbligo militare per le persone dichiarate non idonee. L'obbligo di prestare servizio di protezione è adempiuto nella protezione civile. Il concetto di sistema dell'obbligo di prestare servizio va dunque oltre il concetto di obbligo militare, sostituito negli atti normativi con «Obbligo di prestare servizio militare», ma tuttora in uso nel linguaggio comune e ancora presente nell'equivalente in lingua tedesca dell'espressione «parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare» (cfr. cap. 4.3).

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio è volto a consentire alle organizzazioni d'impiego dell'esercito e della protezione civile di gestire situazioni particolari e straordinarie; a tal fine prevede che le persone assoggettate possano essere chiamate in servizio secondo le necessità. Il sistema ha dunque due obiettivi: far sì che tutte le persone assoggettate prestino servizio di persona (nella misura in cui siano in grado di farlo) e porre gli strumenti della politica di sicurezza nella condizione di poter reagire adeguatamente alle minacce e ai pericoli. I compiti dell'esercito, del servizio civile e della protezione civile non sono definiti nel sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma in altri articoli della Costituzione o a livello di legge. Il relativo coordinamento ha luogo nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza⁶.

L'esercito e la protezione civile sono soggetti a un obbligo di prestazione: devono fornire prestazioni ben definite per la gestione di eventi bellici, crisi, catastrofi e situazioni di emergenza. Su questa base è possibile determinare il conseguente fabbisogno di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. La situa-

¹ Nella versione elettronica del rapporto, i link rinviano direttamente alle pagine e ai documenti indicati (stato: 18 marzo 2016). Gli atti normativi della Confederazione sono menzionati con la numerazione della Raccolta sistematica del diritto svizzero (RS). Cfr. www.admin.ch > Diritto federale > Raccolta sistematica.

² I concetti fondamentali figurano nel glossario (allegato 5).

³ Il gruppo di studio considera che l'espressione «notevole menomazione» sia obsoleta. L'espressione è ripresa in questa sede soltanto perché impiegata nella legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO) per limitare la cerchia delle persone esentate dalla tassa (art. 4 cpv. 1 LTEO; RS 611).

⁴ RS 101. Il tenore dell'art. 59 Cost. è riportato a pag. 23.

⁵ RS 520.1. Il tenore dell'art. 61 Cost. è riportato a pag. 23. Il sistema integrato di protezione della popolazione comprende la polizia, i pompieri, la sanità pubblica (compreso i servizi sanitari di salvataggio), i servizi tecnici e la protezione civile.

⁶ Cfr. tab. 5 «Sistema dell'obbligo di prestare servizio e strumenti della politica di sicurezza».

zione si presenta diversamente nell'ambito del servizio civile, che offre la possibilità di un servizio sostitutivo ai giovani uomini che dichiarano di non poter conciliare il servizio militare con la propria coscienza. Il servizio civile non deve pertanto coprire un determinato effettivo regolamentare e non è di conseguenza soggetto a un obbligo di prestazione. Nel suo ambito sono adempiuti compiti di pubblica utilità in settori con carenze di risorse (senza che qualcuno possa far valere un diritto a beneficiare delle prestazioni di persone che prestano servizio civile) e l'effettivo disponibile di persone che prestano servizio civile può essere chiamato in servizio anche per la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza (cfr. cap. 5.1.2 e cap. 5.4.2).

Nel quadro di regolamentazioni dettagliate è stato definito chi è tenuto a prestare quale servizio, chi è esentato dal servizio e chi deve pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Poiché non tutte le persone assoggettate sono in grado di fornire le medesime prestazioni, la prestazione personale del servizio presenta di volta in volta delle differenze sul piano delle sollecitazioni fisiche, psichiche e intellettuali, a seconda che il servizio sia prestato in seno all'esercito, al servizio civile o alla protezione civile e dell'esatta funzione svolta. Pure la durata del servizio che deve essere prestato dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio non è la medesima nelle tre organizzazioni. Le condizioni individuali sono considerate anche sul piano della tassa d'esenzione dall'obbligo militare: le persone non idonee al servizio militare non pagano un importo forfettario, ma versano il tre per cento del reddito imponibile. Ogni singola persona assoggettata fa dunque un'esperienza molto diversa dell'obbligo di prestare servizio, anche per quanto concerne il genere, la frequenza e la prevedibilità degli impieghi.

1.2 Mandato del Consiglio federale al gruppo di studio e condizioni quadro

Il 9 maggio 2012 il Consiglio federale ha formulato nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» i futuri compiti del gruppo di studio addetto alla verifica del sistema dell'obbligo di prestare servizio (nel seguito, «mandati d'esame»; cfr. sotto, A1–E1). Poiché il 5 gennaio 2012 era stata depositata l'iniziativa popolare federale «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio», il gruppo di studio non è stato istituito immediatamente. L'iniziativa aveva per oggetto una questione di principio: il passaggio da un esercito di milizia basato sull'obbligo di prestare servizio militare a un esercito di milizia di volontari. La proposta dell'iniziativa è stata chiaramente respinta nella votazione popolare del 22 settembre 2013 con il 73,2 per cento di voti contrari.

Il 9 aprile 2014 il Consiglio federale ha assegnato al gruppo di studio il seguente *mandato*:

« Procedere a una riflessione globale sul futuro del sistema dell'obbligo di prestare servizio, vagliando le diverse possibilità a disposizione per svilupparlo, e presentare quindi modelli e proposte di miglioramento concrete. A tal fine il gruppo di studio è stato incaricato di prendere in considerazione i seguenti aspetti fondamentali:

A. Fabbisogno e settori di compiti

A1 Per l'impiego in situazioni straordinarie di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, sussiste un fabbisogno supplementare e, se sì, in quali settori di compiti? [Mandato d'esame adempiuto al cap. 5.1 del presente rapporto.]

A2 Per l'impiego in situazioni normali e in situazioni particolari di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, sussiste un fabbisogno supplementare – non pregiudizievole per la capacità prestazionale degli strumenti della politica di sicurezza in situazioni straordinarie – e, se sì, in quali settori di compiti? [Cfr. cap. 5.1]

B. Effettivi

B1 La quota di uomini che prestano effettivamente servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile può essere aumentata – segnatamente mediante misure adeguate per ridurre il numero di abbandoni dopo il reclutamento – e, se sì, come? [Cfr. cap. 5.2.1]

B2 È necessario introdurre un servizio civile su base volontaria per le donne svizzere, per gli uomini e le donne stranieri e per le persone non idonee al servizio militare? [Cfr. cap. 5.3.2]

C. Permeabilità e interfacce

C1 Il servizio di protezione potrebbe essere prestato, anziché nella protezione civile, anche in altre organizzazioni (per es. pompieri) e, se sì, come? [Cfr. cap. 5.4.3]⁷ *

C2 Il sistema dell'obbligo di prestare servizio potrebbe essere reso più permeabile, in modo da consentire, ad esempio, che alla protezione civile possano essere attribuite anche persone idonee al servizio militare e, se sì, come? [Cfr. cap. 5.4.1] *

C3 La durata del servizio civile ordinario deve essere resa uguale alla durata del servizio militare? [Cfr. cap. 5.3.1]

C4 Alla luce di quanto detto, le attuali categorie di idoneità (idoneo al servizio militare/non idoneo al servizio militare, ma idoneo al servizio di protezione/non idoneo al servizio militare) sono ancora adeguate? [Cfr. cap. 5.2.2]

D. Servizio civile

D1 Il servizio civile potrebbe essere integrato in una gamma più vasta, rispetto all'attuale protezione civile, di possibilità di adempiere l'obbligo di prestare servizio di protezione nel quadro della protezione della popolazione e, se sì, come? [Cfr. cap. 5.4.2] *

E. Estensione dell'indennità di perdita di guadagno

E1 L'indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno potrebbe essere estesa anche ai militi e ai volontari del sistema integrato di protezione della popolazione e di ulteriori organizzazioni e, se sì, come? [Cfr. cap. 5.4.4] *»

Il mandato del gruppo di studio non è pertanto limitato all'elaborazione di proposte di ottimizzazione dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma comprende anche l'ulteriore sviluppo del sistema e accertamenti riguardo alle interfacce con organizzazioni strutturate a livello cantonale (protezione civile e pompieri – questi ultimi in parte basati su un obbligo cantonale di prestare servizio nei pompieri) o con organizzazioni di volontari (segnatamente: società di samaritani, Società Svizzera di Salvataggio [SSS] e Società svizzera per cani da ricerca e da salvataggio [REDOG], in quanto organizzazioni di salvataggio della Croce Rossa svizzera). Il mandato ha essenzialmente una prospettiva a lungo termine, che può esse-

⁷ I quattro mandati d'esame contrassegnati con il segno * sono stati originariamente formulati nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+». Le rispettive formulazioni originarie sono menzionate nell'allegato 2.

re riassunta con la seguente domanda: come può essere migliorato il sistema dell'obbligo di prestare servizio per poter far fronte a sfide già oggi ravvisabili e i cui effetti si dispiegheranno tra 15–20 anni?

Per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio il Consiglio federale ha definito le *condizioni quadro* seguenti:

- a. le proposte del gruppo di studio devono essere compatibili con il divieto del lavoro forzato in virtù della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101) e con la Convenzione n. 29 concernente il lavoro forzato od obbligatorio (RS 0.822.713.9).
- b. In situazioni normali e in situazioni particolari, le attività delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio devono sottostare al principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza.
- c. Il mantenimento dell'obbligo di prestare servizio militare è stato confermato dal popolo e dai Cantoni il 22 settembre 2013.
- d. Il gruppo di studio non deve mettere fundamentalmente in discussione l'attuale ripartizione dei compiti tra gli strumenti della politica di sicurezza, bensì formulare relative proposte di modifica soltanto nei casi in cui quanto proposto consentirebbe di coprire meglio un fabbisogno documentato.
- e. Il principio di milizia, profondamente radicato, deve essere mantenuto in quanto fondamento del sistema dell'obbligo di prestare servizio.
- f. Per poter fornire le prestazioni richieste in materia di politica di sicurezza, l'esercito deve continuare a essere in grado di coprire il proprio fabbisogno di effettivi.

1.3 Modo di procedere del gruppo di studio

Sulla base della decisione del Consiglio federale del 9 aprile 2014, il 1° maggio 2014 il Consigliere federale Ueli Maurer, capo del DDPS, ha istituito il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio, ampiamente rappresentativo e posto sotto la direzione del ex consigliere nazionale Arthur Loepfe. I membri non sono stati nominati direttamente, bensì tramite le associazioni, le organizzazioni e le unità amministrative (cfr. allegato 1). Il gruppo di studio, avvalendosi della sua competenza di ampliare la cerchia di rappresentanti definita dal Consiglio federale, ha fatto capo al delegato per la Rete integrata Svizzera per la sicurezza e all'Amministrazione della tassa d'esenzione dall'obbligo militare in seno all'Amministrazione federale delle contribuzioni. L'Ufficio federale di giustizia ha per contro rinunciato ad essere rappresentato nel gruppo, ma si è dichiarato a disposizione per chiarimenti di ordine giuridico.

Dal 6 maggio 2014 al 15 marzo 2016 il gruppo di studio si è riunito 21 volte per un'intera giornata. In tali occasioni ha consultato specialisti, autori di interventi parlamentari e cerchie interessate (sono state invitate e hanno risposto per scritto o oralmente: Unione svizzera degli imprenditori [USI], Unione svizzera delle arti e dei mestieri [USAM], Unione sindacale svizzera [USS], Travail Suisse, Unione delle città svizzere [UCS], Associazione dei Comuni Svizzeri [ACS], Associazione Svizzera delle Associazioni Giovanili [FSAG], Commissione federale per l'infanzia e la gioventù [CFIG]). Talvolta nel quadro di sottogruppi di lavoro, il gruppo di studio ha elaborato proposte di miglioramento del sistema dell'obbligo di prestare servizio, analizzato modelli alternativi di obbligo di prestare servizio e, infine, adottato il presente rapporto. Il rapporto rispecchia un ampio consenso in seno al gruppo; non ogni singolo elemento è stato approvato all'unanimità. Le posizioni di minoranza sono state illustrate soltanto riguardo alle raccomandazioni di cui ai capitoli 5 e 7.

1.4 Dibattito politico condotto sinora

La possibilità di sostituire l'obbligo militare con un obbligo generale di prestare servizio è stata esaminata da un'apposita commissione di studio già a metà degli anni Novanta del secolo scorso (Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht [SKAD])⁸. Nel suo rapporto, la commissione SKAD ha presentato diversi modelli, raccomandando di realizzare il modello «Status quo plus» e di orientare l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio al modello «Obbligo militare generale e obbligo generale di prestare servizio di protezione». La commissione ha inoltre sconsigliato di introdurre il modello «Obbligo generale di prestare servizio». In quell'occasione diversi gruppi di privati cittadini hanno pubblicato proposte di ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. allegato 3). Nel mandato assegnato alla SKAD non figurava una verifica globale del sistema allora vigente (privo di servizio civile⁹). Da allora il sistema dell'obbligo di prestare servizio ha subito profonde modifiche e ulteriori adattamenti sono imminenti nei settori dell'esercito e della protezione civile (cfr. cap. 2).

Quando il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio ha iniziato i suoi lavori (nel maggio 2014), erano pendenti in Parlamento diversi interventi concernenti vari aspetti del sistema dell'obbligo di prestare servizio; ulteriori interventi in materia sono stati depositati nel corso dei lavori e altri ancora sono stati ritirati o respinti. Tale serie di interventi parlamentari rispecchia il dibattito politico in corso (cfr. tab. 1). Poiché nei suoi pareri in merito agli interventi il Consiglio federale ha spesso fatto riferimento al gruppo di studio, le richieste dei parlamentari sono state considerate nei lavori del gruppo.

⁸ Cfr. il relativo rapporto finale del 20 agosto 1996, disponibile in lingua tedesca e francese: «Schlussbericht der Studienkommission Allgemeine Dienstpflicht SKAD», «Rapport final de la Commission d'étude sur l'obligation générale de servir CEOS».

⁹ La base costituzionale per il servizio civile era vigente dal 17 maggio 1992, tuttavia la SKAD ha ultimato il suo rapporto prima del 1° ottobre 1996, data dell'entrata in vigore della legge sul servizio civile.

Richieste	Oggetti parlamentari pendenti durante i lavori del gruppo di studio¹⁰
a. <i>Richiesta generale: verifica del sistema dell'obbligo di prestare servizio</i>	- Postulato 13.4263 Hiltbold «Ridefinizione dell'obbligo di prestare servizio?», ritirato in data 2 dicembre 2015
b. <i>Modello concreto: introduzione dell'obbligo generale di prestare servizio</i>	- Mozione 13.3905 e postulato 13.3906 von Graffenried, aventi il medesimo tenore, «Obbligo generale di prestare servizio invece di obbligo di prestare servizio militare»; respinti in data 16 giugno 2015 dal Consiglio nazionale - Postulato 13.4312 Reynard «Per un nuovo obbligo di prestare servizio. Il servizio a favore della collettività»; ritirato in data 15 dicembre 2015 - <i>Postulato 15.3290 Gruppo verde liberale «Rafforzamento del sistema di milizia mediante un servizio civico generale»; respinto in data 10 marzo 2016 dal Consiglio nazionale</i>
c. <i>Servizio civile in primo piano: adeguamento o riposizionamento</i>	- Mozione 09.3861 Eichenberger «Commisurare la durata del servizio civile al servizio militare»; respinta in data 23 settembre 2014 dal Consiglio degli Stati - Iniziativa parlamentare 10.528 Engelberger «Porre termine alla facoltatività del servizio civile»; liquidata in data 5 maggio 2015, dopo che il Consiglio nazionale non vi ha dato seguito - Mozione 13.3864 Gruppo dei Verdi «Adeguamento della durata del servizio civile alla durata del servizio militare»; tolta dal ruolo in data 25 settembre 2015 dal Consiglio nazionale - Iniziativa cantonale – Vaud 13.308 «Aprire il servizio civile alle donne su base volontaria»; pendente - Mozione 13.3865 Gruppo dei Verdi «Introduzione del servizio civile volontario per donne, stranieri e inabili al servizio»; tolta dal ruolo in data 25 settembre 2015 dal Consiglio nazionale - Mozione 13.3062 Streiff-Feller «Possibilità d'impiego dei civilisti nelle scuole»; respinta in data 9 marzo 2015 dal Consiglio nazionale - Mozione 13.3730 Geissbühler «No ai civilisti nelle scuole svizzere»; obsoleta in seguito alla revisione della LSC nel 2015 - Postulato 15.3637 Hassler «Facilitare l'impiego dei civilisti in agricoltura», adottato in data 25 settembre 2015 dal Consiglio nazionale - Petizione 13.2064 Sessione dei giovani 2013 «Parità del servizio civile e militare»; in data 25 settembre 2014 il Consiglio degli Stati non vi ha dato seguito
d. <i>Protezione civile in primo piano: adeguamento delle regolamentazioni</i>	- Mozione Müller 14.3590 «Diritto di riduzione della tassa d'esenzione dall'obbligo militare durante tutto il periodo di servizio per i militi della protezione civile» (adottata dal Consiglio nazionale in data 26 settembre 2014 e dal Consiglio degli Stati in data 10 marzo 2015)

Tabella 1: Oggetti parlamentari sul sistema dell'obbligo di prestare servizio pendenti e depositati durante i lavori del gruppo di studio.

La maggior parte degli oggetti ancora pendenti all'inizio dei lavori del gruppo di studio nella primavera 2014 sono stati respinti, tolti dal ruolo o ritirati nel corso dei lavori. In neretto sono indicati i tre oggetti

¹⁰ L'elenco comprende soltanto iniziative cantonali, iniziative parlamentari, mozioni, postulati e petizioni. Non sono state considerate le interrogazioni e le interpellanze, nelle quali per definizione sono richieste unicamente informazioni e non cambiamenti o rapporti approfonditi. Le cifre menzionate corrispondono alla numerazione degli oggetti parlamentari nel sistema *Curia Vista*, gestito dai servizi parlamentari. Cfr. sezione «Oggetti» all'indirizzo <https://www.parlament.ch> > IT.

che al termine della redazione del presente rapporto erano ancora pendenti in Parlamento o sono stati adottati; in corsivo, gli oggetti non ancora depositati all'inizio dei lavori del gruppo di studio.

Ad a) Richiesta generale: verifica del sistema dell'obbligo di prestare servizio

Come menzionato al capitolo 1.1, la verifica del sistema dell'obbligo di prestare servizio è stata disposta dal Consiglio federale nel 2012. Mandati d'esame concreti per il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio sono stati formulati nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» del 9 maggio 2012 (cfr. allegato 2). Tra tali compiti figurava in primo piano la verifica del potenziale di armonizzazione in considerazione delle differenti regolamentazioni in vigore per le organizzazioni della Confederazione e dei Cantoni.

L'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio» ha allargato il dibattito. La campagna in vista della votazione ha evidenziato la volontà della popolazione di mantenere l'obbligo per i giovani uomini svizzeri di prestare servizio di persona a favore del proprio Paese: l'iniziativa è stata di conseguenza nettamente respinta il 22 settembre 2013 dal Popolo con il 73,2 per cento di voti contrari e da tutti i Cantoni. Nel corso della campagna sono però emersi, sulla base di cifre isolate, anche critiche e dubbi riguardo alla reale applicazione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare nella prassi (cfr. cap. 4.3 e i risultati di cui al cap. 5.2.1, mandato d'esame B1). Il risultato della votazione è stato inoltre interpretato come un incarico di sviluppare ulteriormente il sistema dell'obbligo di prestare servizio. In considerazione del graduale ampliamento del sistema nel corso dei decenni precedenti, il Consiglio federale era del parere che l'iniziativa aveva fornito l'occasione di avviare una discussione riguardo all'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio e che era opportuno procedere a una verifica fondamentale. Tale posizione rispecchiava l'obiettivo del postulato Hiltbold, nel quale era stato richiesto un rapporto sulle possibilità di ridefinire l'obbligo di prestare servizio e sulle rispettive ripercussioni.

Ad b) Modello concreto: introduzione dell'obbligo generale di prestare servizio

La sostituzione del sistema attuale con il modello «Obbligo generale di prestare servizio» è stata oggetto di diverse proposte negli ultimi 40 anni (cfr. allegato 3). In sostanza, l'obbligo generale di prestare servizio consiste nel concedere alle persone assoggettate la libera scelta dell'organizzazione in cui desiderano adempiere il proprio obbligo di prestare servizio. Al centro di tale modello non vi sono considerazioni in materia di politica di sicurezza bensì considerazioni di politica istituzionale (segnatamente aspetti quali il contributo personale a favore della comunità, la creazione di senso per le persone assoggettate, la parità tra uomini e donne nonché l'integrazione degli stranieri).

Sinora il Parlamento ha regolarmente respinto interventi parlamentari orientati all'obbligo generale di prestare servizio, così ad esempio nel 2013 la mozione 12.4114 del Gruppo verde liberale «Ulteriore sviluppo dell'obbligo di prestare servizio»; sino alla chiusura della redazione del presente rapporto sono stati respinti o ritirati quattro ulteriori interventi parlamentari in materia. Di recente questa ipotesi è stata considerata soltanto da due organizzazioni esterne al Parlamento: dalla Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG)¹¹ e da Avenir Suisse. Ambedue le organizzazioni chiedono di considerare la possibilità di comprendere tra le persone assoggettate anche le donne svizzere e gli uomini e le donne stranieri (cfr. cap. 4.2 e 4.3). La CFIG auspica un ampliamento dei settori di compiti delle persone soggette

¹¹ Cfr. il relativo rapporto disponibile in lingua tedesca e francese (ottobre 2011, con un'aggiunta del settembre 2013): «Ein Dienst für das Gemeinwohl», «Le contrat citoyen». La CFIG era rappresentata nel gruppo di studio dal suo presidente, il consigliere di Stato Pierre Maudet.

all'obbligo di prestare servizio, Avenir Suisse un'estensione del sistema a tutte le attività di milizia prestate a favore di enti pubblici. In tal senso, l'obbligo di prestare servizio potrebbe essere adempiuto anche mediante l'attività di politico di milizia.¹² Quest'ultima ipotesi era già stata formulata nel 2004 dalla fondazione «Liber'all»¹³, che nel cosiddetto modello «Life-cycle» aveva proposto che tutti i servizi prestati fossero conteggiati al momento dell'adempimento del 70° anno di età. Chi a tale data non avesse prestato quanto previsto avrebbe dovuto versare una compensazione finanziaria (detrazioni dall'AVS o imposte supplementari).

Alla luce di tali considerazioni, il capo del DDPS ha incaricato il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio di sottoporre il modello «Obbligo generale di prestare servizio» a un'analisi più approfondita (cfr. cap. 6.4).

Ad c) Servizio civile in primo piano: adeguamento o riposizionamento

L'impennata registrata dal numero delle ammissioni al servizio civile nel 2009, dopo la rinuncia all'esame dei motivi di coscienza e l'introduzione della prova dell'atto, ha avviato un intenso dibattito. Su incarico delle Commissioni della politica di sicurezza, il DEFR¹⁴ ha presentato tre rapporti sugli effetti della prova dell'atto, approvati dal Consiglio federale rispettivamente nel giugno 2010, nel giugno 2012 e nel giugno 2014¹⁵. I relativi risultati sono illustrati al capitolo 2.1.4. In considerazione del terzo rapporto, nell'estate del 2014 il Consiglio federale non ha ravvisato ulteriori necessità di intervento per misure supplementari a livello di legge o di ordinanza volte a ridurre ulteriormente il numero di ammissioni al servizio civile e l'attrattiva del servizio civile e non ha giudicato opportuno un ulteriore rapporto sugli effetti della prova dell'atto. Il Governo federale ha inoltre stabilito che ogni successivo interrogativo sarebbe stato oggetto di accertamenti da parte del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio. Le Commissioni della politica di sicurezza hanno aderito a tale posizione (la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale, con pareri divergenti).

Parallelamente sono stati depositati interventi parlamentari in materia, alcuni con proposte di miglioramento, altri con la richiesta di un cambiamento di sistema nel servizio civile (inclusione su base volontaria delle donne svizzere nonché delle donne e degli uomini stranieri), ciò che ha fornito le basi per i mandati d'esame B2 e C3 del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 5.3.2 e 5.3.1).

Ad d) Protezione civile in primo piano: adeguamento delle regolamentazioni

L'ulteriore sviluppo della protezione civile è fondamentalmente basato sulla summenzionata «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» del 9 maggio 2012. Il concetto di concretizzazione della Strategia è stato allestito parallelamente ai lavori del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio¹⁶, motivo per cui non è stato depositato praticamente alcun intervento parlamentare al riguardo.

¹² Cfr. la relativa pubblicazione di Avenir Suisse «Bürgerstaat und Staatsbürger». Un obbligo generale di prestare servizio era stato proposto da Avenir Suisse già nel febbraio 2013, nella pubblicazione «Ideen für die Schweiz: 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen».

¹³ Cfr. la relativa pubblicazione della fondazione Liber'all «Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht».

¹⁴ Allora ancora denominato Dipartimento federale dell'economia (DFE).

¹⁵ Cfr. i rapporti sugli effetti della prova dell'atto.

¹⁶ Le interazioni tra il gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio e la concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» sono illustrate al cap. 1.5.

Per quanto riguarda la protezione civile, nell'estate 2014 è stata chiesta mediante la mozione Müller¹⁷ una modifica della prassi attuale in materia di tassa d'esenzione dall'obbligo militare. In quanto persone non idonee al servizio, i militi della protezione civile devono pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, con la possibilità di ridurre l'importo annuo nella misura del 4 per cento per ogni giorno di servizio prestato in seno alla protezione civile. Poiché per l'esercito e la protezione civile vigono differenti limiti di età e dato che nella protezione civile sono prestati di regola soltanto alcuni giorni di servizio l'anno, l'obbligo di prestare servizio nella protezione civile è suddiviso in due fasi: nella prima fase le persone che prestano servizio di protezione possono ridurre l'importo della tassa d'esenzione dall'obbligo militare mediante i giorni di servizio prestati; nella seconda fase ciò non è più possibile perché non sono più soggette al pagamento della tassa. La mozione chiede che le persone che prestano servizio di protezione possano ridurre la tassa d'esenzione dall'obbligo militare durante tutto il loro periodo di servizio.

1.5 Rapporti con altri lavori in corso

Rapporto sulla politica di sicurezza

Sotto la direzione del DDPS è stato elaborato un nuovo rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza, che sarà prevedibilmente approvato nel 2016¹⁸. Nel quadro di tale rapporto non sono previste modifiche per quanto concerne la definizione della politica di sicurezza e la gamma di strumenti della politica di sicurezza. Il gruppo di studio ha aderito a questa concezione della politica di sicurezza e si è basato sul progetto posto in consultazione, segnatamente per quanto concerne le minacce e i pericoli.

Ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs)

Il gruppo di studio ha potuto basarsi sul Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) del 3 settembre 2014 e sui relativi concetti di concretizzazione¹⁹; un decreto dell'Assemblea federale non era ancora disponibile. Il gruppo di studio ha incentrato i suoi lavori sul futuro esercito dotato di un nuovo profilo prestazionale, di un effettivo regolamentare di 100 000 militari nel quadro della nuova organizzazione dell'esercito e di un effettivo reale di al massimo 140 000 militari²⁰. Per quanto concerne il modello d'istruzione, il gruppo di studio si è basato sul modello che prevede sei corsi di ripetizione (CR) di 19 giorni di servizio e una riduzione di tre settimane della durata della scuola reclute (SR)²¹.

I risultati del gruppo di studio non eserciteranno alcun influsso sulla concretizzazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito a partire dal 2018 perché per modifiche fondamentali del sistema dell'obbligo di prestare servizio sono necessari adeguamenti delle basi legali che richiederanno discussioni politiche pluriennali.

¹⁷ Mozione 14.3590 Walter Müller «Diritto di riduzione della tassa d'esenzione dall'obbligo militare durante tutto il periodo di servizio per i militi della protezione civile».

¹⁸ Il progetto del Rapporto sulla politica di sicurezza 2016 è stato posto in consultazione nel novembre 2015, cfr. www.vbs.admin.ch > Themen > IT.

¹⁹ Per il Messaggio concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito e, tra l'altro, la connessa revisione della legge militare (LM; RS 510.10), cfr. FF 2014 5939–6079.

²⁰ Per la differenza tra effettivo regolamentare e effettivo reale e per la proposta del Consiglio degli Stati di far sì che i militari in ferma continuata rimangano incorporati più a lungo, cfr. cap. 2.1.3.

²¹ Attualmente sono prestati sei o sette CR di 19 giorni di servizio. Il Consiglio federale aveva proposto CR di 12 giorni di servizio; durante la deliberazione parlamentare il Consiglio degli Stati si è espresso a favore di cinque CR di 19 giorni di servizio, mentre il Consiglio nazionale era favorevole a sei CR di 19 giorni di servizio. Il gruppo di studio ha orientato i suoi lavori a tali dati. La riduzione della durata della SR non è stata contestata.

Servizio civile

Nell'autunno del 2015 il Parlamento ha approvato la revisione della legge sul servizio civile (LSC)²², le cui basi sono state elaborate prima dell'istituzione del gruppo di studio. I relativi contenuti sono esposti al capitolo 2.1.4.

Concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+»²³

La concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è stata portata a termine da un'organizzazione di progetto comprendente rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Per la concretizzazione della strategia il Consiglio federale ha inoltre assegnato quattro mandati d'esame al gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 1.2 e allegato 2).

Nel quadro del progetto «Protezione della popolazione» sono stati verificati il profilo prestazionale della protezione della popolazione e il coordinamento tra Confederazione e Cantoni nella prevenzione e nella gestione degli eventi. Inoltre, sono stati illustrati possibili miglioramenti dell'interoperabilità e della collaborazione nell'istruzione, sia tra Cantoni sia tra le organizzazioni partner.

Nel quadro del progetto «Protezione civile» sono stati verificati il profilo prestazionale, gli effettivi, l'organizzazione e il sistema di servizio e d'istruzione della protezione civile. Inoltre, si prevede di creare basi d'appoggio intercantionali, di migliorare l'interoperabilità negli impieghi di portata nazionale della protezione civile e di allestire una pianificazione della prevenzione per il caso di un conflitto armato.

La summenzionata organizzazione di progetto e il gruppo di studio hanno lavorato in parallelo. Ciò è stato facilitato dalla presenza dei due capiprogetto nel gruppo di studio. Come per l'esercito, anche per la protezione civile le riflessioni non hanno preso avvio dalla situazione nel 2014, bensì dalla summenzionata strategia e dalla pianificazione della sua concretizzazione. Hanno presentato nesso con l'incarico del gruppo di studio soprattutto i lavori concernenti gli effettivi della protezione civile e i lavori concernenti il sistema di servizio e d'istruzione. Nel quadro del progetto «Protezione civile» è stata verificata – almeno per una parte delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione – un'armonizzazione dei giorni di servizio a quelli previsti in seno all'esercito. Ciò facendo sono state create le basi per la revisione della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC)²⁴. L'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni sarà mantenuta; lo stesso vale per la polizia in quanto organizzazione partner del sistema integrato di protezione della popolazione²⁵.

Tassa d'esenzione dall'obbligo militare e indennità di perdita di guadagno

I lavori concernenti la *revisione della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO)*²⁶ inizieranno nel corso del 2016, non appena le Camere federali avranno approvato le basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito. L'obiettivo è far sì che la LTEO rivista possa entrare in vigore il 1° gennaio 2019, ciò che consentirà di prendere in considerazione i risultati del gruppo di studio.

²² Nel quadro del Messaggio concernente la modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo (FF 2014 5749–5790) è stata rivista la legge sul servizio civile (Legge federale sul servizio civile sostitutivo, LSC; RS 824.0).

²³ Cfr. rapporto sulla concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+». Per il sistema integrato di protezione della popolazione, cfr. allegato 5 «Glossario».

²⁴ RS 520.1

²⁵ Cfr. al riguardo il rapporto del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045 «Sicurezza interna: chiarire le competenze» (FF 2012 3973).

²⁶ RS 661

Una revisione della legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG)²⁷ non è attualmente in elaborazione.

Va infine menzionato che nell'estate del 2014 non erano in corso progetti di riforma concernenti organizzazioni esterne al sistema dell'obbligo di prestare servizio e necessitanti una verifica delle possibili interazioni con i lavori del gruppo di studio.

²⁷ RS 834.1

2 Attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio

2.1 Sistema dell'obbligo di prestare servizio della Confederazione

Nel presente capitolo è illustrato per la prima volta lo stato attuale dell'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio: sistema di attribuzione e flussi di personale. In sottocapitoli separati sono di volta in volta descritti, per l'*esercito*, il *servizio civile* e la *protezione civile*, i medesimi elementi: l'entità del servizio delle singole persone assoggettate, il numero di giorni di servizio (istruzione e impiego) di conseguenza prestati in un anno nell'organizzazione nonché l'effettivo dell'organizzazione. Per quanto concerne il servizio civile, sono inoltre descritte le misure con cui è stato nuovamente ridotto il numero di ammissioni, dopo l'impennata registrata in seguito all'introduzione della prova dell'atto nel 2009 (cfr. tab. 4).

2.1.1 Base costituzionale e sistema di attribuzione

In virtù dell'*obbligo di prestare servizio militare* secondo l'articolo 59 Cost.²⁸, si applica attualmente il principio seguente: gli uomini svizzeri idonei al servizio militare prestano servizio nell'esercito. Se non possono conciliare il servizio con la propria coscienza, prestano servizio in via sostitutiva nel servizio civile. Se sono valutati «non idonei al servizio militare», sono tenuti a pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare²⁹. Se presentano una «notevole menomazione fisica»³⁰, sono esentati dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

In virtù dell'*obbligo di prestare servizio di protezione* nella protezione civile secondo l'articolo 61 Cost. in combinato disposto con l'articolo 11 LPPC³¹ gli uomini svizzeri sono soggetti all'obbligo di prestare servizio di protezione se sono valutati non idonei al servizio militare (e, di conseguenza, non prestano servizio né nell'esercito né nel servizio civile). Se inoltre sono valutati non idonei al servizio di protezione, non prestano servizio di persona. L'obbligo di prestare servizio di protezione è pertanto un obbligo subordinato all'obbligo di prestare servizio militare. Chi è soggetto all'obbligo di prestare servizio di protezione, presta servizio di persona e deve nel contempo pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare perché, in quanto persona non idonea al servizio, non può adempiere di persona l'obbligo di prestare servizio militare. L'importo annuo è ridotto del 4 per cento per ogni giorno di servizio prestato nella protezione civile nell'anno corrispondente.

Nel quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio è utile distinguere l'*obbligo* dalla sua *concretizzazione a livello organizzativo*: il servizio di protezione è prestato nelle organizzazioni della protezione civile, ma potrebbe essere altrimenti senza una modifica dell'obbligo di prestare servizio di protezione. Nel linguaggio comune l'espressione «servizio civile» è impiegata per designare sia l'obbligo sia l'organizzazione in cui tale obbligo è adempiuto; anche in questo caso sono possibili cambiamenti di carattere organizzativo senza una modifica del servizio civile in quanto servizio sostitutivo del servizio militare.

²⁸ RS 101. Per il tenore dell'art. 59 Cost., vedi sopra, «Riassunto», pag. 23.

²⁹ Sono inoltre tenute a pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che, pur essendo idonee, per motivi personali non possono prestare un servizio previsto nell'esercito o nel servizio civile.

³⁰ Secondo il tenore dell'art. 4 cpv. 1 LTEO (RS 661).

³¹ RS 520.1. Conformemente all'art. 61 Cost. la Confederazione «può dichiarare obbligatorio per gli uomini il servizio di protezione» ed è ciò che ha fatto nel quadro dell'art. 11 LPPC. Per il tenore di tali disposizioni, vedi sopra, «Riassunto», pag. 23.

L'attribuzione all'esercito o alla protezione civile ha luogo in base a criteri medici e a considerazioni in materia di sicurezza.

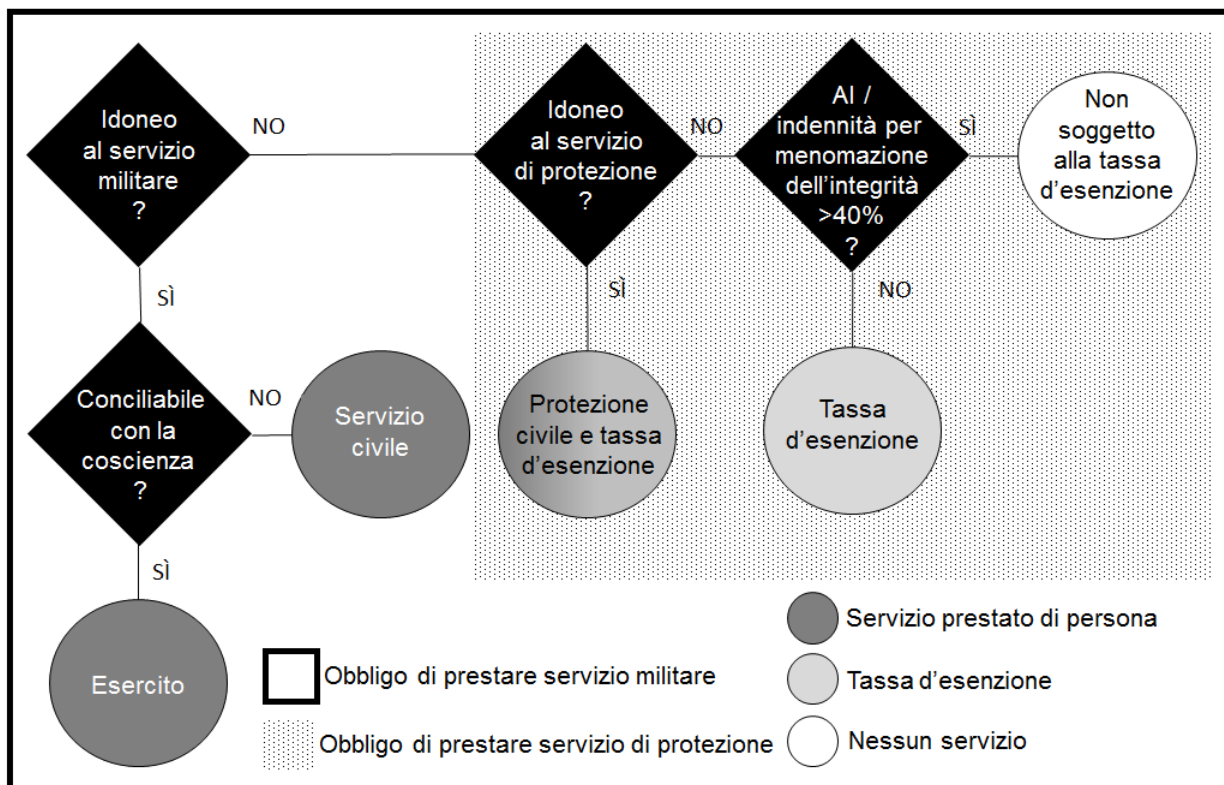


Figura 2: Schema di attribuzione secondo l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio.

I cerchi e le sfumature di grigio indicano in che modo l'obbligo di prestare servizio militare e l'obbligo di prestare servizio di protezione si sovrappongono in parte: è soggetta all'obbligo di prestare servizio di protezione una parte delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare, cioè quelle che sono valutate non idonee al servizio militare, ma sono in grado di prestare servizio di protezione. Ne conseguono le seguenti possibilità:

- 1) **il servizio è prestato di persona**, nell'esercito e nel servizio civile, da giovani uomini svizzeri idonei al servizio militare nonché nella protezione civile da giovani uomini svizzeri idonei al servizio di protezione;
- 2) devono nel contempo prestare **servizio di persona** e, a livello finanziario, pagare una **tassa d'esenzione dall'obbligo militare** soltanto le persone idonee al servizio di protezione impiegate nella protezione civile (perché valutate non idonee al servizio militare. La tassa d'esenzione dall'obbligo militare è ridotta per ogni giorno di servizio. Va precisato che la durata dell'obbligo di prestare servizio di protezione è superiore alla durata dell'assoggettamento alla tassa d'esenzione perché quest'ultima è determinata in base all'obbligo di prestare servizio militare);
- 3) sono tenute unicamente a pagare una **tassa d'esenzione dall'obbligo militare** le persone non idonee al servizio militare e non idonee al servizio di protezione;
- 4) **Nessun servizio**: è esentato da ogni obbligo di prestare servizio di persona e da ogni obbligo finanziario chi beneficia di una rendita AI o presenta menomazioni dell'integrità superiori al 40% (vale a dire le

persone non idonee al servizio «a causa di una notevole menomazione»³²) oppure ha subito in servizio militare o in servizio civile un danno alla salute all'origine della non idoneità.

Nella figura soprastante non è contemplato il fatto che le persone assoggettate nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile possono essere esentate dal servizio «per attività indispensabili», ad esempio nella polizia o nei servizi di salvataggio. Nel 2015 tale esenzione è stata decisa per circa 7700 uomini³³. Inoltre non è contemplato il fatto che le persone idonee al servizio militare devono pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare se per motivi personali posticipano un servizio previsto nell'esercito o nel servizio civile. Quest'ultimo elemento non appare nella figura perché la tassa d'esenzione dall'obbligo militare è restituita alle persone idonee al servizio militare quando hanno adempiuto il totale obbligatorio dei loro giorni di servizio.

In occasione del reclutamento congiunto sono prese due decisioni. In primo luogo si valuta l'idoneità³⁴ rilevando le capacità prestazionali a livello fisico, psichico e intellettuale. In secondo luogo si procede all'attribuzione: le persone idonee al servizio militare sono attribuite a una funzione nell'esercito; quelle idonee al servizio di protezione a una funzione nella protezione civile. Nell'attribuzione si tiene conto dell'idoneità professionale e sportiva all'esercizio di una data funzione.

Chi ha precedenti penali non è ammesso né nell'esercito né nel servizio civile e neppure nella protezione civile³⁵. Dal 2011 sono inoltre eseguiti accertamenti sul potenziale di violenza³⁶. Le decisioni sull'idoneità sono raramente contestate: nel 2014 hanno inoltrato ricorso 207 su 40 500 persone soggette all'obbligo di leva. Gran parte dei ricorrenti desidera essere ammessa nell'esercito (2013: 86%. 2014: 91%); una minoranza desidera essere valutata non idonea.

Attualmente sono reclutati gli uomini svizzeri di 19 anni³⁷. Se possibile sono chiamati al reclutamento di modo che tra il reclutamento e la scuola reclute intercorra un periodo da tre a dodici mesi. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'esercito è prevista un'ulteriore flessibilizzazione: la scuola reclute sarà assolta tra i 19 e i 25 anni; il reclutamento avrà luogo poco prima, vale a dire al più presto a 19 anni, al più tardi a

³² Per l'esenzione dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare è sufficiente beneficiare di un quarto di rendita dell'assicurazione invalidità (AI). L'espressione «notevole menomazione» è ripresa dall'art. 4 cpv. 1 LTEO (RS 661).

³³ Cfr. art. 17 e 18 LM (RS 510.10). Le persone interessate erano 4909 militari, 91 persone in servizio civile (stato: 2013) e circa 3000 militi della protezione civile (stato: 2014; cifra non consolidata). Di quest'ultimi, alcuni saranno anticipatamente licenziati dalla protezione civile. Cfr. art. 12a e 20 LPPC (RS 520.1).

³⁴ Basi per la valutazione dell'idoneità: ordinanza del 10 aprile 2002 sul reclutamento (OREC; RS 511.11); ordinanza del DDPS del 16 aprile 2002 sul reclutamento (OREC-DDPS; RS 511.110); ordinanza del 24 novembre 2004 concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio militare e dell'idoneità a prestare servizio militare (OAMM; RS 511.12); direttive medico militari dell'esercito («Nosologia militaris»); ordinanza del 5 dicembre 2003 concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio di protezione civile e dell'idoneità a prestare servizio di protezione civile (OAMP; RS 520.15).

³⁵ Non è reclutato o è escluso dall'esercito chi risulta intollerabile per l'esercito a causa di una sentenza penale per un crimine o un delitto o a causa di una sentenza penale che ordina una misura privativa della libertà (art. 21–22 LM; RS 510.10). Lo stesso vale per il servizio civile (art. 12 cpv. 1 LSC; RS 824.0). Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione a cui è stata inflitta una pena detentiva o una pena pecuniaria di almeno 30 aliquote giornaliere possono essere escluse dal servizio di protezione (art. 21 LPPC; RS 520.1).

³⁶ Le relative ripercussioni sull'apporto di personale nell'esercito sono illustrate al cap. 5.2.2.

³⁷ Se, in base alla concreta situazione personale, il risultato è già chiaro prima del reclutamento, l'interessato non deve presentarsi di persona. Nel 2014 ciò è stato il caso per il 4,8% delle persone soggette all'obbligo di leva, a.) perché palesemente non idonee a causa di deficienze fisiche o psichiche, b.) perché con ogni evidenza non sarebbero state ammesse nell'esercito o nella protezione civile, a causa di una sentenza penale o del loro potenziale di violenza, c.) a causa di un procedimento penale in corso o perché stavano scontando una pena oppure d.) perché il reclutamento è stato rimandato in presenza di una situazione personale non ordinata.

24 anni. In tal modo il reclutamento sarà maggiormente compatibile con il percorso di vita dei giovani adulti: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio saranno reclutate soltanto dopo l'effettiva conclusione della formazione di livello secondario II (tirocinio o maturità). Inoltre, sarà ancora più facile assegnare alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio idonee una funzione nell'esercito o nella protezione civile conforme alle rispettive qualificazioni. Questa tematica è trattata al capitolo 5.2.2.

2.1.2 Ripartizione delle persone assoggettate, quota di abbandoni, giorni di servizio residui

La maggioranza di una classe d'età è attribuita all'esercito o alla protezione civile sulla base delle decisioni risultanti dal reclutamento.

Nella quota di idoneità, pubblicata annualmente, le persone che in un secondo momento presteranno servizio civile sono computate tra le persone idonee al servizio militare anche se non presteranno mai servizio nell'esercito; soltanto le persone idonee al servizio militare possono presentare una domanda di ammissione al servizio civile. La quota di idoneità rappresenta il risultato del reclutamento. Va precisato che le decisioni non sono definitive. In caso di necessità l'idoneità è verificata anche dopo che una persona ha iniziato a prestare servizio nell'esercito o nella protezione civile, con conseguenti ulteriori abbandoni. Nel servizio civile i criteri da soddisfare al riguardo sono più severi: una persona assoggettata è licenziata soltanto in presenza di una documentata incapacità al lavoro. Tutto ciò comporta un molteplice flusso di personale, illustrato nel seguito sull'esempio della classe 1986 (per le questioni demografiche vedi cap. 3.2). Tale classe d'età si presta particolarmente a fungere da esempio perché gli uomini svizzeri nati nel 1986 sono stati reclutati secondo il sistema attuale e sono ormai assoggettati al sistema dell'obbligo di prestare servizio da circa un decennio. Ciò consente inoltre di illustrare quanti di essi sono stati trasferiti da un'organizzazione all'altra o sono stati dichiarati completamente non idonei nel frattempo.

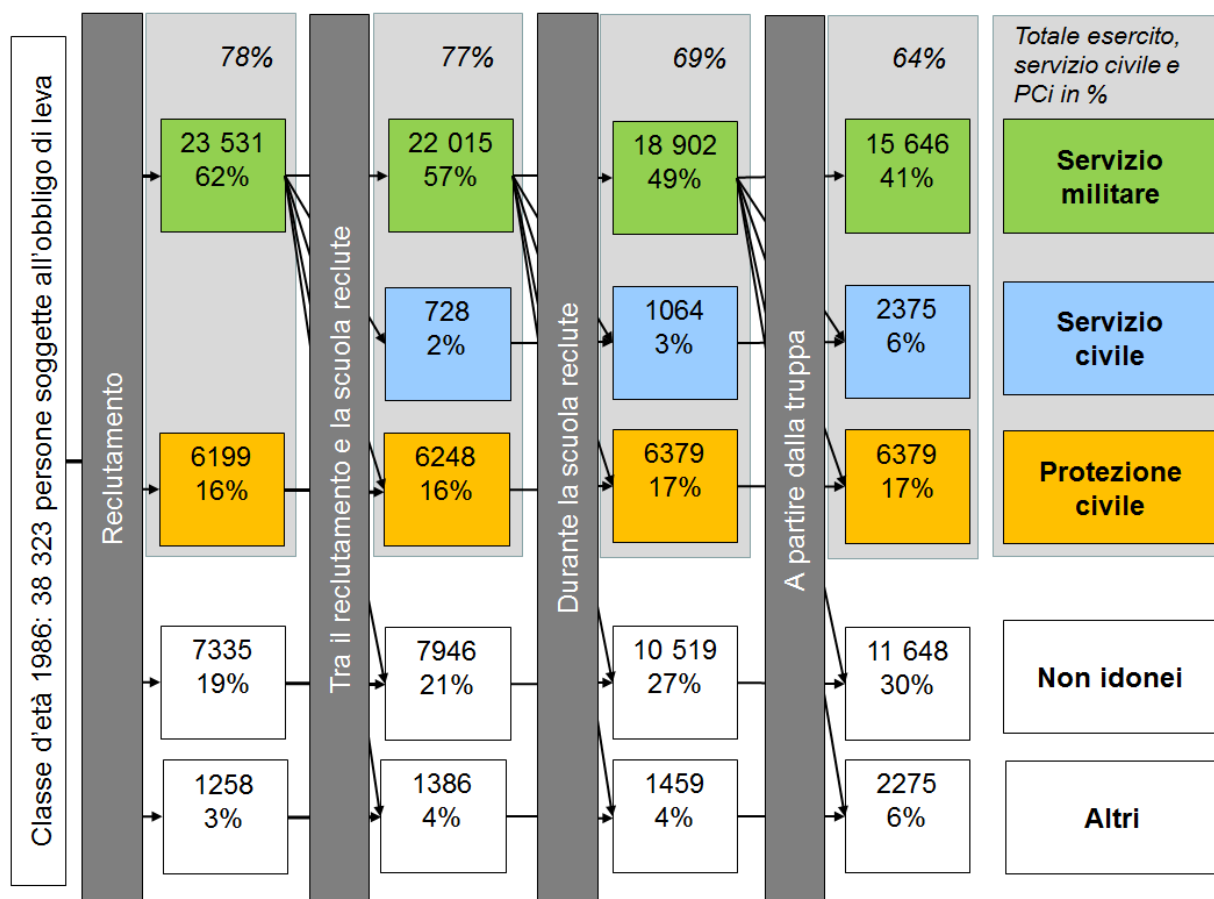


Figura 3: Ripartizione delle persone assoggettate nel quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio sull'esempio della classe 1986. Stato: 1° gennaio 2015.

Nel quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio non è importante soltanto sapere quante persone assoggettate sono state attribuite o ammesse a quali organizzazioni, ma anche quante di esse sono rimaste nella rispettiva organizzazione. Le quote di idoneità rilevate in occasione del reclutamento non bastano a tal fine poiché non illustrano i flussi di personale registrati con il passare del tempo. Per questo motivo sono state esaminate le classi d'età degli uomini svizzeri assoggettati già da numerosi anni al sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. anche cap. 5.2.1). Le cifre della figura soprastante illustrano i flussi di personale concernenti tutti gli uomini svizzeri nati nel 1986. La maggioranza è stata reclutata nel 2005; nel 2015 la classe 1986 ha raggiunto i 29 anni d'età (nella figura è rappresentata la ripartizione in data 1° gennaio 2015). Tutte le percentuali si riferiscono al totale originario di 38 323 persone soggette all'obbligo di leva della classe 1986. Tale classe d'età si presta particolarmente a un'analisi approfondita sul lungo termine perché gli uomini svizzeri nati nel 1986 sono stati reclutati secondo il sistema attuale e sono ormai assoggettati al sistema dell'obbligo di prestare servizio da circa un decennio. Va tuttavia precisato che le regolamentazioni dell'ammissione al servizio civile sono cambiate quando la classe d'età 1986 ha raggiunto i 23 anni (2009: rinuncia all'esame dei motivi di coscienza). A quel momento la maggioranza della classe aveva già assolto la SR.

Dal grafico risulta che il numero di persone che prestano servizio militare cala costantemente con il passare del tempo. Il numero delle persone dichiarate completamente non idonee, per contro, aumenta. Il numero delle persone che prestano servizio di protezione rimane praticamente immutato perché attualmente le persone dichiarate non idonee dopo aver prestato 50 giorni di servizio nell'esercito o un qualsiasi numero di giorni di servizio nel servizio civile non sono più incorporate nella protezione civile.

Sotto «altri» sono state raggruppate le ulteriori circostanze che possono far sì che giovani uomini idonei al servizio non siano ammessi alla prestazione personale del servizio o lascino l'esercito in un secondo momento: 1) gli interessati risultano intollerabili per l'esercito a causa di una sentenza penale e pertanto non sono reclutati o sono esclusi dall'esercito (art. 21 e 22 LM); 2) trasferimento duraturo del domicilio all'estero; 3) esenzione dal servizio (ecclesiastici, poliziotti, guardie di confine ecc., art. 18 LM); 4) scomparsa senza lasciare tracce (persone disperse); 5) decesso. Le circostanze elencate escludono anche un'incorporazione nel servizio civile o nella protezione civile³⁸.

Soltanto di recente è emerso un interesse per il numero di persone idonee al servizio militare che adempiono effettivamente fino in fondo il proprio obbligo di prestare servizio. Al riguardo va fatta una distinzione tra la *quota di abbandoni* e i *giorni di servizio residui*.

2.1.2.1 Quota di abbandoni

Per «*quota di abbandoni*» si intende la quota delle persone dichiarate inizialmente idonee al servizio militare e che lasciano l'esercito in un secondo momento. I risultati degli accertamenti del gruppo di studio al riguardo sono illustrati al capitolo 5.2. Le relative cifre possono essere analizzate a partire da tre diversi punti di vista.

In primo luogo dal punto di vista della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare: in questo caso i passaggi di militari al servizio civile non vanno computati tra gli abbandoni perché tale possibilità di lasciare l'esercito è esplicitamente prevista nella Costituzione e a livello di legge e perché anche le persone che prestano servizio civile prestano servizio di persona³⁹. Dalla figura 3 risulta che ciò era il caso per il 15% della classe 1986⁴⁰: del 62% inizialmente dichiarato idoneo, all'età di 29 anni prestava servizio militare ancora il 41% e il 6% prestava servizio civile; pertanto complessivamente ancora il 47% della classe 1986 era idoneo al servizio militare o aveva già adempiuto – nell'esercito o nel servizio civile – l'obbligo di prestare servizio.

In secondo luogo dal punto di vista dell'efficienza dell'esercito: in tal caso occorre tener conto anche dei passaggi al servizio civile perché riducono il numero di persone che possono essere mobilitate nell'esercito. Anche le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile possono essere chiamate in servizio per la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza, ma non per appoggiare l'esercito.

In terzo luogo dal punto di vista dell'andamento dell'istruzione dell'esercito: i militari rimangono incorporati ancora per un certo periodo anche se hanno già prestato tutti i giorni di servizio prescritti; sono pertanto annoverati nell'effettivo dell'esercito, ma nel quadro dell'andamento dell'istruzione dell'esercito non devono più prestare corsi di ripetizione (CR). Con l'ulteriore sviluppo dell'esercito saranno creati strumenti volti a consentire una migliore gestione dell'effettivo dell'esercito, ma non tutti tali strumenti avranno un influsso sugli effettivi impiegati nell'andamento dell'istruzione.

³⁸ Dal 2011 possono essere escluse dal reclutamento o dall'esercito anche le persone soggette all'obbligo di prestare servizio con un elevato potenziale di violenza. Cfr. al riguardo cap. 5.2.2.

³⁹ Cfr. cap. 4.3. Possono essere ammesse al servizio civile soltanto le persone dichiarate idonee al servizio militare in occasione del reclutamento. Tutte le persone che prestano servizio civile sono idonee al servizio militare.

⁴⁰ Nel relativo commento sono inoltre illustrati i motivi per cui il gruppo di studio considera tale classe d'età rappresentativa della situazione attuale.

2.1.2.2 Giorni di servizio residui

Mediante i «giorni di servizio residui» è possibile determinare quanti militari sono stati prosciolti dall'obbligo di prestare servizio militare senza aver prestato tutti i giorni di servizio. Occorre verificare se i militari hanno *de facto* la possibilità di dispensarsi dal servizio militare pagando la tassa d'esenzione dall'obbligo militare anziché prestare servizio di persona come previsto dai loro obblighi; tale supposizione non ha trovato conferma.

Negli ultimi venti anni le condizioni quadro relative ai tempi e all'entità del servizio militare da prestare sono state più volte modificate, nel quadro della riforma Esercito 1995 e, a partire dal 2004, nel corso della riforma Esercito XXI. Le modifiche del 2004 concernevano le persone che prestavano servizio militare reclutate fino a dieci anni prima e che pertanto avevano sino ad allora prestato servizio militare in condizioni quadro del tutto differenti. Ne risultarono scompensi destinati a scomparire progressivamente.

In concreto, nel 2013 sono stati prosciolti senza aver prestato tutti i giorni di servizio complessivamente 3418 militari della classe 1979. Si tratta del 15% del numero di uomini della classe 1979 incorporati nell'esercito⁴¹. Un conflitto di obiettivi è stato quindi risolto secondo le modalità previste dalla legge vigente, in virtù della quale è prosciolto chi ha raggiunto il limite di età, anche se non ha assolto tutti i giorni di servizio; se ha pagato delle tasse d'esenzione dall'obbligo militare, quest'ultime non sono rimborsate.

La classe 1979 è stata reclutata nel 1998. Durante il suo periodo di servizio militare le condizioni quadro hanno subito molteplici cambiamenti, tali da rendere in parte effettivamente difficile la prestazione di tutti i giorni di servizio. Dopo una scuola reclute di 15 settimane (attualmente: 18 o 21 settimane), la classe 1979 ha iniziato ad assolvere corsi di ripetizione conformemente al modello d'istruzione di Esercito 95, nel quadro del quale avrebbe dovuto prestare i propri giorni di servizio fino all'età di 42 anni. Di conseguenza doveva prestare, secondo quanto previsto dal sistema, soltanto pochi giorni di servizio l'anno: un CR di tre settimane ogni due anni o un CR di due settimane ogni anno. Nella fase iniziale di Esercito XXI una parte della classe 1979 è stata incorporata, all'età di 25 anni, in pool di personale risultati necessari per gestire le eccedenze di effettivo. I militari interessati hanno prestato pochi giorni di servizio pure in tali pool; in quel momento avrebbero tuttavia dovuto adempiere tutti i loro giorni di servizio entro i 34 anni d'età. In seguito alcuni di essi non sono mai stati chiamati in servizio, ma non hanno pagato la tassa d'esenzione dall'obbligo militare perché in concreto non avevano rinviato nessun servizio. Pur ritenendo in un primo momento tale situazione problematica sotto il profilo della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 4.3), il gruppo di studio è successivamente giunto a maggioranza alla conclusione che la relativa regolamentazione è oggettivamente opportuna. La questione del rimborso delle tasse d'esenzione dall'obbligo militare si è posta soltanto per i militari che per motivi personali avevano dovuto rinviare un servizio previsto. Le tasse d'esenzione dall'obbligo militare non sono state rimborsate perché gli interessati non hanno potuto recuperare i giorni di servizio non prestati. Il gruppo di studio ritiene che anche ciò fosse adeguato alle circostanze.

Nel 2008 il periodo per l'adempimento dei giorni di servizio è stato ulteriormente ridotto di un anno con la decisione di non chiamare più in servizio i soldati e i sottufficiali durante l'ultimo anno dell'obbligo di prestare servizio militare. Comprensibilmente, in tali condizioni quadro il rinvio di un CR per motivi personali (per es. a causa di una formazione o di un perfezionamento) poteva rapidamente acuire i problemi⁴².

⁴¹ Sono incorporate nell'esercito le persone che hanno assolto la scuola reclute («reclute con istruzione completata»).

⁴² Alcuni comandanti di truppa ritengono che le domande di differimento di CR siano autorizzate dall'amministrazione con troppa liberalità. Tuttavia da decenni la quota si situa stabilmente al 25%.

I casi di proscioglimento con giorni di servizio residui erano dunque essenzialmente dovuti alle disposizioni transitorie per il passaggio dalla riforma Esercito 95 alla riforma Esercito XXI. Nel nuovo esercito sono state trasferite in base alla loro età troppe persone che, dal punto di vista di Esercito XXI, avevano prestato troppo pochi giorni di servizio. In seguito molte di esse sono state chiamate in servizio soltanto in rari casi. Dal 2018 tale problema non si porrà più nella stessa misura: in quell'anno sarà prosciolta la classe 1984, la prima classe d'età ad aver iniziato il servizio militare nel quadro di Esercito XXI (nel 2004).

Sulla base di tali esperienze il gruppo di studio ha proposto alcuni miglioramenti nel modello «Status quo plus» per i militari esentati dal servizio o domiciliati all'estero per un lungo periodo (cfr. cap. 6.1). Il gruppo di studio propone di emanare adeguate disposizioni transitorie nel quadro della concretizzazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito. Il gruppo di studio è infine del parere che il completo assolvimento dei giorni di servizio non debba essere trattato in via prioritaria in tutti i casi (cfr. al riguardo cap. 7.1).

2.1.3 Servizio nell'esercito⁴³

2.1.3.1 Servizio dei singoli nell'esercito

Al momento dell'allestimento finale del presente rapporto il Parlamento non aveva ancora approvato l'ulteriore sviluppo dell'esercito. Il gruppo di studio è partito dall'ipotesi di lavoro che in futuro i soldati dovranno assolvere sei CR⁴⁴. Secondo tale presupposto, dal 2018 i soldati dovrebbero prestare 245 giorni di servizio (attualmente 260): 2–3 giorni di reclutamento, 124 giorni di scuola reclute (SR), 6 corsi di ripetizione di 19 giorni nonché 4–5 giorni di corsi speciali o di appoggio a corsi preparatori dei quadri⁴⁵. I militari in ferma continuata dovranno prestare 280 giorni di servizio in un unico periodo, i quadri il numero di giorni di servizio necessari a seconda del grado e della funzione.

È indiscusso che i soldati non debbano più essere prosciolti dall'esercito a una determinata età, bensì dopo un determinato periodo di permanenza nell'istituzione. È previsto che tale periodo di permanenza inizi nell'anno in cui è assolta la scuola reclute e duri nove anni (a livello di legge sarà stabilito il limite massimo di dodici anni)⁴⁶. Durante tale periodo dovranno essere assolti i CR. La SR dovrà essere assolta tra i 19 e i 25 anni d'età, in modo da essere maggiormente compatibile con il percorso di vita delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Chi non è idoneo né al servizio militare né al servizio di protezione potrà essere ammesso a un servizio militare particolare anziché pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Tale novità è stata introdotta nel 2012 in seguito a una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)⁴⁷. Fino al 2015 hanno dimostrato interesse per tale possibilità 490 uomini. Sinora ha prestato effettivamente servizio un centinaio di loro. A causa della limitata capacità di prestazione, tali militari prestano i loro giorni di servizio senza arma nell'amministrazione militare o in un centro logistico dell'esercito.

⁴³ Basi: art. 59 cpv. 1 Cost. (RS 101) e Messaggio sull'ulteriore sviluppo dell'esercito.

⁴⁴ Per i differenti pareri al riguardo cfr. cap. 1.5.

⁴⁵ Il Consiglio federale deciderà in merito dopo l'approvazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito da parte del Parlamento. Va inoltre considerato che di solito nella LM (RS 510.10) non è stabilito il numero effettivo di giorni di servizio da prestare (nel quadro dell'USEs erano inizialmente previsti 225 giorni di servizio), bensì un limite massimo di giorni di servizio che possono essere prestati (USEs: 280 giorni di servizio, cfr. art. 42 cpv. 2 del disegno di nuova legge militare (D-LM)).

⁴⁶ Cfr. art. 13 cpv. 2 del disegno di nuova legge militare (D-LM).

⁴⁷ Sentenza della Corte EDU 13444/04 del 30 aprile 2009. La base legale formale per simili servizi sarà creata con la revisione della LM, tuttora in corso in relazione con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. c D-LM). Cfr. al riguardo cap. 5.2.2, mandato d'esame C4.

2.1.3.2 Numero di giorni di servizio prestati annualmente nell'esercito

La maggior parte dei futuri circa 5,5 milioni di giorni di servizio annui continuerà ad essere utilizzata per l'istruzione nell'esercito. In tal modo l'esercito potrà prepararsi alla gestione di situazioni straordinarie di ampia portata, per le quali è necessario chiamare in servizio un gran numero di militari di reparti di truppa ben istruiti.

Nel 2015 sono stati complessivamente utilizzati per gli impieghi dell'esercito 207 140 giorni di servizio (giorni/persona), pari al 3,6% di tutti i 5 792 623 giorni di servizio prestati. La maggior parte di tali giorni di servizio è stata prestata su base volontaria nel quadro del servizio di promovimento della pace (105 849 giorni corrispondenti all'1,8%). 76 478 giorni di servizio (1,3%) sono stati utilizzati per gli impieghi sussidiari di sicurezza. Le catastrofi hanno potuto essere gestite in gran parte con il ricorso alle altre organizzazioni d'impiego, di modo che l'esercito ha utilizzato a tal fine soltanto 1477 giorni di servizio (0,03%). Per gli impieghi di appoggio a favore di attività civili e attività fuori del servizio sono stati prestati complessivamente 23 336 giorni di servizio (0,4 %; per es. anche in appoggio alla Festa federale di tiro a Raron)⁴⁸.

Gli impieghi dell'esercito sono di regola prestati da truppe che si trovano in servizio (militari in ferma continuata, formazioni d'intervento) o il cui corso di ripetizione è stato fissato nel periodo di un impiego prevedibile (per es. per il WEF). Di conseguenza simili impieghi sono computati sul totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione. Gli impieghi di sicurezza e gli interventi d'aiuto in caso di catastrofe necessari negli ultimi decenni hanno potuto essere gestiti nel quadro del sistema di prontezza differenziata dell'esercito. Ciò dovrebbe essere possibile anche in futuro. L'ultima volta che le truppe sono state appositamente chiamate in servizio risale alle inondazioni del 1999.

2.1.3.3 Effettivo dell'esercito

L'effettivo dell'esercito deve essere garantito affinché esso sia in grado di adempiere i compiti che gli sono stati assegnati⁴⁹. Nel presente capitolo sono illustrati unicamente l'effettivo regolamentare e l'effettivo reale dell'esercito. I flussi di personale di una classe d'età sono illustrati alla figura 3 e al capitolo 5.2 è esposta una valutazione complessiva degli apporti di personale e degli abbandoni nell'esercito.

L'*effettivo regolamentare* (il numero totale auspicato di militari impiegabili contemporaneamente) ammonterà in futuro a 100 000 militari (2016: max 200 000).

L'effettivo regolamentare va distinto dall'*effettivo reale*.⁵⁰ La Confederazione può influire sull'entità di tale effettivo, non tramite l'entità demografica di una classe d'età, ma stabilendo il numero di classi d'età soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Nel sistema attuale è stato sinora possibile incorporare nell'esercito circa 18 000 reclute con istruzione completata l'anno⁵¹. Se fossero soggetti all'obbligo di prestare servizio militare soltanto gli uomini di 20 anni, l'esercito avrebbe un effettivo reale di circa 18 000 soldati; se fossero soggetti all'obbligo di prestare servizio militare gli uomini dai 20 ai 29 anni (10 classi d'età), l'effettivo reale ammonterebbe a circa 180 000 soldati (quadri non compresi). I militari in ferma continuata sono prosciolti prima, con una conseguente riduzione dell'effettivo reale.

Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'esercito è perseguito un effettivo reale di 140 000 militari (stato 1° marzo 2015: 170 369 militari). Tale effettivo sarà raggiunto a medio termine se ogni anno

⁴⁸ La relativa base legale è costituita dall'ordinanza concernente l'appoggio a favore di attività civili e di attività fuori del servizio mediante mezzi militari (OAAM; RS 513.74).

⁴⁹ Cfr. condizione generale e, cap. 1.2.

⁵⁰ Per chiarire meglio tale distinzione può essere utile un esempio tratto dall'ambito sportivo: una squadra di calcio conta 11 giocatori sul terreno (effettivo regolamentare), ma gli allenamenti sono frequentati da un numero maggiore di giocatori (effettivo reale) per avere sempre a disposizione 11 giocatori per partita.

⁵¹ Cfr. tab. 6 al cap. 5.2. Per le questioni demografiche cfr. cap. 3.2.

18 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio concluderanno con successo la SR, se i militari in ferma continuata (max 15% di una classe di reclute) saranno prosciolti dall'obbligo di prestare servizio militare subito dopo il loro periodo di servizio e se i rimanenti militari saranno prosciolti dall'obbligo di prestare servizio militare come previsto nove anni dopo la SR⁵².

Gli ufficiali continueranno a prestare servizio fino a 42 rispettivamente 50 anni o, su base volontaria, fino a 60 anni. Tutte le disposizioni menzionate sono volte a garantire che l'esercito possa impiegare contemporaneamente, nel peggiore dei casi, 100 000 militari, conservando tuttavia un margine di manovra per poter dispensare dei militari; gli eventuali conflitti di obiettivi tra le esigenze dell'esercito e quelle dell'economia dovranno essere chiariti anche nel quadro dell'impiego. L'effettivo regolamentare e l'effettivo reale devono consentire di determinare gli effettivi che l'esercito è in grado di impiegare, ragion per cui non comprendono le scuole reclute. Le reclute fanno senza dubbio parte dell'esercito, ma non sono utilizzabili per tutti gli impieghi poiché devono ancora concludere la loro istruzione.

2.1.4 Ammissione al servizio civile e servizio nel servizio civile

Sono ammesse su richiesta scritta al servizio civile le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che dichiarano di non poter conciliare il servizio militare con la propria coscienza e sono disposte a prestare nel servizio civile un numero maggiore di giorni di servizio, pari a una volta e mezza i giorni di servizio da prestare in servizio militare (cosiddetta «prova dell'atto»)⁵³. La prova dell'atto è applicata dal 2009; la presenza o meno di reali motivi di coscienza non è più oggetto di verifiche.

Dal 1997 al 2008 sono stati ammessi al servizio civile da 1000 a 1600 uomini l'anno. Nei primi dodici mesi dopo la rinuncia all'esame dei motivi di coscienza, entrata in vigore il 1° aprile 2009, il numero complessivo di ammissioni è salito a 8536. Di conseguenza sono state adottate delle misure per ridurre l'attrattiva del servizio civile e per impedire che mediante una domanda di ammissione al servizio civile i militari si sottraggano spontaneamente, senza previa ponderazione, ai loro obblighi militari. Nel 2015 sono stati ammessi al servizio civile 5836 uomini.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Numero totale di domande											
	1657	1750	1741	1946	7223	7396	5800	6404	6561	7357	7519
Ripartizione percentuale in base alla data di presentazione delle domande											
Prima della SR	(indicazioni non disponibili)			39 %	*48 %	37 %	47 %	41 %	45 %	49 %	44 %
Durante la SR				20 %	*21 %	11 %	9 %	11 %	9 %	7 %	12 %
Dopo la SR				41 %	*27 %	52 %	44 %	48 %	46 %	44 %	44 %
Numero totale di ammissioni											
	1382	1441	1463	1632	6720	6826	4670	5139	5423	5757	5836

Tabella 4: Ammissioni al servizio civile negli ultimi dieci anni.

⁵² Le partenze e il più lungo periodo di permanenza dei quadri sono stati compresi nel calcolo. In fase di deliberazione parlamentare il Consiglio degli Stati ha chiesto nel 2015 che i militari in ferma continuata rimanessero incorporati ancora quattro anni dopo aver prestato tutti i loro giorni di servizio; si tratta di ca. 11 000 militari che non fanno esplicitamente parte dell'effettivo reale; di conseguenza rimane immutato pure l'effettivo regolamentare.

⁵³ Basi legali: art. 59 cpv. 1 Cost. (RS 101) e legge sul servizio civile (LSC; RS 824.0).

La prova dell'atto è stata introdotta il 1° aprile 2009. La procedura d'ammissione è stata inasprita a livello di ordinanza con effetto dal 1° febbraio 2011. Nel considerare il numero di ammissioni annue, occorre tener conto che le cifre indicate concernono uomini svizzeri di differenti classi d'età: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare possono in ogni momento presentare una domanda di ammissione al servizio civile. Le cifre soprastanti non sono pertanto paragonabili a quelle della figura 3, che concernono un'unica classe d'età.

** Per quanto concerne la ripartizione delle domande nel 2009, va precisato che nel 4% dei casi non sono disponibili pertinenti indicazioni.*

2.1.4.1 Inasprimento della procedura d'ammissione nel 2011

La procedura d'ammissione, disciplinata a livello di ordinanza, è stata inasprita; l'esame dei motivi di coscienza, per contro, non è stato reintrodotta. Dal 2011 vale quanto segue: la domanda di ammissione al servizio civile è oggetto di una decisione al più presto dopo quattro settimane e unicamente se a quella data il richiedente mantiene esplicitamente la domanda presentata. Di conseguenza il richiedente non è più licenziato dal servizio nel giro di pochi giorni. Le reclute che presentano una domanda di ammissione al servizio civile sono convocate a un colloquio. Il colloquio non è volto a esaminare i motivi di coscienza, ma a dare all'esercito la possibilità di offrire un'alternativa in seno all'esercito in presenza di motivi di altro genere. Inoltre ha luogo una più intensa informazione sulle regole e sugli obblighi nel servizio civile. Infine sono state inasprite anche le condizioni quadro degli impieghi nel servizio civile (cfr. cap. 2.1.4.4). Tali misure hanno in un primo momento ridotto il numero di domande a circa 4700 l'anno. In seguito il numero di domande è di nuovo aumentato del 23%.

2.1.4.2 Esame degli effetti della prova dell'atto dal 2010 al 2014

Gli effetti della prova dell'atto nel servizio civile sono stati illustrati dal Consiglio federale in tre rapporti tra il 2010 e il 2014. I risultati possono essere riassunti come segue: è stato constatato che la prova dell'atto è conforme alla Costituzione, che una libera scelta tra il servizio militare e il servizio civile non sussiste nemmeno *de facto* e che il servizio civile non solo non pregiudica gli effettivi dell'esercito, bensì contribuisce alla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. Il Consiglio federale ha rinunciato ad adottare misure ulteriori.

In Parlamento non sono stati depositati ulteriori interventi e due proposte sono state addirittura respinte: il prolungamento del servizio civile⁵⁴ e la limitazione della possibilità di presentare una domanda di ammissione al servizio civile al momento del reclutamento⁵⁵.

Da un sondaggio svolto su incarico dell'Organo d'esecuzione del servizio civile nel 2015 è risultato che tre persone intervistate su cinque ritengono che un uomo svizzero in buona salute soggetto all'obbligo di prestare servizio possa liberamente scegliere tra il servizio militare e il servizio civile; le persone provenienti dalla Svizzera tedesca e le persone dai 15 ai 49 anni sono molto più spesso del parere opposto⁵⁶.

⁵⁴ Mozione 09.3861 Eichenberger «Commisurare la durata del servizio civile al servizio militare», cfr. cap. 1.4.

⁵⁵ Iniziativa parlamentare 10.528 Engelberger «Porre termine alla facoltatività del servizio civile», cfr. cap. 1.4.

⁵⁶ Sondaggio rappresentativo tra la popolazione svizzera svolto nel febbraio 2015 su incarico dell'Organo d'esecuzione del servizio civile. Cfr. www.zivi.admin.ch > Documentazione > Sondaggi

2.1.4.3 *Revisione della legge sul servizio civile nel 2015*

Nella sessione autunnale del 2015 il Parlamento ha approvato la revisione della legge sul servizio civile (RS 824.0). Tra le novità essenziali figurano: la garanzia di un'esecuzione snella e efficiente del servizio civile nonostante il numero maggiore di persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile; l'obbligo dei richiedenti di partecipare a una giornata d'introduzione quale condizione per l'ammissione al servizio civile; in occasione della giornata d'introduzione, l'informazione dei richiedenti riguardo alle conseguenze dell'ammissione; una migliore istruzione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile in vista dei loro impieghi (segnatamente nell'ambito della cura e dell'assistenza alle persone) nonché maggiori impieghi delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile nell'ambito delle scuole. Il 9 settembre 2015, con riferimento al terzo rapporto del Consiglio federale sulla prova dell'atto, il capo del DEFR, Consigliere federale Schneider-Amman, ha fatto osservare al Consiglio degli Stati che il servizio civile non pregiudica l'effettivo dell'esercito.

2.1.4.4 *Servizio dei singoli nel servizio civile*

Il numero di giorni di servizio nel servizio civile non è il medesimo per tutte le persone che prestano servizio civile: ammonta a una volta e mezza i giorni di servizio che il richiedente avrebbe ancora dovuto prestare nell'esercito (per gli ex quadri dell'esercito il fattore è 1,1)⁵⁷. Attualmente il numero massimo di giorni di servizio ammonta a 390 (per chi è ammesso al servizio civile con lo statuto di militare in ferma continuata il numero massimo ammonta a 450 giorni di servizio). Se in futuro i militari presteranno 245 o 280 (militari in ferma continuata) giorni di servizio, il numero massimo di giorni di servizio nel servizio civile ammonterà a 368 rispettivamente 420. Analogamente all'esercito, l'età di proscioglimento fissa sarà sostituita da un determinato numero di anni di servizio.

I giorni di servizio nel servizio civile sono ripartiti come nell'esercito: dapprima è prestato un servizio di lunga durata, seguito da servizi di breve durata. Chi presenta una domanda prima o durante la SR, deve prestare, entro tre anni dall'ammissione al servizio civile, un impiego di lunga durata di almeno 180 giorni in un programma prioritario del servizio civile (cfr. cap. 2.1.4.5). Il servizio lungo può essere eventualmente suddiviso in due fasi, da prestare in due anni consecutivi e nello stesso posto. In seguito le persone che prestano servizio civile devono prestare almeno 70 ulteriori giorni nel medesimo programma prioritario in cui hanno prestato il servizio di lunga durata. Chi passa al servizio civile dopo la SR, deve prestare un primo impiego di almeno 54 giorni (al più tardi nel corso dell'anno civile successivo all'ammissione). Una parte di tali condizioni quadro è stata disposta nel 2011 per ridurre l'attrattiva del servizio civile. Gli interessati possono in gran parte decidere liberamente come prestare i rimanenti giorni di servizio; tuttavia devono prestarli in blocchi di almeno quattro settimane, non differibili a piacimento. Le regolamentazioni dettagliate in materia fanno sì che, al momento del proscioglimento ordinario, oltre il 95% delle persone che prestano servizio civile hanno prestato tutti i giorni di servizio.

2.1.4.5 *Numero di giorni di servizio prestati annualmente nel servizio civile*

Nel 2015 sono stati prestati nel servizio civile complessivamente circa 1,62 milioni di giorni di servizio, in massima parte sotto forma di impieghi in diversi campi d'attività: il 59% nei servizi sociali, il 19% nella sanità pubblica, il 12% nell'ambito della protezione dell'ambiente e della natura, il rimanente 10% negli altri campi di attività⁵⁸. Il 90% dei giorni di servizio sono pertanto prestati nei due programmi priori-

⁵⁷ Riguardo alla durata del servizio civile, cfr. cap. 5.3.1, mandato d'esame C3.

⁵⁸ Segnatamente negli ambiti della cooperazione allo sviluppo e della cultura (musei, archivi, biblioteche, conservazione dei monumenti storici, archeologia). Cfr. rapporti annuali del servizio civile.

tari del servizio civile: cura e assistenza alle persone e protezione dell'ambiente e della natura. In futuro le persone che prestano servizio civile saranno impiegate in maggior misura nelle scuole, senza però assumere responsabilità per l'insegnamento. Nel 2015 è stato approvato il postulato 15.3637 Hassler volto a facilitare l'impiego nell'agricoltura delle persone che prestano servizio civile.

Da alcuni anni le persone che prestano servizio civile sono preparate ai loro impieghi in appositi corsi d'istruzione. A tal fine sono stati utilizzati nel 2014 circa 27 000 giorni di servizio, meno del 2% del totale.

Per ragioni di parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 4.3) le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile possono essere chiamate in servizio anche per la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza; sinora non è mai stato necessario procedere in tal senso⁵⁹.

2.1.4.6 *Numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile*

Il numero complessivo delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile ammontava a circa 41 000 alla fine del 2015. L'effettivo di persone soggette continuerà ad aumentare a medio termine poiché annualmente il numero di prosciolti è inferiore al numero di nuove ammissioni⁶⁰.

2.1.5 Servizio nella protezione civile

L'obbligo di prestare servizio di protezione è disciplinato diversamente dall'obbligo di prestare servizio militare: nella legge federale è predisposto un quadro normativo di cui i Cantoni si avvalgono a seconda delle rispettive esigenze, facendo ricorso alle organizzazioni di protezione civile cantonali e comunali⁶¹. Fino al 2004 tutte le persone idonee al servizio dovevano prestare servizio nella protezione civile dopo il servizio militare. Da allora il servizio di protezione non è più prestato obbligatoriamente dopo il servizio militare, bensì in sua vece⁶². La situazione è diversa per chi è dichiarato non idoneo al servizio militare dopo il reclutamento: se ha prestato nell'esercito meno di 50 giorni di servizio e, sotto il profilo medico, è in grado di prestare servizio di protezione, è attribuito alla protezione civile.

2.1.5.1 *Servizio dei singoli nella protezione civile*

Il numero di giorni d'istruzione è attualmente nettamente inferiore rispetto all'esercito: l'istruzione di base dura da 10 a 19 giorni al massimo e può essere seguita da istruzioni e perfezionamenti per specialisti (5 giorni di servizio con l'aggiunta di al massimo 12 ulteriori giorni di servizio ripartiti sull'arco di quattro anni). Chi è incorporato nella protezione civile, non deve assolvere un numero fisso di giorni di servizio. A livello di legge sono tuttavia stati stabiliti dei limiti massimi: per compiti di specialisti possono

⁵⁹ Nell'ambito di impieghi ordinari o di impieghi straordinari, sotto forma di servizio d'appoggio o di servizio attivo; cfr. art. 7a e 14 LSC (RS 824.0).

⁶⁰ Come le persone che prestano servizio militare, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile non sono prosciolte dopo aver prestato l'ultimo giorno di servizio, bensì soltanto al momento in cui raggiungono l'età in cui sarebbero state prosciolte dall'esercito. Chi ha prestato servizio civile prima della SR oppure è stato ammesso con lo statuto di soldato o di sottufficiale è prosciolto al più presto a 30 anni; chi è stato ammesso con lo statuto di ufficiale proporzionalmente più tardi.

⁶¹ Basi: art. 61 Cost. (RS 101), legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC; RS 510.1), «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» e relativi piani di concretizzazione.

⁶² Le persone che prestano servizio di protezione sono state dichiarate non idonee al servizio militare e sono soggette al pagamento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Cfr. cap. 2.1.1.

essere prestati al massimo 19 giorni l'anno, per interventi di pubblica utilità (per es. in occasione di grandi manifestazioni sportive) al massimo 21 giorni l'anno. Non possono essere prestati più di 40 giorni di servizio l'anno, corso di ripetizione compreso (da 2 a 7 giorni).

Quanto sopra non concerne gli impieghi in occasione di catastrofi o di situazioni di emergenza – in tali casi il servizio è prestato a seconda delle necessità. Per principio la probabilità di essere chiamati in servizio a breve termine per simili impieghi è superiore per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione rispetto ai militari.

Il numero di giorni di servizio non è il medesimo per tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione; nel 2014 ha prestato servizio soltanto circa il 40% delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione (cfr. sotto, tab. 6), per una media di sei giorni. Alcune delle persone assoggettate sono incorporate nella riserva dopo l'istruzione di base o addirittura subito dopo il reclutamento; di conseguenza un certo numero non presta nemmeno un giorno di servizio di protezione. Le cifre variano a seconda della situazione degli effettivi nei diversi Cantoni. I Cantoni di campagna come il Cantone di Turgovia stentano a raggiungere l'effettivo regolamentare; per contro, a causa degli effettivi in esubero, un Cantone come Zurigo dispone di una notevole riserva di personale non impiegato e non istruito. Per tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione è previsto il proscioglimento all'età di 40 anni. Va però osservato che complessivamente circa 3000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione sono state prosciolte anticipatamente; poiché sinora tale dato non è stato sistematicamente registrato, è possibile che il numero effettivo di persone prosciolte anticipatamente sia superiore.

La «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è volta a far sì che in futuro le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione possano prestare fino a 245 giorni di servizio (analogamente al modello di base per i militari) e debbano rimanere incorporate per al massimo 12 anni. Il servizio di protezione non potrà più essere prestato unicamente nel Cantone di domicilio, bensì anche in altri Cantoni in caso di necessità. Le differenze a livello di effettivi insufficienti ed effettivi in esubero saranno pertanto riequilibrate tra i Cantoni.

2.1.5.2 Numero di giorni di servizio prestati annualmente nella protezione civile

Nel 2014 sono stati prestati complessivamente 391 233 giorni di servizio⁶³, di cui 305 222 per l'istruzione (220 195 in CR) e 86 011 per impieghi. Gli impieghi sono stati prestati in massima parte a favore della collettività (a livello cantonale/regionale o nazionale: 79%). Nel 2014 non vi sono state catastrofi o situazioni di emergenza di vasta portata, per cui soltanto il 21% dei giorni d'impiego è stato utilizzato in tale settore (compresi i lavori di ripristino successivi a catastrofi e situazioni di emergenza).

Con la concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» vi sarà probabilmente un aumento del numero complessivo di giorni di servizio, segnatamente a causa della maggiore durata dell'istruzione dei quadri e dei CR. Secondo stime di massima si registreranno circa 550 000 giorni di servizio, con un conseguente incremento di circa 24 mio. fr. delle prestazioni fondate sull'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno.

2.1.5.3 Effettivo della protezione civile

Nel 2014 erano soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione circa 134 000 persone, di cui circa 73 000 risultate necessarie alle organizzazioni di protezione civile e circa 61 000 incorporate nella riserva. Occorre tuttavia menzionare che nel 2014 hanno prestato giorni di servizio unicamente 56 790 persone

⁶³ Le cifre relative al 2015 non erano ancora note al termine della stesura del rapporto.

soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione (cfr. tab. 6). Nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è previsto un effettivo regolamentare di 70 000 a 80 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione. La riserva sarà abolita.

2.1.6 Sistema dell'obbligo di prestare servizio e strumenti della politica di sicurezza

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio prestano servizio in organizzazioni di milizia che fanno parte degli strumenti della politica di sicurezza. Tali strumenti comprendono, oltre alle organizzazioni di milizia, anche organizzazioni di professionisti e di volontari. Nel quadro di tale sistema complessivo sono adempiuti compiti di competenza della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (cfr. tab. 5).

Sistema dell'obbligo di prestare servizio	Strumenti della politica di sicurezza		
	Organizzazioni di milizia con persone assoggettate	Organizzazioni di professionisti	Organizzazioni di volontari
		Politica estera (Conf.)	
Esercito	Esercito (Conf.)		
	Sistema integrato di protezione della popolazione (Conf., Cant., Com.)		
		Polizia (Cant.)	
	Pompieri (Cant., Com.)		
		Sanità (Cant., in parte privata)	
		Servizi tecnici (Com.)	
Protezione civile	Protezione civile (Cant.)		
		Servizi informazioni (Conf.)	
		Polizia (Cant., Com.)	
		Politica economica (Conf.)	
		Amministrazione delle dogane (Conf.)	
Servizio civile	Servizio civile (Conf.)		

Tabella 5: Sistema dell'obbligo di prestare servizio e strumenti della politica di sicurezza.

L'elenco si basa sul progetto di Rapporto sulla politica di sicurezza 2016. I compiti sono ripartiti tra la Confederazione (Conf.), i Cantoni (Cant.) e i Comuni (Com.).

La protezione civile ha uno statuto particolare: l'obbligo di prestare servizio di protezione è stabilito a livello federale, ma la protezione civile è in larga misura uno strumento in mano ai Cantoni, che la strutturano e la dotano di mezzi secondo modalità distinte.

La polizia è menzionata sia quale strumento in materia di politica di sicurezza (in considerazione del suo ruolo centrale nella sicurezza interna), sia come parte del sistema integrato di protezione della popolazione (in considerazione dei suoi contributi alla gestione di catastrofi e situazioni di emergenza, compito principale della protezione della popolazione)⁶⁴.

⁶⁴ Per quanto concerne i pompieri, cfr. cap. 2.2; per la sanità pubblica cfr. cap. 3.4. e 5.1.4

2.1.7 Regolamentazioni finanziarie: tassa d'esenzione dall'obbligo militare⁶⁵

Chi non può adempiere l'obbligo militare di persona (nell'esercito o nel servizio civile), versa in via sostitutiva la tassa d'esenzione dall'obbligo militare⁶⁶. Ciò concerne sia le persone non idonee al servizio militare sia le persone idonee che, per esempio, differiscono per motivi personali un corso di ripetizione. Attualmente le prime versano la tassa tra i 20 e i 30 anni (dunque durante undici anni). Le seconde, per contro, sottostanno alla regolamentazione sino all'età di 34 anni; le tasse d'esenzione pagate sono loro rimborsate se adempiono completamente il loro obbligo di prestare servizio⁶⁷. Per i giorni di servizio che avrebbero dovuto prestare, ma per i quali non sono chiamate in servizio, le persone idonee al servizio militare non pagano la tassa d'esenzione dall'obbligo militare⁶⁸. La relativa base legale è costituita dalla legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO)⁶⁹, fondata sull'art. 59 cpv. 3 Cost.⁷⁰.

Poiché non idonee al servizio militare, pure le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione devono per principio pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Per ogni giorno di servizio prestato, la tassa d'esenzione dall'obbligo militare dovuta è ridotta del 4% in occasione di un conteggio annuale. Tale regolamentazione non si applica tuttavia sino alla fine dell'obbligo di prestare servizio di protezione, a 40 anni, bensì sino al termine dell'obbligo di prestare servizio militare, alla fine del trentesimo anno di età⁷¹.

Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'esercito, è previsto che l'obbligo di prestare servizio militare termini al più tardi a 36 anni. Nella concretizzazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è previsto il medesimo limite di età. Le regolamentazioni concernenti la tassa d'esenzione dall'obbligo militare dovranno essere adeguate di conseguenza.

Sono esentate dalla tassa le persone non idonee al servizio militare che percepiscono una rendita AI o presentano menomazioni dell'integrità superiori al 40%, ossia una «notevole menomazione», oppure sono state dichiarate non idonee «per un danno cagionato alla loro salute dal servizio militare o dal servizio civile»⁷².

Le persone assoggettate devono pagare il 3% del reddito imponibile (sulla base della tassazione dell'imposta federale diretta) oppure almeno 400 franchi⁷³. La tassa d'esenzione dall'obbligo militare è ridotta se l'interessato ha prestato giorni di servizio prima di essere stato dichiarato non idoneo al servizio militare: la riduzione è di un decimo per ogni 50 giorni di servizio militare o per ogni 75 giorni di servizio civile⁷⁴.

⁶⁵ Per una valutazione della misura in cui le attuali regolamentazioni soddisfano le esigenze della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare cfr. cap. 4.3.2.4.

⁶⁶ Cfr. art. 1 della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO; RS 661). Sono sottoposti alla tassa gli uomini assoggettati agli obblighi militari che nel corso di un anno di assoggettamento non sono incorporati per più di sei mesi in una formazione dell'esercito e non sono soggetti all'obbligo di prestare servizio di protezione nella protezione civile nonché le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che non prestano il loro servizio militare o il loro servizio civile (cfr. art. 2 cpv. 1 LTEO).

⁶⁷ Cfr. art. 3 cpv. 2 LTEO.

⁶⁸ Cfr. art. 2 cpv. 2 LTEO. Pur ritenendo in un primo momento problematica tale circostanza, in relazione con la questione dei giorni di servizio residui il gruppo di studio è successivamente giunto a maggioranza alla conclusione che la relativa regolamentazione è oggettivamente opportuna. Cfr. cap. 2.1.2.2.

⁶⁹ RS 661.

⁷⁰ RS 101. Il tenore dell'art. 59 Cost. è riportato alla pag. 23.

⁷¹ Cfr. cap. 1.4, mozione Müller 14.3590 «Diritto di riduzione della tassa d'esenzione dall'obbligo militare durante tutto il periodo di servizio per i militi della protezione civile».

⁷² Cfr. art. 4 cpv. 1 LTEO, nel quale sono disciplinate ulteriori eccezioni. Per l'esonero dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare è sufficiente un quarto di rendita AI.

⁷³ Cfr. art. 13 LTEO in combinato disposto con l'art. 11 LTEO.

⁷⁴ Cfr. art. 15 LTEO.

La tassa d'esenzione dall'obbligo militare è riscossa dai Cantoni su incarico della Confederazione⁷⁵. A copertura dei conseguenti oneri amministrativi, i Cantoni percepiscono un'indennità pari al 20% delle tasse pagate.

Nel 2015, 256 000 persone soggette alla tassa d'esenzione dall'obbligo militare hanno pagato 173 milioni di franchi, di cui 18 milioni di franchi successivamente rimborsati (ca. 214 000 erano non idonee al servizio militare, 42 000 avevano differito un servizio).

2.1.8 Regolamentazioni finanziarie: indennità di perdita di guadagno

Per ogni giorno di servizio prestato nell'esercito o nel servizio civile oppure nella protezione civile, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio ricevono un'indennità secondo l'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (IPG). Le relative basi legali sono costituite dagli articoli 59 capoverso 4 e 61 capoverso 4 Cost.⁷⁶ nonché dalla legge federale sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio e in caso di maternità (legge sulle indennità di perdita di guadagno, LIPG)⁷⁷. L'entità delle relative prestazioni non è basata sulla funzione esercitata in servizio, bensì sul reddito nella vita civile. L'obiettivo è tutelare socialmente le persone che prestano servizio coprendo per principio almeno l'80% del loro reddito⁷⁸. Il reddito indennizzato non può tuttavia essere indefinitamente elevato: le persone che prestano servizio ricevono al massimo 196 franchi al giorno (a cui si aggiungono gli eventuali assegni per i figli, assegni di custodia e assegni per l'azienda). Per contro, l'aliquota minima di 62 franchi al giorno è garantita per tutti, anche per le persone senza lavoro. Poiché durante la SR possono ridurre i loro costi fissi, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio ricevono soltanto l'aliquota minima in tale periodo. Per ragioni di parità di trattamento, ciò vale anche per i primi 145 giorni di servizio nel servizio civile e per l'istruzione di base nella protezione civile. Anche i partecipanti a corsi per i quadri di «Gioventù e Sport» e a corsi per capi di giovani tiratori ricevono un'indennità secondo l'IPG.

L'indennità di perdita di guadagno è un'assicurazione sociale i cui averi sono gestiti in un fondo esterno al budget della Confederazione. In quanto assicurazione popolare è estesa a tutta la popolazione: i contributi devono essere versati dai lavoratori e dai datori di lavoro, dagli indipendenti e anche dalle persone che non esercitano un'attività lucrativa, siano o non siano essi cittadini svizzeri.

Versano contributi anche le persone che non avranno mai l'occasione di ricevere un'indennità per congedo di maternità o un'indennità per perdita di guadagno per il servizio prestato nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile. Analogamente all'AVS, l'indennità di perdita di guadagno è finanziata secondo il principio di ripartizione: tutti pagano per alcuni. I contributi IPG sono per metà a carico del datore di lavoro e per metà a carico del lavoratore e sono conteggiati unitamente ai contributi AVS e AI.

⁷⁵ Cfr. art. 22 LTEO.

⁷⁶ RS 101. Il tenore degli art. 59 e 61 Cost. è riportato a pag. 23.

⁷⁷ RS 834.1

⁷⁸ Secondo i dati dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) mancano indicazioni sul numero di datori di lavoro che versano l'intero stipendio assumendosi il 20%. La maggioranza dei versamenti consiste in prestazioni basate su aliquote giornaliere inferiori all'importo massimo.

	Importo	N. di beneficiari	in % ¹⁾
Esercito	573,622 milioni di franchi	127 920	72%
Servizio civile	141,867 milioni di franchi	18 060	52%
Protezione civile	48,837 milioni di franchi	56 790	40%
Reclutamento	3,137 milioni di franchi	24 740	¹⁾ rispetto all'effettivo complessivo dell'organizzazione, cfr. tab. 10
Istruzione per i quadri di G+S	10,791 milioni di franchi	23 090	
Corsi per capi di giovani tiratori	73 000 franchi	200	
Maternità	748,771 milioni di franchi	77 630	
Totale	1,527098 miliardi di franchi	328 430	

Tabella 6: Indennità di perdita di guadagno: beneficiari e entità delle prestazioni nel 2014.

Il più grande gruppo di beneficiari è costituito dai militari, il maggior onere finanziario è rappresentato dalle prestazioni per i congedi di maternità. Le cifre dell'anno 2015 non erano ancora disponibili al termine della redazione del presente rapporto.

Nel 2014 hanno fatto valere il diritto all'indennità di perdita di guadagno 24 740 persone reclutate, il numero complessivo di persone che si sono presentate al reclutamento ammontava tuttavia a 38 898. Analizzando tali dati il gruppo di studio ha constatato che annualmente oltre 10 000 reclutati non fanno valere il loro diritto all'indennità di perdita di guadagno nonostante siano stati informati al riguardo in occasione del reclutamento. Soltanto una piccola parte di essi fa valere il diritto successivamente (il diritto all'indennità di perdita di guadagno si estingue dopo cinque anni).

Con l'introduzione dell'assicurazione per la maternità (congedo di maternità pagato per le madri che esercitano un'attività lucrativa in virtù dell'art. 116 Cost.⁷⁹) è stato deciso che anche per l'assicurazione maternità sarebbero stati utilizzati averi del fondo IPG, ciò che è stato concretizzato nel 2005. Nel contempo sono state aumentate le aliquote di prestazione per le persone che prestano servizio, con una conseguente continua diminuzione del capitale del fondo IPG che ha indotto il Consiglio federale ad aumentare i contributi per gli anni 2011–2015 allo 0,5 per cento del reddito da attività lucrativa. La situazione del fondo IPG è successivamente migliorata consentendo al Consiglio federale di abbassare i contributi per gli anni 2016–2020 allo 0,45 per cento. Quest'ultima decisione ha tuttavia comportato per il fondo IPG minori entrate annue per un importo di 190 milioni di franchi. Da più parti è stato chiesto che gli averi IPG siano utilizzati per ulteriori esigenze di politica sociale: per un congedo di paternità, un congedo parentale⁸⁰ e un congedo di adozione⁸¹ nonché per sostenere le persone che assistono e curano i propri

⁷⁹ RS 101.

⁸⁰ Al riguardo sono pendenti alcuni interventi parlamentari, per es. la mozione 14.3068 del Gruppo verde liberale «Sostituire l'indennità di maternità con un congedo parentale».

⁸¹ Nel 2015 il Parlamento ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 13.478 Romano «Prevedere indennità in caso di adozione di un bambino».

familiari⁸². Anche se per il momento nessuna di tali questioni è matura per una decisione, è possibile sin d'ora affermare che tutto ciò potrà essere difficilmente realizzato senza un aumento dei contributi IPG.

Per il sistema dell'obbligo di prestare servizio quanto esposto sopra significa che con l'attuale modello di finanziamento il fondo IPG non dispone del margine di manovra necessario per risarcire un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio o di giorni di servizio. Anche a tal fine si imporrebbe un aumento dei contributi IPG.

⁸² Nella sua risposta all'interpellanza 15.3776 Piller Carrard «Sostegno ai genitori di bambini gravemente malati», il Consiglio federale ha annunciato che deciderà nell'estate 2016 se presentare al Parlamento una proposta in materia di congedo pagato per l'assistenza ai propri familiari.

2.2 Ulteriori obblighi a livello cantonale, segnatamente l'obbligo di prestare servizio nei pompieri

L'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio è basato sul diritto federale anche se la protezione civile, in quanto parte del sistema, è organizzata a livello cantonale e benché la tassa d'esenzione dall'obbligo militare sia prelevata dai Cantoni su incarico della Confederazione. Oltre agli obblighi previsti a livello federale, in diversi Cantoni sussistono obblighi basati sulla rispettiva Costituzione cantonale. Ad esempio, alcuni Cantoni obbligano i cittadini e le cittadine ad accettare l'elezione a una carica politica («obbligo di accettare una carica»). Inoltre in alcuni Cantoni sussistono regolamentazioni a livello di Costituzione e di legge in cui è previsto che le autorità possano esigere prestazioni straordinarie in caso di catastrofi e situazioni di emergenza⁸³. Tali regolamentazioni concernono talvolta l'intera popolazione («obblighi di ciascuno»), talvolta soltanto specialisti (per es. il personale della sanità pubblica). Nella vita quotidiana è determinante per la popolazione soltanto l'obbligo di prestare servizio nei pompieri, che figura tra gli «obblighi di ciascuno». In situazioni normali, i rimanenti obblighi non hanno praticamente conseguenze o possono essere ignorati nel contesto dell'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

Negli ultimi 15 anni l'effettivo complessivo dei pompieri è diminuito di circa un terzo. Nel 1999 ammontava a circa 160 000 uomini e donne, nel 2014 ancora a circa 90 000. Di questi, circa 89 500 fanno attualmente parte di un corpo di pompieri di milizia; i 14 corpi di pompieri professionisti comprendono circa 1300 pompieri professionisti. Nel concetto «Pompieri 2015» del 2009 non è stato fissato un effettivo da conseguire. L'effettivo necessario deve essere determinato *in loco*.

Oltre ai corpi di pompieri di milizia e ai corpi di pompieri professionisti, vi sono anche delle forme ibride: tutti i corpi di pompieri professionisti dei centri urbani dispongono in via complementare di una riserva di pompieri di milizia volontari per poter far fronte a eventi di grandi dimensioni o a un numero eccessivo di eventi quotidiani contemporanei; i corpi di pompieri di milizia dei grandi Comuni dispongono sempre più spesso di alcuni pompieri a tempo pieno (per es. comandanti, capi dell'istruzione o sorveglianti del materiale).

Nel 2014 sono stati eseguiti in tutta la Svizzera complessivamente 63 686 interventi d'allarme, durati di norma alcune ore, in parte alcuni giorni.

Servizio nei pompieri basato sull'obbligo di prestare servizio nei pompieri a livello cantonale	Servizio nei pompieri senza obbligo di prestare servizio nei pompieri a livello cantonale
BE, LU, SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BS/BL, SH, AR/AI, SG, GR, AG, TG, JU	ZH, UR, TI, VD, VS, NE, GE
Pari al 57% della popolazione svizzera	Pari al 43% della popolazione svizzera

Tabella 7: Obbligo di prestare servizio nei pompieri a livello cantonale.

L'obbligo di prestare servizio nei pompieri non vige in tutti i Cantoni⁸⁴: il 43% della popolazione vive in aree in cui tale obbligo non sussiste (più). I Cantoni Uri, Ticino, Vallese, Neuchâtel e Ginevra non hanno mai disposto di un obbligo di prestare servizio nei pompieri a livello cantonale; Zurigo lo ha abolito nel

⁸³ Per una visione d'insieme, cfr. allegato 4, sezione «Perizie, studi, rapporti, altre pubblicazioni», «Bürgerpflichten. Rechtslage in den Kantonen. Gutachten über die Bürgerpflichten in den Kantonen».

⁸⁴ Per tutte le cifre indicate in questo sottocapitolo, cfr. allegato 4, sezione «Perizie, studi, rapporti, altre pubblicazioni», «Statistica dei pompieri della Coordinazione Svizzera dei Pompieri CSP».

1991, Vaud nel 2012. In tali Cantoni i relativi compiti sono assunti da pompieri professionisti e da volontari. Con o senza obbligo di prestare servizio nei pompieri, nella prassi tutti i Cantoni prevedono un servizio volontario nei pompieri. Infine va osservato che sia i corpi di pompieri volontari sia i corpi pompieri basati su un obbligo di prestare servizio cantonale sono organizzazioni di milizia.

		Corpi di pompieri di milizia volontari	
		Basati sull'obbligo di prestare servizio nei pompieri a livello cantonale	Senza obbligo di prestare servizio nei pompieri a livello cantonale
Corpi di pompieri professionisti	Non esistenti	<i>Unicamente corpi di pompieri di milizia volontari; con obbligo di prestare servizio per il finanziamento</i> Cantoni, SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BL, SH, AR/AI, GR, AG, TG, JU Pari al 31% della popolazione svizzera	<i>Unicamente corpi di pompieri di milizia volontari</i> Cantoni UR, VS Pari al 4% della popolazione svizzera
	Esistenti	<i>Corpi di pompieri di milizia volontari e corpi di pompieri professionisti; con obbligo di prestare servizio per il finanziamento</i> Cantoni BE, LU, BS, SG Pari al 26% della popolazione svizzera	<i>Corpi di pompieri di milizia volontari e corpi di pompieri professionisti</i> Cantoni ZH, TI, VD, NE, GE Pari al 39% della popolazione svizzera
		Totale: Cantoni BE, LU, SZ, OW/NW, GL, ZG, FR, SO, BS/BL, SH, AR/AI, SG, GR, AG, TG, JU Pari al 57% della popolazione svizzera (cfr. tab. 7)	Totale: Cantoni ZH, UR, TI, VD, VS, NE, GE Pari al 43% della popolazione svizzera (cfr. tab. 7)

Tabella 8: Le quattro forme organizzative dei pompieri nei Cantoni.

Tutti i Cantoni dispongono di corpi di pompieri di milizia volontari. Alcuni Cantoni ricorrono in via complementare a pompieri professionisti, in taluni vige un obbligo di prestare servizio nei pompieri. Nella tabella soprastante sono illustrate le conseguenti quattro diverse forme organizzative.

L'obbligo di prestare servizio nei pompieri è disciplinato in vari modi a seconda del Cantone. Di regola è previsto per uomini e donne dal 18°/20° anno d'età sino a 48–52 anni. Chi non entra nei pompieri deve pagare una tassa d'esenzione. Le legislazioni cantonali disciplinano inoltre l'organizzazione, l'istruzione e l'equipaggiamento dei pompieri. L'istruzione di base dura di regola cinque giorni, il perfezionamento ha di solito luogo al di fuori del tempo ordinario di lavoro, la sera o di sabato.

I costi – compreso il soldo dei pompieri – sono primariamente a carico dei Comuni o delle associazioni di Comuni. Il soldo dei pompieri è parzialmente esente da imposta⁸⁵. I Cantoni sostengono in parte le spese

⁸⁵ Il soldo per i compiti fondamentali dei pompieri è esente da imposta. L'importo massimo esente da imposta è stabilito dai Cantoni; per l'imposta federale ammonta a 5000 franchi. Cfr. la legge federale sull'esenzione fiscale del soldo dei pompieri del 17 giugno 2011.

per i pompieri, o mediante le assicurazioni immobiliari di diritto pubblico o per mezzo di contributi da un fondo di protezione antincendio, finanziato con assicurazioni private nei Cantoni privi di assicurazioni immobiliari di diritto pubblico.

I pompieri sono confrontati con diversi problemi: il principio del luogo di domicilio comporta in determinate regioni effettivi insufficienti; il reclutamento è talvolta difficile; nella fascia d'età dai 18 ai 25 anni si registra in alcuni corpi pompieri un numero di nuove incorporazioni e partenze (dovuti anche a cambiamenti di domicilio) talmente elevato da rendere difficile il mantenimento del know-how e, infine, il raggruppamento di corpi pompieri può far sì che in seguito il risultante corpo di pompieri debba effettuare un numero di impieghi nettamente maggiore, ciò che non è indefinitamente possibile se l'attività è esercitata a titolo accessorio. I corpi pompieri sono spesso ridimensionati o raggruppati per ragioni di efficienza. Il gruppo di studio non ha tuttavia rilevato gravi problemi estesi, nella medesima forma, a tutto il territorio nazionale e tali da rendere necessarie misure immediate.

2.3 Inclusione delle donne

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio non ha imposto alle donne alcun obbligo di prestare servizio personale. Tuttavia, le donne svizzere possono prestare servizio militare su base volontaria. Se una donna si annuncia e viene ammessa al servizio militare, assume gli stessi diritti e obblighi dei militari uomini. Anche in caso di gravidanza o per assistere i figli non viene automaticamente congedata dall'esercito, ma può differire il proprio servizio. Le donne non pagano la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, non essendo soggette all'obbligo di prestare servizio militare.

Nel 2015, 1083 donne erano incorporate nell'esercito (0,6 % dell'effettivo dell'esercito), metà delle quali come quadri. Dal 2004 alle donne sono aperte tutte le funzioni nell'esercito. Da allora prestano servizio militare della stessa durata degli uomini assoggettati del medesimo grado e della medesima funzione.

Di principio, le donne non hanno accesso al servizio civile.⁸⁶ Il servizio nella protezione civile è per contro aperto alle donne addirittura indipendentemente dalla loro nazionalità. Nel 2012 appena 418 donne hanno però utilizzato questa possibilità.

Anche le donne (svizzere e straniere) devono versare contributi alla cassa delle indennità per perdita di guadagno. Se prestano servizio su base volontaria nell'esercito o nella protezione civile, ricevono l'indennità di perdita di guadagno.

Laddove vige un obbligo cantonale di prestare servizio nei pompieri, esso include anche le donne. In parte, per le coppie vale il principio secondo cui un solo partner è soggetto all'obbligo di prestare servizio o la tassa d'esenzione decade per il partner.

⁸⁶ Nella prassi alcune donne si sono fatte reclutare volontariamente per l'esercito per poi affermare che non potevano prestare servizio militare per motivi di coscienza. Di conseguenza, sono state ammesse al servizio civile. Dal 1996, ciò si è verificato in 27 casi. Questo non è conforme all'art. 59 cpv. 1 Cost., che prevede il servizio civile soltanto per gli uomini; tuttavia, il diritto che, per motivi di coscienza, le donne che prestano servizio militare possano presentare una domanda di ammissione al servizio civile, è già stato menzionato nel messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 1994 a sostegno della legge federale sul servizio civile sostitutivo (pubblicato nel Foglio federale 1994, volume III, pag. 1445-1592, in part. pag. 1469)

2.4 Tavola sinottica: effettivi, obbligo e volontarietà nel sistema dell'obbligo di prestare servizio

Servizio	Uomini svizzeri	Donne svizze- re	Donne stra- niere	Uomini stranieri
• nell'esercito	obbligatorio	volontario	-	-
• nel servizio civile	su domanda, per motivi di coscienza (soltanto per persone abili al servizio militare; servizio sostitutivo equivalente al servizio militare) ⁸⁷	- ⁸⁸	-	-
• nella protezio- ne civile	obbligatorio (soltanto per le persone inabili al servizio militare) ⁸⁹	volontario	volontario	volontario
Tassa d'esenzione dall'obbligo militare				
• obbligo di pagare	<i>Uomini inabili al servizio militare e persone che differiscono il servizio nell'esercito e nel servizio civile</i>	-	-	-
• diritto al rimborso	<i>Persone che differiscono il servizio nell'esercito e nel servizio civile quando l'obbligo di prestare servizio è stato adempiuto per intero</i>	-	-	-
• diritto alla riduzione	<i>Chi ha prestato giorni di servizio nell'esercito o nel servizio civile oppure presta giorni di servizio nella protezione civile tra i 20 e i 30 anni</i>	-	-	-
Indennità di perdita di guadagno				
• pagamento di contributi IPG	X	X	X	X
• riscossione di prestazioni	X	se prestano servizio su base volontaria nella protezione civile o hanno diritto al congedo maternità pagato oppure assolvono corsi per quadri G+S		se prestano servizio su base volontaria nella protezione civile oppure assolvono corsi per quadri G+S

Tabella 9: Obbligo e volontarietà nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile, nonché obbligo di pagare la tassa (tassa d'esenzione dall'obbligo militare) e diritto al percepimento dell'indennità di perdita di guadagno.

⁸⁷ Dal 2009 l'ammissione non si basa più su un esame dei motivi di coscienza, bensì sulla prova dell'atto, che viene fornita da quasi tutte le persone ammesse. Cfr. cap. 2.1.4.

⁸⁸ Nella prassi, in pochi casi sono state ammesse donne al servizio civile. Cfr. cap. 2.3.

⁸⁹ Viene prestata anche su base volontaria: chi diventa inabile al servizio militare, ma è ancora abile al servizio di protezione, viene esentato dall'obbligo di prestare servizio di protezione se ha prestato oltre 50 giorni di servizio nell'esercito. Può tuttavia prestare servizio su base volontaria nella protezione civile e ridurre così la tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

	Effettivo totale		di cui		
	2014/15	dopo l'attuazione delle riforme in corso	donne svizzere	donne straniere	uomini stranieri
Esercito ⁹⁰	Effettivo massimo 2016: 200 000 (120 000 esercito attivo, 80 000 nella riserva)	Effettivo regolamentare perseguito 100 000			
	Effettivo regolamentare al 1° marzo 2015: 182 338				
	Effettivo reale al 1° marzo 2015: 170 369	Effettivo reale: massimo 140 000 ⁹¹	al 1° marzo 2015: 1083	-	-
	(al quale si aggiungono ogni anno circa 20 000 nuove reclute)	(al quale si aggiungono ogni anno circa 20 000 nuove reclute)			
Servizio civile	2014: 34 487	a medio termine circa 40 000 – 50 000	-	-	-
Protezione civile	2014: circa 134 000 (73 000 attivi; 61 000 nella riserva)	Effettivo reale perseguito: 76 000	Non sono disponibili cifre concernenti la ripartizione esatta Nel 2012, 418 donne svizzere e donne straniere, nonché 2410 uomini svizzeri e uomini stranieri hanno prestato servizio su base volontaria nella protezione civile		
Totale	circa 338 000	circa 260 000	Non sono disponibili cifre concernenti la ripartizione esatta; nel 2014 circa 3900		

Tabella 10: Effettivi nel sistema dell'obbligo di prestare servizio.

Non tutti i 338 000 uomini dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio devono prestare ancora giorni di servizio nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile. Negli ultimi anni l'effettivo reale dell'esercito è diminuito per ragioni demografiche; l'effettivo regolamentare non viene più raggiunto. L'effettivo del servizio civile è aumentato (cfr. cap. 2.1.4), quello della protezione civile diminuito. Con le riforme in corso nell'esercito e nella protezione civile, l'effettivo totale del sistema dell'obbligo di prestare servizio diminuirà di quasi un quarto. Riguardo agli effettivi dei pompieri, cfr. capitolo 2.2.

⁹⁰ Riguardo ai concetti di effettivo regolamentare ed effettivo reale cfr. cap. 2.1.3.

⁹¹ Forse saranno circa 11 000 militari in più: in merito all'USEs, il Consiglio degli Stati ha proposto di lasciare nella riserva inattiva per quattro anni i militari in ferma continuata che hanno assolto i propri giorni di servizio; questi militari non vengono tuttavia calcolati nell'effettivo reale. Cfr. cap. 2.1.3.3.

3 Contesto

3.1 Minacce e pericoli, tendenze⁹²

Se le minacce e i pericoli mutano, ciò ha conseguenze per i compiti degli strumenti della politica di sicurezza, che si basano sulle persone soggette all'obbligo di prestare servizio (cfr. tab. 5). Ciò può comportare che ci sarà bisogno di un'altra quantità di persone soggette all'obbligo di prestare servizio o dotate di qualifiche diverse. Poiché ne va dell'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio, anche le minacce e i pericoli vanno considerati sul lungo periodo. Una *minaccia* presuppone sempre una volontà di danneggiare la Svizzera o i suoi interessi. Diverso è il caso dei *pericoli*: risultano dal contesto e possono avere cause tecniche (p. es. interruzione di corrente), sociali (p. es. pandemia) o naturali (p. es. terremoto); catastrofi o situazioni d'emergenza ne sono la conseguenza.

Geograficamente la Svizzera è un piccolo Stato (133° quanto a superficie e 96° quanto a popolazione su 193 Stati, ma a livello economico è una media potenza interconnessa a livello mondiale (21° posto quanto a prodotto interno lordo). In un mondo globalizzato nel quale le distanze creano meno sicurezza che in passato, un numero maggiore di eventi nel mondo ha ripercussioni sul nostro Paese.

Dal Rapporto sulla politica di sicurezza 2010 sono sopravvenuti alcuni eventi radicali: la Primavera araba, la catastrofe nucleare a Fukushima, l'annessione della penisola di Crimea da parte della Russia, i combattimenti nell'Ucraina orientale, l'ascesa dell'organizzazione terroristica «Stato islamico», i movimenti migratori aventi quali meta l'Europa e i cyberattacchi, per citare soltanto i principali. Nondimeno, non è tutto diverso rispetto a cinque anni fa. La Svizzera continua a essere confrontata con una *vasta gamma di minacce e pericoli*; ciò non muterà a lungo termine, anche se singoli eventi sono difficilmente prevedibili.

3.1.1 Minacce

In Nordafrica e nel Vicino e Medio Oriente si mescolano sovvertimenti, instabilità e crisi che favoriscono il terrorismo, la criminalità organizzata, la tratta di esseri umani, il traffico di droga e di armi, nonché la corruzione. Ciò è sia la causa, sia la conseguenza di Stati fragili e conflitti. Questo ha ripercussioni sulla Svizzera sotto il profilo della politica di sicurezza, anche nel senso di danni collaterali. D'altra parte, continua a essere poco probabile la minaccia che la Svizzera sia toccata da un conflitto generalizzato in Europa. Le ulteriori minacce rilevanti si possono esprimere con le parole chiave «acquisizione illegale e manipolazione di informazioni» (anche nel cyberspazio, anche contro la Svizzera quale piazza finanziaria, scientifica e di fornitura di prestazioni di servizi), «terrorismo», «estremismo violento» e «criminalità». A tal proposito, in primo piano c'è il terrorismo di matrice jihadista, per il quale la Svizzera, appartenente all'Occidente, è considerata un nemico.

Nel complesso, la Svizzera è interconnessa in svariati modi con il suo contesto, che diventa più confuso: il mondo continua a globalizzarsi, si urbanizza, benessere e tecnologia creano un nuovo ceto medio nei Paesi emergenti, la supremazia dell'Occidente viene sempre più sfidata da potenze quali Cina, India, Brasile o Turchia. Lo sviluppo tecnologico è caratterizzato da miniaturizzazione, automazione, interconnessione e maggiore utilizzazione dello spazio extra-atmosferico. Le conseguenze di tutte queste tendenze non sono soltanto positive, ma neanche soltanto negative. L'Europa dimostra in tal senso di essere meno robusta economicamente, finanziariamente, socialmente e politicamente di quanto si fosse supposto finora.

⁹² Base: progetto di rapporto sulla politica di sicurezza. Sullo stato dei relativi lavori cfr. cap. 1.5.

3.1.2 Pericoli

La penuria di energia elettrica su vasta scala per diverse settimane e le pandemie vengono giudicate i due maggiori rischi nell'ambito dei pericoli causati da catastrofi e situazioni d'emergenza.⁹³ Sono poi da prevedere ondate di caldo (o canicole), terremoti (di cui tenere conto in particolare a causa dell'enorme potenziale di danni), interruzioni di corrente a livello regionale, tempeste, interruzioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ondate di profughi, cadute di oggetti volanti ed epizoozie.

Oltre a questi eventi di ampia portata, si osservano eventi ricorrenti annualmente; impegnano regolarmente le organizzazioni d'impiego e potrebbero essere mitigati con misure preventive (cfr. cap. 5.1.5). A causa dei cambiamenti climatici c'è da attendersi che si verificheranno con maggiore intensità eventi estremi quali tempeste e forti precipitazioni di pioggia o neve. Ne conseguono inondazioni, colate di fango o valanghe, laghi glaciali che tracimano o pendii che diventano instabili. Ma sono da prevedere anche lunghi periodi di siccità. È inoltre possibile constatare uno sviluppo problematico nelle regioni di montagna: il permafrost si scioglie. Nella Svizzera densamente popolata, le conseguenze di questi eventi e sviluppi toccano un numero sempre maggiore di persone e causano danni alle infrastrutture sempre più fitte.⁹⁴

⁹³ *Katastrophen und Notlagen Schweiz*, 2015 (disponibile unicamente in tedesco).

⁹⁴ Tuttavia, la banca dati sui danni dovuti al maltempo dell'Istituto federale di ricerca per la foresta, la neve e il paesaggio FNP (per il periodo 1972-2014) e la statistica dei danni causati dagli elementi naturali dell'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio (per il periodo 1995-2014) non indicano importi dei danni crescenti, bensì fortemente oscillanti; questo perché gli eventi di ampia portata si verificano in maniera irregolare.

3.2 Prospettive demografiche

3.2.1 Evoluzione generale della popolazione, distribuzione delle età

La popolazione residente in Svizzera cresce: nel 1990 ammontava a circa 6,75 milioni di persone, fino al 2014 è salita a 8,24 milioni e nel suo scenario di riferimento l'Ufficio federale di statistica presuppone che nel 2035 essa conterà circa 9,86 milioni di persone. Più si guarda al futuro lontano, più divergono tuttavia gli scenari. In altre parole, nel 2035 potrebbero anche essere mezzo milione in più o in meno. A partire da metà degli anni 2020 la generazione 60plus rappresenterà il maggiore gruppo di popolazione. C'è da aspettarsi questa situazione non soltanto in Svizzera, bensì in molti Paesi europei. Ciò pone soprattutto la sanità pubblica di fronte a sfide: un numero crescente di persone molto anziane necessita di assistenza e cura, ma il numero delle persone in età lavorativa non tiene il passo. Va perciò aumentato il tasso d'occupazione: più donne, anziani, giovani e disabili vanno integrati nel mercato del lavoro (parola chiave: «iniziativa sul personale qualificato»).

L'Ufficio federale di statistica parte dal presupposto che le nascite rimangano stabili mentre i decessi aumenteranno rapidamente tra il 2020 e il 2035. Difficilmente prevedibile è l'immigrazione, poiché reagisce più a breve termine agli sviluppi politici ed economici internazionali e nazionali.

3.2.2 Potenziale per il sistema dell'obbligo di prestare servizio

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio concerne al momento fondamentalmente giovani uomini svizzeri tra i 19 e i 30 anni. Se vanno discussi cambiamenti del sistema, occorre perciò chiarire se per questo gruppo d'età sono prevedibili cambiamenti demografici duraturi (rispetto ai dati figuranti sopra nella fig. 3).

	1985	2000	2014	2035
	(classe d'età 1966)	(classe d'età 1981)	(classe d'età 1995)	(classe d'età 2016)
Uomini svizzeri diciannovenni	44 859	34 189	36 973	36-38 000
Donne svizzere diciannovenni	42 695	32 355	35 691	35-37 000

Tabella 11: Potenziale demografico per il sistema dell'obbligo di prestare servizio, 1985-2035.

Più sopra è stato mostrato in modo dettagliato lo stato attuale sulla base dell'esempio della classe d'età 1986 (cfr. fig. 3; è stato anche illustrato perché il gruppo di studio considera questa classe d'età rappresentativa per l'attuale situazione). Qui si evidenzia che nel tempo è variato il numero dei diciannovenni soggetti all'obbligo di leva; a lungo termine dovrebbe però rimanere piuttosto stabile. Questi dati sono la base per calcolare quante persone soggette all'obbligo di prestare servizio si prevedono a lungo termine in un modello (cfr. tabella sinottica nella fig. 21, nonché cap. 6.1.2.3, 6.2.2.2, 6.3.2.3 e 6.4.2.2). (Dati: Ufficio federale di statistica.)

Negli ultimi vent'anni, il numero totale degli uomini svizzeri tra i 19 e i 30 anni è sceso da 483 000 nel 1993 a 401 000 nel 2002, per poi stabilizzarsi a 453 000 fino al 2014. Per il futuro l'Ufficio federale di statistica non prevede cambiamenti repentini. Nel 2035 il numero totale degli uomini svizzeri tra i 19 e i

30 anni potrebbe essere di 435 000. Fino al 2035 si può prevedere un numero stabile annuo di 33 000 – 37 000 uomini svizzeri soggetti all'obbligo di leva. I dati relativi alle donne svizzere della medesima classe d'età sono pressappoco identici.

3.2.3 Popolazione residente straniera

Più aumenta il numero delle persone senza passaporto svizzero che abitano in Svizzera, più si pone la domanda quali diritti e obblighi debbano condividere con la popolazione svizzera. Il problema può essere risolto attraverso naturalizzazioni o disciplinamenti speciali (p. es. obbligo di prestare servizio nel sistema dell'obbligo di prestare servizio o diritto di voto e di elezione per donne e uomini stranieri).

Nel 2014, il gruppo d'età dei 19-30enni rilevante per il sistema dell'obbligo di prestare servizio contava in Svizzera 183 000 uomini e 172 000 donne di nazionalità straniera.

Difficilmente si possono fare previsioni per quanto riguarda le *naturalizzazioni*, che risultano importanti per il sistema dell'obbligo di prestare servizio soltanto in caso di cambiamenti di tendenza duraturi; negli ultimi anni per l'intero gruppo d'età da 0 a 30 anni sono oscillate tra alcune migliaia e una decina di migliaia l'anno (11 877 naturalizzazioni nel 2006; 6640 nel 2014). Le naturalizzazioni possono quindi comportare oscillazioni degli effettivi nelle scuole reclute o nelle istruzioni di base nella protezione civile, ma non influenzeranno durevolmente gli effettivi totali delle organizzazioni del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

	1985	2000	2014	2035
Donne straniere e uomini stranieri	960 700	1 424 400	1 998 500	2 976 400
in % della popolazione residente permanente	15 %	20 %	24 %	30 %

Tabella 12: Percentuale delle donne straniere e degli uomini stranieri rispetto alla popolazione residente permanente in Svizzera, 1985-2035.

Nel corso del XX secolo il numero delle donne straniere e degli uomini stranieri domiciliati presenta delle oscillazioni. Negli ultimi decenni è aumentato toccando un livello mai raggiunto in precedenza. Ciò è dovuto all'immigrazione, a una politica restrittiva in materia di naturalizzazioni, nonché al fatto che nella popolazione straniera si conta un numero di nascite elevate, ma un numero comparativamente basso di decessi. (Dati: Ufficio federale di statistica.)

Tra il 2000 e il 2010 in Svizzera si è registrata una *inversione di tendenza* per quanto riguarda i Paesi d'origine della popolazione residente straniera: è nettamente cresciuta la percentuale delle persone originarie dell'area germanofona e della parte settentrionale dell'Unione europea. Con questo spostamento sono cambiati i profili formativi e professionali: mentre per molto tempo gli immigrati sono stati soprattutto semplice manodopera con un livello di formazione medio-basso, almeno la metà delle persone provenienti dai nuovi Paesi d'origine sono altamente qualificate.⁹⁵

⁹⁵ Cfr. il Rapporto del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, 2012, e i rapporti dell'Osservatorio della SECO sulle ripercussioni della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero degli anni 2005-2015.

3.3 Evoluzioni sociali

Se le strutture sociali ed economiche si trasformano, per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio possono cambiare le condizioni generali per le modalità con cui conciliare servizio, professione, formazione, perfezionamento e famiglia. Può anche mutare la disponibilità a prestare servizio. Considerati i cambiamenti degli ultimi anni e del futuro non troppo lontano, il gruppo di studio ha perciò discusso di come la prossima generazione di giovani persone soggette all'obbligo di prestare servizio si differenzierà da quelle che l'hanno preceduta (cap. 3.3.1). Poiché nei modelli è in parte previsto anche un obbligo di prestare servizio per le donne (cfr. cap. 6), in questo capitolo vengono addotti risultati statistici sulla loro situazione (cap. 3.3.2). Le considerazioni di diritto in merito si trovano nel capitolo 4.2.2, la posizione del gruppo di studio nel capitolo 7.1. Infine, occorre interrogarsi sulle prospettive del lavoro volontario (cap. 3.3.3) e sul consenso per modelli di difesa alternativi (cap. 3.3.4). Il gruppo di studio ha per contro rinunciato a formulare scenari per cambiamenti sociali a lungo termine.

3.3.1 La nuova generazione di persone soggette all'obbligo di prestare servizio

Da trent'anni sono disponibili numerosi risultati scientifici puntuali sui giovani, ma manca un vero e proprio rilevamento a lungo termine.⁹⁶ Riguardo a molti aspetti sono pertanto possibili soltanto delle stime. Nel 2014 un'indagine rappresentativa ha mostrato che per i diciassettenni il lavoro volontario e l'impegno politico hanno un valore esiguo.⁹⁷ In primo piano vi sono gli aspetti della vita quotidiana: relazione di coppia, formazione e attività lucrativa. Lo conferma un'evoluzione degli ultimi decenni, che già avevano mostrato altri studi effettuati in Svizzera e nei Paesi limitrofi: la fuga da ambiti idealistico-astratti verso una maggiore autoreferenzialità. Ciò non significa che la giovane generazione non sarebbe più disposta a fornire prestazioni. La prima analisi sul lungo periodo (del 2006) ha infatti mostrato che la gioventù svizzera è più sensibile, responsabile e disposta a profondere sforzi ci si aspetti.⁹⁸

Chi verrà reclutato tra circa quindici anni è nato circa cinque anni fa (in Svizzera o altrove). I nati a partire dal nuovo millennio, in sociologia vengono inclusi nella «generazione Z», che verrà guidata dalla «generazione Y» (nati tra il 1981 e il nuovo millennio). L'entità di queste giovani generazioni si può determinare piuttosto chiaramente (cfr. cap. 3.3), mentre i loro valori e i loro comportamenti nel migliore dei casi soltanto a grandi linee. Non si sa chi costituirà la maggioranza, se i «new performer» (familiarizzati con la tecnica, focalizzati sulla propria carriera, alla ricerca dell'autorealizzazione), gli «sperimentalisti» (spontanei, anticonvenzionali, aperti a nuove influenze culturali) o gli «escapisti» (focalizzati sul divertimento, disadattati, rifiutanti la società basata sul rendimento). Come in ogni generazione, si formeranno in parallelo diversi orientamenti di base (valori tradizionali, modernizzazione, nuovo orientamento), che si svilupperanno diversamente a seconda delle possibilità sociali ed economiche.⁹⁹ Vanno altresì evidenziate differenze secondo la regione linguistica e di genere. La giovane generazione è nel complesso più

⁹⁶ Cfr. lo *Shell Jugendstudie* in Germania (www.shell.de > Über Shell > Gesellschaftliches Engagement > Die Shell Jugendstudie 2015; non disponibile in italiano). In Svizzera, secondo le informazioni del loro direttore scientifico, prof. dr. Karl. W. Haltiner, le inchieste federali fra i giovani «ch-x» (ex «Esami pedagogici delle reclute») lavorano alla realizzazione di un monitoraggio a lungo termine dei giovani adulti.

⁹⁷ Cfr. il rapporto *Ich und meine Schweiz*, cap. 5.2 (non disponibile in italiano; riassunto in italiano).

⁹⁸ *Nationales Forschungsprogramm 52, Kinder- und Jugendsurvey COCON*. www.nfp52.ch (non disponibile in italiano).

⁹⁹ Ciò può anche condurre a nuovi progetti di vita. Uno studio del 2008 ha suddiviso i ventenni del 1994 in «focalizzati sulle prestazioni», «realisti», «privatisti», «prosociali» ed «edonisti»; per i ventenni del 2003, invece che «focalizzati sulle prestazioni» si è utilizzato il concetto di «artefici flessibili». Cfr. *Werte und Lebenschancen* (non disponibile in italiano).

eterogenea. La crescente diversità dei valori è il segno caratteristico dell'individualizzazione e della pluralizzazione degli stili di vita nella società moderna.

3.3.1.1 *Formazione*

Dopo avere ultimato un apprendistato o conseguito una maturità, la formazione e il perfezionamento preoccupano molto più che in passato la giovane generazione¹⁰⁰ Negli ultimi vent'anni, questo cosiddetto livello di formazione terziario ha assunto maggiore importanza: tra il 1995 e il 2012 la quota di coloro che hanno concluso un ciclo di studi presso un'università o una scuola universitaria professionale (terziario A) è più che triplicata, passando dal 9 % al 31 %, ai quali nel 2012 si è aggiunto un altro 14 %, di persone che hanno portato a termine una formazione professionale superiore (terziario B); la loro quota è nettamente maggiore tra gli uomini che tra le donne. L'Ufficio federale di statistica prevede che nei prossimi anni queste quote aumenteranno ulteriormente.

3.3.1.2 *Mondo del lavoro*

La popolazione residente permanente della Svizzera ha una solida formazione ed è ben integrata nel mercato del lavoro. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sono attive professionalmente; perciò anche in futuro il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere sostenibile per l'economia. Il mondo del lavoro svizzero si trova in una fase di cambiamenti strutturali: le attività di routine vengono dislocate all'estero, si punta principalmente sulle prestazioni di servizi specializzate; ciò richiede soprattutto persone attive professionalmente qualificate.¹⁰¹ Anche le donne svizzere e le donne e gli uomini stranieri attivi professionalmente sono qualificati; la quota delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio uomini svizzeri è quindi diminuita in molti rami e ambiti professionali. Meno uomini svizzeri e più donne e stranieri, ad esempio, studiano medicina o lavorano come medici, più si riduce il bacino di reclutamento dei medici militari.¹⁰² Simili evoluzioni non si osservano soltanto nelle professioni altamente qualificate. Una penuria di personale si constata anche per quanto riguarda i cuochi, gli autisti e i conducenti di macchine edili. Per i medici il problema si acuisce: chi presta servizio militare deve mettere in conto svantaggi nella sua professione civile. In ragione delle assenze dovute al servizio militare, sarà svantaggiato in particolare rispetto agli stranieri e alle donne se occupa una funzione di quadro. Tutto ciò fa sì che già oggi per talune attività specializzate nell'esercito e nella protezione civile si trovi un numero insufficiente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio che dispongono delle adeguate qualifiche professionali.

¹⁰⁰ *Bildungsabschlüsse*, edizione 2014 (non disponibile in italiano). Ufficio federale di statistica.

¹⁰¹ Tra il 1995 e il 2015 è nettamente cambiato il numero di occupati nei vari gruppi professionali: ci sono meno impiegati amministrativi, artigiani o operai, più professioni nel settore dei servizi, più tecnici, molte più professioni accademiche e scientifiche e molti più dirigenti e quadri superiori. Durante lo stesso periodo, negli ultimi due gruppi menzionati, la quota delle persone straniere è nettamente aumentata. (cfr. la Statistica dei principali gruppi professionali degli occupati, Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera RIFOS, Ufficio federale di statistica). Vi si riflettono cambiamenti nel panorama della formazione, innovazioni tecnologiche e la crescita demografica.

¹⁰² Riguardo alla carenza di medici cfr. cap. 3.4.3. Nel 2007 per la prima volta hanno ultimato gli studi di medicina più donne che uomini (335 donne, 289 uomini). Da allora il numero delle donne è aumentato più nettamente di quello degli uomini. Nel 2013 la quota delle donne negli esami federali è stata del 62% (518 donne e 318 uomini; dati: Ufficio federale di statistica). Il numero degli studenti svizzeri che saranno futuri medici è ristretto dalla disponibilità limitata di posti di studio; tuttavia, con il mutamento dell'immagine professionale, gioca un ruolo anche il calo dell'interesse degli uomini titolari di un attestato di maturità.

3.3.1.3 Obblighi sociali, famiglia, salute¹⁰³

È praticamente impossibile misurare in maniera empirica quanto la giovane generazione si senta impegnata socialmente. Cambia poco, per finire, se le giovani persone vivono in unione domestica invece di sposarsi. Se gli uomini assumono in misura maggiore i lavori domestici,¹⁰⁴ sono maggiormente coinvolti in seno alla famiglia. Qualora riducano il proprio tasso d'occupazione a favore dell'educazione dei figli, cambia poco quanto al carico temporale complessivo.¹⁰⁵ Può attenuare i conflitti a livello di obiettivi con gli obblighi di prestare servizio il fatto di spostare il momento di fondare una famiglia, ad esempio in seguito a perfezionamento professionale (in sociologia queste persone si definiscono «postponer»)¹⁰⁶. I progetti di vita con una forte partecipazione alla custodia dei figli e al lavoro domestico sono attualmente minoritari tra gli uomini, ma potrebbero aumentare.

Già ora nel sistema dell'obbligo di prestare servizio si possono percepire *disturbi di adattamento* psichici e sociali che influenzano l'idoneità e specialmente la percentuale di abbandoni nell'esercito (cfr. cap. 5.2). L'individualizzazione e la pluralizzazione crescenti hanno per conseguenza che oggi a molti giovani risulta più difficile che in passato adattarsi in un'organizzazione fortemente gerarchica e in un andamento del servizio che comporta disciplina. Alcuni hanno già difficoltà a dormire con altre persone nella stessa stanza durante la scuola reclute. La giovane generazione pratica molto sport, non dispone però necessariamente di una condizione fisica di base necessaria per il servizio militare. Questi fenomeni non hanno praticamente ripercussioni nel servizio civile e nella protezione civile. L'esercito è invece confrontato con il fatto che crescono le differenze tra servizio organizzato in maniera gerarchico-militare e situazioni ed esperienze civili.

3.3.2 Parità di diritti tra uomo e donna

Di norma, a pari obblighi corrispondono pari diritti. *Politicamente* ciò è in teoria il caso, tuttavia le donne sono sottorappresentate in tutti gli organismi politici.¹⁰⁷ Riguardo al loro *livello di formazione* continuano a esserci differenze, ma rispetto a una volta sono nettamente diminuite. Probabilmente questa evoluzione proseguirà. Già adesso ci sono più donne tra 25 e 34 anni titolari di un diploma universitario che uomini della stessa fascia d'età. Ma ciò non significa che abbiano conquistato molto più spazio *a livello professionale*. Anche se negli ultimi vent'anni il tasso di attività professionale delle donne è aumentato, nel 2014, tuttavia, con il 79%, continua a essere al di sotto di quello degli uomini (89%).¹⁰⁸ Rispetto al 1991

¹⁰³ Cfr. l'Indagine sulle famiglie e sulle generazioni 2013, primi risultati, Ufficio federale di statistica 2015.

¹⁰⁴ Attualmente, soltanto in tre economie domestiche su dieci (29%) entrambi i partner si occupano congiuntamente dei lavori di casa. Soltanto nel 5% delle economie domestiche è principalmente l'uomo a occuparsi dei lavori domestici.

¹⁰⁵ Attualmente la custodia dei figli continua a incombere in ampia misura alle donne. La suddivisione della custodia dei figli tra uomo e donna è più egualitaria soltanto se entrambi i partner lavorano a tempo pieno o a tempo parziale. La custodia dei figli è allora soltanto ancora in circa la metà dei casi principalmente in mano alle madri (52% qualora entrambi siano occupati a tempo pieno; 46% qualora entrambi siano occupati a tempo parziale). I figli continuano a essere un tema importante: soltanto il 7% degli uomini e delle donne tra i 20 e i 29 anni hanno dichiarato di volere rimanere senza figli.

¹⁰⁶ Tre donne su dieci con un diploma a livello di formazione terziario rimangono senza figli. Per gli uomini non c'è alcun nesso tra livello di formazione e numero di figli.

¹⁰⁷ Rappresentanza e partecipazione politica, scheda informativa della Commissione federale per le questioni femminili. Nel 2015 la quota femminile in Consiglio nazionale è stata del 32%, in Consiglio degli Stati è stata del 15%; nel 2013 la quota femminile nei Governi cantonali è stata del 23%, nei Parlamenti cantonali è stata del 25%, nel 2012 negli organi legislativi delle città svizzere è stata del 29,5%.

¹⁰⁸ Nel 1991 il 68% delle 15-64enni erano occupate o in cerca di lavoro, mentre nel caso della medesima fascia d'età erano occupati o in cerca di lavoro il 91% degli uomini.

più uomini e più donne lavorano a tempo parziale, anche se attualmente le differenze sono assai marcate: sei donne attive professionalmente su dieci lavorano a tempo parziale, mentre lavorano a tempo parziale soltanto 1,6 uomini attivi professionalmente su dieci. Ciò dipende dal fatto che le donne svolgono più volontariato non remunerato e si occupano di gran parte del lavoro domestico e dell'assistenza ai figli e ai familiari (cfr. cap. 3.3.1 e 3.3.3). Anche in caso di requisiti uguali le donne continuano a guadagnare meno, soprattutto se si tratta di attività altamente qualificate. Le differenze si spiegano soltanto in parte.¹⁰⁹

3.3.3 Volontariato di utilità pubblica

In statistica si intende per volontariato ogni attività non remunerata svolta al di fuori del lavoro domestico e familiare, anche se è connessa con un rimborso delle spese. Comprende l'impegno istituzionale in associazioni, partiti e organizzazioni, ma anche l'impegno informale a favore di vicini, parenti ecc..¹¹⁰ L'impegno volontario è quindi qualcosa di più di un semplice impegno di utilità pubblica e non è nemmeno esattamente identico all'impegno di milizia, che in parte viene prestato anche a titolo volontario, ma al quale il sistema dell'obbligo di prestare servizio obbliga gli uomini svizzeri.

Secondo l'Ufficio federale di statistica, nel 1997 quasi la metà della popolazione residente in Svizzera si è impegnata nel volontariato (47 %), nel 2013 la quota era ancora del 33 %, Secondo il *Freiwilligen-Monitor Schweiz*, anche nel 2009 era ancora del 47 %.¹¹¹ Nel 2013 sono state prestate complessivamente 665 milioni di ore di volontariato. L'Ufficio federale di statistica calcola che sarebbero necessari 41 miliardi di franchi per fornire tali prestazioni con manodopera retribuita. Una minoranza di persone fornisce dunque un lavoro supplementare importante. Se diminuiscono, vi sono conseguenze economiche, sociali e istituzionali, senza tuttavia mettere in discussione dal punto di vista esistenziale il funzionamento di società e Stato. Ciò è rispecchiato anche dal fatto che molte attività vengono sempre più spesso indennizzate o completamente professionalizzate – senza riuscire in ogni caso a coprire l'intero fabbisogno.¹¹²

Analogo è il discorso per le cariche di milizia nella politica comunale.¹¹³ La metà dei Comuni ha difficoltà a occuparle tutte. A livello nazionale sono da 120 000 a 130 000 le cariche che attualmente vengono assunte da circa 100 000 persone. I piccoli Comuni – e dunque proprio le cariche di milizia – sono i più colpiti. Ciò potrebbe ulteriormente acuirsi. Uno studio del 2014 mostra per il Cantone di Argovia¹¹⁴ che nelle elezioni comunali sempre più spesso ci sono proprio soltanto tanti candidati quanti sono i seggi da attribuire. Ciò tuttavia non vale nei Comuni principali. Mandati e tassi di fluttuazione sono per contro rimasti stabili sul lungo periodo. Questi problemi potrebbero essere affrontati estendendo l'obbligo di prestare servizio, così come proposto da Avenir Suisse,¹¹⁵ ma anche con modelli per le indennità e per le assunzioni più flessibili. Anche il potenziale delle donne non è esaurito.

¹⁰⁹ Cfr. www.bfs.admin.ch > Temi > Lavoro e reddito > Salari e reddito da lavoro > Indicatori.

¹¹⁰ La quota maggiore dell'impegno istituzionale continua a essere praticato nelle associazioni sportive. Il volontariato viene praticato anche in organizzazioni culturali, socio-caritative, ecclesiastiche e politiche. Le differenze esistono da sempre: gli uomini e in generale le persone senza un passato migratorio, che abitano in campagna e vivono nella Svizzera tedesca si impegnano in questo modo più delle donne, delle persone con un passato migratorio, in città e nelle altre regioni del Paese. Probabilmente queste differenze si acuiranno ulteriormente. Nel *volontariato informale* i rapporti di genere (uomo/donna) sono inversi: qui sono attive il 26% delle donne (il numero delle donne impegnate aumenta fino al gruppo d'età delle 65-74enni), ma soltanto il 15% degli uomini.

¹¹¹ Cfr. sgg-ssup.ch > Freiwilligkeit > Freiwilligenmonitor (non disponibile in italiano).

¹¹² Riguardo alla situazione nel settore della sanità, cfr. cap. 3.4.

¹¹³ Cfr. il *Gemeindemonitoring* (non disponibile in italiano). Occorre notare che le cariche a livello comunale vengono esercitate in parte come lavoro a tempo pieno, in parte come lavoro (accessorio) a tempo parziale e in parte sulla base di indennità; non tutte sono quindi cariche di milizia.

¹¹⁴ Cfr. *Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau* (non disponibile in italiano).

¹¹⁵ *Bürgerstaat und Staatsbürger* (non disponibile in italiano), cfr. cap. 1.4 e cap. 6.4.3 Variante: il servizio a favore della collettività.

3.3.4 Sostegno sociale ai modelli in materia di difesa e di servizio

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere sostenuto dalla società. Nella sua inchiesta rappresentativa della popolazione svizzera 2015 il PF di Zurigo ha reinserito anche domande su modelli di servizio alternativi che aveva già posto in passato.¹¹⁶ È così possibile riconoscere cambiamenti di opinione.

La massima adesione la riceve il modello di un obbligo generale di prestare servizio soltanto per gli uomini: il 60 % dei partecipanti all'inchiesta si è espresso in favore di questa soluzione.¹¹⁷ Sono tuttavia il 10 % in meno che negli anni 2011 e 2013. Gli esperti spiegano questi valori in calo nel modo seguente: l'adesione a questo modello cala quanto più concretamente appare che cosa ciò potrebbe significare per la singola persona. La seconda massima adesione la riceve il mantenimento dell'obbligo di prestare servizio militare senza trasformazione in un obbligo di prestare servizio: il 57 % dei partecipanti all'inchiesta si è espresso in favore di questa soluzione.¹¹⁸ Sono il 9 % in più del 2013 o l'8 % in più del 2005. La discussione in merito all'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio» sembra avere migliorato la sostenibilità dell'obbligo di prestare servizio militare.

Il modello di un obbligo generale di prestare servizio per uomini e donne ottiene soltanto una scarsa maggioranza di consensi: il 53 % dei partecipanti all'inchiesta si è espresso in favore di questa soluzione. L'adesione è nuovamente calata rispetto al 2013 (-6 %); tuttavia anche nel 2011 soltanto il 52 % dei partecipanti all'inchiesta si era espresso in favore di questo modello. Chiaramente non in grado di raccogliere il consenso della maggioranza è l'estensione alle donne dell'obbligo di prestare servizio militare: soltanto il 30 % dei partecipanti all'inchiesta se lo può immaginare.¹¹⁹

Con questi dati salta all'occhio che sono emerse maggioranze per modelli che si contraddicono: in ciascun caso, una maggioranza è favorevole e una contraria all'introduzione di un obbligo generale di prestare servizio. Il direttore dello studio, il dott. Tibor Szvircsev Tresch, lo spiega con il differente livello d'informazione nella popolazione. Anche nella giovane generazione molti non hanno ancora un'opinione. Dall'inchiesta presso i diciassettenni non sono emersi risultati sostanzialmente diversi.¹²⁰ Nell'atteggiamento nei confronti dei modelli in materia di difesa e di servizio non c'è dunque alcun fossato generazionale, nel complesso tuttavia pochi si interessano a tali questioni.

¹¹⁶ Cfr. «Sicurezza 2015».

¹¹⁷ La domanda recita: «Trasformare l'attuale obbligo di prestare servizio militare in un obbligo di prestare servizio soltanto per gli uomini, consentendo a questi ultimi di scegliere liberamente se prestare servizio militare, servizio civile o servizio sociale.»

¹¹⁸ La domanda recita: «Mantenere l'attuale obbligo di prestare servizio militare per gli uomini e non trasformarlo in nessun caso in un obbligo di prestare servizio.»

¹¹⁹ Cfr. sulla valutazione giuridica dell'inclusione delle donne nel sistema dell'obbligo di prestare servizio, il cap. 4.2.2, sulla posizione del gruppo di studio al riguardo, il cap. 7.1.

¹²⁰ Cfr. lo studio *Ich und meine Schweiz* (non disponibile in italiano), cap. 6.3.

3.4 Sviluppi nel settore della sanità

Il settore della sanità in quanto tale non appartiene alla politica di sicurezza, ma è rilevante sotto due aspetti per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio: in generale occorre chiarire se sviluppi nel settore della sanità necessitano di un maggiore impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (nel capitolo 4.1 vengono formulate condizioni quadro in merito). In particolare occorre chiarire se c'è necessità di agire nei due ambiti del settore della sanità che sono connessi con il sistema dell'obbligo di prestare servizio: le truppe sanitarie dell'esercito e le organizzazioni sanitarie di salvataggio in quanto parti della protezione della popolazione. Nel presente capitolo vengono illustrati gli sviluppi nel settore della sanità rilevanti in questo contesto. Le conseguenze per il sistema dell'obbligo di prestare servizio vengono trattate nel capitolo 5.1.

3.4.1 Si profila una situazione di emergenza in ambito curativo?

Le sfide in ambito curativo erano un tema già negli anni Novanta. La Commissione di studio sull'obbligo generale di prestare servizio (SKAD) non ha però ritenuto che vi fosse ancora motivo di raccomandare provvedimenti concreti.¹²¹ Da allora la situazione non è migliorata. È chiaro che lo sviluppo demografico (cfr. cap. 3.2) a lungo termine porterà a un netto aumento del fabbisogno di cure e di assistenza. A questa conclusione è giunto il *Nationaler Versorgungsbericht* del 2009 (non disponibile in italiano).

Su richiesta, la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) ha segnalato che si deve distinguere per settore e livello di qualificazione: nel *settore ospedaliero* attualmente il *personale ausiliario* (personale non qualificato, come ad esempio i collaboratori sanitari CRS, dunque personale senza titolo ufficiale a livello secondario II, che nella statistica dell'UST viene contato quale «altro personale di cura») rappresenta meno del dieci per cento. Qui manca soprattutto *personale di cura e di assistenza diplomato* (con titolo ufficiale del livello di formazione terziario), dunque personale di cura diplomato con un diploma di una scuola specializzata superiore (SSS) o di una scuola universitaria professionale (SUP) e in particolare personale con specializzazione in cure urgenti, cure intense e cure anestesia o in ambito operatorio. Il personale ausiliario sta tuttavia aumentando, poiché gli specialisti necessari non possono essere reclutati in numero sufficiente. Le formazioni supplementari interne diventano più importanti, i team infermieristici diventano più eterogenei (skill-mix).

Anche nelle *cure di lunga degenza* (istituti per anziani e case di cura) manca attualmente soprattutto *personale di cura e di assistenza diplomato*. Di conseguenza il 90 % delle case per anziani e delle case di cura lottano con difficoltà di reclutamento.¹²² Il *personale non qualificato* viene impiegato nettamente di più in questo settore: costituisce in media quasi un terzo di tutti gli occupati. A questo livello di qualificazione i problemi di reclutamento delle nuove leve sono minori; vi sono tuttavia differenze regionali.

Le nuove leve del personale curante formate in Svizzera sono lungi dal potere coprire il fabbisogno.¹²³ Viene formato più personale al livello secondario II (operatrice sociosanitaria/operatore sociosanitario AFC, e addetta alle cure sociosanitarie/addetto alle cure sociosanitarie CFP) che personale di cura e di assistenza diplomato, sebbene proprio per quanto riguarda questa seconda categoria vi siano un maggiore fabbisogno e una penuria di personale più acuti. La lacuna può essere colmata soltanto grazie al personale straniero, che viene in parte reclutato attivamente da grandi istituzioni. Due terzi del personale di cura straniero proviene da Germania e Francia, un terzo principalmente da altri Paesi europei. In parte si reclu-

¹²¹ Cfr. *SKAD-Bericht* (non disponibile in italiano).

¹²² *Studio Swiss Nursing Homes Human Resources Project*, stato 2013.

¹²³ *Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe*, 2009 (non disponibile in italiano).

ta già in tutto il mondo. Ciò comporta almeno parzialmente problemi di comprensione e di qualità. Con corsi di lingue, nonché corsi integrativi e di promozione, si familiarizza perciò il personale straniero con il nostro sistema sanitario.

L'Osservatorio svizzero della salute (Obsan)¹²⁴ prevede per il 2020 un fabbisogno *supplementare* di personale terapeutico e infermieristico tra 25 000 e 48 000 persone in Svizzera (ciò significa un aumento del 13– 25 % rispetto al 2009).¹²⁵ Un più recente studio bernese prevede per il periodo fino al 2030 concretamente per gli infermieri, gli operatori sociosanitari, nonché nel settore delle cure acute, un fabbisogno supplementare tra il 26 e il 50 % e, per le cure di lunga degenza, un fabbisogno supplementare di oltre il 50 %.¹²⁶ Non è possibile prevedere se a lungo termine il fabbisogno complessivo nel settore delle cure e dell'assistenza potrà essere coperto in Svizzera (parola chiave: «iniziativa sul personale qualificato»¹²⁷) o attraverso arrivi dall'estero (parole chiave: «libera circolazione delle persone» e «attuazione dell'iniziativa "Contro l'immigrazione di massa"»). Anche la CDS lo considera difficile.

Occorre inoltre considerare quali prestazioni possono fornire i familiari e come le prestazioni di servizio ambulatoriali (Spitex), le strutture diurne, quelle notturne e mezzi ausiliari tecnici possono sgravare tutti gli interessati. Con una buona assistenza sanitaria, una maggiore aspettativa di vita significa anche che le persone rimangono più a lungo autonome e sane.¹²⁸ Di conseguenza, anche la strategia «Sanità2020» del Consiglio federale non vuole limitarsi soltanto al personale sanitario.¹²⁹ Attualmente vi sono dunque problemi di penuria di personale, ma non c'è una situazione d'emergenza. Le opinioni divergono riguardo alla questione se, a lungo termine, si svilupperà una simile situazione d'emergenza.

Per il gruppo di studio è chiaro che occorre impedire una diminuzione della qualità nel settore delle cure e dell'assistenza. Vi sono indizi di questo problema: poiché c'è troppo poco personale di assistenza e di cura qualificato, accade che persone che prestano servizio civile si occupano, tra l'altro, di semplici aiuti e contatti sociali. Negli istituti di cura i turni di notte vengono parzialmente diretti sul posto da personale il cui livello di formazione corrisponde a quello di collaboratore sanitario CRS.¹³⁰ La formazione quali collaboratori sanitari CRS (120 ore di teoria e almeno 12 giorni di pratica) viene organizzata dalla Croce

¹²⁴ www.obsan.ch

¹²⁵ Cfr. il rapporto *Gesundheitspersonal in der Schweiz* o la scheda informativa al riguardo (www.obsan.admin.ch > Publikationen > Filtern nach: Gesundheitsfachkräfte; non disponibile in italiano).

¹²⁶ Cfr. il *Panorama Gesundheitsberufe 2030*, cap. 10.2, pag. 114 (non disponibile in italiano).

¹²⁷ Conformemente al *Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2009* (non disponibile in italiano), ogni anno in Svizzera vengono formati circa 5000 infermieri in meno di quelli necessari per i settori degli ospedali, delle case per anziani e delle case di cura, nonché per lo Spitex. Sotto la denominazione «Iniziativa sul personale qualificato» vengono perseguiti diversi approcci al fine di sfruttare meglio il potenziale indigeno di personale qualificato nelle professioni carenti di personale – tra cui anche l'ambito curativo. Cfr. l'inventario relativo al rapporto «Iniziativa sul personale qualificato – Analisi della situazione e rapporto sulle misure».

Nelle professioni infermieristiche il numero dei diplomi conseguiti ogni anno a livello di formazione professionale di base è raddoppiato dal 2007; il numero è cresciuto anche a livello terziario. Cfr. il rapporto finale sul masterplan «Formazioni professionali sanitarie». Esso giunge alla conclusione che mantenimento e creazione di posti di tirocinio e di pratica debbano continuare ad avere un'elevata priorità.

¹²⁸ Cfr. al riguardo p. es. lo studio *Demographischer und gesellschaftlicher Wandel des Alters und Folgen für die Pflege im Alter* (non disponibile in italiano) di François Hoepflinger.

Secondo l'Obsan la strategia «prima le cure ambulatoriali poi quelle residenziali» dà i suoi frutti: tra il 2006 e il 2013 è scesa la quota degli ultrasessantacinquenni che sono entrati in una casa per anziani o di cura; nel contempo essi usufruiscono di più prestazioni Spitex. Cfr. il rapporto *Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse* (non disponibile in italiano).

¹²⁹ La strategia formula al riguardo quattro campi d'intervento: assicurare la qualità di vita, potenziare le pari opportunità e l'autoresponsabilità, assicurare e migliorare la qualità delle cure, nonché creare, gestire meglio e coordinare la trasparenza.

¹³⁰ Le direttive dei Cantoni sono differenti. Devono essere adempiute al fine di ottenere un'autorizzazione d'esercizio.

Rossa Svizzera (CRS) e sostenuta con risorse finanziarie del Fondo AVS. Questo livello è raggiunto anche dai soldati sanitari o dai soldati d'ospedale dell'esercito nella scuola reclute.

3.4.2 Sgravio di famiglie con persone bisognose di cure

Il fabbisogno di cure nelle infrastrutture stazionarie (ospedali, istituti per anziani e nelle case di cura) è influenzato anche dalla durata del periodo di tempo in cui le persone bisognose di cure possono rimanere nel proprio contesto privato con l'aiuto dei familiari e di organizzazioni professionali (Spitex¹³¹). Attualmente circa 700 000 persone in Svizzera hanno bisogno d'aiuto, inoltre ogni anno circa 1000 bambini si ammalano gravemente. Circa 330 000 persone attive adempiono regolarmente compiti di cura e di assistenza. Secondo lo *Spitex Verband Schweiz*, nel 2013 circa 64 milioni di ore di cura e di assistenza sono state fornite da familiari. Se questo lavoro svolto a titolo gratuito dovesse essere pagato, costerebbe 3,5 miliardi di franchi (nel 2013, il totale delle spese di tutte le organizzazioni Spitex è stato di 1,9 miliardi di franchi).

Nel dicembre del 2014 il Consiglio federale ha deciso di migliorare le condizioni generali per le persone che assistono e curano i familiari in modo tale che essi possano impegnarsi a lungo termine senza esigere troppo da se stessi. Fondandosi sul «Piano d'azione per il sostegno e lo sgravio delle persone che assistono i propri congiunti» si intende migliorare quanto segue: offerte informative, conciliabilità tra attività professionale e cura dei familiari¹³², nonché offerte di sgravio. Per quanto riguarda queste ultime si tratta di due orientamenti: da un lato il sostegno delle famiglie da parte di volontari, dall'altro più posti letto per soggiorni brevi negli istituti per anziani e nelle case di cura durante i periodi di vacanze. Ne risultano i seguenti punti di contatto con il sistema dell'obbligo di prestare servizio: persone soggette all'obbligo di prestare servizio potrebbero sgravare le famiglie interessate e, inversamente, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio interessate andrebbero sgravate.

3.4.3 Carenza di medici

L'assistenza medica di base non è un elemento del sistema dell'obbligo di prestare servizio, ha però punti di contatto: se sono individuabili difficoltà in materia di personale, occorre chiedersi se il problema può essere risolto con obblighi di prestare servizio; se diminuisce il numero dei medici svizzeri soggetti all'obbligo di prestare servizio, ciò si ripercuote sulla sanità militare e quindi sull'efficienza delle organizzazioni d'impiego del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

C'è necessità di agire soprattutto in due settori: da una parte, nelle zone rurali sempre meno medici di famiglia che vanno in pensione trovano successori per il proprio studio. Nei prossimi dieci anni, circa la metà dei 6000 medici di base si ritirerà per motivi d'età.¹³³ I nuovi medici di famiglia formati in Svizzera non possono compensare del tutto questi pensionamenti. Se vari studi di medici di famiglia vengono sostituiti da un centro sanitario, servono nondimeno medici.¹³⁴ Tra il 2009 e il 2013 i Cantoni hanno aumen-

¹³¹ Le prestazioni al di fuori di un ospedale vengono fornite da organizzazioni di pubblica utilità e da organizzazioni a scopo lucrativo. Nel 2014 il 79% di tutte le prestazioni è stato fornito da organizzazioni Spitex di pubblica utilità riunite nello *Spitex Verband Schweiz*.

¹³² Si verifica anche se debbano essere impiegati soldi dal Fondo di compensazione dell'IPG. Cfr. cap. 2.1.8.

¹³³ Cfr. il Bollettino *Obsan Médecins de premier recours* (non disponibile in italiano).

¹³⁴ Cfr. il modello di assistenza sanitaria dello studio bernese *Panorama Gesundheitsberufe 2030* (non disponibile in italiano).

tato del 40% il numero dei posti di formazione per chi studia medicina.¹³⁵ Non è ancora chiaro quando le risorse finanziarie e i posti per studenti nel settore dell'assistenza medica di base annunciati nel 2015 produrranno effetti.

D'altra parte, dopo l'esame federale il 50 % dei medici donne formati non inizia alcuna attività clinica;¹³⁶ anche ogni settimo medico assistente vi rinuncia e nel complesso ogni quinta persona non esercita, perlomeno temporaneamente, la propria professione medica.¹³⁷ A ciò si aggiunge che cresce la quota delle donne che studiano medicina (attualmente circa il 62 % delle persone che studiano medicina sono donne). La formazione fino all'esame federale costa per ogni studente tra 500 000 e 700 000 franchi.¹³⁸ Nel settore della sanità vengono investite somme tanto importanti per la formazione dei medici, senza che ciò si ripercuota in modo determinante sulla situazione dell'assistenza sanitaria. L'afflusso di medici stranieri qualificati ristagna, dopo che negli ultimi anni le condizioni di lavoro nei Paesi circostanti sono sensibilmente migliorate.¹³⁹

¹³⁵ Cfr. la risposta del Consiglio federale alla domanda Friedl *Anzahl der Studienplätze 2015 in der Medizin* (15.5015) (solo in tedesco).

¹³⁶ Ciò è stato rappresentato così già alla festa di diploma della facoltà di medicina dell'Università di Berna nel 2011, uno studio al riguardo è attualmente in corso.

¹³⁷ Prof. Peter Meier-Abt, presidente dell'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche (ASSM) in un articolo della *NZZ am Sonntag* del 13 settembre 2015 dal titolo «*Jeder fünfte Arzt wechselt den Beruf*».

¹³⁸ *Kosten des Medizinstudiums in der Schweiz 1999*, studio dell'Ufficio federale di statistica del 2003.

¹³⁹ Conformemente alla Federazione dei medici svizzeri FMH la quota di stranieri tra i medici è del 30 % (nella popolazione sono il 24 %).

3.5 Conclusioni

Le conseguenze per il sistema dell'obbligo di prestare servizio non sono inequivocabili, persino parzialmente contraddittorie. *Le minacce e i pericoli* sono molteplici: non è possibile prevedere che cosa succederà concretamente e in quale entità. Gli strumenti della politica di sicurezza (cfr. tab. 5) devono dunque essere impiegabili in modo flessibile. Ciò viene sostenuto dal sistema dell'obbligo di prestare servizio: esso procura all'insieme degli strumenti della politica di sicurezza le necessarie riserve di personale. Nel capitolo 5.1.2 si esamina se esse bastano o se è riconoscibile un fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. C'è da prevedere un maggiore fabbisogno di personale là dove si tratta di contatti da persona a persona (p. es. nel caso di impieghi di assistenza in situazioni d'emergenza); ciò risulta dalla *crescita demografica*. In base alla gamma complessiva delle minacce e dei pericoli non è tuttavia possibile calcolare direttamente un *fabbisogno totale* di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

In questo contesto, è importante che in caso di emergenza gli effettivi possano anche essere aumentati rapidamente. Ciò è il caso nell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio: in caso di bisogno possono essere inoltre obbligate classi d'età più vecchie che hanno assolto un'istruzione di base (una classe d'età corrisponde a circa 15 000 – 20 000 uomini). Ma esse possono essere impiegate efficacemente soltanto se dispongono ancora del necessario grado d'istruzione e possono essere anche equipaggiate.

A medio termine calano tuttavia gli effettivi di esercito, protezione civile e corpi pompieri; soltanto il numero totale delle persone che prestano servizio civile crescerà ancora per alcuni anni, fino a che ammissioni e licenziamenti si bilanceranno (cfr. cap. 2.1). Ne consegue anche che molti nel proprio contesto personale non incontrano più persone che prestano servizio e ne desumono erroneamente che non è più data la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 4.3). L'elevata quota di stranieri nella popolazione rafforza questa convinzione (cfr. cap. 3.2).

L'insieme degli strumenti della politica di sicurezza deve in ogni caso continuare a potere reagire in modo coordinato, poiché minacce e pericoli sono spesso concatenati e non vi si può perciò fare fronte con un solo strumento. Per il sistema dell'obbligo di prestare servizio ciò significa fra l'altro che le sovrapposizioni di personale devono essere rilevate in modo più chiaro di quanto avveniva finora, poiché corpi pompieri, protezione civile ed esercito vengono impiegati congiuntamente negli eventi di ampia portata.

La *quantità* delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio disponibili è stabile a lungo termine. Lo sviluppo demografico del gruppo d'età soggetto all'obbligo di prestare servizio non determina dunque nei prossimi dieci a quindici anni alcuna necessità di agire al fine di garantire gli effettivi perseguiti nell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio. Occorre però prestare attenzione non soltanto a che ci saranno abbastanza persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Si deve anche esaminare quante delle persone assoggettate presteranno poi effettivamente servizio nelle differenti organizzazioni (cfr. cap. 5.2).

A lungo termine cambieranno anche i *requisiti* posti alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Sulla scia dello *sviluppo tecnologico*, l'esercito e la protezione civile continueranno ad approfittare di mezzi e sistemi sempre più efficaci e che necessitano di un piccolo numero di operatori; saranno tuttavia necessari sempre più *specialisti*. Non si può escludere che a causa di simili professionalizzazioni possano essere adempiuti meno compiti secondo il principio di milizia. Di massima, dal panorama formativo svizzero risulteranno abbastanza specialisti. Per l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio si pongono però tre problemi:

in primo luogo, gli specialisti spesso devono avere assolto formazioni del livello terziario. In altre parole, non ci sono medici o ingegneri diciannovesenni che possono essere reclutati e impiegati. L'esercito, la protezione civile e anche il servizio civile devono quindi continuare a fornire il proprio contributo alla for-

mazione, seguire i cicli di formazione e di studio delle persone assoggettate e potere assegnare queste ultime in modo flessibile a nuove funzioni se hanno acquisito know-how rilevante.

In secondo luogo, come illustrato sopra, all'interno della categoria delle persone qualificate la quota delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio diminuisce. Le donne¹⁴⁰ e gli stranieri¹⁴¹ acquisiscono know-how rilevante nella formazione e nella professione. L'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio non ha tuttavia alcun influsso su questo aspetto. Se vanno assoggettate le donne, occorre considerare che l'uguaglianza tra donna e uomo non è ancora stata raggiunta in tutti i settori; anche la questione della conciliabilità tra obbligo di prestare servizio e custodia dei figli attualmente si pone molto più nettamente per le donne che per gli uomini.

In terzo luogo, la penuria di specialisti solleciterà anche il sistema dell'obbligo di prestare servizio: da una parte, affinché le persone soggette all'obbligo di prestare servizio assumano più ampiamente che finora una funzione che corrisponde al loro background professionale, riducendo così il margine di manovra per fare, ad esempio nell'esercito, qualcosa di completamente diverso che nella vita professionale di tutti i giorni, d'altra parte, affinché persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile qualificate vengano chiamate per gestire catastrofi e situazioni d'emergenza e a tale scopo possano prestare servizio nella protezione civile (cfr. cap. 5.4.2; le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile non possono essere impiegate nell'esercito).

Quanto al sistema dell'obbligo di prestare servizio occorre inoltre chiedersi se, a seguito della diminuzione dell'impegno a favore della comunità, sono minacciati settori del lavoro di pubblica utilità centrali per la società e di conseguenza in tali settori risulta un elevato fabbisogno di prestazioni obbligatorie, che andrebbe coperto con persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Ciò viene spiegato nel capitolo 5.1.6 focalizzandosi sulle attività della Croce Rossa Svizzera e delle sue organizzazioni.

Per finire, occorre ancora fare luce sugli interessi contrapposti – che si acuiranno ulteriormente – esistenti tra servizio, professione, famiglia, formazione e perfezionamento nel quale si muovono le persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Non soltanto i periodi di servizio più lunghi (scuola reclute o primi impieghi nel servizio civile) devono essere coordinati con obblighi professionali e in campo formativo. Chi studia all'interno dei rigidi vincoli del sistema di Bologna o chi, in ambito extraprofessionale, assolve un perfezionamento o uno studio postlaurea onerosi, dispone anche per periodi di servizio più brevi di meno margine di manovra rispetto al passato (CR o almeno impieghi di quattro settimane nel servizio civile). I medici che prestano servizio militare già adesso sono svantaggiati, in particolare nelle funzioni di quadro. Anche chi, per ogni settimana lavorativa, beneficia di un giorno fisso dedicato ai figli, ha oneri di coordinamento supplementari per ogni periodo di servizio, eventualmente con conseguenze finanziarie. Senza flessibilizzazione difficilmente sarà possibile cambiare qualcosa alla quota, stabile da decenni, di un quarto dei militari che differisce il CR. Nel complesso non se ne può però dedurre se la giovane generazione prediligerebbe una determinata forma di obbligo di prestare servizio o addirittura vorrebbe sempre più sottrarsi all'obbligo. A tale scopo ci vorrebbero indagini più approfondite. Si può constatare che la giovane generazione è più eterogenea; si affiancano vari orientamenti di base. Se ne può dedurre che diventano più importanti gli strumenti che servono alla coesione nazionale (cfr. cap. 4.1).

Esigono particolare attenzione gli sviluppi nel *settore della sanità*. A lungo termine non può essere escluso uno stato di necessità. Perciò nel capitolo 5.1.4 vengono discussi possibili contributi del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

¹⁴⁰ Riguardo all'attuale inclusione delle donne, cfr. i cap. 2.3 e 2.4. Le considerazioni giuridiche sull'obbligo di prestare servizio per le donne si trovano nel cap. 4.2.2, la posizione del gruppo di studio è illustrata nel cap. 7.1. Nel «Modello norvegese» (cap. 6.3) e nel modello «Obbligo generale di prestare servizio» (cap. 6.4) il servizio è obbligatorio anche per le donne.

¹⁴¹ La questione viene spiegata nel cap. 4.3.3 dal punto di vista della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. Nel modello «Obbligo generale di prestare servizio» (cap. 6.4) gli stranieri sono soggetti all'obbligo di prestare servizio. Riguardo alla loro attuale inclusione, cfr. i cap. 2.3 e 2.4.

4 Questioni fondamentali del sistema dell'obbligo di prestare servizio

4.1 Scopo

Nel presente capitolo sono illustrati gli scopi ai quali deve servire il sistema dell'obbligo di prestare servizio. Questi servono di conseguenza da linee direttrici per raccomandazioni (cap. 5) e modelli (cap. 6). Il gruppo di studio non considera l'attuale base del sistema dell'obbligo di prestare servizio nella Costituzione federale come un limite, bensì ritiene che l'articolo 59 Cost. debba essere riveduto se la situazione lo richiede.¹⁴²

4.1.1 In primo piano: le organizzazioni d'impiego

Il gruppo di studio ritiene che il sistema dell'obbligo di prestare servizio debba essere orientato alle esigenze della politica di sicurezza e in ogni caso garantire sotto il profilo del personale le future capacità di prestazione richieste alle organizzazioni d'impiego esercito e protezione civile.

Lo scopo incontestato del sistema dell'obbligo di prestare servizio è garantire sotto il profilo del personale la capacità di prestazione delle organizzazioni d'impiego esercito e protezione civile, così che esse siano in grado di fornire contributi alla protezione del Paese e della sua popolazione. In più, il servizio civile consente un servizio sostitutivo per le persone abili al servizio che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza.

All'esercito già adesso in alcuni settori mancano specialisti. Questa carenza si accentuerà nonostante l'ulteriore sviluppo dell'esercito. Questo porta alla domanda se si deve ampliare la cerchia delle persone assoggettate quando non è più a disposizione il numero necessario di persone soggette all'obbligo di prestare servizio qualificate e di conseguenza l'esercito e la protezione civile non potrebbero più adempiere pienamente i propri compiti. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio va sviluppato ulteriormente così che questi problemi possano essere risolti in modo duraturo.¹⁴³

La futura capacità di prestazione richiesta all'esercito e alla protezione civile necessita di meno persone soggette all'obbligo di prestare servizio che nell'attuale sistema.¹⁴⁴ Ciò dipende anche dal fatto che i sistemi tecnici moderni per la stessa prestazione necessitano di meno personale, ma più qualificato. In tal senso, occorre considerare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 4.3).

¹⁴² Il tenore dell'articolo 59 Cost. si trova a pag. 23.

¹⁴³ In merito, vi sono tre diversi approcci: primo, la differenziazione dei profili dei requisiti nell'attuale sistema (cfr. cap. 5.2.2), secondo, l'estensione del sistema dell'obbligo di prestare servizio alle donne svizzere (cfr. cap. 4.2.2; cap. 6.3 «Modello norvegese» e cap. 6.4 modello «Obbligo generale di prestare servizio») e agli stranieri (cfr. cap. 4.3.4 e cap. 6.4 modello «Obbligo generale di prestare servizio») e, terzo, nuove procedure di reclutamento (cfr. cap. 6.2 modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»).

¹⁴⁴ Per ragioni di diritto costituzionale non può essere ridotto il numero delle persone assoggettate per classe d'età; viene abbreviata la durata di permanenza. Cfr. cap. 2.1.3 e 5.2.

Il gruppo di studio ritiene che il sistema dell'obbligo di prestare servizio debba contribuire anche alla soluzione di problemi di carattere esistenziale.¹⁴⁵

A determinate condizioni, il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve anche fornire contributi alla soluzione di problemi che non riguardano la politica di sicurezza, ma influenzano la capacità degli organi statali di svolgere i propri compiti. C'è necessità di agire in situazioni particolari e straordinarie qualora l'inazione dovesse comportare, direttamente o indirettamente, problemi di sicurezza. Il gruppo di studio ha formulato condizioni per l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 4.2.1). Nel capitolo 3 è stato delineato lo sviluppo del contesto. Nel capitolo 5.1 vengono illustrati quali compiti, dal punto di vista del gruppo di studio, debbano essere adempiuti con persone assoggettate.

4.1.2 La coesione nazionale quale aspetto importante, ma non fine a se stesso

Il gruppo di studio ritiene che il sistema dell'obbligo di prestare servizio debba continuare a contribuire alla coesione nazionale.

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio adempie un ulteriore scopo e deve continuare a farlo in futuro: il servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile può promuovere il radicamento del singolo individuo nella società. La persona assoggettata può vivere il proprio servizio come qualcosa di utile e come un contributo rilevante alla prosperità sociale. Essa collabora con persone che hanno background sociali ed economici diversi e vengono da altre regioni linguistiche. Questo scopo è in sintonia con il mandato costituzionale di promuovere la coesione nazionale.¹⁴⁶ È stato ripetutamente sottolineato anche in iniziative parlamentari.¹⁴⁷ Nondimeno, esprimendosi in merito all'interpellanza Berberat (14.4020) il Consiglio federale ha fatto presente che non reputa necessari provvedimenti speciali per promuovere le lingue nell'esercito.

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio può offrire al singolo la possibilità di fare qualcosa di concreto per la società. Oltre a ciò, può promuovere nel singolo la consapevolezza che è sensato e necessario impegnarsi per la collettività, ad esempio in politica e nelle associazioni. La formazione e il perfezionamento nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile possono inoltre essere utili all'economia, in particolare se le capacità acquisite durante il periodo di servizio vengono riconosciute e ricercate anche sul mercato del lavoro civile.¹⁴⁸ Dal punto di vista del gruppo di studio questi nessi sono rilevanti, anche se simili contributi non sono quantificabili.

Le esperienze di vita comunitaria sono portatrici di senso soltanto se le persone interessate le percepiscono positivamente. Al riguardo, il punto di partenza è il mondo della giovane generazione (cfr. cap. 3), al

¹⁴⁵ L'Ufficio federale di giustizia considera un'interpretazione aperta del concetto di «problema esistenziale» come inconciliabile con il divieto dei lavori forzati e dei lavori obbligatori; cfr. cap. 4.2.1.

¹⁴⁶ Art. 2 cpv. 2 Cost. (RS 101): «[La Confederazione Svizzera] Promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese.»

¹⁴⁷ Testualmente nel postulato Reynard (13.4312) «Per un nuovo obbligo di prestare servizio. Il servizio a favore della collettività». L'impiego di persone assoggettate in favore della collettività è anche l'argomento del postulato Hiltbold (13.4263) «Ridefinizione dell'obbligo di prestare servizio?», della mozione e del postulato von Grafenried (13.3905 / 13.3906) «Obbligo generale di prestare servizio invece di obbligo di prestare servizio militare», della mozione del Gruppo Verde liberale (12.4114) «Ulteriore sviluppo dell'obbligo di prestare servizio» per menzionare soltanto gli esempi dal 2010. Cfr. cap. 1.4.

¹⁴⁸ Cfr. l'analisi economica dei costi e dei benefici nel *Bericht über die Bedeutung der Armee* (non disponibile in italiano; riassunto in italiano).

quale devono essere orientati gli incentivi del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il gruppo di studio si rende conto che tutto ciò dipende fortemente da atteggiamenti individuali e dal contesto nel quale la persona presta servizio. In tal senso, ha un ruolo anche l'entità della stima che la società dimostra nei confronti delle persone che prestano servizio. Il gruppo di studio si rende conto inoltre che l'attuale sistema non contempla la maggioranza della società: la stragrande maggioranza delle donne e tutti gli stranieri.

La coesione nazionale non è uno scopo fine a se stesso del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Non-dimeno, fornisce contributi a tale scopo. Occorre rafforzare questo aspetto mediante l'ulteriore sviluppo del sistema.

4.1.3 Sostenibilità del sistema dell'obbligo di prestare servizio nella società

Per poter adempiere gli scopi menzionati finora, il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve soddisfare anche esigenze sociali ed economiche implicite. Se occorre che il sistema dell'obbligo di prestare servizio sia sostenibile, gli obblighi devono poter essere adempiuti da parte delle giovani persone assoggettate. Ciò concerne sia domande inerenti ai requisiti d'idoneità, sia domande inerenti al modello dell'obbligo di prestare servizio. Le interazioni tra esercito, servizio civile e protezione civile, da un lato, nonché società ed economia, dall'altro, sono molteplici e portano anche a conflitti a livello di obiettivi. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve tenere conto sia delle nuove sollecitazioni delle persone assoggettate nel mondo professionale e in quello formativo, sia delle crescenti esigenze nel loro contesto sociale (cfr. cap. 3.3). Potrebbe ad esempio diminuire il numero delle persone assoggettate che pospongono sempre la professione e il perfezionamento alle prestazioni di servizio richieste e possono poi prestare servizio quando l'esercito lo ordina. L'invecchiamento della società implicherà anche che sempre più persone soggette all'obbligo di prestare servizio assisteranno e cureranno familiari.¹⁴⁹ Ciò si acuirebbe se l'obbligo di prestare servizio fosse esteso alle donne.¹⁵⁰ Occorrerebbe quindi verificare se possono prestare servizio entrambi i partner di un matrimonio o di un'unione domestica con compiti di assistenza a figli o familiari.

L'economia approfitta della sicurezza della piazza svizzera alla quale contribuiscono esercito, servizio civile e protezione civile e auspica inoltre che le assenze dovute al servizio siano sopportabili. L'ideale sarebbe che il servizio qualifichi ulteriormente i singoli individui affinché siano utili all'economia. Che cosa significhi essere utili all'economia muta costantemente in un mondo del lavoro nel quale i trentenni lavorano assai meno spesso nel campo professionale nel quale hanno concluso una formazione di quanto era il caso ancora trent'anni fa. Inversamente, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio acquisiscono così nuove qualifiche delle quali non disponevano ancora al momento del reclutamento.¹⁵¹

La società auspica che le persone assoggettate vengano trattate quali cittadini maggiorenni. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio non deve fare concorrenza al libero mercato del lavoro e al volontariato (cfr. cap. 4.2.3), poiché sono essenziali per il funzionamento della società. Questioni sociali attuali sono inoltre la parità di diritti tra uomo e donna (cfr. cap. 4.2.2 e 7.1) e l'integrazione degli stranieri (cfr. cap. 4.3.4). Ciò non è tuttavia né l'obiettivo né lo scopo del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

¹⁴⁹ Tali persone vanno sostenute. Cfr. Raccomandazione 3 nel cap. 5.1.4.2.

¹⁵⁰ Cfr. al riguardo i cap. 4.2.2 e 7.1. In due modelli su quattro («Modello norvegese» e modello «Obbligo generale di prestare servizio») uomo e donna sono soggetti all'obbligo di prestare servizio; cfr. i cap. 6.3 e 6.4.

¹⁵¹ Cfr. Raccomandazione 10 nel cap. 5.4.1.5.

L'obbligo di prestare servizio militare e l'obbligo di prestare servizio di protezione non sono stati istituiti per attuare idee di politica sociale separate dal fabbisogno concreto. L'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio deve avvenire innanzitutto secondo il fabbisogno (cfr. cap. 7.1).

I provvedimenti devono in primo luogo migliorare la capacità di prestazione delle organizzazioni d'impiego esercito e protezione civile, ma nondimeno essere in sintonia con idee economiche e sociali e se possibile migliorare la situazione laddove il sistema dell'obbligo di prestare servizio attualmente diverge da esse (cfr. riguardo ai provvedimenti il cap. 5).

4.2 Limiti legali per l'ulteriore sviluppo

Se lo Stato vuole concedere la massima libertà possibile, grava i propri cittadini con meno obblighi possibili. Le estensioni dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio devono perciò avvenire soltanto per motivi importanti. L'obbligo di prestare servizio si situa nel campo di tensioni tra sicurezza e libertà. Entrambe sono obiettivi della Svizzera: vuole preservare la sicurezza e la libertà del Paese e concedere alla popolazione le maggiori libertà possibili. L'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio va giudicato in virtù di questi interessi contrapposti. Nel farlo, occorre tenere conto dell'ordinamento giuridico svizzero. I limiti risultanti dagli attuali obblighi costituzionali di prestare servizio militare e servizio di protezione (in conformità rispettivamente con gli art. 59 e 61 Cost.¹⁵²) sono validi per l'esecuzione dell'attuale sistema, ma non per altri modelli. Nel seguito, per tutti i modelli si indicherà se per la loro attuazione è necessaria o meno una revisione di articoli costituzionali (cfr. i cap. 6.1.4, 6.2.4, 6.3.4 e 6.4.5).

4.2.1 Divieto dei lavori forzati e dei lavori obbligatori in generale e con riferimento al settore della sanità

4.2.1.1 *Consentito incontestabilmente: obbligo di prestare servizio per esercito e protezione civile, nonché servizio civile quale servizio sostitutivo; prestazioni di tutti in situazioni di pericolo*

Lo Stato non può obbligare le proprie cittadine e i propri cittadini a svolgere qualsivoglia compito, poiché siffatti lavori forzati obbligatori riducono la libertà individuale. Le estensioni del sistema dell'obbligo di prestare servizio devono essere conciliabili con i diritti di libertà della Costituzione federale (p. es. l'art. 10 Cost.¹⁵³) e i disciplinamenti relativi ai lavori forzati e ai lavori obbligatori: con l'articolo 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU)¹⁵⁴, con l'articolo 8 numero 3 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici¹⁵⁵, nonché con la Convenzione n. 29 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) concernente il lavoro forzato od obbligatorio.¹⁵⁶ Il divieto dei lavori forzati e dei lavori obbligatori rientra nel diritto internazionale cogente: non può essere abrogato o modificato da singoli Stati o mediante intese tra di essi, poiché è espressione dell'interesse comunitario.¹⁵⁷ Nella Costituzione federale è sancito che se questa viene sottoposta a revisione, devono essere rispettate le disposizioni cogenti del diritto internazionale.¹⁵⁸

Nelle convenzioni menzionate, servizio militare, servizio civile e servizio di protezione nella protezione civile non sono esplicitamente considerati lavori forzati o obbligatori. Di conseguenza sono giuridicamente possibili estensioni (p. es. obbligo militare per uomini e donne). Secondo la dottrina giuridica unanime, non devono tuttavia essere considerate le istituzioni, bensì il loro scopo: è consentito estendere il sistema dell'obbligo di prestare servizio, al fine di poter così adempiere meglio i compiti dell'esercito o della protezione civile; non sarebbe invece consentita ad esempio un'estensione dell'obbligo di prestare servi-

¹⁵² RS 101; il tenore degli articoli 59 e 61 Cost. si trova a pag. 23.

¹⁵³ Diritto alla vita e alla libertà personale (RS 101).

¹⁵⁴ Conchiusa a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974 (RS 0.101).

¹⁵⁵ RS 0.103.2.

¹⁵⁶ Adottata a Ginevra il 28 giugno 1930, entrata in vigore per la Svizzera il 23 maggio 1941 (RS 0.822.713.9).

¹⁵⁷ Cfr. l'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (RS 0.111).

¹⁵⁸ Ciò si applica alle iniziative popolari di cui all'art. 139 cpv. 3 Cost., per la revisione totale della Costituzione di cui all'art. 193 cpv. 4 Cost. e alle revisioni parziali di cui all'art. 194 cpv. 2 Cost. (RS 101).

zio militare affinché l'Esercito svizzero possa svolgere un'attività commerciale con persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Giuridicamente incontestato è anche il diritto dello Stato, in situazioni di pericolo serie, immediate e non altrimenti evitabili, di obbligare temporaneamente le proprie cittadine e i propri cittadini a fornire particolari prestazioni.¹⁵⁹

4.2.1.2 Controversi: «normali doveri civici» e «salvaguardia delle condizioni d'esistenza»

Vi sono inoltre due campi nei quali, a certe condizioni, sono parimenti possibili estensioni del sistema dell'obbligo di prestare servizio: *in primo luogo*, se gli obblighi possono essere considerati «normali doveri civici», e, *in secondo luogo*, per la salvaguardia delle condizioni d'esistenza di Stato e società. Nella dottrina giuridica le opinioni divergono tuttavia su entrambi i campi.¹⁶⁰ Vi sono sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) soltanto sui «normali doveri civici».¹⁶¹ Esse potrebbero ad esempio formare la base per (re)introdurre un obbligo di prestare servizio nei pompieri; non c'è però praticamente alcun motivo di farlo. Il gruppo di studio ritiene che ciò che potrebbe anche essere considerato quale «normale dovere civico» andrebbe definito in modo restrittivo.

Simile è la situazione della salvaguardia delle condizioni d'esistenza di Stato e società. Non si intende però la difesa dal pericolo di una guerra o del terrorismo, da una catastrofe o da una situazione d'emergenza, poiché anche se il servizio nell'esercito o nella protezione civile serve certamente alla salvaguardia delle condizioni d'esistenza, non è però comunque considerato lavoro forzato o obbligatorio. Lo Stato e la società devono piuttosto confrontarsi con un altro problema esistenziale. Poiché né nella dottrina giuridica né nel dibattito politico c'è consenso su quanto ampio possa o debba essere questo margine di manovra, il gruppo di studio propone di definire requisiti elevati e di far dipendere l'impiego di persone assoggettate per la salvaguardia delle condizioni d'esistenza alle tre premesse seguenti:

1. il problema è sufficientemente documentato;
2. è dimostrato che il mercato del lavoro non è in grado di risolvere il problema;
3. l'impiego di persone assoggettate (durante un periodo più o meno lungo) fornisce un contributo rilevante alla soluzione del problema. In questo contesto, per il principio della non incidenza sul mercato del lavoro e della neutralità concorrenziale possono essere applicati altri criteri (cfr. cap. 4.2.3).

L'Ufficio federale di giustizia ha segnalato che «situazioni di minaccia strutturali durature» non giustificano l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.¹⁶² Tenendo conto del settore della sanità (cfr. cap. 4.2.1.3), il gruppo di studio ha rinunciato ad accogliere questo criterio.

Per finire, è possibile valutare il margine di manovra per l'estensione del sistema dell'obbligo di prestare servizio tenendo conto del divieto dei lavori forzati e dei lavori obbligatori soltanto in presenza dell'attuazione concreta di un modello (cfr. sotto, cap. 6.4.5; la questione rimane irrisolta anche per il

¹⁵⁹ Conformemente all'art. 79 cpv. 2 LM (RS 510.10), in stato di grave necessità il Consiglio federale può, quale ultimo mezzo, obbligare tutti gli Svizzeri [...] a concorrere con tutte le loro forze alla sua difesa. Alcuni Cantoni conoscono disciplinamenti analoghi quanto alle catastrofi e alle situazioni d'emergenza. Cfr. Schweizer, *Bürgerpflichten* (non disponibile in italiano)

¹⁶⁰ Cfr. St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, *Vorbemerkung zur Sicherheitsverfassung* (non disponibile in italiano).

¹⁶¹ Cfr. sentenza del 18 luglio 1994 nella causa Karlheinz Schmidt contro la Germania (obbligo di prestare servizio nei pompieri); sentenza del 20 settembre 2006 nella causa Zarb Adami contro Malta (impiego come giurato); sentenza del 14 settembre 2010 nella causa Steindel contro la Germania (partecipazione alle cure mediche di pronto soccorso).

¹⁶² Riguardo a tale questione, vedi anche Birk, *Internationaler Kommentar zur EMRK*, art. 4, n. marg. 63.

modello «Obbligo generale di prestare servizio»). A tal proposito, non è prioritario stabilire chi eventualmente debba inoltre essere obbligato al servizio e come ciò possa essere organizzato, bensì a quale scopo ciò deve avvenire. Poiché anche il servizio civile (quale servizio sostitutivo per coloro che per motivi di coscienza non possono prestare servizio militare) non è considerato lavoro forzato o obbligatorio, i settori di compiti delle persone che prestano servizio civile possono essere estesi. Vanno tuttavia rispettati i principi della non incidenza sul mercato del lavoro e della neutralità concorrenziale (cfr. sotto, cap. 4.2.3).

4.2.1.3 Sistema dell'obbligo di prestare servizio e settore della sanità

La salute della popolazione è un bene supremo. Il gruppo di studio reputa, di principio, necessario che lo Stato impieghi persone soggette all'obbligo di prestare servizio nel settore della sanità se in seguito a un'alterazione del mercato l'assistenza medica alla popolazione non fosse più garantita. Qualora con le procedure consuete non fosse più possibile mantenere funzionante il settore della sanità, sarebbe allora oziosa la discussione se si tratta di un problema strutturale o acuto. Anche in un simile caso, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio andrebbero tuttavia impiegate soltanto finché il mercato del lavoro non fosse di nuovo in grado di garantire l'assistenza medica.

Il gruppo di studio non è giunto a ritenere che lo stato attuale del settore della sanità (cfr. cap. 3.4.) renderebbe necessario riorganizzare il sistema dell'obbligo di prestare servizio in modo che molte persone soggette all'obbligo di prestare servizio debbano esservi impiegate. A lungo termine si deve tuttavia prevedere che ci sarà necessità di agire. Nel capitolo 5 il gruppo di studio propone perciò soltanto provvedimenti per creare presupposti di modo che il sistema dell'obbligo di prestare servizio possa fornire contributi rilevanti qualora ciò dovesse diventare necessario (cfr. cap. 5.1.4). Esso ritiene inoltre che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio possano acquisire know-how nel settore della sanità di cui si necessita in guerre, crisi, catastrofi e situazioni d'emergenza. Il gruppo di studio propone perciò che alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio sia consentito, in maniera più ampia di quanto avveniva finora, di acquisire esperienze nel settore della sanità (cfr. cap. 5.4). Esse devono tuttavia annunciarsi volontariamente a tal fine; nessuno va costretto a curare o ad assistere persone.

Il gruppo di studio non vuole introdurre un servizio sociale obbligatorio; si esprime anche contro il modello «Obbligo generale di prestare servizio». Fa presente soltanto che in questo modello l'obbligo di prestare servizio verrebbe adempiuto anche in servizi a favore della comunità a cui si riferisce anche l'attuale servizio civile (cfr. cap. 6.3). Pur con molto scetticismo, il gruppo di studio lascia in sospeso la questione se e in che modo questo modello sia compatibile con il divieto dei lavori forzati (cfr. cap. 6.4.5).

4.2.2 Principio della parità di trattamento: inclusione delle donne

Il fatto che soltanto gli uomini svizzeri, ma non le donne svizzere debbano prestare servizio militare, ha ragioni giuridiche e storiche. Per molto tempo il servizio militare ha posto a una maggioranza dei militari elevate esigenze fisiche che, di norma, gli uomini soddisfacevano meglio. Nello stesso tempo, corrispondeva alla tipica ripartizione dei ruoli tra uomo e donna il fatto che soltanto gli uomini prestassero servizio militare.

Il Tribunale federale ha stabilito che, quale disciplinamento speciale della Costituzione federale, l'obbligo di prestare servizio militare per gli uomini conformemente all'articolo 59 Cost.¹⁶³ ha la precedenza rispet-

¹⁶³ RS 101. Il tenore dell'articolo 59 Cost. si trova a pag. 23.

to al mandato costituzionale generale della parità di trattamento tra uomo e donna conformemente all'articolo 8 Cost..¹⁶⁴ Formalmente il disciplinamento è dunque conforme alla Costituzione, ma effettivamente la disparità di trattamento tra uomo e donna è evidente;¹⁶⁵ tanto più che anche nell'esercito oggi un gran numero di funzioni di specialista non pongono più esigenze fisiche straordinarie. Le donne possono prestare servizio su base volontaria in tutte le funzioni dell'esercito; per nessuna funzione sussiste dunque l'idea che soltanto gli uomini potrebbero esercitarla. Nel settore della sanità si pone inoltre il problema che all'esercito mancano medici militari, mentre nel frattempo la maggioranza di chi studia nelle facoltà di medicina sono donne che non sono soggette all'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 3.4).

Come risolvere questo problema? L'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio» avrebbe introdotto la parità di trattamento tra uomo e donna (in quanto uomini e donne avrebbero potuto prestare servizio nell'esercito di milizia di volontari); con il 73,2% di voti contrari, l'iniziativa è stata tuttavia respinta nettamente nel 2013. Anche le altre alternative (obbligo di prestare servizio militare anche per le donne, esercito di professionisti) sono state finora ritenute non funzionali allo scopo. In ragione del divieto dei lavori forzati e dei lavori obbligatori l'obbligo di prestare servizio può essere esteso alle donne soltanto se ciò è necessario dal punto di vista militare.

È ancora più difficile giustificare il fatto che soltanto gli uomini vengano obbligati al servizio di protezione nella protezione civile, tanto più che si tratta di un servizio non armato e oggi l'obbligo di prestare servizio nei pompieri si applica allo stesso modo agli uomini e alle donne.¹⁶⁶ Nel 1992 il Tribunale federale ha respinto un'azione in merito,¹⁶⁷ a loro volta, le alternative finora non erano in grado di raccogliere il consenso della maggioranza.¹⁶⁸ Occorre aggiungere che la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha giudicato discriminatoria una tassa d'esenzione per il servizio nei pompieri soltanto per gli uomini.¹⁶⁹

Per le estensioni dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio si applica quindi la restrizione giuridica che esse devono rispettare il principio della parità di trattamento di tutte le cittadine e di tutti i cittadini. Soltanto in eccezioni ben motivate sarebbe ammesso estendere in modo sostanziale il sistema dell'obbligo di prestare servizio, senza allargare alle donne svizzere la cerchia delle persone assoggettate. Ciò è anche una questione di parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare se la si osserva nella sua globalità (cfr. cap. 4.3.4). La posizione del gruppo di studio sulla questione è esposta nel capitolo 7.1.

4.2.3 Neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza

Anche dal principio della libertà economica risultano limiti per il sistema dell'obbligo di prestare servizio: la Confederazione non deve influenzare il mercato del lavoro o distorcere la concorrenza con la pre-

¹⁶⁴ Decisione del Tribunale federale (DTF) 8C_232/2014 del 21 aprile 2015 (in particolare punto 5.2.3) e decisione del Tribunale federale 2C_221/2009 del 21 gennaio 2010 (in particolare punto 2.1).

¹⁶⁵ Cfr. *St. Galler Kommentar* e *Basler Kommentar* all'art. 59 Cost. (non disponibile in italiano) e Bondolfi, *Wehrpflicht*, pag. 139 segg.

¹⁶⁶ Cfr. cap. 2.2, riguardo alle basi legali della protezione civile il cap. 2.1.5 e il *St. Galler Kommentar* all'articolo 61 Cost..

¹⁶⁷ Decisione del Tribunale federale (DTF) 118 IA 341 del 9 novembre 1992.

¹⁶⁸ Nel 1957 (ossia prima dell'introduzione del suffragio femminile) il popolo svizzero ha respinto al primo tentativo l'articolo concernente la protezione civile, non da ultimo poiché prevedeva la possibilità di introdurre un obbligo di prestare servizio esteso alle donne.

¹⁶⁹ Violazione dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo CEDU. Sentenza della CEDU del 18 luglio 1994, Karlheinz Schmidt contro la Germania; A/291-B. La Corte ha lasciato in sospeso se ci sono motivi giustificativi per trattare in maniera differente uomini e donne riguardo all'obbligo di prestare servizio nei pompieri.

stazione di lavoro di persone assoggettate.¹⁷⁰ Il problema si pone in maniera differente per esercito, servizio civile e protezione civile: esercito e protezione civile sono orientati a guerre, crisi, catastrofi e situazioni d'emergenza. Nella situazione normale è perciò prioritaria l'istruzione. Nondimeno, occorre disciplinare a quali condizioni i militari e i militi della protezione civile possono fornire prestazioni per terzi. Diverso il discorso per il servizio civile: anche se può essere impiegato in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza la priorità è tuttavia data alla situazione normale, nella quale le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile assolvono i loro giorni di servizio in impieghi. Proprio qui occorrono disciplinamenti particolari per intralciare il meno possibile il mercato del lavoro e la concorrenza.

4.2.3.1 Esercito

Se i militari demoliscono edifici, costruiscono passerelle, appoggiano eventi quali gare di sci e feste di lotta svizzera,¹⁷¹ siffatte e analoghe attività vengono allora svolte pubblicamente e possono influenzare il mercato del lavoro e la concorrenza. Perciò sono connesse a presupposti:¹⁷² in ogni caso deve esserci un beneficio per l'esercito in termini d'istruzione; deve poi esserci un interesse pubblico e un evento deve avere importanza nazionale o internazionale. A ciò si aggiunge che la truppa impiegata dev'essere idonea per le attività, ed esse non possono pregiudicare in modo sostanziale né la capacità d'impiego né i programmi d'istruzione dell'esercito. Sono esclusi i compiti di polizia di sicurezza per i quali le condizioni sono nettamente più restrittive (occorre un impiego dell'esercito nel servizio d'appoggio o nel servizio attivo). In fin dei conti, si deve ricorrere all'esercito soltanto se altri mezzi non bastano (aiuto di associazioni civili o militari, del servizio civile o della protezione civile). Se un evento realizza un utile, una parte va trasferita al Fondo di compensazione dell'IPG, con il quale viene finanziata la perdita di guadagno dei militari.

4.2.3.2 Servizio civile

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile prestano i loro giorni di servizio in istituti d'impiego, dunque in organizzazioni che sono parte del primo o del secondo mercato del lavoro.¹⁷³ Il servizio civile non si può separare dal mercato del lavoro; una non neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza assoluta non sono possibili. Nondimeno, si perseguono orientando l'esenzione dal servizio civile ai tre obiettivi seguenti:¹⁷⁴ le persone che prestano servizio civile non devono minacciare posti di lavoro, pregiudicare le condizioni salariali e di lavoro e distorcere le condizioni della concorrenza procurando vantaggi a singole organizzazioni. Le azioni per violazioni sono rare in ragione dell'attuazione coerente delle disposizioni della legge; inoltre, gli istituti d'impiego vengono osservati dai loro concorrenti.

Questi tre obiettivi vengono in sostanza attuati con tre elementi: *in primo luogo*, per ogni impiego c'è un *mansionario*. Il lavoro di pubblica utilità si situa al centro degli impieghi del servizio civile, al massimo per metà sono ammesse anche attività artigianali qualificate.¹⁷⁵ *In secondo luogo*, l'istituto d'impiego deve un *tributo* per il fatto che approfitta della forza lavoro di persone che prestano servizio civile.

¹⁷⁰ A tale scopo occorrerebbe una disposizione costituzionale che lo consenta esplicitamente. Cfr. l'art. 94 cpv. 4 Cost. (RS 101).

¹⁷¹ Nel 2014 l'esercito ha impiegato 26 192 giorni di servizio a tale scopo. Cfr. cap. 2.1.3.

¹⁷² Cfr. l'art. 2 dell'ordinanza concernente l'appoggio a favore di attività civili e di attività fuori del servizio mediante mezzi militari (OAAM; RS 513.74).

¹⁷³ Il «secondo mercato del lavoro» comprende la totalità di tutti i rapporti di lavoro sovvenzionati dallo Stato.

¹⁷⁴ Art. 6 LSC (RS 824.0).

¹⁷⁵ Nel 2011 il consigliere nazionale Malama ha voluto modificare questo disciplinamento con una mozione (11.3733), senza però riuscirci.

L'importo viene stabilito partendo dal livello salariale usuale e ammonta al minimo a 8,40 franchi e al massimo a 70 franchi al giorno. A ciò si aggiunge che l'istituto d'impiego deve provvedere all'alloggio, al vitto, ai vestiti da lavoro e alle scarpe o indennizzare di conseguenza le persone che prestano servizio civile. Inoltre, deve dare a ogni persona che presta servizio civile il denaro per le piccole spese (i militari ricevono il soldo). *In terzo luogo*, il numero *delle persone che prestano servizio civile* occupate *simultaneamente* in un istituto d'impiego è limitato in funzione del numero dei posti a tempo pieno in quest'ultimo. Ad esempio, un istituto con 100 posti può impiegare simultaneamente al massimo 7 persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile.¹⁷⁶ Si intende in tal modo soprattutto impedire che intere organizzazioni o addirittura interi settori diventino dipendenti dal servizio civile, così come era il caso in parti del settore della sanità in Germania.

Questi tre elementi sono disciplinati dettagliatamente a livello di ordinanza. I tributi devono nel contempo impedire che si faccia concorrenza al volontariato con persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile che vengono finanziate grazie alle indennità per perdita di guadagno. Per imporre i tre elementi menzionati, l'Organo d'esecuzione del servizio civile dispone di procedure di riconoscimento per gli istituti d'impiego, prerogative in materia d'ispezione e competenze penali. Non è esplicitamente ammesso che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile prestino il servizio civile al loro posto di lavoro o là dove poco tempo prima hanno svolto una formazione o un perfezionamento, dove si impegnano a titolo onorifico o dove la loro famiglia (o le persone a loro prossime) approfitterebbero dell'impiego.

4.2.3.3 Protezione civile

Le organizzazioni della protezione civile possono impiegare un numero limitato di giorni di servizio annui per «interventi di pubblica utilità» (cfr. cap. 2.1.5).¹⁷⁷ Sono considerati «interventi di pubblica utilità» gli interventi nel corso dei quali sono fornite prestazioni a favore di autorità, organizzazioni e associazioni. Analogamente a quanto avviene nell'esercito, siffatti impieghi devono produrre un beneficio in termini d'istruzione e possono essere svolti soltanto se non si può fare fronte altrimenti ai compiti in questione. A livello di libera concorrenza e di utili i disciplinamenti sono meno limitativi che nell'esercito: gli impieghi non devono fare «eccessiva concorrenza» alle imprese private e l'evento in questione non deve perseguire «come obiettivo principale» la realizzazione di profitti.

¹⁷⁶ L'art. 9 dell'ordinanza sul servizio civile (OSCi; RS 824.01) disciplina le eccezioni.

¹⁷⁷ Cfr. l'ordinanza sugli interventi di pubblica utilità della protezione civile (OIPU; RS 520.14).

4.3 Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare

Nell'ambito del dibattito politico viene spesso sottolineato come non vi sia più parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, senza tuttavia specificare che cosa si debba intendere per parità in tale settore¹⁷⁸. Vengono evidenziati problemi relativi a diversi aspetti del sistema dell'obbligo di prestare servizio: numero insufficiente di uomini che prestano servizio¹⁷⁹, troppi militari già prosciolti ma con giorni di servizio residui ancora da prestare¹⁸⁰, troppe persone che scelgono il servizio civile e accesso troppo facile a quest'ultimo¹⁸¹. Per violazione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare si intende pertanto qualsiasi atto percepito come attuazione non equa degli obblighi previsti dalla Costituzione federale, in particolare dell'obbligo di prestare servizio militare (sancito dall'art. 59 Cost.¹⁸²); solo per la questione relativa al numero di persone assoggettate che prestano servizio di persona viene preso in considerazione anche l'obbligo di prestare servizio di protezione.

La parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare viene violata anche nel caso in cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio rifiutino qualsiasi forma di servizio. Tuttavia, visto l'esiguo numero di persone che rifiutano il servizio, questa categoria non è rilevante¹⁸³.

4.3.1 I tre criteri del Consiglio federale

Nella sua risposta al postulato Wicki il Consiglio federale ha formulato alcuni criteri per un'attuazione equa dell'obbligo di prestare servizio militare, che ha esposto come segue nel messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio»¹⁸⁴:

«In primo luogo, occorre decidere in base a criteri obiettivi chi presta servizio militare, servizio civile o servizio di protezione nella protezione civile e chi non presta alcun servizio.

In secondo luogo, la massima parte possibile degli assoggettati deve adempiere l'obbligo di prestare servizio militare con un servizio personale nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile.

In terzo luogo, deve essere garantito che tutte le persone che prestano servizio siano esposte, in funzione della loro capacità di prestazione, complessivamente ai medesimi oneri. Gli oneri temporali, fisici e psichici devono essere considerati integralmente.»

¹⁷⁸ Nel suo rapporto finale, la SKAD parla di «Dienstgerechtigkeit» (cfr. cap 9.1 del rapporto in questione), ossia di parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio, ma intende lo stesso concetto indicato dall'espressione «parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare», utilizzata dagli anni Ottanta del secolo scorso negli interventi parlamentari (insieme alle varianti «parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo di prestare servizio militare» e «parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare»).

¹⁷⁹ Come affermato dal consigliere nazionale von Graffenried nella motivazione dei suoi interventi a favore dell'introduzione di un obbligo generale di prestare servizio; cfr. cap. 1.4.

¹⁸⁰ Come affermato in un articolo pubblicato sulla SonntagsZeitung il 23 febbraio 2013; cfr. cap. 2.1.3.

¹⁸¹ Come affermato per esempio dal consigliere nazionale Hans Fehr nell'ora delle domande del 2 giugno 2009 (domanda 09.5191) o dal capo dell'esercito in un'intervista rilasciata all'Aargauer Zeitung il 5 ottobre 2015.

¹⁸² RS 101. Il testo dell'art. 59 Cost. è riportato a pag. 23.

¹⁸³ Da due a sette militari l'anno, ancora meno nel servizio civile. Per quanto riguarda la protezione civile non si dispone di cifre certe, perché a livello pratico è possibile che persone assoggettate renitenti siano trasferite nella riserva o vengano prosciolte anticipatamente.

¹⁸⁴ Rapporto sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare, in adempimento del postulato Wicki (05.3526); messaggio concernente l'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio», cap. 4.1.4.

Non esistono altre definizioni della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. I tre criteri si fondano sul contenuto dell'articolo 59 della Costituzione federale. Già nel rapporto in adempimento del postulato Wicki il Consiglio federale aveva sottolineato che la valutazione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare è anche soggetta ai mutamenti sociali e che tale parità è percepita soggettivamente in maniera differente. Ciò lascia margini di manovra per la valutazione, tanto più che i criteri presentano diversi livelli di selettività. Secondo il Consiglio federale, tuttavia, non bisogna accontentarsi di considerare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare una questione soggettiva. Poiché si tratta di disposizioni costituzionali, è infatti necessario attuarle in modo equo e il significato concreto di tale equità va chiarito nell'ambito del dibattito politico mirando a un consenso il più possibile ampio.

4.3.2 Valutazione dell'esecuzione attuale

4.3.2.1 Criteri di attribuzione obiettivi

Nei capitoli 2.1.1 e 2.1.2 è stato spiegato come, sulla base di criteri medici e di riflessioni riguardanti la sicurezza, si decida in merito all'idoneità delle persone e, di conseguenza, alla loro attribuzione a una determinata funzione nell'esercito o nella protezione civile. Non è emersa alcuna arbitrarietà. La questione della troppa facilità con cui le persone assoggettate possono farsi dichiarare non idonee al servizio militare viene trattata nel capitolo 5.2.1. Si può tuttavia già anticipare che, sebbene la valutazione sia anche soggettiva e possa variare caso per caso, il gruppo di studio non ha riscontrato alcun abuso sistematico. Se oggi il numero degli idonei risulta inferiore rispetto al passato (cfr. tab. 14 e fig 15), è perché è cambiata la funzione del reclutamento e della scuola reclute, il che è legittimo.

In Svizzera esistono però differenze che rendono impossibile raggiungere un equilibrio nel sistema di reclutamento. Attualmente queste divergenze sono visibili soltanto se si osservano le diverse quote di idoneità nei Cantoni: nel 2015, per esempio, nel Cantone di Appenzello Interno gli idonei sono stati il 76,4 per cento, mentre nel Giura il 46,9 per cento. A tale proposito va ricordato che la ripartizione del totale degli idonei tra i vari Cantoni si basa su cifre che variano enormemente da Cantone a Cantone. Sempre nel 2015, nel Cantone con il più alto numero di abitanti (Zurigo) sono stati per esempio reclutati 6039 uomini, mentre in quello meno popolato (Appenzello Interno) solo 123. Dieci persone idonee in più o in meno incidono quindi in modo diverso sulla quota di idoneità.

È tuttavia già stata scientificamente provata l'esistenza di tre fenomeni che si sovrappongono: *in primo luogo*, il maggior numero di idonei si riscontra tra coloro che provengono da ambienti rurali, mentre nelle aree urbane si registra una quota di idoneità più bassa, in quanto è soprattutto in queste zone che si concentrano i problemi di natura sociale ed economica; *in secondo luogo*, sussistono differenze culturali; *in terzo luogo*, l'idoneità è legata al livello di formazione e il maggior numero di idonei si riscontra tra coloro che hanno assolto un tirocinio professionale o conseguito un attestato di maturità, mentre le persone non diplomate devono spesso lottare anche contro problemi sociali e di salute. Per esaminare tali questioni il medico in capo dell'esercito ha ordinato un'indagine scientifica i cui risultati definitivi saranno disponibili entro la fine del 2016.

Possono invece essere escluse eventuali differenze nel processo di reclutamento attuato nei sei centri di reclutamento. Ogni singolo centro è infatti responsabile di vari Cantoni con quote di idoneità molto diverse. Le differenze a livello di idoneità risultano pertanto dall'insieme delle persone soggette all'obbligo di leva e non sono dovute all'applicazione di diversi criteri di valutazione da parte dei medici nei vari centri di reclutamento.

Al momento dell'ammissione al *servizio civile*, le motivazioni delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio (motivi di coscienza) non vengono più valutate dal 2009, anno in cui è entrato in vigore il sistema della prova dell'atto (cfr. cap. 2.1.4). Questa soluzione è più semplice da attuare rispetto all'esame dei motivi di coscienza, che lascia margini nella valutazione. L'attuale sistema di ammissione soddisfa quindi meglio di quello precedente il criterio dell'obiettività delle procedure di attribuzione nel servizio civile (vanno valutati separatamente gli altri criteri relativi alla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, tra cui in particolare la questione degli oneri; cfr. cap. 4.3.3.3).

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che l'attuale sistema di attribuzione è chiaro e trasparente e che, pertanto, il primo criterio per garantire la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (criteri obiettivi) continua a essere soddisfatto.

È deplorabile che il numero degli idonei al servizio sia più basso tra le persone che provengono da ambienti socialmente ed economicamente svantaggiati. Il gruppo di studio ritiene preoccupante dal punto di vista della politica istituzionale il fatto che le differenze culturali si ripercuotano anche sull'idoneità. Nessuna di queste due problematiche può tuttavia essere risolta con il reclutamento e, quindi, con il sistema dell'obbligo di prestare servizio. Si tratta infatti di questioni che riguardano la politica sociale e dell'istruzione nonché la coesione nazionale.

4.3.2.2 Massimo numero possibile di persone che prestano servizio

Già dagli esempi riportati all'inizio del capitolo 4.3 si evince che non sarebbe politicamente sostenibile attuare l'obbligo di prestare servizio militare prevedendo l'attribuzione di ogni persona soggetta all'obbligo di prestare servizio a una delle tre possibilità contemplate dall'articolo 59 della Costituzione federale se nel contempo la Confederazione non si interessasse né di chi presta servizio militare o servizio civile e del motivo per il quale lo presta né di chi paga la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Il numero delle persone che prestano effettivamente servizio è rilevante in quanto l'articolo 59 della Costituzione federale stabilisce che, di principio, tutti gli uomini svizzeri devono *prestare* servizio militare. Le altre possibilità previste rappresentano eccezioni a questa regola. Il *servizio civile* è un servizio sostitutivo equivalente, il che significa che le persone che prestano servizio civile sono equiparate a quelle che prestano servizio militare¹⁸⁵. Secondo il diritto, le *persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione* adempiono il loro obbligo di prestare servizio militare pagando la relativa tassa d'esenzione. Tuttavia, visto che prestano di persona anche servizio nella protezione civile (con conseguente riduzione dell'ammontare della tassa d'esenzione dall'obbligo militare), sarebbe inammissibile non includerle nel calcolo delle persone che prestano effettivamente servizio.

Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare e quota di idoneità

Dalla definizione formulata dal Consiglio federale non è possibile dedurre se le attuali quote di idoneità siano sufficienti oppure no (63 % di persone idonee al servizio militare più 17 % di persone idonee al servizio di protezione; cfr. tab. 14). Spetta in ultima analisi alla politica valutare se tale situazione è un riflesso delle realtà sociali o se si può parlare di fallimento del sistema. In quest'ambito spesso viene considerato un solo aspetto, ossia l'esecuzione da parte di organi statali, talvolta sospettati a livello generale di agire con eccessivo lassismo o di farsi ingannare da scaltri fannulloni. Al gruppo di studio non risulta tuttavia che vi siano elementi in grado di mettere in discussione il funzionamento del sistema e, di conseguenza, la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 2.1.1). Non

¹⁸⁵ Per questo i passaggi dal servizio militare al servizio civile sono irrilevanti ai fini del calcolo della quota di abbandoni nell'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio; cfr. cap. 5.2.

viene invece considerato l’altro aspetto, cioè il fatto che ogni classe di persone soggette all’obbligo di leva è composta da individui con una diversa capacità di prestazione a livello fisico, psichico e intellettuale. Una quota di idoneità del 100 per cento è un’illusione e, nell’ottica della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, il 91 per cento di idonei raggiunto nel 1985 è stato una sorta di autoinganno, perché allora nessuno chiedeva quanti idonei fossero effettivamente in grado di portare a termine tutti i servizi (cfr. cap. 5.2.1, mandato d’esame B1). Il gruppo di studio ritiene che le quote di idoneità al momento del reclutamento non siano molto utili per verificare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. Affinché tale parità possa essere garantita non basta infatti essere dichiarati idonei, ma occorre anche prestare servizio. Per il gruppo di studio è quindi normale che le quote di idoneità siano inferiori rispetto al passato, poiché in compenso è stato ridotto il numero dei successivi abbandoni del sistema dell’obbligo di prestare servizio.

Sarebbe del resto inammissibile in virtù dell’articolo 59 Cost. ridurre volutamente la quota di idoneità per gestire gli effettivi. Non sono comunque state riscontrate misure in tal senso. L’equilibrio tra il fabbisogno e l’effettivo viene raggiunto adeguando i limiti di età (permanenza; cfr. cap. 2.1.3).

Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare e giorni di servizio prestati

Per quanto riguarda l’esercito, in quest’ambito sono state individuate due problematiche: quota di abbandoni (cfr. cap. 5.2., mandato d’esame B1) e proscioglimento con giorni di servizio residui ancora da prestare (cfr. cap. 2.1.2). Il gruppo di studio ritiene che il numero degli abbandoni possa essere ulteriormente ridotto.

Nel servizio civile più del 95 per cento delle persone assoggettate presta tutti i giorni di servizio previsti (cfr. cap. 2.1.4), fornendo così la prova dell’atto richiesto dalla legge. In merito a questo aspetto non sussistono pertanto problemi di esecuzione.

La situazione è diversa nella protezione civile. Qui non viene infatti stabilito un numero fisso di giorni di servizio da prestare e, di conseguenza, l’obbligo di prestare servizio di protezione è attuato con modalità molto diverse a seconda del Cantone (cfr. cap. 2.1.5). Un equilibrio in questo settore è garantito dalla tassa d’esenzione dall’obbligo militare, in quanto chi presta meno giorni di servizio o non ne presta affatto è tenuto a pagare un importo più elevato. Tuttavia, vi sono anche persone assoggettate che non prestano nemmeno un giorno di servizio in un’organizzazione di protezione civile. Alcune vengono incorporate nella riserva immediatamente dopo il reclutamento o dopo l’istruzione di base e non sono più chiamate in servizio, mentre altre vengono prosciolte anticipatamente a favore di un’organizzazione partner nell’ambito della protezione della popolazione. Le cifre sono illustrate nel capitolo 5.2.1.5, ma non si dispone di una panoramica di tutti i processi in questione. Va comunque sottolineato che in questo modo le organizzazioni di protezione civile adeguano il loro effettivo al fabbisogno, il che è positivo. Con l’attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» si mira a garantire una maggiore parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare: il problema degli effettivi insufficienti e in esubero a livello cantonale sarà infatti attenuato dalla possibilità di incorporare le persone soggette all’obbligo di prestare servizio di protezione non solo nei rispettivi Cantoni di domicilio ma anche altrove, in base al fabbisogno.

Il gruppo di studio ritiene pertanto che, attualmente, il secondo criterio per la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare non sia completamente soddisfatto. È inoltre giunto alla conclusione che, nell’attuale sistema dell’obbligo di prestare servizio, è possibile, nonché opportuno dal punto di vista della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, sfruttare meglio il potenziale delle persone soggette all’obbligo di prestare servizio, ridurre il
--

numero degli abbandoni del servizio militare e incrementare il numero minimo di giorni di servizio prescritti nella protezione civile (cfr. cap. 5.2, mandato d'esame B1).

4.3.2.3 Medesimi oneri (temporali, fisici e psichici)

Nel complesso, dovrebbero essere esposti ai medesimi oneri soltanto i militari e coloro che prestano servizio civile. La protezione civile può essere esclusa poiché le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che risultano non idonee al servizio militare non possono, a priori, essere esposte agli stessi oneri previsti per chi viene dichiarato idoneo al servizio militare.

La durata del servizio civile è *più lunga* di quella del servizio militare per due motivi: in primo luogo, per compensare gli oneri temporali supplementari a cui sono esposti i militari (giornate lavorative più lunghe, libertà limitata a causa dell'alloggio in caserma); in secondo luogo, dal 2009 anche per garantire la prova dell'atto (cfr. cap. 2.1.4). Il fattore 1,5 non è stato modificato con l'introduzione di quest'ultima¹⁸⁶.

Dal punto di vista fisico, in media il servizio militare è più impegnativo di quello civile. Lo si deduce dagli abbandoni delle scuole reclute (cfr. cap. 5.2.1, mandato d'esame B1), che non si verificano durante i lunghi primi impieghi nel servizio civile. Si osservano tuttavia anche notevoli analogie tra i due tipi di servizio: anche nell'esercito, per esempio, esistono funzioni che prevedono un lavoro d'ufficio e, viceversa, anche nel servizio civile sono previsti impieghi nei settori della protezione dell'ambiente e della natura, della cura del paesaggio, della silvicoltura e dell'agricoltura nel cui ambito le persone assoggettate devono lavorare duramente e sono sottoposte a grandi sforzi fisici con qualsiasi condizione atmosferica. Inoltre, nel servizio militare il programma d'istruzione viene definito a un livello gerarchico basso, il che – in un sistema di dimensioni relativamente grandi come l'esercito – genera differenze tra i vari CR, sia in termini di intensità degli oneri fisici a cui le persone assoggettate sono in ultima analisi sottoposte sia per quanto riguarda il modo in cui tali persone vivono i CR stessi. Nel servizio civile, invece, gli sforzi fisici sono limitati, in quanto tale servizio viene prestato in un ambiente di lavoro civile in seno agli istituti d'impiego.

Attualmente gli oneri *psichici* non sono oggettivabili per l'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio¹⁸⁷. Circa la metà degli abbandoni durante le scuole reclute è imputabile a problemi psichici. A questo proposito ci si chiede se, considerati i compiti dell'esercito, tutti gli oneri all'origine di tali problemi siano effettivamente rilevanti ai fini dell'impiego (cfr. cap. 5.2.1, mandato d'esame B1). Inoltre, gli oneri psichici astratti e concreti legati al servizio militare non possono essere paragonati a quelli del servizio civile. Poiché per decenni la Svizzera è stata risparmiata da guerre e crisi, l'onere psichico durante l'impiego rimane un'entità ipotetica e astratta che non influisce sugli oneri quotidiani nelle SR e nei CR. Le persone che prestano servizio civile nel settore della sanità pubblica, invece, sono esposte a oneri psichici concreti quando si occupano dei malati. Di conseguenza, una compensazione degli oneri psichici tra il servizio militare e il servizio civile è impossibile.

Attualmente gli oneri non sono quindi oggettivabili. Occorre inoltre considerare che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio non hanno tutte la stessa capacità di prestazione e che, pertanto, varia anche la loro capacità di far fronte agli oneri.

¹⁸⁶ Per quanto riguarda la durata del servizio civile, cfr. cap. 5.3.1, mandato d'esame C3.

¹⁸⁷ Sono disponibili soltanto studi sullo stress nel servizio militare. Cfr. studio «Progress» dell'Ufficio federale dello sport e dell'Accademia militare presso il PF di Zurigo, 2013.

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che, a livello individuale, non è possibile fare in modo che gli oneri siano i medesimi per tutti. Il terzo criterio per la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare è applicabile a un livello sistemico, nel quale il gruppo di studio non riscontra un'immediata necessità di intervento.

In un'ottica generale vanno inoltre considerate non solo le differenze a livello di oneri, ma anche quelle riguardanti i vantaggi: il servizio militare può essere un'esperienza qualificante per diversi settori del mercato del lavoro, mentre il servizio civile, per legge, non deve esserlo.

Non bisogna infine dimenticare la percezione da parte della popolazione. In un sondaggio svolto nel 2015, il 42 per cento degli interpellati ha dichiarato di non essere d'accordo con l'opinione secondo cui i militari e le persone che prestano servizio civile sono esposti ai medesimi oneri¹⁸⁸.

4.3.2.4 Altri elementi: *tassa d'esenzione dall'obbligo militare*

Ai fini della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare occorre anche chiedersi se gli oneri sono ripartiti equamente tra le persone che prestano servizio e quelle che sono state dichiarate non idonee. A tale proposito vanno confrontati due elementi molto diversi tra loro, ossia il tempo e il denaro. In quest'ambito, infatti, il giudizio è cambiato: oggi disporre di tempo libero è ritenuto più importante del denaro.

In ogni caso è logico che la *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* sia commisurata al reddito e che venga definito un importo minimo (cfr. cap. 2.1.8). Inoltre la *tassa* è stata aumentata per l'ultima volta nel 2010. Nell'ottica della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, tuttavia, il gruppo di studio non ritiene giusto che a 21 settimane di scuola reclute e a un lungo impiego di 180 giorni nel servizio civile corrisponda un importo di 400 franchi (*tassa minima*).

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che la *tassa minima* per le persone non idonee al servizio dovrebbe essere aumentata a 1000 franchi.

In questo modo, ai 260 giorni di servizio prestati da un militare e ai 390 giorni di servizio assolti da una persona che presta servizio civile corrisponderebbero almeno 11 000 franchi (contro i 4400 attuali).

Resta da esaminare in che modo il fatto di prestare servizio o meno incide sul reddito di una persona. Le persone non idonee al servizio possono svolgere più rapidamente e senza interruzioni formazioni e perfezionamenti (a tempo pieno o a titolo accessorio), il che può far supporre che inizino a guadagnare prima e che percepiscano un reddito superiore. Uno studio condotto nel 2003 ha tuttavia dimostrato il contrario¹⁸⁹. Secondo il gruppo di studio non sono necessarie ulteriori misure.

4.3.3 Estensione dell'obbligo di prestare servizio alle donne svizzere nonché agli uomini e alle donne stranieri?

Secondo il gruppo di studio, la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare comprende anche una questione di principio, ossia: chi è tenuto ad adempiere l'obbligo di prestare servi-

¹⁸⁸ Sondaggio rappresentativo tra la popolazione svizzera svolto nel febbraio del 2015 su mandato dell'Organo d'esecuzione del servizio civile. Cfr. www.zivi.admin.ch > IT > Infoteca > Sondaggi.

¹⁸⁹ Secondo lo studio, dal punto di vista statistico il servizio militare incide in modo molto positivo sull'innalzamento del livello di salario. Cfr. studio Old-Boy Network.

zio? Attualmente soltanto gli uomini svizzeri sono obbligati a prestare servizio. Un'eventuale estensione dell'obbligo di prestare servizio riguarderebbe in primo luogo due gruppi di persone: da un lato le donne svizzere e dall'altro gli uomini e le donne stranieri residenti in Svizzera.

Come illustrato nel capitolo 4.2.2 esistono motivi giuridici che depongono a favore di un'estensione dell'obbligo di prestare servizio alle *donne svizzere*. Ciò sarebbe anche in linea con i pari diritti di cui godono donne e uomini e garantirebbe una maggiore parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. La posizione del gruppo di studio su questo aspetto è illustrata nel capitolo 7.1.

Diversa è la questione dell'opportunità o meno di obbligare a prestare servizio anche *gli uomini e le donne stranieri residenti in Svizzera*¹⁹⁰. Dal punto di vista giuridico non vi è motivo di introdurre un simile obbligo, in quanto le persone in oggetto non godono degli stessi diritti civili dei cittadini svizzeri e non sono pertanto tenute ad adempiere gli stessi obblighi civili. Vi è consenso sul fatto che, in ogni caso, il servizio militare dovrebbe continuare a essere limitato ai cittadini svizzeri. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio *si può* quindi anche prevedere un'estensione dell'obbligo di prestare servizio a uomini e donne stranieri, ma non si tratta di una misura necessaria. Gli effetti di un sistema di questo tipo sono illustrati nel modello «Obbligo generale di prestare servizio» (cfr. cap. 6.4.2.1). Rimane invece in sospeso la questione di quali attività affidare a questo numero supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

¹⁹⁰ Su base volontaria possono già essere impiegati nella protezione civile e nei corpi pompieri (cfr. cap. 2.4). Nel cap. 5.3.2 (mandato d'esame B2) viene spiegato perché non risulta opportuno istituire un servizio civile volontario per le donne svizzere, gli uomini e le donne stranieri e le persone non idonee.

4.4 Conclusioni

Il gruppo di studio ha esposto il suo parere in merito agli *scopi* del sistema dell'obbligo di prestare servizio, affermando che tale sistema deve garantire la capacità di prestazione delle organizzazioni d'impiego e contribuire a risolvere i problemi di carattere esistenziale che il Paese è chiamato ad affrontare. La coesione nazionale non è fine a se stessa, ma va di pari passo con il sistema dell'obbligo di prestare servizio. I modelli relativi al suo ulteriore sviluppo devono considerare anche questo aspetto.

I limiti di carattere giuridico sono stati chiariti e fungono da linee guida per l'elaborazione di modelli. Il *divieto dei lavori forzati e dei lavori obbligatori* non impedisce l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma deve essere rispettato. A tale proposito il gruppo di studio è dell'avviso che sia necessario stabilire requisiti elevati se le persone assoggettate devono essere impiegate per risolvere problemi di carattere esistenziale. Occorre inoltre rispettare la *parità di trattamento tra uomo e donna* sancita dalla Costituzione federale: sviluppare ulteriormente l'obbligo di prestare servizio soltanto per gli uomini è ammissibile solo in casi eccezionali e debitamente motivati. Se la parità è intesa in senso globale, l'introduzione di un obbligo per le donne nell'ambito del sistema dell'obbligo di prestare servizio migliorerebbe la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare; occorre tuttavia considerare i risultati esposti nel capitolo 3.

Anche le disposizioni relative alla *neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza* pongono limiti all'estensione del sistema dell'obbligo di prestare servizio e questo è un aspetto di cui occorre tenere conto in particolare per quanto concerne i settori d'attività (cfr. cap. 5). È possibile che diverse organizzazioni attive in un determinato settore impieghino persone soggette all'obbligo di prestare servizio: un battaglione d'ospedale dell'esercito può per esempio gestire un ospedale, ma soltanto durante un CR e a scopo d'istruzione, mentre, nello stesso ospedale, le persone che prestano servizio civile possono essere impiegate a lungo termine ma solo per svolgere lavori di pubblica utilità là dove le risorse per l'adempimento dei compiti mancano o sono insufficienti. È raro che le attività si sovrappongano, perché le condizioni quadro sono diverse.

La *parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare* non può essere dedotta in modo matematico, ma deve essere sempre sottoposta a nuove valutazioni. Si tratta di un aspetto sistemico e non di esperienze individuali. La definizione di parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare data dal Consiglio federale è tuttora applicabile. I criteri potrebbero essere difficili da valutare, ma rimangono pertinenti. Sarebbe utile se, oltre alle quote di idoneità, venisse pubblicato regolarmente anche il numero delle persone che prestano effettivamente servizio, per esempio – come nella tabella 6 – sulla base delle indennità di perdita di guadagno. Nell'ambito delle discussioni vale sempre la pena chiarire quali sono le aspettative nei confronti del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il parere del gruppo di studio in merito ai singoli criteri è stato già esposto in precedenza; nel complesso, la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare è ancora garantita, ma il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve essere ottimizzato.

Si osserva che l'esercito viene valutato in modo più rigoroso rispetto alla protezione civile. La valutazione del servizio militare si inquadra prevalentemente in un'ottica politico-istituzionale secondo cui tutti devono per quanto possibile prestare servizio militare, a prescindere dal numero delle persone realmente idonee e di quelle che possono effettivamente prestare servizio nonché dalla presenza o meno di un effettivo fabbisogno. La cosa certa è che il fabbisogno non deve portare a manipolazioni dell'idoneità; gli effettivi devono essere gestiti fintanto che le persone assoggettate sono tenute a prestare servizio. Nella protezione civile la situazione è diversa: qui si riscontra infatti un tacito consenso sul ruolo centrale del fabbisogno e, di conseguenza, sull'irrelevanza del fatto che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione prestino o meno lo stesso numero di giorni di servizio. E non dà adito a discussioni

nemmeno il fatto che alcune persone assoggettate non prestino alcun servizio di persona. Si tratta di un sistema orientato al fabbisogno che viene compensato dalla tassa d’esonazione dall’obbligo militare: più giorni di servizio si prestano, meno si paga. Su questa dicotomia tra l’orientamento al fabbisogno e l’uguaglianza ai fini della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare si tornerà nel capitolo 7.1.

5 Mandati d'esame

Il Consiglio federale ha assegnato al gruppo di studio dieci mandati d'esame (cfr. cap. 1.2) che mirano ad approfondire diversi aspetti del sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. fig. 13). Durante i lavori del gruppo di studio è emerso che non sarebbe stato opportuno esaminare questi aspetti nell'ordine indicato, motivo per cui sono stati raggruppati in quattro ambiti tematici:

1. *fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio* in generale (mandati d'esame A1 e A2; cfr. cap. 5.1): a tal fine sono stati esaminati i possibili settori d'attività per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio;
2. *numero delle persone che prestano servizio di persona*, abbandoni al momento del reclutamento nonché abbandoni dell'esercito, del servizio civile e della protezione civile e adeguatezza delle categorie di idoneità (mandati d'esame B1 e C4; cfr. cap. 5.2): a tal fine viene considerato l'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma nel corso dei lavori l'oggetto principale di questi due mandati è cambiato. Originariamente si trattava infatti di studiare misure volte a incrementare gli effettivi, ma vista l'assenza di un fabbisogno supplementare che richiedesse questo tipo di provvedimenti, l'attenzione si è spostata sulle questioni legate all'esecuzione, in particolare per verificare se gli effettivi dell'esercito sono garantiti oppure no;
3. *ottimizzazione del servizio civile* (cfr. cap. 5.3): in quest'ambito si discute della giusta durata del servizio civile e della necessità di un'integrazione con un servizio civile volontario (mandati d'esame C3 e B2);
4. *ottimizzazione della protezione della popolazione* (cfr. cap. 5.4): in merito a questo tema ci si chiede quale sia l'utilità di un coinvolgimento di tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile o di singole persone assoggettate (mandati d'esame C2 e D1) e si esamina la permeabilità con altre organizzazioni (mandati d'esame C1 ed E1).

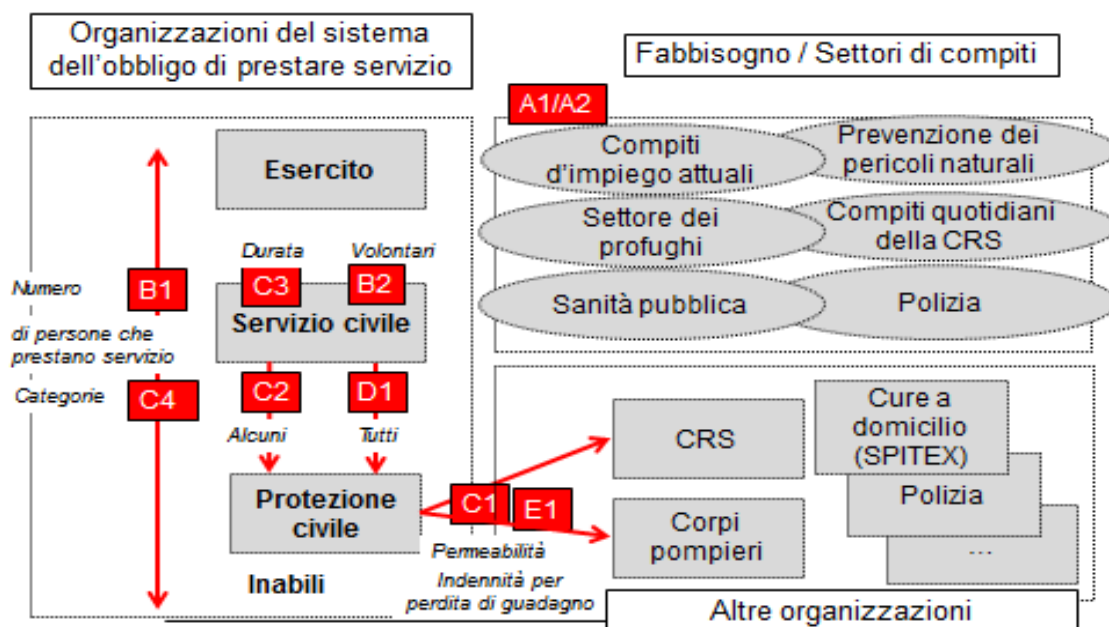


Figura 13: Mandati d'esame concernenti il sistema dell'obbligo di prestare servizio.

Come illustrato nel capitolo 2, il gruppo di studio ha tenuto conto dell'ulteriore sviluppo dell'esercito e della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+», che sono entrambi parte integrante della situazione iniziale.

5.1 Fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (mandato d'esame A1, mandato d'esame A2)

5.1.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame A1: esaminare se e in quali settori d'attività esiste un fabbisogno supplementare per quanto concerne l'impiego in situazioni straordinarie di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Mandato d'esame A2: esaminare se e in quali settori di compiti esiste un fabbisogno supplementare per quanto concerne l'impiego in situazioni normali e particolari di persone soggette all'obbligo di prestare servizio senza che ciò rischi di compromettere la capacità di prestazione degli strumenti della politica di sicurezza nelle situazioni straordinarie.

È difficile stabilire con precisione a priori in quali circostanze si può parlare di situazione *particolare* e in quali ci si trova invece di fronte a una situazione *straordinaria*¹⁹¹; il gruppo di studio non può chiarire questo aspetto e non è tenuto a farlo. La questione è tuttavia rilevante quando si tratta dell'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio: lo Stato può infatti obbligare i suoi cittadini soltanto per la gestione di situazioni *straordinarie* (cfr. cap. 4.2.1 Divieto del lavoro forzato e obbligatorio).

Per lo svolgimento di attività in situazioni *normali* il margine di manovra è ancora più ristretto: i militari e i militi della protezione civile non possono essere impiegati indifferentemente per tutti i compiti del settore pubblico, bensì soltanto là dove la loro attività ha il carattere di uno stage formativo, ossia quando, dal punto di vista dell'istruzione, il loro impiego risulta utile all'esercito o alla protezione civile (affinché queste organizzazioni possano svolgere meglio i rispettivi compiti in situazioni *straordinarie*). La situazione è diversa per quanto riguarda il servizio civile, dove l'aspetto centrale è dato dal fatto che il servizio sostitutivo va prestato in situazioni normali. Le persone che prestano servizio civile possono anche essere impiegate per fornire sostegno nella gestione di catastrofi e situazioni di emergenza e, se necessario, anche nel servizio d'appoggio o nel servizio attivo, ma in situazioni normali possono svolgere soltanto lavori di pubblica utilità là dove le risorse per l'adempimento dei compiti mancano o sono insufficienti (cfr. cap. 4.2.3 Neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza). Non deve per forza esistere un nesso tra queste attività e la capacità di prestazione per la gestione di situazioni straordinarie.

La questione fondamentale nell'ambito del mandato d'esame A1 era, pertanto, quella di chiarire se gli effettivi dell'esercito e della protezione civile fossero sufficienti per l'adempimento dei rispettivi *compiti d'impiego* (cfr. cap. 5.1.2). A tal fine sono stati considerati anche i corpi pompieri. La definizione del tipo di situazione risulta poco utile anche nel loro caso, visto che, in quanto mezzi di pronto intervento, i pompieri devono adempiere i propri compiti d'impiego indipendentemente dalla situazione.

Al di là dei profili dei compiti delle organizzazioni d'impiego, il gruppo di studio si è chiesto se si delineassero problemi in *settori di carattere esistenziale*. Lo scopo del sistema dell'obbligo di prestare servizio è anche quello di contribuire alla risoluzione di questi problemi pure quando non rientrano nella politica di sicurezza in senso stretto (cfr. cap. 4.2.1). A lungo termine, il gruppo di studio prevede una necessità d'intervento nel settore della *sanità pubblica* cfr. cap. 5.1.4).

In due settori in particolare l'attenzione non si concentra sui compiti d'impiego e sui problemi di carattere esistenziale. *Il primo* è la *prevenzione* (cfr. cap. 5.1.5): dove è possibile prevenire o ridurre eventuali danni mediante l'impiego preventivo di persone soggette all'obbligo di prestare servizio? *Il secondo* è il *lavoro di pubblica utilità* (cfr. cap. 5.1.6, incentrato sulla Croce Rossa Svizzera e sulle sue organizzazioni):

¹⁹¹ Per le definizioni cfr. l'allegato 5.

esistono campi d'attività in cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovrebbero essere maggiormente impiegate per fornire prestazioni socialmente utili? A tal fine vengono prese in considerazione in primo luogo le persone che prestano servizio civile. È stato infine analizzato in modo approfondito un ambito nel quale il gruppo di studio ritiene che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio non debbano essere impiegate, ossia l'*ambito della polizia* (cfr. cap. 5.1.7).

5.1.2 Risultati e misure: fabbisogno per l'adempimento dei compiti d'impiego di esercito, protezione civile e pompieri

Nei settori di compiti attribuiti all'esercito, alla protezione civile e ai corpi pompieri, il gruppo di studio non ha riscontrato un fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Gli effettivi di queste organizzazioni d'impiego sono addirittura in calo (cfr. cap. 2.4 e cap. 3.5). Il problema degli effettivi insufficienti o in esubero nelle organizzazioni di protezione civile a livello cantonale viene affrontato nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» (cfr. cap. 2.1.5). Il gruppo di studio è fiducioso riguardo alla possibilità di risolvere i problemi di reclutamento riscontrati sporadicamente nei corpi pompieri adottando misure di ottimizzazione all'interno dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio¹⁹².

Per il gruppo di studio rimane tuttavia da chiarire se, a lungo termine, la minaccia terroristica possa determinare un fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Il gruppo di studio non può infatti prevedere l'evoluzione di questa minaccia in Svizzera sul lungo periodo. In particolare, in quest'ambito non può essere esclusa la possibilità di un maggiore fabbisogno per proteggere le infrastrutture critiche. Tuttavia, soltanto dopo l'attuazione integrale della strategia nazionale del 2012 per la protezione delle infrastrutture critiche si potrà valutare se il sistema dell'obbligo di prestare servizio è sufficiente a tal fine; la protezione da parte della polizia e dell'esercito è solo uno degli aspetti di questa strategia¹⁹³. Il gruppo di studio non esclude che, in futuro, tutto ciò possa comportare anche nuovi compiti per la protezione civile.

Per quanto riguarda le situazioni straordinarie, risultano pertinenti anche le conoscenze acquisite nell'ambito dell'Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014 (ERSS 14), che ha dimostrato come il sistema Svizzera sia in grado di gestire due situazioni di emergenza che si sovrappongono (pandemia e penuria di energia elettrica)¹⁹⁴. È chiaro che, in caso di catastrofi su larga scala (per es. forte terremoto) o di gravi situazioni di emergenza (per es. pandemia con molti morti) tali da avere ripercussioni su numerosi settori della vita, sia necessario un numero di soccorritori maggiore rispetto a quello che può essere messo a disposizione dalle organizzazioni d'impiego summenzionate¹⁹⁵. Non è tuttavia possibile valutare i compiti e il conseguente fabbisogno in modo sufficientemente concreto da permettere di reclutare e istruire, su tale base, un numero supplementare di persone assoggettate. Inoltre sono già state adottate apposite misure per l'eventualità in cui, in caso di catastrofi e situazioni di emergenza, i mezzi delle organizzazioni d'impiego non siano più sufficienti: la Confederazione può infatti ricorrere innanzitutto alle persone che prestano servizio civile; le relative basi legali esistono già. Da

¹⁹² Cfr. nel cap. 5.4.3 i risultati relativi al mandato d'esame C1 «esaminare se e in che modo il servizio di protezione può essere prestato anche in organizzazioni diverse dalla protezione civile (per es. pompieri)».

¹⁹³ La strategia mira a rafforzare con un approccio globale la resilienza (capacità di resistenza) della Svizzera in relazione alle infrastrutture critiche. A tal fine occorre migliorare in egual misura sia l'autoprotezione delle infrastrutture critiche sia la collaborazione tra gli attori (autorità, gestori).

¹⁹⁴ Cfr. il Rapporto finale ERSS 14.

¹⁹⁵ Il fatto che alcune persone siano incorporate contemporaneamente per esempio nell'esercito e nei pompieri costituisce un problema in queste situazioni. Cfr. cap. 5.4.3.

un'analisi condotta nel 2013 è emerso un possibile fabbisogno di persone che prestano servizio civile da impiegare come soccorritori supplementari per la gestione di situazioni di emergenza¹⁹⁶. C'è inoltre bisogno di aiuto anche nella fase di ricostruzione dopo una catastrofe. Il Consiglio federale non ha ritenuto necessario, sulla base di detta analisi, far diventare il servizio civile un'ulteriore organizzazione d'impiego della protezione della popolazione. Qualora nemmeno le persone che prestano servizio civile fossero sufficienti, il Consiglio federale e i governi cantonali possono ricorrere alle competenze speciali di cui dispongono per obbligare la popolazione o parti di essa a contribuire alla gestione di determinati eventi (cfr. nota a piè di pagina n. 163 nel cap. 4.2.1). In questo modo non è tuttavia possibile far fronte a un pericolo bellico. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve pertanto essere in grado di incrementare gli effettivi dell'esercito e della protezione civile anche a scopo preventivo (cfr. cap. 3.5 e cap. 5.2.2.2).

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che, per la gestione di situazioni straordinarie, non vi è motivo di aumentare in modo duraturo il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Accoglie inoltre con favore il fatto che, nell'ambito del servizio civile, si preveda di registrare le qualifiche e le esperienze delle persone che lo prestano affinché queste ultime possano essere impiegate in modo mirato per fornire appoggio in seguito a catastrofi e in situazioni di emergenza.

5.1.3 Risultati e misure: settore dei profughi

Al momento della chiusura redazionale del presente rapporto la situazione è la seguente: l'afflusso di profughi è aumentato e presumibilmente nel 2016 il numero delle richieste di asilo supererà quota 40 000. Si tratta di un picco massimo raggiunto solo tre volte negli ultimi trent'anni, ossia nel 1991, nel 1998 e nel 1999 in seguito alle guerre nell'ex Jugoslavia. Occorre quindi prevedere l'insorgenza di una situazione particolare, il che non implica un sovraccarico del sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma crea il presupposto necessario per poter impiegare persone soggette all'obbligo di prestare servizio¹⁹⁷. Si dovrà pertanto fornire appoggio al Corpo delle guardie di confine e contribuire a gestire i picchi di lavoro finché non saranno applicate soluzioni efficaci per fare in modo che i profughi possano essere assistiti dal personale del settore pubblico o da ditte private.

Al momento della chiusura redazionale del presente rapporto non vi è motivo di supporre che tale situazione possa sovraccaricare il sistema dell'obbligo di prestare servizio. A questo proposito è necessario un approccio integrale: la capacità di prestazione delle organizzazioni d'impiego del sistema dell'obbligo di prestare servizio dipende infatti dal numero delle persone da assistere, il quale è a sua volta influenzato anche dall'esecuzione delle procedure d'asilo presso la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), che è l'organo competente in tale ambito.

L'accoglienza di persone in cerca di protezione e la relativa assistenza figurano tra i compiti fondamentali della protezione civile. Circa un quarto dei 73 000 militi attivi della protezione civile è istruito per compiti di assistenza. Vanno poi aggiunti gli specialisti, in particolare nel settore della logistica. In situazioni normali le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile svolgono impieghi nel settore dell'alloggiamento, dell'assistenza e dell'occupazione di richiedenti l'asilo e profughi e, se necessario, tali impieghi vengono intensificati nelle situazioni particolari e straordinarie. L'esercito, invece, non dispone più di formazioni specifiche per prestare assistenza alle persone (le ultime formazioni d'assistenza sono state sciolte nel 2003), ma all'occorrenza può fornire appoggio a titolo sussidiario.

¹⁹⁶ Cfr. il rapporto «Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden» (non disponibile in italiano).

¹⁹⁷ Cfr. l'art. 27 LPPC (RS 520.1).

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che, per quanto concerne il settore dei profughi, non si riscontrano né un fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio né la necessità di adeguare il sistema dell'obbligo di prestare servizio.

5.1.4 Risultati e misure: sanità pubblica

Nella sezione che segue va chiarito se il sistema dell'obbligo di prestare servizio può fornire contributi rilevanti nella sanità pubblica per attenuare un'*emergenza in ambito curativo* (o eventuali carenze nei settori delle cure e dell'assistenza), *sgravare le famiglie con persone bisognose di cure* e ridurre la *penuria di medici* (cfr. cap. 3.4). In linea di principio, il gruppo di studio ha stabilito che uno degli obiettivi del sistema dell'obbligo di prestare servizio è quello di contribuire alla risoluzione di problemi di carattere esistenziale (cfr. cap. 4.1). Occorre quindi chiarire se nel settore della sanità pubblica esistono problemi di questo tipo che potrebbero giustificare un obbligo specifico per le cittadine e i cittadini (si vedano i criteri definiti in precedenza; cfr. cap. 4.2.1.2). In caso negativo ci si chiede se le condizioni quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio consentano, in situazioni normali, di contribuire a risolvere il problema (in particolare: divieto del lavoro forzato e obbligatorio e neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza; cfr. cap. 4). In un modo o nell'altro, l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio deve comunque poter fornire un contributo rilevante.

5.1.4.1 Emergenza in ambito curativo?

L'esistenza del problema è sufficientemente documentata? È comprovato che il mercato del lavoro non è in grado di risolvere il problema?

Come spiegato nel capitolo 3.4, già ora si riscontrano carenze a livello settoriale e regionale nel campo delle cure e dell'assistenza, ma per il momento non si tratta di problemi di carattere esistenziale su scala nazionale. Nemmeno la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantionali della sanità (CDS), interpellata su questo tema dal gruppo di studio, può prevedere se il settore della formazione e il mercato del lavoro svizzeri saranno in grado, a medio e a lungo termine, di colmare le carenze presenti in tale ambito. Il gruppo di studio concorda con la CDS sulla necessità di esaminare la situazione in modo approfondito. Attualmente non si riscontra pertanto alcun problema di carattere esistenziale che possa giustificare l'impiego nella sanità pubblica di un cospicuo numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio e non si prevedono problemi di questo tipo neanche nel medio periodo. A lungo termine, tuttavia, è possibile che un simile impiego si renda necessario.

L'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio fornisce un contributo rilevante alla risoluzione del problema?

Per quanto concerne l'impiego nella sanità pubblica di persone soggette all'obbligo di prestare servizio occorre innanzitutto considerare alcuni aspetti etici: *in primo luogo*, chi ha bisogno di cure non deve essere affidato a persone soggette all'obbligo di prestare servizio che lavorano in quest'ambito solo perché vi sono state costrette. Le persone assoggettate devono quindi svolgere lavori nel settore delle cure e dell'assistenza di propria spontanea volontà. *In secondo luogo*, le persone bisognose di cure devono essere seguite il più a lungo possibile dalle stesse persone di riferimento, motivo per cui gli impieghi dovrebbero durare almeno sei mesi. Il gruppo di studio ritiene che ciò sia fattibile.

Ci si chiede inoltre se sia possibile far conseguire alle persone assoggettate qualifiche sufficienti per lo svolgimento di questo tipo di lavori. Come illustrato nel capitolo 3.4.1, nell'attuale scuola reclute (18 settimane) i soldati sanitari e d'ospedale dell'esercito raggiungono un livello d'istruzione certificato che corrisponde a quello di un collaboratore sanitario CRS, ma acquisiscono anche competenze più ampie nel campo delle cure acute, per esempio nelle tecniche di iniezione e perfusione e nell'esecuzione di semplici cambi di fasciature. Senza un'istruzione militare occorrono circa dieci settimane affinché le persone soggette all'obbligo di prestare servizio raggiungano il livello richiesto.

Occorre infine valutare se il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio è sufficiente per poter fornire contributi rilevanti. A tale proposito va ricordato che nel 2013 solo nelle case di cura e per anziani il personale impiegato per le cure e la gestione della vita quotidiana corrispondeva a un totale di 58 289 posti a tempo pieno¹⁹⁸. Se il 25 per cento delle persone assoggettate nell'ambito dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. tab. 10), si candidasse volontariamente per un impiego nel settore delle cure, si avrebbe un effettivo di circa 80 000 uomini. Questi uomini non potrebbero tuttavia essere impiegati a tempo indeterminato e, se ognuno di loro prestasse un mese di servizio, il totale corrisponderebbe a circa 6600 posti a tempo pieno (cifra che aumenterebbe in caso di impieghi più lunghi). Se ogni anno si candidasse il 25 per cento delle nuove reclute dichiarate idonee al servizio, a tale cifra si aggiungerebbero annualmente circa 7000 persone. Secondo il gruppo di studio, con questo effettivo sarebbe possibile fornire contributi rilevanti, che sarebbero ancora più consistenti se, come misura d'urgenza per la gestione di una situazione di emergenza di carattere esistenziale, l'obbligo di prestare servizio venisse esteso anche alle donne (si vedano i modelli illustrati più avanti; cfr. cap. 6.3 e 6.4).

Misure

Raccomandazione 1: il gruppo di studio raccomanda di esaminare in modo approfondito gli sviluppi nel settore delle cure e dell'assistenza.

L'incaricato del Consiglio federale per il servizio sanitario coordinato assumerà questo compito in collaborazione con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), le autorità sanitarie, i fornitori di prestazioni e le organizzazioni del sistema dell'obbligo di prestare servizio e presenterà al Consiglio federale un rapporto in merito tra cinque anni. Nel rapporto si dovrà indicare in che modo la situazione è evoluta dal punto di vista quantitativo e qualitativo, come evolverà in futuro e se è necessario ricorrere maggiormente alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Dalla situazione riscontrata nella sanità pubblica non emerge un fabbisogno quantificabile. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve tuttavia essere in grado di reagire con flessibilità qualora la situazione peggiorasse. Non si tratta solo del livello d'istruzione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio; il sistema deve anche essere in grado di gestire gli impieghi di queste persone.

Raccomandazione 2: quale misura preventiva, il gruppo di studio raccomanda di fare in modo che un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio assolva una formazione di collaboratore sanitario CRS¹⁹⁹.

Per definire il numero esatto il DDPS rileverà il fabbisogno di collaboratori sanitari CRS a livello nazionale nei dispositivi cantonali per la gestione di catastrofi.

¹⁹⁸ Cfr. la statistica degli stabilimenti medico-sociali 2013 dell'Ufficio federale di statistica.

¹⁹⁹ Cfr. cap. 5.4.3.2, in cui si raccomanda un maggiore impiego nelle istituzioni sociali affinché le persone che prestano servizio di protezione possano maturare esperienze nel settore dell'assistenza e delle cure.

Sulla base di questa rilevazione del fabbisogno, il DEFR e il DDPS impartiranno un'apposita formazione al numero richiesto di persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile nonché di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione e faranno in modo che prestino servizio come collaboratori sanitari CRS nella sanità pubblica.

All'occorrenza, i due dipartimenti disporranno che la CRS organizzi congiuntamente all'esercito corsi di formazione specifici per persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Condizione necessaria a tal fine è che i partecipanti si candidino volontariamente e che, al contempo, si impegnino a svolgere un impiego di sei mesi nella sanità pubblica dopo aver concluso la formazione. Poiché non si tratta di impieghi di emergenza, gli istituti d'impiego devono versare un tributo. In questo modo potrebbero essere rifinanziati i costi che la Confederazione deve sostenere per la formazione²⁰⁰. Non si riscontra nessuna necessità d'intervento nell'esercito: i soldati sanitari e d'ospedale conseguono infatti già ora la certificazione come collaboratori sanitari CRS.

Il gruppo di studio ritiene necessarie queste misure per tre motivi:

in primo luogo, il rafforzamento delle capacità richiede tempo. In caso di peggioramento della situazione a lungo termine, il sistema dell'obbligo di prestare servizio può reagire soltanto se vengono create le condizioni necessarie a tal fine: per questo occorre chiarire le strutture e i processi. All'occorrenza possono per esempio essere formate, in modo flessibile, un maggior numero di persone assoggettate e/o si possono ordinare impieghi più lunghi;

in secondo luogo, un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio con conoscenze minime nel campo delle cure rappresenta una preziosa riserva in vista di eventuali situazioni particolari e straordinarie quando si tratta di gestire guerre, catastrofi e situazioni di emergenza. Per questo la struttura quantitativa deve essere incentrata innanzitutto sui dispositivi cantonali per la gestione di catastrofi e non sulla sanità pubblica;

in terzo luogo, la presenza di collaboratori sanitari CRS supplementari contribuisce anche ad attenuare la penuria di personale nel settore delle cure e dell'assistenza. Come già accennato, si riscontra una penuria soprattutto a livello di personale di cura e di assistenza diplomato (cfr. cap. 3.4), ma garantire un numero maggiore di collaboratori sanitari CRS appositamente formati significa in ogni caso sgravare il sistema complessivo e anche creare un bacino di reclutamento più ampio per corsi di formazione di livello superiore nel settore della sanità pubblica. La permeabilità del sistema educativo svizzero favorisce questo processo. Ogni persona assoggettata che, dopo aver concluso il proprio periodo di servizio, intraprende la professione di collaboratore sanitario CRS nel settore delle cure a lungo termine e delle cure acute e successivamente assolve una formazione per acquisire un'ulteriore qualificazione (a seconda della formazione già assolta, come operatore sociosanitario o socioassistenziale oppure direttamente come infermiere diplomato) contribuisce a evitare un peggioramento della situazione.

5.1.4.2 Sgravio per le famiglie con persone bisognose di cure

Come già illustrato, la Confederazione sta valutando l'adozione di misure atte a fornire supporto alle persone che si occupano delle cure e dell'assistenza ai propri familiari. Si tratta infatti di un importante contributo alla sanità pubblica (cfr. cap. 3.4.2). Per questo il gruppo di studio ritiene che l'obbligo di prestare servizio vada impostato in modo che rappresenti un sostegno e non un ostacolo a tale attività. Le persone

²⁰⁰ Attualmente i corsi per collaboratori sanitari CRS sono sostenuti finanziariamente con risorse del Fondo AVS (765 fr. per ogni corso, in totale circa 3,2 mio. fr. l'anno; la base legale è l'art. 101^{bis} LAVS; RS 831.10).

soggette all'obbligo di prestare servizio possono essere toccate da queste misure sia come persone che forniscono supporto sia come dirette interessate.

Raccomandazione 3: il gruppo di studio raccomanda di esaminare la necessità di impiegare maggiormente le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile al fine di fornire supporto alle famiglie con persone bisognose di cure e assistenza.

Al fine di sostenere le famiglie interessate, le organizzazioni Spitex con mandato di prestazioni pubblico creeranno più posti d'impiego per persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Si possono ipotizzare anche che gli impieghi abbiano luogo in singole giornate²⁰¹.

5.1.4.3 Penuria di medici

Alla luce della situazione descritta nel capitolo 3.4.3 ci si chiede se non sia opportuno che le persone che hanno superato l'esame federale per esercitare la protezione di medico vengano obbligate a fornire prestazioni minime in ambito clinico. In tal modo, anche coloro che non vogliono svolgere il servizio in questo campo fornirebbero una prestazione di base e il settore pubblico potrebbe ricavare, seppure in misura minima, un beneficio dai costi che ha assunto per la formazione. Un simile obbligo potrebbe essere fissato con appositi accordi in materia di formazione oppure sull'esempio del «Community Service Year» (anno di internato in un ospedale pubblico) previsto per i medici in Sudafrica. La prestazione obbligatoria potrebbe avere una durata equivalente al totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione nell'esercito ed essere svolta sia in istituzioni civili da designare sia nell'esercito. In tale contesto gli studenti di medicina dichiarati idonei al servizio militare potrebbero farsi computare la loro istruzione di medico militare. Tali meccanismi potrebbero essere integrati anche in un sistema dell'obbligo di prestare servizio esteso alle donne.

Raccomandazione 4: il gruppo di studio raccomanda di continuare a monitorare l'evoluzione della penuria di medici e, a seconda dell'andamento della situazione, di valutare la possibilità di introdurre un obbligo per i medici di recente formazione.

L'incaricato del Consiglio federale per il servizio sanitario coordinato assumerà questo compito in collaborazione con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), le autorità sanitarie dei Cantoni e i fornitori di prestazioni.

Il gruppo di studio sostiene in ogni caso gli sforzi dell'esercito per rendere interessante l'istruzione dei medici militari (coordinamento con la formazione civile e certificazioni riconosciute anche a livello civile di formazioni supplementari in medicina d'urgenza, medicina di salvataggio e medicina di catastrofe).

5.1.5 Risultati e misure: prevenzione di pericoli naturali

Considerato il crescente rischio di catastrofi naturali (cfr. cap. 3.1), risulta sempre più opportuno l'impiego a scopo preventivo di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Per fare un esempio, se i corsi dei ruscelli e dei fiumi vengono puliti periodicamente o rinaturati in modo duraturo, è possibile ri-

²⁰¹ Per garantire la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, le persone che prestano servizio civile non devono assolvere tutti i giorni di servizio previsti in singole giornate; cfr. cap. 4.3.

durre il rischio di inondazioni e, di conseguenza, anche l'entità dei danni. Altre misure preventive sono i rimboschimenti, la cura dei boschi di protezione contro le valanghe, la rimozione del legname caduto lungo i corsi dei ruscelli e dei fiumi e nel relativo bacino imbrifero, la decespugliazione dei pascoli di montagna o il monitoraggio delle zone di franamento.

Poiché si tratta di misure che, fondamentalmente, non verrebbero attuate senza l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, il mercato del lavoro è irrilevante in questo contesto e non è quindi necessario considerarlo. Il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio da impiegare a tal fine è difficile da quantificare e varia notevolmente a livello regionale.

Raccomandazione 5: il gruppo di studio raccomanda di verificare l'opportunità di impiegare maggiormente le persone soggette all'obbligo di prestare servizio per la prevenzione dei pericoli naturali.

L'Ufficio federale della protezione della popolazione adeguerà le basi legali in modo tale che la prevenzione dei pericoli naturali sia possibile nell'ambito dei normali servizi della protezione civile.

Insieme all'Organo d'esecuzione del servizio civile, Cantoni e Comuni creeranno in questo settore più posti d'impiego per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. A tal fine non è necessario aumentare il numero delle persone assoggettate.

5.1.6 Risultati e misure: fabbisogno della Croce Rossa Svizzera e delle sue organizzazioni nelle attività quotidiane

La Croce Rossa Svizzera (CRS) è l'organizzazione mantello sotto cui sono raggruppate 24 organizzazioni cantonali della Croce Rossa, Trasfusione CRS Svizzera e le seguenti organizzazioni di salvataggio: la Federazione svizzera dei samaritani (FSS), la Società svizzera delle truppe sanitarie (SSTS), la Società svizzera di salvataggio (SSS), la Società svizzera per cani da ricerca e da salvataggio (REDOG) e la Guardia aerea svizzera di soccorso (Rega). La sede di Berna fornisce supporto alle attività comuni delle organizzazioni della CRS e attua programmi nazionali e internazionali in circa trenta Paesi. La CRS non è né un'organizzazione statale né un'organizzazione privata, bensì un'organizzazione ausiliaria («auxiliaire des pouvoirs publics», ovvero ausiliaria dei poteri pubblici) che è anche oggetto di un decreto federale²⁰². In Svizzera sono impegnati nella CRS oltre 70 000 volontari e circa 4500 collaboratori fissi²⁰³. In questa sezione non si parlerà dei contributi forniti dalla CRS e dalle relative organizzazioni alla gestione di catastrofi e situazioni di emergenza²⁰⁴, ma verranno illustrate le prestazioni nell'ambito delle attività quotidiane.

In due settori, le attività umanitarie della CRS potrebbero essere sostenute con persone assoggettate che dispongono delle necessarie qualifiche: *in primo luogo*, fornendo supporto a titolo complementare nel settore del volontariato. La gamma dei possibili compiti è ampia: servizio di trasporto per anziani e malati, appoggio nell'organizzazione di campagne a favore della donazione del sangue, assistenza a domicilio ad anziani e a persone socialmente poco integrate, assistenza ad anziani e malati nell'installazione di impianti per le chiamate di emergenza e di altri mezzi tecnici ausiliari, assistenza nei campi di vacanza per

²⁰² Decreto federale del 13 giugno 1951 concernente la Croce Rossa svizzera (RS 513.51).

²⁰³ In merito allo statuto della CRS come organizzazione ausiliaria («auxiliaire des pouvoirs publics») cfr. cap. 5.4.

²⁰⁴ Cfr. cap. 5.4.3, mandato d'esame C1: «esaminare se e in che modo il servizio di protezione può essere prestato anche in organizzazioni diverse dalla protezione civile (per es. pompieri)», in cui, in riferimento alle catastrofi e alle situazioni di emergenza, si affronta la questione della permeabilità tra il sistema dell'obbligo di prestare servizio e le prestazioni della CRS.

bambini e adolescenti e impieghi nelle postazioni dei samaritani in occasione di grandi eventi. *In secondo luogo*, contribuendo all'attività formativa svolta dalla CRS nell'ambito dei vari corsi organizzati in particolare dalla FSS e dalla SSTS, come pure nei campi di formazione della SSTS nonché nel quadro della preparazione delle organizzazioni della CRS agli impieghi per la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza. Nel 2014 sono state formate circa 165 000 persone, soprattutto nei corsi per soccorritori e nei corsi di primo soccorso e di rianimazione ma anche nel quadro dei corsi di formazione per collaboratori sanitari CRS nonché dei corsi nel settore delle cure a lungo termine, delle cure palliative o della custodia di bambini a domicilio²⁰⁵. Non tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio possono tuttavia essere impiegate in attività di formazione: occorre infatti disporre delle necessarie competenze specialistiche e didattiche ed essere interessati a svolgere questo tipo di lavoro. Gli impieghi possono essere svolti in singole giornate e, in alcuni casi, anche di sera e nei fine settimana.

In entrambi i settori occorre prestare attenzione a due aspetti: garantire la neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza ed evitare di danneggiare il volontariato. Per questo è giusto che anche la CRS e le sue organizzazioni siano tenute a versare tributi per l'impiego di persone che prestano servizio civile. Occorre inoltre tenere conto del divieto del lavoro forzato, che limita l'impiego di militari e di militi della protezione civile ai soli casi che si rivelano utili ai fini dell'istruzione. Questa restrizione non si applica alle persone che prestano servizio civile.

È difficile quantificare il fabbisogno, che comunque non risulta impellente. Si tratta in ogni caso esclusivamente di impieghi complementari. Nel 2014 le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile hanno prestato, nell'ambito di 21 impieghi, 3174 giorni di servizio a favore della CRS e delle sue organizzazioni. Il numero delle persone che prestano attualmente servizio civile è quindi sufficiente per svolgere un numero di giorni di servizio ancora maggiore. Tuttavia, per garantire la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, le persone che prestano servizio civile non devono assolvere tutti i giorni di servizio previsti in singole giornate (cfr. cap. 4.3).

Il gruppo di studio ritiene che i settori d'attività in cui la Croce Rossa Svizzera e le sue organizzazioni sono impegnate quotidianamente meritino di essere sostenuti poiché forniscono preziosi servizi a favore della società e consentono alle persone assoggettate di acquisire competenze che possono essere sfruttate in caso di catastrofi e situazioni di emergenza.

Raccomandazione 6: il gruppo di studio raccomanda di impiegare maggiormente nel quadro delle attività di supporto e di assistenza offerte dalla Croce Rossa Svizzera (CRS) e dalle sue organizzazioni le persone che prestano servizio civile.

A tal fine è necessario che un maggior numero di organizzazioni della CRS chieda il riconoscimento quali istituti d'impiego del servizio civile. Tra queste organizzazioni figurano in particolare le organizzazioni cantonali della Croce Rossa, Trasfusione CRS Svizzera e le organizzazioni centrali della Federazione svizzera dei samaritani (FSS) e della Società svizzera di salvataggio (SSS)²⁰⁶.

²⁰⁵ Tutti i corsi vengono assolti su base volontaria. Per una panoramica dei corsi: www.redcross.ch.

²⁰⁶ L'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio non è importante solo nell'ambito delle attività quotidiane, ma anche in vista della gestione di catastrofi e situazioni di emergenza. Per questo nel cap. 5.4.3 (mandato d'esame C1) il gruppo di studio raccomanda di computare sul totale obbligatorio di giorni di servizio l'impegno in seno a organizzazioni della CRS da parte di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione.

5.1.7 Risultati e misure: ambito della polizia

I corpi di polizia dei Cantoni e dei Comuni sono organizzazioni di professionisti²⁰⁷ e in alcuni casi presentano effettivi insufficienti²⁰⁸ dovuti in parte a budget ridotti e in parte all'impossibilità di trovare candidati qualificati per i posti approvati. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio non può tuttavia risolvere questi due problemi. I corsi d'istruzione dell'esercito possono solo incoraggiare le persone che vi prestano servizio a diventare agenti di polizia e, a questo scopo, sotto alcuni aspetti l'istruzione dei membri della polizia militare (di milizia) è stata per esempio armonizzata con le procedure della polizia. Il gruppo di studio non ritiene pertanto che vi sia un'ulteriore necessità di intervento.

Occorre inoltre chiarire se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio debbano essere impiegate per sgravare la polizia oppure a titolo complementare. In linea di principio, la neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza vieta, in situazioni normali, di compensare i posti mancanti nell'Amministrazione con persone soggette all'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 4.2.3). Ciò tuttavia non esclude che la protezione civile o i corpi pompieri possano assumere compiti accessori (per es. servizio della circolazione in occasione di feste). Alcuni Comuni impiegano inoltre la propria protezione civile per garantire la presenza di pattuglie in uniforme non armate nei quartieri residenziali al fine di prevenire furti nelle abitazioni. Il gruppo di studio riconosce che tale aspetto rientra nella sfera di competenza dei Comuni, ma lo ritiene problematico. Gli agenti di polizia che vengono impiegati per garantire la sicurezza pubblica devono soddisfare requisiti specifici e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio dovrebbero soddisfare tali requisiti soltanto qualora la situazione lo rendesse assolutamente indispensabile. L'impiego in situazioni normali di persone soggette all'obbligo di prestare servizio che non dispongono di un'istruzione adeguata è rischiosa: potrebbero infatti essere presi di mira in modo ingiustificato cittadini incensurati. Inoltre, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio non hanno la facoltà di agire in qualità di autorità pubblica e potrebbero esporsi a pericoli nel caso in cui reagissero in modo sbagliato se colte di sorpresa da criminali violenti.

Sono state adottate apposite disposizioni per far fronte a un eventuale peggioramento della situazione: in tal caso, l'esercito o forze di polizia estere possono fornire appoggio a titolo sussidiario (cfr. cap. 5.1.2). La suddivisione del lavoro tra polizia ed esercito è ben collaudata (per es. in occasione degli incontri annuali del WEF a Davos) e il sistema di sicurezza interna è stato accuratamente esaminato²⁰⁹. A lungo termine è possibile che il fabbisogno cambi, ma non si prevede alcuna necessità concreta di reclutare e istruire, su tale base, un numero supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 5.1.2).

Il gruppo di studio ritiene che, in situazioni normali, non si possa contribuire in modo rilevante a migliorare le prestazioni nell'ambito della polizia impiegando persone soggette all'obbligo di prestare servizio; in particolare, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio non devono essere impiegate come agenti ausiliari di polizia. I meccanismi che regolano le modalità con cui l'esercito può fornire appoggio a titolo sussidiario alla polizia non vanno modificati.

²⁰⁷ Cfr. la tab. 5 relativa al sistema dell'obbligo di prestare servizio e agli strumenti della politica di sicurezza.

²⁰⁸ I corpi di polizia hanno un effettivo totale di 17 700 agenti. A più riprese è stato chiesto un aumento di diverse migliaia di posti.

²⁰⁹ Cfr. il rapporto relativo al postulato Malama «Sicurezza interna: chiarire le competenze».

5.2 Numero delle persone assoggettate che prestano servizio di persona

Conformemente alle indicazioni che risultano dal capitolo 5.1, non vi è motivo di aumentare in modo duraturo il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio: il gruppo di studio non ha infatti rilevato un fabbisogno supplementare quantificabile in nessuno dei vari settori d'attività. Riguardo ai mandati d'esame qui di seguito, non si tratta di incrementare a ogni costo gli effettivi, ciò che creerebbe soltanto capacità in esubero. L'attenzione è piuttosto focalizzata su questioni legate all'esecuzione: quante sono le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che adempiono effettivamente il loro obbligo prestando di persona tutti i giorni di servizio previsti? L'elemento centrale è pertanto la quota di abbandoni nel sistema dell'obbligo di prestare servizio. Come già illustrato nel capitolo 2.1.2.1, tale elemento può essere osservato da un triplice punto di vista:

in primo luogo considerando la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare: in questo caso i passaggi dall'esercito al servizio civile sono irrilevanti (dato che anche le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile prestano servizio di persona), ma occorre chiedersi, per tutte le organizzazioni del sistema dell'obbligo di prestare servizio, se non vada perso un numero troppo elevato di persone assoggettate (cfr. cap. 5.2.1);

in secondo luogo considerando la capacità di prestazione dell'esercito: se occorre garantire gli effettivi dell'esercito, anche i passaggi al servizio civile sono rilevanti, ma devono essere esaminati nel contesto di tutti gli apporti di personale e di tutte le partenze (cfr. cap. 5.2.2);

in terzo luogo tenendo conto dell'andamento dell'istruzione dell'esercito, in quanto il numero complessivo delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio è superiore a quello delle persone soggette a tale obbligo che devono però ancora prestare giorni di servizio (cfr. cap. 5.2.2).

Infine, si esamina l'eventuale possibilità di sfruttare meglio il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio modificando le categorie di idoneità (cfr. cap. 5.2.3).

5.2.1 Numero degli uomini che prestano effettivamente servizio (mandato d'esame B1; quota di idoneità, quota di abbandoni)

Mandato d'esame B1: verificare se e in che modo è possibile aumentare la quota degli uomini che prestano effettivamente servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile, in particolare mediante l'adozione di misure adeguate per ridurre il numero di partenze dopo il reclutamento.

La quota degli uomini che prestano effettivamente servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile (rispetto al numero complessivo delle persone assoggettate di una determinata classe d'età) dipende dal numero di uomini dichiarati idonei (*quota di idoneità*) e da quello degli uomini dichiarati non idonei in un secondo momento (*quota di partenze*, intesa come il numero di coloro che erano originariamente stati dichiarati idonei al servizio militare o di protezione ma che successivamente sono diventati non idonei al servizio a causa di problemi fisici e/o psichici, calcolato rispetto al numero complessivo di persone assoggettate di una determinata classe d'età).

Nell'ottica della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, si esige che il maggior numero possibile di persone assoggettate presti servizio di persona (cfr. cap. 4.3). Le cifre troppo basse registrate in quest'ambito sono state oggetto di diverse critiche. La panoramica generale del flusso di personale nel sistema dell'obbligo di prestare servizio è già stata illustrata più sopra con l'esempio

della classe 1986 (cfr. fig. 3, dove viene indicato anche il motivo per cui il gruppo di studio ritiene che questa classe d'età sia rappresentativa della situazione attuale); ora i cinque elementi vengono esaminati in modo critico:

1. quota di idoneità, motivi di non idoneità e differenze tra i Cantoni a livello di idoneità (cfr. cap. 5.2.1.1);
2. abbandoni nelle scuole reclute (cfr. cap. 5.2.1.2);
3. quota di abbandoni nell'esercito in generale (senza servizio civile; cfr. cap. 5.2.1.3);
4. quota di abbandoni nel servizio civile in generale (cfr. cap. 5.2.1.4);
5. nuove incorporazioni nella protezione civile e quota di abbandoni nella protezione civile in generale (cfr. cap. 5.2.1.5)

5.2.1.1 Risultati: idoneità, motivi di non idoneità e differenze tra i Cantoni a livello di idoneità

Idoneità

Dopo essere stata molto elevata per diversi anni, nell'ultimo decennio la quota di idoneità si è stabilizzata su un valore compreso tra il 61 e il 66 per cento (cfr. tab. 14). Nel 2015 era del 63,7 per cento. In seguito alle nuove scoperte in campo medico sono stati introdotti criteri più rigorosi e alcuni uomini vengono dichiarati non idonei anche per evitare possibili problemi di salute in futuro. Dal 2011 viene inoltre esaminato il potenziale di violenza delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio²¹⁰. La riduzione della quota di idoneità è quindi dovuta, in ultima analisi, anche al mutamento delle esigenze della società in materia di sicurezza: oggi, infatti, l'attenzione si concentra sulla protezione della società dalla violenza perpetrata con le armi da singoli individui nonché sulla tutela dei singoli da eventuali problemi di salute e non più soltanto sulla protezione della società da guerre e catastrofi.

	1985	1990	1995	2000	Nuovo reclutamento dal 2004	2005	2006	2010	2014	2015
Idonei al servizio mili- tare	90,7 %	87,7 %	87,1 %	83,8 %		61 %	64,6 %	66,1 %	61,6 %	63,7 %
Idonei al servizio di protezione	(dati non rilevati; non ricostruibili)					16,7 %	22,2 %	15,9 %	11,9 %	11,7 %
Totale						77,7 %	86,7 %	82 %	73,5 %	75,4 %

Tabella 14: Quota di idoneità 1985–2015.

In un anno vengono reclutate persone soggette all'obbligo di prestare servizio di diverse classi d'età. Per questo le cifre non corrispondono esattamente a quelle della figura 15, che indica l'idoneità all'interno di diverse classi. Le cifre sono diminuite, ma la loro evoluzione non è stata lineare.

Dal 2004 il reclutamento avviene in base a un sistema più differenziato. Non sono ricostruibili le cifre relative al numero di uomini soggetti all'obbligo di prestare servizio di protezione prima del 2004. Fino al 2003 il reclutamento per la protezione civile non era effettuato in modo centralizzato dall'esercito, bensì in modo decentralizzato, ossia dai Cantoni.

Chi è idoneo al servizio militare presta servizio nell'esercito oppure passa al servizio civile se non riesce a conciliare il servizio militare con la propria coscienza.

²¹⁰ Cfr. cap. 5.2.2.

Il calo della quota di idoneità va inoltre considerato in relazione alla diminuzione della quota di abbandoni nell'esercito: essendo sceso il numero delle persone dichiarate idonee al momento del reclutamento, sono diminuiti anche i successivi licenziamenti durante la scuola reclute ed è aumentato il numero delle persone assoggettate che hanno superato con successo la SR. A questo proposito si osserva un cambiamento nel modo di percepire la scuola reclute. All'epoca di Esercito 95, quest'ultima era infatti ancora vista come una prova: l'idoneità al momento del reclutamento risultava alta (77–87 % di una classe d'età), ma lo era anche la quota di abbandoni, tanto che una recluta su cinque interrompeva la SR. Per motivi di carattere sia medico sia economico, con Esercito XXI il sistema è stato modificato rendendo il reclutamento più professionale e intensivo al fine di evitare inutili (perché prevedibili) licenziamenti durante la SR e di prestare una maggiore attenzione alla tutela della salute dei militari. Entrambi gli obiettivi sono stati raggiunti ed è per esempio diminuito il numero dei tentativi di suicidio, dei problemi cardiaci e dei casi di meningite nelle SR. Grazie a questa nuova consapevolezza, a partire dal 2005 la quota di idoneità si è attestata su un valore compreso tra il 61 e il 66 per cento e solo una recluta su otto ha abbandonato la SR.

Non idoneità

I motivi di non idoneità sono molteplici. Un aspetto relativamente costante è la ripartizione tra cause psichiche e somatiche: in media, il 40 per cento dei casi di non idoneità è dovuto a motivi prettamente fisici, un altro 40 per cento a motivi psichici e il restante 20 per cento a entrambi. Spesso la non idoneità non è dovuta a *una sola* patologia, ma alla concomitanza di diversi disturbi di salute (per es. mal di schiena e asma). In linea di principio, non tutte le persone non idonee al servizio militare sono malate: nella maggior parte dei casi, si tratta di uomini con disturbi di salute che impediscono loro di prestare servizio militare e che non necessariamente costituiscono un impedimento anche nella vita civile. In particolare, nella stragrande maggioranza dei casi, i motivi di natura psichica che determinano la non idoneità non sono legati a malattie psichiatriche vere e proprie, bensì a profili e disturbi della personalità non compatibili con il servizio militare (per es. ADHD grave²¹¹). Diversi indizi inducono a ritenere che, in alcuni ambiti (per es. per quanto riguarda i disturbi psichici), i giovani uomini di oggi presentino problemi maggiori rispetto ai loro coetanei di vent'anni fa. Si registrano inoltre cambiamenti a livello sia sociologico (per es. crescente edonismo e individualismo) sia fisico (per es. più persone in sovrappeso, maggiore diffusione delle allergie). Il sistema dell'obbligo di prestare servizio rispecchia gli sviluppi intervenuti in ambito sociale (cfr. cap. 3.3).

Per quanto riguarda la non idoneità esistono differenze tra i vari gruppi professionali: il maggior numero di non idonei (circa il 20 %) si riscontra tra le persone soggette all'obbligo di leva che non hanno né svolto un tirocinio né conseguito un attestato di maturità, seguite dai maturandi e dagli studenti (circa il 14 %). La quota più bassa si registra invece tra coloro che hanno concluso una formazione professionale (circa il 9 %).

Spesso nelle discussioni viene sollevata la questione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio che, presentando perizie mediche di comodo o dichiarando il falso, si sottrarrebbero a tale obbligo. Si tratta della cosiddetta «via blu» per essere esentati dal servizio militare (dal colore celeste dei berretti delle truppe sanitarie dell'esercito). Non si può escludere che ciò accada realmente, ma in determinati casi esiste anche un margine discrezionale che i medici militari devono sfruttare per valutare la situazione generale di una persona assoggettata.

Occorre tenere conto di tre aspetti: *in primo luogo*, i medici militari sono soggetti all'obbligo del segreto medico. Ogni persona non idonea al servizio può quindi spiegare la propria non idoneità con il motivo

²¹¹ Il numero degli uomini con disturbo da deficit dell'attenzione con iperattività (ADHD) trattati farmacologicamente è aumentato.

che più le conviene, indipendentemente dal fatto che sia vero oppure no. Può deliberatamente sviare l'attenzione dai suoi effettivi problemi medico-psicologici e affermare di aver ingannato il sistema. L'Amministrazione non può fare nulla in questi casi. Simili comportamenti derivano anche dal fatto che, in determinati ambiti della società, non vi è alcuna pressione nei confronti delle persone non idonee affinché giustificino la loro situazione. *In secondo luogo*, di principio non c'è motivo di dubitare del giudizio professionale dei medici militari. *In terzo luogo*, le persone che simulano possono essere identificate rapidamente grazie agli appositi accertamenti medici. Per i medici militari e gli psicologi è invece più difficile smascherare le persone che dissimulano, ossia che nascondono deliberatamente i propri disturbi di salute per poter essere dichiarate idonee al servizio militare, mettendo così in pericolo se stesse ed eventualmente anche terze persone.

Differenze tra i Cantoni a livello di idoneità

Questo aspetto è stato esaminato in relazione alla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 4.3). In tale ambito è stato osservato che i problemi non possono essere risolti con l'adozione di misure all'interno del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

5.2.1.2 Risultati: abbandoni nelle scuole reclute

Grazie all'attuale sistema di reclutamento, più accurato, durante la SR l'esercito perde meno persone soggette all'obbligo di prestare servizio, ma gli abbandoni sono ancora troppo numerosi. A questo proposito va ricordato che non è possibile puntare ad azzerarli, perché possono sempre verificarsi circostanze particolari che rendono necessari licenziamenti amministrativi e, visto che le malattie e gli infortuni non sono mai prevedibili con assoluta certezza, bisognerà sempre considerare anche la possibilità di licenziamenti dalle SR per motivi medici. Al momento del reclutamento si possono valutare soltanto le condizioni mediche e, con tutti i limiti del caso, proporre misure di prevenzione per evitare malattie e infortuni. Dovrebbe tuttavia essere possibile ridurre ancora di alcuni punti percentuali gli abbandoni nelle SR. Da alcuni anni l'esercito si impegna per raggiungere questo obiettivo seguendo alcuni orientamenti principali:

1. miglioramento per quanto concerne gli sforzi fisici gradualmente a cui sono sottoposte le reclute durante la SR (allenamento della condizione);
2. riduzione dei problemi di adattamento delle reclute all'inizio della SR mediante l'ottimizzazione dell'interazione con le reclute stesse, la verifica degli aspetti effettivamente rilevanti per l'impiego, l'adeguamento dei requisiti e l'offerta di possibilità di privacy per le reclute;
3. adeguamento dei profili dei requisiti militari: i requisiti devono essere armonizzati con il potenziale effettivo in termini di persone soggette all'obbligo di leva (cfr. cap. 5.2.3).

In futuro queste misure saranno applicate in tutte le SR. L'obiettivo non è solo risparmiare alle persone in questione inutili situazioni spiacevoli ed eccessivamente stressanti per loro, ma anche rendere più interessante il servizio militare. Per l'esercito risulta inoltre inefficiente e, di conseguenza, costoso, impartire un'istruzione a persone soggette all'obbligo di prestare servizio che abbandonano quest'ultimo già durante la scuola reclute.

5.2.1.3 Risultati: quota di abbandoni tra le persone idonee al servizio militare (esercito e servizio civile)

Nel capitolo 2.1.2 è stato mostrato come, del 62 per cento di uomini della classe 1986 inizialmente dichiarati idonei, all'età di 29 anni il 41 per cento prestasse ancora effettivamente servizio nell'esercito e il 6 per cento nel servizio civile, mentre il 15 per cento fosse diventato successivamente non idoneo al servizio

militare²¹². Da alcuni controlli a campione è emerso che la quota di abbandoni era molto più elevata nelle classi d'età precedenti²¹³. Tra i nati nel 1976, per esempio, nonostante la quota di idoneità fosse inizialmente dell'87 per cento, dieci anni dopo il reclutamento solo il 46 per cento degli uomini in questione era idoneo al servizio militare, il che corrisponde a una quota di abbandoni del 41 per cento (!). Per la classe 1966 era stata invece inizialmente registrata una quota di idoneità del 91 per cento, ma dieci anni dopo solo il 56 per cento degli uomini reclutati era ancora idoneo al servizio militare, con una quota di abbandoni del 35 per cento. Confrontando questi dati occorre comunque tenere conto del fatto che nel periodo considerato il servizio civile non esisteva ancora (cfr. fig. 15).

In passato, quindi, nonostante l'elevata quota di idoneità iniziale, nel corso degli anni una percentuale consistente degli uomini reclutati veniva dichiarata non idonea al servizio militare. Oggi questo numero si è ridotto, il che – come è già stato detto in precedenza – è anche indice di una maggiore ponderazione al momento delle decisioni riguardanti l'idoneità. A incidere positivamente sono inoltre le visite mediche più approfondite cui sono sottoposte, dal 2004, le persone soggette all'obbligo di leva. Ormai da decenni la quota delle persone che prestano ancora effettivamente servizio militare dopo dieci anni sembra pertanto essersi stabilizzata attorno al 50 per cento (dall'introduzione del servizio civile nel 1996 è inoltre probabile che sia scesa al di sotto del 50 %), ma questo dato non è stato considerato. Finora, infatti, come valore di riferimento per la discussione relativa al sistema dell'obbligo di prestare servizio è sempre stata utilizzata la quota di idoneità al momento del reclutamento.

²¹² Cfr. la fig. 3, dove viene indicato anche il motivo per cui il gruppo di studio ritiene che questa classe d'età sia rappresentativa della situazione attuale.

²¹³ Per le classi 1966 e 1976 si è cercato di ricostruire i dati basandosi sulla documentazione esistente (rapporti concernenti il reclutamento, censimenti dell'esercito). Non è stato possibile procedere a un censimento più dettagliato. Per entrambe le classi d'età si è partiti dal presupposto che il reclutamento sia avvenuto a 19 anni (rispettivamente nel 1985 e nel 1995), senza verificare quanti uomini nati negli anni in questione abbiano differito il reclutamento a un altro anno civile. Ne risulta un certo margine di incertezza, che tuttavia viene considerato esiguo.

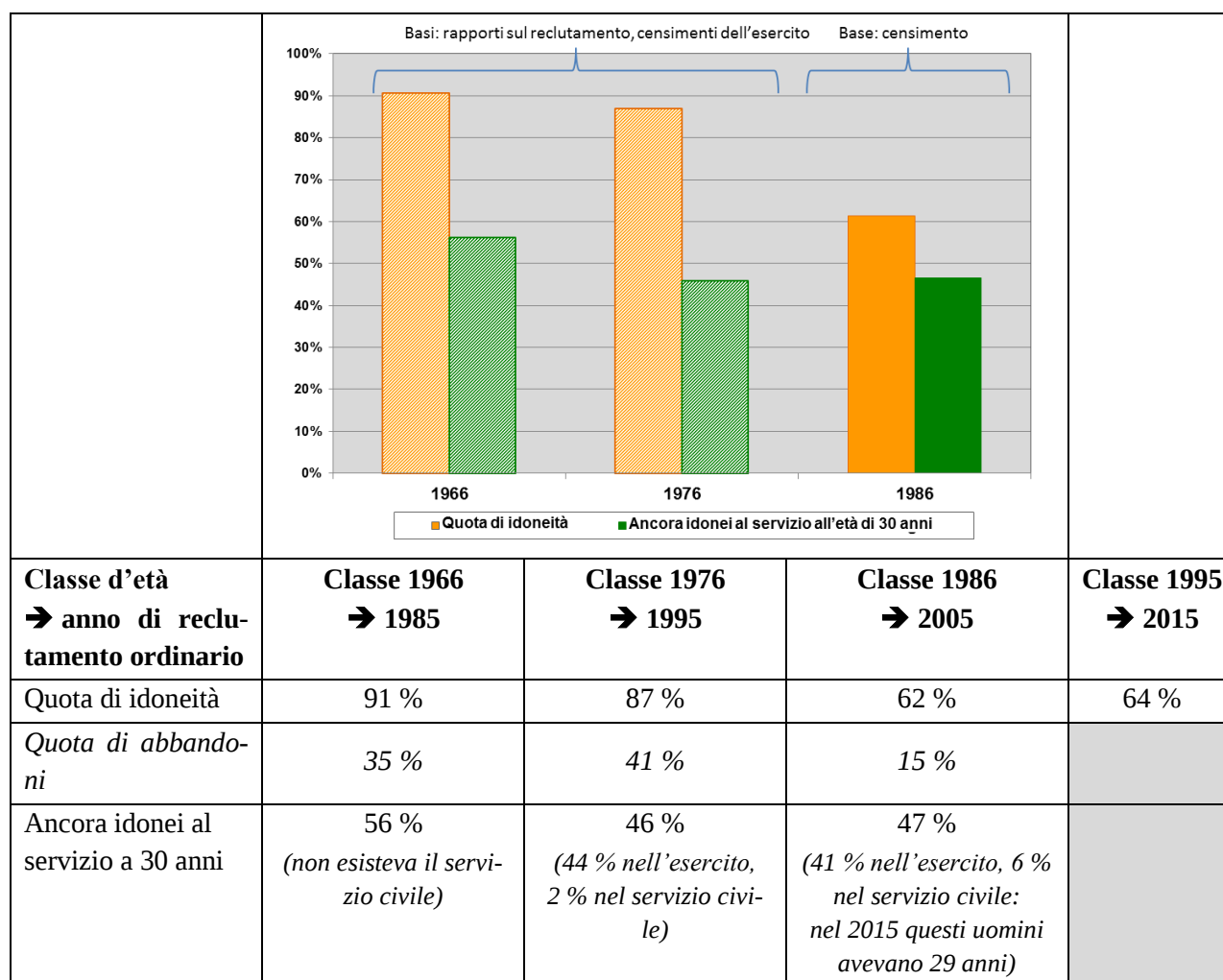


Figura 15: Confronto tra quota di idoneità e quota di abbandoni nel lungo periodo (tutte le percentuali si riferiscono al numero totale delle persone soggette all'obbligo di servizio nella corrispondente classe d'età).

Se è vero che, in passato, la quota di idoneità al momento del reclutamento era superiore a quella odierna, è altrettanto vero che, nel corso degli anni, un numero più elevato di persone assoggettate diventava non idoneo al servizio. Se si considera il numero degli uomini di una determinata classe d'età ancora idonei al servizio a 29–30 anni, si nota che, a lungo termine, queste cifre sono più stabili rispetto alle quote di idoneità. (Le cifre dettagliate relative alla classe 1986 sono riportate nella fig. 3, dove viene indicato anche il motivo per cui il gruppo di studio ritiene che questa classe d'età sia rappresentativa della situazione attuale. Per le basi relative alle classi d'età 1966 e 1976: cfr. nota 213).

Non sono ricostruibili i dati sul numero di uomini delle classi d'età 1966 o 1976 che hanno prestato servizio di protezione nella protezione civile. Prima del 2004 questo aspetto era di competenza dei Cantoni e dei Comuni e mancano cifre consolidate e affidabili. I motivi alla base delle diverse quote di idoneità sono illustrati nel capitolo 5.2.1.1.

La quota di abbandoni comprende diverse ondate di partenze, dovute agli stessi motivi già indicati per la classe d'età 1986²¹⁴. Negli ultimi cinque anni la percentuale più consistente è stata rappresentata dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare diventate non idonee al servizio (cfr. tab. 16), ma ora il numero di queste persone è in calo. Per tutte le altre categorie le cifre rimangono basse e piuttosto stabili. Il gruppo di studio non riscontra quindi alcuna necessità d'intervento.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dichiarati non idonei al servizio militare	2486	1993	1969	1934	1779	1572
Esclusi dall'esercito a causa di una sentenza penale	85	136	88	241	142	160
Trasferimento del domicilio all'estero	209	267	378	276	298	302
Esentati dal servizio per attività indispensabili	835	624	721	594	822	739
Scomparsi/deceduti	83	63	72	63	63	42
<i>Totale militari</i>	<i>4301</i>	<i>3976</i>	<i>2952</i>	<i>2795</i>	<i>3346</i>	<i>3396</i>

Tabella 16: Partenze dalle formazioni dell'esercito 2010–2015 (senza le nuove incorporazioni provenienti dalle SR e i proscioglimenti una volta assolto l'obbligo di prestare servizio militare).

Per tutte le categorie ad eccezione delle ultime due (scomparsi/deceduti) sono possibili anche nuove incorporazioni. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio possono passare nuovamente dal servizio civile all'esercito, essere dichiarati di nuovo idonei al servizio militare, rientrare dall'estero e così via. Le cifre riportate mostrano il bilancio delle nuove incorporazioni e delle partenze per ogni categoria. L'esercito perde quindi ogni anno dall'1 al 2 per cento circa del proprio effettivo reale (al 1° marzo 2015 quest'ultimo comprendeva in totale 170 369 militari; cfr. tab. 10).

Ogni anno, dopo aver concluso con successo l'istruzione di base, le persone idonee al servizio militare provenienti dalle SR vengono incorporate secondo la procedura ordinaria nelle varie formazioni, per poi essere prosciolte una volta assolto il loro obbligo di prestare servizio militare. Tale aspetto può tuttavia essere ignorato, in quanto il fatto che ogni anno arrivino nuovi giovani e vengano prosciolti i militari che hanno assolto il loro servizio fa parte del sistema di milizia. Per questo la tabella non mostra anche i licenziamenti prima e durante la SR (cfr. fig. 18).

5.2.1.4 Risultati: quota di abbandoni nel servizio civile

Le partenze dovute al passaggio al servizio civile sono state illustrate nel capitolo 2.1.4. Come spiegato all'inizio, tali partenze non sono rilevanti dal punto di vista della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, in quanto le persone che prestano servizio civile non riducono il numero complessivo delle persone assoggettate che prestano servizio di persona; prestano semplicemente il proprio servizio nel servizio civile invece che nell'esercito. Il servizio civile offre pertanto anche un'alternativa: in questo modo possono infatti essere evitati eventuali licenziamenti dall'esercito per motivi medici, dovuti a stress eccessivo, di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

²¹⁴ Cfr. la fig. 3, dove viene indicato anche il motivo per cui il gruppo di studio ritiene che questa classe d'età sia rappresentativa della situazione attuale.

Le partenze *dal* servizio civile sono trascurabili. La maggior parte degli idonei al servizio militare che per motivi di coscienza passano al servizio civile presta il proprio servizio in quest'ultimo. Negli ultimi anni sono state licenziate anticipatamente dalle 20 alle 30 persone che prestavano servizio civile, per diversi motivi tra cui nuove valutazioni mediche, comportamenti criminosi, decesso o ritorno nell'esercito²¹⁵. Questi licenziamenti rappresentano al massimo l'1 per cento circa delle nuove incorporazioni nell'arco di un anno. Per questo il gruppo di studio ritiene che non vi siano problemi a livello di esecuzione per quanto riguarda l'assolvimento del servizio civile.

5.2.1.5 Risultati relativi alla protezione civile

Negli ultimi anni circa il 17 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva è stato dichiarato idoneo al servizio di protezione (cfr. tab. 14). In questa sezione vanno considerate le *nuove incorporazioni nella protezione civile* (di persone provenienti dall'esercito in seguito a una dichiarazione di non idoneità al servizio militare), le *partenze* dalla protezione civile e le *differenze tra i Cantoni a livello di idoneità*.

Nuove incorporazioni

Una persona dichiarata non idonea al servizio militare continua a prestare servizio di persona se è idonea al servizio di protezione; tutto dipende da una valutazione medica. Più è alto il numero delle persone assoggettate ancora idonee al servizio di protezione, più risulta stabile il numero degli individui che prestano servizio di persona. Le cause mediche della non idoneità al servizio non possono essere cambiate e sarebbe inopportuno procedere a una modifica sostanziale dei requisiti di base per l'idoneità al servizio di protezione. C'è tuttavia un elemento su cui si può influire: se una persona ha già prestato 50 giorni di servizio militare, qualora diventasse non idonea al servizio non sarebbe più tenuta a prestare servizio di protezione²¹⁶. Se tale soglia venisse innalzata aumenterebbe il numero delle persone assoggettate che rimangono nel sistema prestando servizio.

Partenze

Se necessario, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione possono essere prosciolte anticipatamente a favore di organizzazioni partner. Attualmente si calcolano circa 3000 casi di questo tipo²¹⁷. Nella maggior parte dei casi si tratta di esentare dal servizio determinate persone assoggettate affinché possano svolgere attività indispensabili. Pertanto non vi è necessità di intervenire per apportare eventuali cambiamenti in quest'ambito. Riguardo all'intero sistema dell'obbligo di prestare servizio occorre tuttavia considerare un altro aspetto: a fine 2014 nelle riserve delle organizzazioni di protezione civile erano incorporate circa 61 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che non prestavano (più) servizio di persona. Queste persone fanno parte della protezione civile solo sulla carta. Circa il 7 per cento delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione reclutate a livello nazionale (4637 uomini in totale nel 2014) è stato assegnato direttamente alla riserva dopo il reclutamento e non ha mai prestato un giorno di servizio nella protezione civile. Il momento in cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione vengono incorporate nella riserva dipende dal fabbisogno di personale del relativo Cantone. In alcuni casi vengono incorporati tutti gli uomini che hanno compiuto 30 anni.

²¹⁵ Dall'introduzione del servizio civile nel 1996, il licenziamento anticipato è disciplinato dall'art. 11 cpv. 3 e dall'art. 12 LSC (RS 824.0) nonché dagli art. 16, 18 e 19 OSCi (RS 824.01).

²¹⁶ Conformemente all'art. 12 cpv. 2 LPPC (RS 520.1).

²¹⁷ I dati non vengono rilevati sistematicamente e sono pertanto senza garanzia. Cfr. cap. 2.1.5.

Entro la fine del 2016 dovrebbe essere possibile utilizzare il Sistema di gestione del personale dell'esercito anche per la gestione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione, il che consentirà di avere una migliore visione d'insieme. Con l'attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» si prevede comunque di abolire la riserva, cambiamento che viene accolto con favore dal gruppo di studio.

Differenze tra i Cantoni a livello di idoneità

Anche la quota di idoneità al servizio di protezione varia in modo considerevole da Cantone a Cantone: nel 2015 nel Cantone di Vaud la quota degli idonei al servizio di protezione è stata del 7,8 per cento, mentre nel Cantone di Uri del 17 per cento. In quest'ambito influisce innanzitutto la situazione in materia di idoneità e non idoneità nel Cantone in questione: se i fattori regionali, culturali ed educativi favoriscono l'idoneità al servizio militare, ciò si ripercuote anche sull'idoneità al servizio di protezione (cfr. cap. 4.3.2.1). Un esame più accurato sarebbe stato possibile soltanto mediante un'analisi scientifica, che il gruppo di studio non ha potuto effettuare.

5.2.1.6 Misure

Il gruppo di studio riconosce che il numero degli uomini che prestano effettivamente servizio può essere incrementato soltanto in misura limitata, in base allo stato di salute della società. È inoltre emerso che la quota di idoneità e la quota di abbandoni devono essere considerate congiuntamente.

Il numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio che va perso varia da organizzazione a organizzazione. Nella *protezione civile* attualmente i confini non sono netti: alcune persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione sono ancora incorporate nella riserva, ma non prestano servizio come non lo prestano le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che sono state licenziate (esentate) a favore di un'organizzazione partner. Con l'attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» si prevede di risolvere questo problema. Nel *servizio civile* le partenze sono trascurabili; chi è stato ammesso presta i giorni di servizio richiesti.

Nell'*esercito* si registrano meno abbandoni rispetto al passato, ma il gruppo di studio ritiene, in definitiva, che il loro numero sia ancora troppo alto. Confida tuttavia in un miglioramento della situazione grazie alle raccomandazioni riportate nel presente capitolo e nel capitolo 5.2.3.3.

Raccomandazione 7: il gruppo di studio raccomanda di introdurre incentivi per le persone che prestano servizio militare.

Il DDPS valuterà, con un approccio integrale, con quali incentivi è possibile aumentare l'attrattiva del servizio militare (per es. agevolazioni fiscali, certificazione di attività svolte nell'esercito, aumento del soldo ecc.)²¹⁸.

Il gruppo di studio sostiene inoltre gli sforzi compiuti dall'esercito per ridurre ulteriormente l'ancora elevato numero di abbandoni nelle SR e si aspetta che le misure avviate vengano applicate rapidamente.

²¹⁸ La Conferenza dei governi cantonali (CdC) esprime riserve in merito alle agevolazioni fiscali, mentre la Sezione tassa d'esenzione dall'obbligo militare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (in seno al DFF) e la Federazione svizzera del servizio civile (CIVIVA) formulano riserve in merito alle agevolazioni fiscali e agli aumenti del soldo.

Dalla valutazione generale del sistema dell'obbligo di prestare servizio è tuttavia emerso un elemento da migliorare: la protezione civile perde potenziale in quanto le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che diventano non idonee al servizio militare non sono tenute a prestare servizio nella protezione civile (nemmeno nei casi in cui sarebbero in grado di farlo) se hanno già prestato 50 giorni di servizio nell'esercito.

Raccomandazione 8: per motivi legati alla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, il gruppo di studio raccomanda quanto segue:

chi diventa non idoneo al servizio militare presterà servizio nella protezione civile, sempre che sia in grado di farlo (idoneo al servizio di protezione) e non abbia ancora assolto un'intera SR nell'esercito.

Il DDPS adeguerà di conseguenza le basi legali (art. 12 cpv. 2 LPPC; RS 520.1).

Nonostante a prima vista questa soglia possa sembrare arbitraria, si tratta in realtà di una soluzione che è innanzitutto praticabile e che, in secondo luogo, consente di incorporare nella protezione civile soltanto persone assoggettate che possono ancora prestarvi servizio per un periodo ragionevolmente lungo, giustificando così l'onere iniziale (equipaggiamento, istruzione).

5.2.2 Garantire gli effettivi dell'esercito

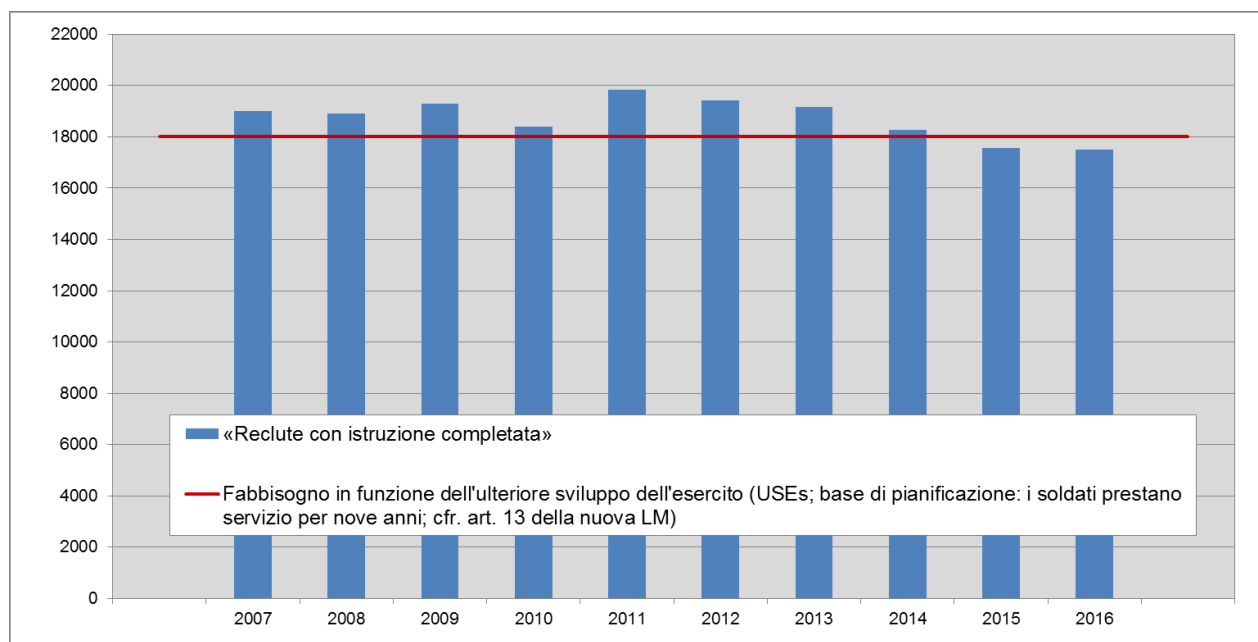
La capacità di prestazione dell'esercito dipende dalla possibilità di incorporare nelle sue formazioni un numero sufficiente di reclute con istruzione completata e di garantire in tal modo gli effettivi dell'esercito. Dalla fine del 2015 è in corso un acceso dibattito in merito alla possibilità o meno che le partenze dovute al passaggio al *servizio civile* mettano in pericolo gli effettivi dell'esercito. Mentre il capitolo 5.2.1 era incentrato sulla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, i passaggi dall'esercito al servizio civile vanno trattati nel presente capitolo, in quanto, insieme ad altri elementi, influiscono sugli effettivi dell'esercito. In un primo sottocapitolo vengono pertanto illustrate, per le SR, tutte le nuove incorporazioni e tutte le partenze (cfr. cap. 5.2.2.1), dopodiché vengono discusse le possibilità di gestione (cfr. cap. 5.2.2.2). A tale proposito si considera anche la differenza tra l'effettivo totale dell'esercito e gli effettivi nei CR. Infine vengono proposte apposite misure (cfr. cap. 5.2.2.3).

Le partenze dovute al passaggio al servizio civile sono già state illustrate nel capitolo 2.1.4 e non devono essere nuovamente trattate nel presente capitolo.

5.2.2.1 Risultati: nuove incorporazioni e partenze

Come valore di riferimento per la gestione del proprio effettivo, l'esercito utilizza il numero delle reclute che ogni anno possono essere incorporate nelle formazioni dopo aver terminato l'istruzione (le cosiddette «reclute con istruzione completata»). Questo valore di riferimento è fissato in modo tale da garantire l'effettivo regolamentare dell'esercito anche in caso di ulteriori partenze di militari in un secondo momento e comprende anche le partenze dovute al passaggio al servizio civile. Per la classe d'età 1986 le

partenze sono state pari all'8 per cento del totale della classe in questione²¹⁹. Il gruppo di studio ha presentato i risultati relativi a tali quote di abbandoni nel capitolo 5.2.1.3.



Anno	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
«Reclute con istruzione completata»	19 005	18 895	19 305	18 386	19 824	19 431	19 159	18 272	17 561	17 499

Tabella 17: Nuove incorporazioni nell'esercito dopo le scuole reclute, 2006–2015 (numero delle cosiddette «reclute con istruzione completata» che è stato possibile incorporare nelle formazioni dell'esercito). Il giorno di riferimento è il 1° marzo dell'anno in questione.

Per garantire i futuri effettivi conformemente all'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) sono necessarie annualmente 18 000 reclute con istruzione completata (cfr. cap. 2.1.3.3). Nel 2014/15, per la prima volta, questo valore non è stato raggiunto (cfr. tab. 17). Non si può ancora stabilire con certezza se si tratti o meno di un'inversione di tendenza, tanto più che le cifre hanno subito solo lievi variazioni negli ultimi anni. Il numero di reclute con istruzione completata è influenzato da molti elementi; la figura 18 li illustra.

²¹⁹ Dopo la SR, il 49 % degli uomini svizzeri nati nel 1986 prestava ancora servizio nell'esercito (passaggi totali al servizio civile: 3 % della classe d'età), mentre dieci anni più tardi tale quota era pari al 41 % (passaggi totali al servizio civile: 6 % della classe d'età); cfr. la fig. 3.

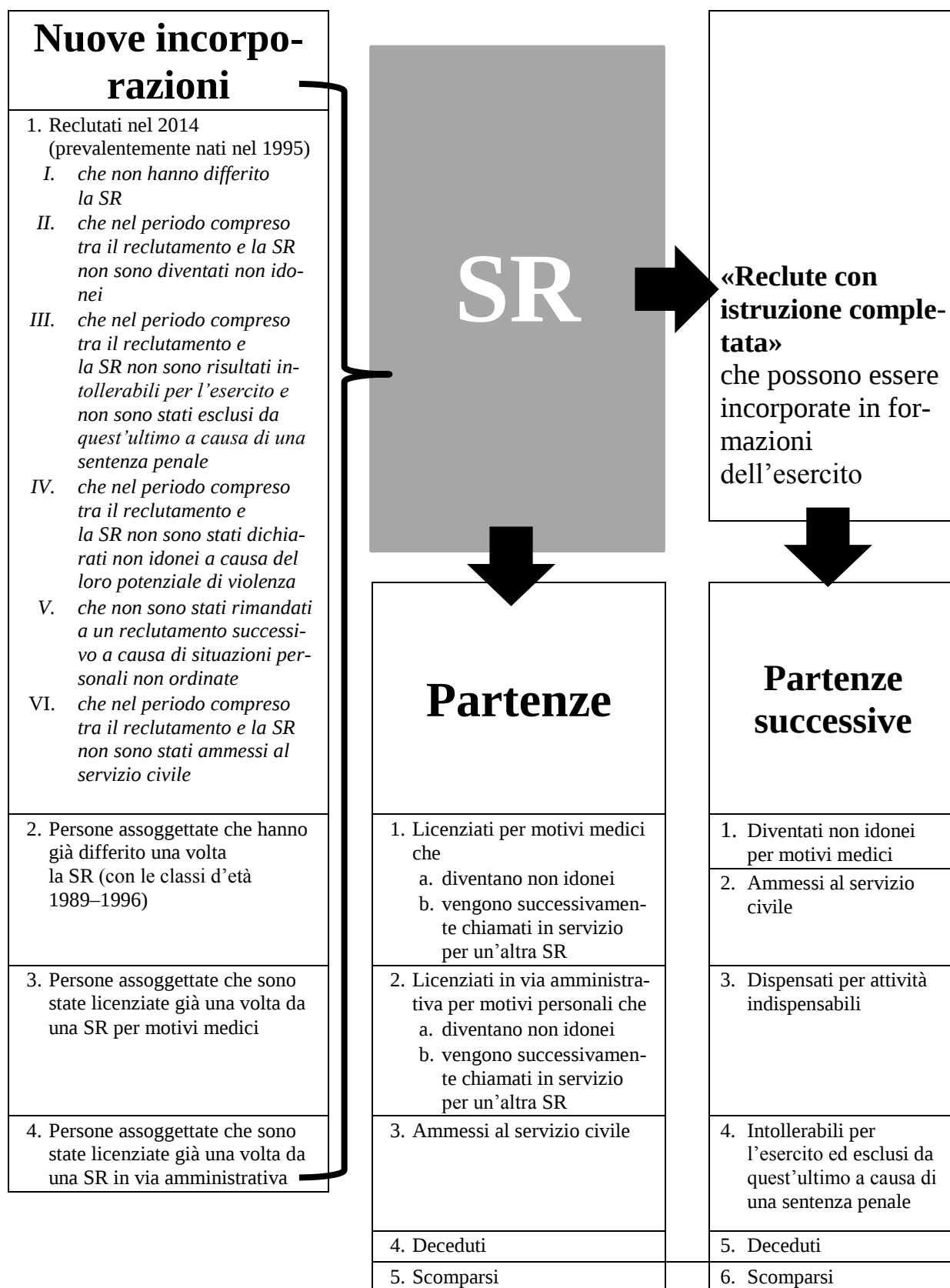


Figura 18: Scuole reclute 2015: nuove incorporazioni e partenze come base per garantire l'effettivo dell'esercito.

Non di tutte le nuove incorporazioni e partenze si conoscono i retroscena, che del resto non sono sempre rilevanti. I motivi dei passaggi dall'esercito al servizio civile sono stati illustrati al Consiglio federale in tre rapporti. Il gruppo di lavoro non ha ulteriori risultati da presentare. Occorre inoltre considerare che alcune partenze si verificano per varie ragioni anche nel periodo compreso tra il reclutamento e la scuola reclute; le persone assoggettate diventano non idonee soprattutto per motivi medici (le cifre sono piuttosto stabili) oppure passano al servizio civile (cifre oscillanti; cfr. tab. 19).

Per quanto riguarda le partenze dalla scuola reclute vengono prese in considerazione tre categorie (cfr. fig. 18, partenze dalla SR, numeri 1–3): le persone assoggettate diventano non idonee per motivi medici (cifre in lieve calo), vengono licenziate in via amministrativa (cifre in aumento) o passano al servizio civile (cifre in calo; cfr. tab. 19).

		2010	2011	2012	2013	2014
<i>Nel periodo compreso tra il reclutamento e la scuola reclute</i>	Diventati non idonei	693	782	893	795	772
	Ammessi al servizio civile	2514	2066	2456	2488	2778
<i>Dalla SR</i> (cfr. fig. 18)	1. Licenziati per motivi medici	3296	3525	3427	3055	2936
	2. Licenziati in via amministrativa	337	307	529	639	745
	3. Ammessi al servizio civile	778	429	560	504	375

Tabella 19: Principali motivi di partenza prima e durante la SR, 2010–2014.

Il 15 per cento delle persone licenziate per motivi medici assolve con successo una SR in un secondo momento; tale quota oscilla invece tra il 50 e il 90 per cento per i licenziati in via amministrativa.

Nell'esercito si registrano partenze dal sistema dell'obbligo di prestare servizio anche per *motivi di sicurezza*, ossia in seguito a *condanne precedenti* e al *potenziale di violenza* di singole persone assoggettate²²⁰. Il numero dei giovani uomini con precedenti nella vita civile non dipende dal sistema dell'obbligo di prestare servizio e il gruppo di studio non ritiene opportuno ridurre le restrizioni previste in tale ambito per l'ammissione nell'esercito. La non ammissione nell'esercito o l'esclusione da quest'ultimo di determinate persone soggette all'obbligo di prestare servizio a causa del loro potenziale di violenza²²¹ denota una nuova percezione dell'esercito stesso: la società non vuole più che venga data un'arma a persone potenzialmente pericolose (per sé e per gli altri). Passa invece in secondo piano l'idea tradizionale secondo cui, per i giovani uomini con un passato difficile, la SR potrebbe rappresentare un'occasione per ritrovare la buona strada.

Dal 2011, per tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio, al momento del reclutamento si esaminano non soltanto eventuali condanne precedenti, ma anche il *potenziale di violenza* (analisi dei rischi). Nel 2012 sono stati 989 gli uomini non ammessi nell'esercito per questo motivo e inseriti di conseguenza nella statistica delle persone non idonee al servizio militare e di protezione, mentre nel 2013 tale numero è salito a 1038. Dal 2013 è tuttavia cambiata la procedura: vengono conteggiati tra i non idonei soltanto gli uomini che presentano anche problemi fisici o psichici, mentre chi non viene ammesso soltanto a causa del proprio potenziale di violenza non compare più nella statistica. Questi casi vengono detratti dal numero totale di persone soggette all'obbligo di prestare servizio prima di calcolare le quote degli

²²⁰ Cfr. cap. 2.1.1.

²²¹ La base è l'articolo 113 LM (RS 510.10).

idonei e dei non idonei. Nel 2014 tale situazione ha riguardato 640 uomini, mentre nel 2015 i casi di questo tipo sono stati 333. Il gruppo di lavoro approva la disposizione secondo cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che presentano un potenziale di violenza non devono essere ammesse nell'esercito, ma suggerisce di rivedere la rilevazione statistica al fine di garantire la massima trasparenza possibile. Visto che la Costituzione federale sancisce che tutti gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare, sarebbe opportuno inserirli tutti nella statistica, tanto più che anche queste partenze sono spiegabili.

Il dato che emerge per tutte queste partenze è che il loro numero non può essere azzerato in nessuna categoria. Ci saranno sempre delle partenze, per questo in tutti i settori le misure vanno adottate verificandone prima la proporzionalità, ovvero la possibilità di raggiungere l'effetto auspicato e di giustificare nel contempo l'onere necessario. Supponendo di poter ridurre teoricamente di un terzo tutte le partenze prima e durante la SR, si avrebbero circa 2500 militari in più ogni anno. Come illustrato nella tabella 17, attualmente la necessità d'intervento è minore: nel 2015 il valore di riferimento di 18 000 reclute con istruzione completata non è stato raggiunto soltanto per 439 unità. Inoltre, i dati riportati nella tabella 19 mostrano che le partenze sono di vario tipo e che il numero complessivo è dato da una serie di cifre relativamente esigue riguardanti i diversi motivi. Il totale di queste partenze è tuttavia nettamente inferiore al numero delle persone dichiarate non idonee già al momento del reclutamento (nel 2015 sono stati dichiarati non idonei al servizio 9413 uomini). Nel capitolo 5.2.3 il gruppo di studio propone misure al riguardo.

5.2.2.2 Risultati: possibilità in materia di gestione

Come illustrato nel capitolo 2.1.3.3, l'ulteriore sviluppo dell'esercito mira a raggiungere un effettivo reale massimo di 140 000 militari²²² al fine di garantire la disponibilità di 100 000 militari (cifra che corrisponde all'effettivo regolamentare) per gli impieghi. Occorre infatti partire dal presupposto che, anche in caso d'impiego, può essere necessario dispensare militari tenuti a entrare in servizio. Questo effettivo reale ha inoltre lo scopo di consentire alle formazioni di allenarsi conformemente alla dottrina durante il CR grazie a un effettivo vicino all'effettivo regolamentare (nella media pluriennale, il CR viene differito da circa un quarto dei militari tenuti a entrare in servizio). Ai fini del calcolo dell'effettivo reale di 140 000 militari e delle 18 000 «reclute con istruzione completata» necessarie ogni anno sono state considerate le partenze (quota di abbandoni) inclusi i passaggi al servizio civile. La base di calcolo era rappresentata dalle prospettive demografiche (cfr. cap. 3.2).

Con l'ulteriore sviluppo dell'esercito sono previste nuove possibilità in materia di gestione: all'occorrenza possono essere prosciolti più tardi fino a tre classi d'età (in totale circa 45 000 militari)²²³ e per gli impieghi in servizio d'appoggio o in servizio attivo possono essere chiamate in servizio al massimo cinque classi d'età supplementari²²⁴. Queste misure di gestione consentono di disporre di un effettivo reale sufficiente durante gli impieghi. I militari che vengono prosciolti più tardi non devono comunque prestare giorni di servizio d'istruzione supplementari. Tali misure di gestione non incidono quindi sugli

²²² Nel Consiglio degli Stati è stato proposto che, dopo aver prestato tutti i giorni di servizio, i militari in ferma continuata restino incorporati per altri quattro anni. Si tratta di volta in volta di circa 11 000 militari. Al momento della chiusura redazionale del presente rapporto questa misura non era ancora stata decisa, ma sembrava comunque certa. La misura dovrebbe tuttavia essere attuata facendo in modo che i militari in ferma continuata in questione non vengano computati nell'effettivo reale dell'esercito.

²²³ La legge prevede una permanenza di 12 anni, che il Consiglio federale può ridurre di cinque anni al massimo. Nella pratica è prevista una permanenza di nove anni. Partendo da questa situazione, il Consiglio federale può dunque ridurre di due anni la permanenza oppure prolungarla di tre anni (cfr. art. 13 cpv. 2 del disegno della nuova legge militare). Questa disposizione non ha suscitato discussioni in Parlamento.

²²⁴ Cfr. l'art. 13 cpv. 2 del disegno della nuova legge militare.

effettivi dei CR, che di conseguenza diminuirebbero qualora fosse necessario compensare precedenti partenze con incorporazioni per periodi più lunghi. Per garantire anche i necessari effettivi nei CR, il Consiglio federale dovrebbe parimenti sfruttare il margine di manovra concessogli dalla legge militare in merito ai giorni di servizio da prestare. Dovrebbe in particolare ordinare che una classe d'età rimanga incorporata più a lungo e che, per esempio, invece dei sei CR previsti sia tenuta ad assolverne sette²²⁵.

La possibilità di sfruttare ancora meglio il potenziale delle persone assoggettate differenziando ulteriormente i profili dei requisiti per le funzioni in seno all'esercito viene esaminata nel capitolo 5.2.3.

5.2.2.3 Misure

Negli ultimi anni il numero delle reclute con istruzione completata è rimasto piuttosto stabile. Nel 2015 si è attestato per la prima volta a un livello inferiore del 2,4 per cento rispetto al valore di riferimento di 18 000 reclute con istruzione completata (cfr. tab. 17) necessarie nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'esercito per garantire l'apporto di personale alle formazioni dell'esercito, una differenza che è ulteriormente aumentata nel 2016 (-2,8 % rispetto al valore di riferimento). Poiché il valore di riferimento è stato pianificato partendo dal presupposto che i soldati rimangono incorporati per nove anni e non in base alla permanenza massima di 12 anni prevista dalla nuova legge militare, un inasprimento del sistema non sarebbe giustificato, tanto più che l'ulteriore sviluppo dell'esercito prevede nuovi strumenti per la gestione degli effettivi.

Gli effettivi dell'esercito devono tuttavia essere garantiti a lungo termine: questo è il fondamento su cui poggia l'obbligo di prestare servizio. Di conseguenza, tale aspetto ha rappresentato una condizione quadro per i lavori del gruppo di studio²²⁶.

Raccomandazione 9: il gruppo di studio raccomanda di valutare con un approccio integrale tutte le misure da adottare qualora, nei prossimi anni, il numero delle reclute con istruzione completata si attestasse ripetutamente al di sotto delle 18 000 unità.

La responsabilità in quest'ambito spetta al DDPS e al DEFR, che tengono conto di tutte le nuove incorporazioni e di tutte le partenze dall'esercito, compresi i passaggi al servizio civile.

²²⁵ Cfr. l'art. 42 e 51 del disegno della nuova legge federale e le spiegazioni concernenti il dibattito politico sulla periodicità dei CR nel capitolo 1.5.

²²⁶ Cfr. la condizione quadro f, cap. 1.2.

5.2.3 Modifica delle categorie di idoneità (mandato d'esame C4)

5.2.3.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame C4: esaminare se le attuali categorie di idoneità (idoneo al servizio militare / non idoneo al servizio militare, ma idoneo al servizio di protezione / non idoneo al servizio militare e non idoneo al servizio di protezione) siano ancora appropriate in questo contesto.

Si tratta di esaminare la possibilità di sfruttare meglio il potenziale delle persone assoggettate modificando le categorie di idoneità e di aumentare in tal modo il numero delle persone assoggettate che prestano servizio di persona.

5.2.3.2 Risultati

Le tre categorie di idoneità attuali (1 – idoneo al servizio militare / 2 – non idoneo al servizio militare, ma idoneo al servizio di protezione / 3 – non idoneo al servizio militare e non idoneo al servizio di protezione; (cfr. cap. 2.1.1)) sono strumenti di gestione di portata piuttosto generale, ma non gli unici quando si tratta di sfruttare in modo ottimale il potenziale delle persone assoggettate. L'*idoneità* (categorizzazione grossolana) e l'*attribuzione* a una funzione (tramite profili dei requisiti dettagliati) devono essere considerate con un approccio integrale.

*Idoneità*²²⁷

Non tutte le persone assoggettate hanno la stessa capacità di prestazione fisica e mentale. Attualmente si applicano direttive diverse per l'idoneità al servizio militare e per il servizio di protezione nella protezione civile, anche se in entrambi i casi sono previsti criteri di esclusione di carattere medico che possono essere sia vincolanti sia raccomandati. Con tali direttive vengono fissati i requisiti medici minimi. L'idoneità al servizio militare può pertanto essere differenziata in modo tale da consentire anche di dichiarare una persona «idonea con restrizioni». Non è tuttavia opportuno abbassare in maniera considerevole i requisiti medici minimi vincolanti per incrementare sensibilmente il numero delle persone assoggettate che prestano servizio di persona²²⁸: una simile misura provocherebbe infatti un sovraccarico dal punto di vista fisico e/o psichico per molte delle persone interessate, senza alcuna utilità per l'esercito e la protezione civile in quanto organizzazioni d'impiego. A ciò si aggiunge il rischio che le persone assoggettate subiscano danni alla salute, con conseguenze negative per gli interessati e costi evitabili per il sistema sanitario e sociale.

Attribuzione

Per ogni funzione nell'esercito e nella protezione civile è definito un profilo dei requisiti con cui viene gestita l'attribuzione alle singole funzioni delle persone assoggettate. Attualmente l'esercito comprende 242 funzioni diverse, mentre nella protezione civile se ne contano sei. Nell'ambito delle riforme in programma non sono previsti cambiamenti sostanziali. I profili dei requisiti prevedono esigenze più o meno elevate per quanto concerne la capacità di prestazione fisica e mentale (oltre a ulteriori criteri di

²²⁷ Per le cifre e le basi legali aggiornate cfr. cap. 2.1.1–2.1.2 e 5.2.1.

²²⁸ La situazione è diversa quando persone dichiarate non idonee vogliono prestare servizio militare su base volontaria. Cfr. cap. 2.1.3.

attribuzione quali attitudine, professione o personalità). In Esercito 95, in alcuni casi le persone idonee con restrizioni venivano attribuite alla stessa funzione cui erano assegnati gli idonei senza restrizioni. Questo sistema si è però rivelato praticamente inattuabile a livello d'istruzione nell'esercito, tanto che è stato abolito nel 2004 e non dovrebbe essere reintrodotta.

Il gruppo di studio riconosce tuttavia un potenziale nell'ulteriore differenziazione dei profili dei requisiti. Nell'esercito i compiti specialistici (per es. nel settore delle tecnologie dell'informazione) possono essere svolti dalle persone che dispongono delle capacità specifiche richieste, anche se queste ultime presentano restrizioni dal punto di vista medico (per es. forte miopia). In quest'ambito è stato possibile maturare le prime esperienze da quando circa cento persone dichiarate non idonee al servizio militare hanno prestato servizio su base volontaria come soldati d'esercizio Istruzione e supporto²²⁹. Questi volontari sono fortemente motivati e, nella maggior parte dei casi, prestano un servizio adeguato in ufficio, spesso come militari in ferma continuata. Il bilancio dell'esercito è positivo. Nell'esercito è pertanto opportuno creare, per quanto possibile, funzioni che consentano di applicare criteri medici meno restrittivi. Un'attribuzione maggiormente differenziata fa aumentare di alcuni punti percentuali il numero delle persone che prestano servizio militare. Ciò determina tuttavia una diminuzione delle persone che prestano servizio di protezione e, di conseguenza, nel complesso il totale degli idonei resta invariato (cfr. cap. 6.1).

Sovrapposizione di profili dei requisiti nell'esercito e nella protezione civile: più l'attribuzione nell'esercito è differenziata, più cresce il numero delle funzioni nell'esercito e nella protezione civile che richiedono gli stessi requisiti fisici e mentali. Ciò accade già ora: per le persone assoggettate, la funzione di pioniere nella protezione civile richiede infatti lo stesso impegno fisico previsto in molte altre funzioni dell'esercito. L'opportunità, in questo contesto, di attribuire alla protezione civile anche persone idonee al servizio militare sarà esaminata nel capitolo seguente (mandato d'esame C2, cfr. cap. 5.4.2). Una fusione completa tra le categorie di idoneità previste per l'esercito e quelle relative alla protezione civile, associata al passaggio a un sistema di attribuzione differenziato, non è tuttavia possibile senza una modifica della base costituzionale, poiché l'articolo 59 della Costituzione federale²³⁰ stabilisce che tutti gli uomini svizzeri sono obbligati al servizio militare.

5.2.3.3 Misure

Raccomandazione 10: il gruppo di studio raccomanda di mantenere il sistema attuale per quanto concerne le categorie di idoneità, sfruttando tuttavia ancora meglio il potenziale delle persone assoggettate.

Il DDPS differenzierà ulteriormente i profili dei requisiti per le funzioni nell'esercito e nella protezione civile.

Modelli alternativi di obbligo di prestare servizio possono fondere tra loro le categorie di idoneità e differenziare in modo diverso i requisiti medici di base, per esempio suddividendoli in vari livelli di idoneità che raggruppano diverse funzioni. Nel modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» viene presentato questo approccio (cfr. cap. 6.2).

²²⁹ In base a una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), cfr. cap. 2.1.3.

²³⁰ RS 101. Il testo dell'art. 59 Cost. è riportato a pag. 23.

5.3 Ottimizzazione del servizio civile

5.3.1 Stessa durata del servizio nell'esercito e nel servizio civile (mandato d'esame C3)

5.3.1.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame C3: esaminare l'opportunità di equiparare la durata del servizio civile ordinario a quella del servizio militare.

Da quando è stato introdotto il servizio civile, il 6 ottobre 1995, le persone che lo svolgono hanno sempre dovuto prestare un numero di giorni di servizio 1,5 volte superiore a quello prestato dai militari. Le conseguenze dell'abolizione dell'esame dei motivi di coscienza nel 2009 e l'inasprimento delle condizioni di ammissione nel 2011 sono già stati illustrati nel capitolo 2.1.4. Il gruppo di studio ritiene che non sia necessario intervenire ulteriormente in tale ambito. Resta tuttavia da esaminare la questione della durata del servizio civile, che è stata nuovamente discussa anche di recente a livello politico (cfr. cap. 1.4).

5.3.1.2 Risultati

La durata del servizio civile è da sempre una questione controversa a causa del diverso significato che le viene attribuito a seconda delle varie concezioni dell'essere umano: chi teme un abuso chiede una prova dell'atto e quindi un servizio civile più lungo, chi invece pone l'accento sul conflitto di coscienza sottolinea il carattere punitivo di un servizio civile troppo lungo. Il fattore 1,5 rappresenta pertanto un compromesso politico ed è stato recentemente confermato anche nel quadro del dibattito parlamentare relativo all'abolizione dell'esame dei motivi di coscienza, nel 2008, nonché in occasione della revisione della legge sul servizio civile, nel 2015: nessuno ha infatti chiesto di accorciare o di prolungare il servizio civile. La questione è stata inoltre esaminata in modo approfondito nel secondo rapporto sugli effetti della soluzione della prova dell'atto nel servizio civile²³¹. Infine, nella sessione autunnale del 2014 il Consiglio degli Stati ha respinto la mozione Eichenberger, che chiedeva di creare le necessarie basi giuridiche affinché il Parlamento potesse all'occorrenza innalzare il fattore di calcolo da 1,5 a 1,8²³².

Il gruppo di studio non ha ulteriori argomenti da esporre sul tema della durata del servizio civile. Il margine di manovra per prolungare o accorciare il servizio civile può essere illustrato in breve come segue:

innanzitutto occorre considerare l'idea della prova dell'atto (cfr. cap. 2.1.4). Da quando è stato abolito l'esame dei motivi di coscienza, nel 2009, gli interessati devono poter mettere alla prova il loro conflitto di coscienza prestando un servizio *più lungo* di quello che avrebbero prestato nell'esercito.

Il *prolungamento* è soggetto a limitazioni: anche le misure relative al servizio civile devono infatti essere conformi al principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione federale (art. 5 cpv. 2 Cost.²³³). Il servizio civile non è una punizione, ma un diritto costituzionale. Nel 2003 la Commissione dei diritti umani dell'ONU ha criticato l'introduzione, da parte della Russia, di un fattore di calcolo di 1,7 per la durata del servizio civile e ha raccomandato di ridurre quest'ultima equiparandola a quella del servizio militare²³⁴. Secondo la Commissione, infatti, un fattore vicino al 2 ha un carattere punitivo e viola

²³¹ Secondo rapporto, approvato dal Consiglio federale il 27 giugno 2012.

²³² Mozione 09.3861 Eichenberger «Commisurare la durata del servizio civile al servizio militare».

²³³ RS 101.

²³⁴ *Concluding observations of the Human Rights Committee on the fifth report of the Russian Federation*, CCPR/CO/79/RUS, 6 novembre 2003.

l'articolo 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, che sancisce l'uguaglianza di tutti gli individui dinanzi alla legge²³⁵. A ciò si aggiunge il fatto che un prolungamento rappresenterebbe un problema per l'economia (sia a livello di personale, in quanto il servizio sottrae collaboratori alle aziende, sia dal punto di vista finanziario, a causa delle indennità di perdita di guadagno finanziate tramite percentuali di salario) e potrebbe spingere i militari a mirare a una dispensa per motivi medici invece di scegliere il servizio civile.

Inoltre, il servizio civile non può essere *accorciato* a piacimento. Poiché il servizio militare si basa su brevi periodi di servizio con lunghi orari di lavoro, il servizio civile deve essere più lungo se si vuole che il tempo di lavoro previsto per chi presta servizio civile corrisponda a quello dei militari. Un fattore di calcolo pari a 1,0 è pertanto (anche a causa della prova dell'atto) escluso²³⁶. Il Gruppo dei Verdi lo aveva chiesto nel 2013 in una mozione a favore dell'introduzione della libera scelta tra servizio militare e servizio civile²³⁷. A tale proposito va ricordato che l'attuale disposizione costituzionale attribuisce al servizio militare la priorità rispetto al servizio civile (art. 59 Cost.²³⁸). Per questo un'eventuale introduzione della libera scelta tra l'esercito e il servizio civile non è ammissibile senza una modifica costituzionale. Secondo la perizia Tschannen del 2006, un fattore di calcolo compreso tra 1,3 e 2,00 sarebbe appropriato.

Il margine di manovra concreto per la definizione della durata del servizio civile oscilla quindi tra i fattori 1,3 e 1,7, con un aumento o una diminuzione di 0,2 punti rispetto a ora²³⁹. Il gruppo di studio dubita del fatto che una variazione così lieve influisca a lungo termine sul numero delle persone che chiedono di prestare servizio civile.

5.3.1.3 Misure

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che la durata del servizio civile ordinario non deve essere equiparata a quella del servizio militare e che occorre pertanto mantenere il fattore 1,5²⁴⁰.

²³⁵ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2).

²³⁶ A questa conclusione è giunta anche la perizia Tschannen (prova dell'atto).

²³⁷ Mozione 13.3864 del Gruppo dei Verdi «Adeguamento della durata del servizio civile alla durata del servizio militare». La stessa richiesta è stata avanzata dal Gruppo per una Svizzera senza esercito (GSsE) nonché dalla Sessione dei giovani 2013 con la sua petizione 13.2064 «Parità del servizio civile e militare». Cfr. cap. 1.4.

²³⁸ RS 101. Il testo dell'art. 59 è riportato a pag. 23.

²³⁹ Se nell'esercito vengono prestati 245 giorni di servizio, con un fattore 1,3 questa cifra corrisponderebbe a un massimo di 319 giorni di servizio nel servizio civile, mentre con un fattore 1,7 equivarrebbe a 417 giorni. Si tratterebbe quindi di 49 giorni di servizio in meno o in più rispetto a quelli calcolati con il fattore 1,5. Nel caso dei militari in ferma continuata le cifre sono leggermente più alte: dovrebbero infatti prestare 56 giorni di servizio in meno o in più.

²⁴⁰ Secondo la Federazione svizzera del servizio civile (CIVIVA) il fattore 1,5 ha un carattere punitivo e dovrebbe quindi essere abbassato a 1,3.

5.3.2 Servizio civile su base volontaria (mandato d'esame B2)

5.3.2.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame B2: esaminare l'opportunità di introdurre un servizio civile su base volontaria per le donne svizzere, per gli uomini e le donne stranieri e per le persone dichiarate non idonee al servizio militare.

L'estensione del servizio civile su base volontaria è una richiesta che viene avanzata da tempo e che è stata sostenuta attivamente non solo da organizzazioni pacifiste e femminili, ma anche dalla Federazione svizzera del servizio civile (CIVIVA) e dalla Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili (FSAG). Finora le Camere federali hanno sempre respinto l'idea²⁴¹, che tuttavia nel 2013 è stata rilanciata da tre parti: in primo luogo dal Cantone di Vaud, che su questo tema ha presentato un'iniziativa cantonale lanciata dai Verdi nel Gran Consiglio del Cantone; in secondo luogo dalla Sessione dei giovani, che con una petizione ha chiesto la parità tra il servizio civile e quello militare, e in terzo luogo dal Gruppo dei Verdi, che ha presentato la mozione «Introduzione del servizio civile volontario per donne, stranieri e inabili al servizio»²⁴². Quest'ultima è stata tolta dal ruolo dal Consiglio nazionale nel settembre del 2015, mentre il Parlamento non si è ancora pronunciato sugli altri due interventi.

5.3.2.2 Risultati

Un servizio civile volontario è di per sé una contraddizione, visto che per la Costituzione federale e per la legge non si tratta di un servizio facoltativo, bensì di una disposizione speciale per le persone assoggettate che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza²⁴³. I sostenitori di un servizio civile su base volontaria non considerano questo aspetto e si concentrano sull'utilità sociale del servizio civile, spesso con argomentazioni legate alla politica istituzionale. La discussione non ruota quindi attorno al ruolo del servizio civile come strumento di politica di sicurezza, ma all'utilità per la collettività e per l'individuo dei contributi forniti da questo tipo di servizio: prestando servizio civile su base volontaria si possono fare esperienze, migliorare le conoscenze linguistiche e creare una rete di contatti. A questo proposito occorre tuttavia tenere conto del fatto che il servizio civile non può fornire un contributo qualsiasi: lo Stato deve infatti rispettare il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza, il che vale anche per un servizio civile prestato su base volontaria. Quest'ultimo deve pertanto limitarsi esclusivamente al lavoro di pubblica utilità.

Dal punto di vista del gruppo di studio, la possibilità di svolgere il servizio civile su base volontaria ha fondamentalmente quattro vantaggi: *in primo luogo* amplia l'effettivo del personale che presta servizio civile e migliora pertanto la capacità del servizio civile di impiegare la persona più adatta per un determinato lavoro di pubblica utilità; *in secondo luogo* si tratta di un passo avanti verso la parità di trattamento (che tuttavia potrebbe essere davvero raggiunta soltanto se uomo e donna fossero entrambi soggetti all'obbligo di prestare servizio o prestassero entrambi servizio su base volontaria); *in terzo luogo* il fatto

²⁴¹ Il Consiglio nazionale non ha dato seguito alle iniziative Gross (99.452) e Roth-Bernasconi (08.460): lo scopo dell'iniziativa presentata nel 1999 dal consigliere nazionale Gross era quello di continuare a sviluppare il servizio civile, mentre l'iniziativa del 2008 della consigliera nazionale Roth-Bernasconi mirava a realizzare la parità dei sessi rendendo volontari sia il servizio militare sia quello civile. Nel 2006 anche la consigliera nazionale Haering ha presentato un postulato con argomentazioni simili a quelle di Gross. L'intervento è stato tolto dal ruolo nel 2009.

²⁴² Per informazioni più dettagliate su questi interventi cfr. cap. 1.4.

²⁴³ Cfr. cap. 2.1.4.

di consentire anche ai non idonei al servizio di svolgere di persona il servizio civile invece di pagare la tassa d'esenzione costituirebbe un'attuazione coerente dell'idea politico-istituzionale dell'impegno personale a favore della collettività; *in quarto luogo* questa possibilità creerebbe potenziali d'integrazione per donne e uomini stranieri.

Il fabbisogno non è tuttavia stato chiarito. A lungo termine si prevede una diminuzione del volume del volontariato (cfr. cap. 3.3.3), ma è impossibile sia stabilire in che misura esso verrà professionalizzato sia determinare la percentuale di lavoro di pubblica utilità che sarebbe opportuno svolgere nel quadro di un servizio civile volontario. La preoccupazione del gruppo di studio è che un servizio civile su base volontaria possa influire negativamente sul lavoro di pubblica utilità, soprattutto una parte più consistente del volontariato deve essere organizzata a livello statale ed essere finanziata due volte, ossia con i tributi degli istituti d'impiego e con le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio (versate attingendo al fondo delle indennità per perdita di guadagno). Inoltre, viste le attuali condizioni quadro (in particolare la neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza), già ora è difficile trovare un numero sufficiente di posti d'impiego adeguati per le persone che prestano servizio civile.

Dai numerosi interventi presentati non emergono con chiarezza le modalità con cui deve essere definito un servizio civile su base volontaria²⁴⁴. Poiché il servizio civile e la compensazione della perdita di guadagno sono disciplinati a livello costituzionale, è in ogni caso necessaria un'integrazione della disposizione della Costituzione federale (art. 59 Cost.²⁴⁵) per poter introdurre un servizio civile su base volontaria. Per definire l'impostazione del servizio civile volontario, il gruppo di studio ha formulato le seguenti *ipotesi* basandosi sulle condizioni quadro che regolano il servizio civile per gli uomini e il servizio militare volontario per le donne:

1. sia le donne svizzere sia le donne e gli uomini stranieri domiciliati in Svizzera possono fare domanda per svolgere il servizio civile su base volontaria. Le persone in questione sono poi convocate per il reclutamento, durante il quale viene verificata la loro idoneità fisica e mentale a prestare servizio civile. Ci si può basare sul livello di idoneità previsto per la protezione civile, anche se possono essere previste ulteriori eccezioni purché sia possibile prestare senza problemi il servizio civile volontario;
2. anche gli uomini svizzeri non idonei al servizio militare e al servizio di protezione²⁴⁶ devono poter prestare servizio civile su base volontaria, ma, a causa dell'obbligo di prestare servizio militare, vi accedono in modo diverso rispetto alle altre persone summenzionate. Tutti gli uomini svizzeri vengono comunque convocati per il reclutamento e, se durante quest'ultimo vengono dichiarati non idonei al servizio militare e non idonei al servizio di protezione, sono tenuti a pagare la tassa d'esenzione. L'obbligo di pagare la tassa d'esenzione viene meno se le persone in questione prestano servizio civile su base volontaria;
3. soltanto gli uomini svizzeri non idonei al servizio militare e non idonei al servizio di protezione possono prestare servizio civile su base volontaria. I militi della protezione civile (che non sono idonei al servizio militare ma risultano idonei al servizio di protezione) possono passare al servizio civile, presentando un'apposita domanda, se l'effettivo dell'organizzazione di protezione civile interessata lo consente;
4. la persona ammessa al servizio civile su base volontaria assume tutti i diritti e tutti gli obblighi delle persone che prestano servizio civile: la persona in questione si impegna ad assolvere la necessaria istruzione e a svolgere impieghi;

²⁴⁴ Soltanto la CIVIVA, il Consiglio svizzero per la pace e il Servizio Civile Internazionale Svizzera (SCI) hanno esposto, nel 2014, la loro idea in merito (congiuntamente e per scritto).

²⁴⁵ RS 101. Il testo dell'art. 59 Cost. è riportato a pag. 23.

²⁴⁶ Poiché il servizio civile è impostato come servizio sostitutivo del servizio militare, attualmente soltanto le persone idonee al servizio militare possono prestare servizio civile. Cfr. cap. 2.1.

5. chi presta servizio civile su base volontaria riceve un'indennità di perdita di guadagno che viene versata attingendo al fondo delle indennità per perdita di guadagno;
6. la questione della periodicità del servizio civile non è ancora stata definita. Se si vuole garantire la parità di trattamento tra tutti coloro che prestano servizio civile, sarebbe necessario svolgere innanzitutto un lungo impiego di almeno 180 giorni nel quadro di un programma prioritario, eventualmente suddiviso in due parti da assolvere in due anni consecutivi, dopodiché seguirebbero almeno altri 70 giorni nello stesso programma prioritario. Se il servizio civile su base volontaria venisse impostato in modo diverso sarebbe possibile concordare soluzioni su misura, ma la flessibilità ha i suoi limiti: se i periodi di servizio sono brevi, per le persone che prestano servizio civile è più difficile ambientarsi nei rispettivi istituti d'impiego. Inoltre, l'utilità del servizio civile diminuisce e aumentano invece gli oneri amministrativi. Ciononostante, non è escluso che il servizio civile venga prestato anche a giornate o a ore. Dagli accertamenti effettuati presso le organizzazioni della Croce Rossa Svizzera è emerso un certo fabbisogno in tal senso²⁴⁷. Ciò permetterebbe anche di conciliare il servizio civile con la famiglia o la formazione;
7. lo stesso vale per il numero dei giorni di servizio da prestare: se si vuole garantire la parità di trattamento tra tutte le persone che prestano servizio civile, sarebbe necessario prestare 368 giorni di servizio (1,5 x 245). Se il servizio civile volontario venisse impostato in modo diverso, tale numero potrebbe essere ridotto a 180 giorni o sei mesi. Al di sotto di questa soglia, sarebbe praticamente impossibile ammortizzare gli oneri legati all'istruzione e alla fase di introduzione. Non è invece escluso che le persone interessate prestino servizio per un periodo più lungo. A questo proposito, tenendo conto della situazione del fondo delle indennità per perdita di guadagno, dovrebbe essere definito un periodo massimo, per esempio due anni²⁴⁸;
8. chi è ammesso al servizio civile volontario non è automaticamente ammesso anche a un determinato istituto d'impiego. Tale ammissione può infatti dipendere da altri fattori quali la durata e la periodicità dell'impiego, l'esperienza, i corsi di formazione da svolgere ecc.;
9. le persone che prestano servizio civile su base volontaria possono chiedere più facilmente un differimento del servizio, ma non possono licenziarsi dal servizio civile volontario. Possono invece essere licenziate, tra l'altro, per le seguenti ragioni: trasferimento all'estero, assunzione di attività indispensabili, motivi medici. Non è ancora stata chiarita la questione dell'eventuale necessità di introdurre disposizioni speciali per i compiti di assistenza (bambini e genitori bisognosi di cure);
10. è inoltre ancora da stabilire se le persone che prestano servizio su base volontaria debbano pagare una tassa d'esenzione nel caso in cui differiscano un servizio (le donne che prestano servizio militare su base volontaria non pagano la tassa d'esenzione in quanto l'art. 59 Cost.²⁴⁹ non lo prevede).

Il gruppo di studio si chiede in che modo il servizio civile volontario possa essere integrato nelle attività quotidiane di ognuno. Già ora gli uomini e le donne devono far fronte a esigenze sempre maggiori nell'ambito della professione, della formazione continua, delle attività accessorie svolte a titolo non professionale e degli obblighi familiari (cfr. cap. 3.3). Per questo è probabile non solo che le domande di servizio su base volontaria continuino ad essere poco numerose, ma anche che i profili di qualificazione e di esperienza degli interessati siano relativamente modesti.

Inoltre, mettere insieme persone che prestano servizio civile su base volontaria e altre che invece lo svolgono in modo non volontario crea una contraddizione: per attirare il maggior numero possibile di volontari, il servizio civile dovrebbe risultare interessante, per esempio fungendo anche da formazione continua per le singole persone che lo prestano. Proprio questo aspetto è però assente nel caso degli uomini sogget-

²⁴⁷ Cfr. cap. 5.1.6.

²⁴⁸ Anche la durata del Servizio volontario federale tedesco è compresa tra un minimo di 6 e un massimo di 24 mesi.

²⁴⁹ RS 101. Il testo dell'art. 59 Cost. è riportato a pag. 23.

ti all'obbligo di prestare servizio: per i militari, infatti, il servizio civile non deve essere interessante, ma è la coscienza che deve spingerli a sceglierlo, non l'attrattiva che esso esercita. In ogni caso, se il servizio civile su base volontaria fosse limitato esclusivamente al lavoro di pubblica utilità, non attirerebbe praticamente nessun volontario. Un simile servizio civile comporterebbe un grande onere amministrativo e molte delle persone che lo prestano – di fatto qualificate – dovrebbero svolgere impieghi in campi d'attività per i quali è *probabile* che non possiedano alcuna qualifica. Si rischierebbe così un'inefficienza ancora maggiore di quella già dovuta al fatto che chi presta servizio su base volontaria può scegliere il proprio campo d'attività: questo perché, se si seguono le proprie inclinazioni – e non le proprie attitudini – non si lavora in maniera efficiente. Il gruppo di studio teme inoltre che, con un'eventuale ulteriore estensione del servizio civile, si possa instaurare una concorrenza proprio con le lavoratrici e i lavoratori poco qualificati.

Nell'arco di tempo a sua disposizione, il gruppo di studio non ha potuto effettuare un'analisi del potenziale, né in merito alla questione del fabbisogno né riguardo al presumibile numero di domande presentate ogni anno da persone interessate. Sono stati interpellati i promotori, ma neanche le loro risposte hanno chiarito le questioni in oggetto. Il gruppo di studio non è quindi in grado di indicare le possibili ripercussioni dell'introduzione di un servizio civile volontario. Dal punto di vista finanziario andrebbero considerati i seguenti aspetti: più è alto il numero delle persone che scelgono di prestare servizio civile su base volontaria, più aumentano i pagamenti necessari dal fondo delle indennità per perdita di guadagno e l'onere amministrativo; inoltre, più sono numerose le persone non idonee al servizio che fanno domanda per il servizio civile volontario, più diminuiscono i proventi della tassa di esenzione dall'obbligo militare (se si candidasse il 10 % dei non idonei al servizio, si avrebbero 20 000 persone in più che prestano servizio civile). L'onere amministrativo potrebbe essere opportunamente compensato con i tributi degli istituti d'impiego, che dovrebbero essere versati anche per l'impiego di persone che prestano servizio civile su base volontaria.

Ulteriori accertamenti in merito al potenziale e alle ripercussioni sarebbero giustificati solo in presenza di una volontà politica in tal senso: una volontà che il gruppo di studio non ha tuttavia riscontrato. In un'eventuale ulteriore valutazione dovrebbero essere coinvolti esperti che operano nei settori del volontariato, della sanità pubblica e dei servizi sociali.

5.3.2.3 Misure

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che l'ipotesi di un'introduzione di un servizio civile volontario come elemento del sistema dell'obbligo di prestare servizio non deve più essere considerata.

5.4 Ottimizzazione della protezione della popolazione

La protezione della popolazione²⁵⁰ si basa non solo su *persone soggette all'obbligo di prestare servizio* (organizzazioni di protezione civile, determinati corpi pompieri), ma anche su *organizzazioni di professionisti* (polizia, organizzazioni sanitarie di salvataggio, corpi pompieri professionisti, servizi tecnici; (cfr. tab. 5) e su *volontari* (corpi pompieri volontari). In alcuni casi, nel dispositivo cantonale per la gestione di catastrofi sono integrate anche organizzazioni della Croce Rossa Svizzera, che si fondano perlopiù sul volontariato e dispongono di uno statuto speciale: la CRS non è infatti né un'organizzazione statale né un'organizzazione privata, bensì un'organizzazione ausiliaria («auxiliaire des pouvoirs publics», ovvero ausiliaria dei poteri pubblici) che è anche oggetto di un decreto federale²⁵¹.

Vista la struttura complessa della protezione della popolazione, la questione che si pone è se sia possibile migliorare la capacità di prestazione del sistema cambiando la ripartizione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio. L'impiego nella polizia di persone soggette all'obbligo di prestare servizio è già stato ritenuto inopportuno (cfr. cap. 5.1.7), per questo ora ci si concentra soprattutto sulla permeabilità e sulle interfacce tra esercito, servizio civile, protezione civile, corpi pompieri e CRS. I primi due mandati d'esame (cfr. cap. 5.4.1 e 5.4.2) riguardano il rapporto tra protezione civile, servizio civile ed esercito, tutti annoverati tra gli strumenti della politica di sicurezza (cfr. tab. 5). La *protezione civile* come organizzazione d'impiego della protezione della popolazione è suddivisa in formazioni regionali che dispongono di materiale e spesso anche di veicoli. Il *servizio civile*²⁵² non figura tra le organizzazioni partner della protezione della popolazione, ma le persone che lo prestano possono essere convocate come riserva di personale per lo svolgimento di impieghi; le basi legali necessarie esistono già²⁵³. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile sono tuttavia equipaggiate e formate solo in modo rudimentale per tale evenienza. Inoltre, il servizio civile non è strutturato in formazioni e non si prevede nemmeno di ampliarlo trasformandolo in un'organizzazione d'impiego (cfr. cap. 5.1.2). L'*esercito* fornisce all'occorrenza appoggio ai Cantoni, a titolo sussidiario, per gestire catastrofi e situazioni di emergenza.

5.4.1 Incorporazione nella protezione civile di persone idonee al servizio militare (mandato d'esame C2)

5.4.1.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame C2: esaminare se e in che modo è possibile incrementare la permeabilità del sistema dell'obbligo di prestare servizio al fine di consentire, per esempio, di attribuire alla protezione civile anche persone idonee al servizio militare²⁵⁴.

²⁵⁰ La protezione della popolazione è un sistema integrato (cfr. l'allegato 5 «Glossario»).

²⁵¹ Decreto federale del 13 giugno 1951 concernente la Croce Rossa svizzera (RS 513.51). Oltre alla sede nazionale della CRS e alla Guardia aerea svizzera di soccorso (Rega), la Croce Rossa Svizzera comprende le seguenti organizzazioni di volontariato: la Federazione svizzera dei samaritani (FSS), la Società svizzera delle truppe sanitarie (SSTS), la Società svizzera di salvataggio (SSS), la Società svizzera per cani da ricerca e da salvataggio (REDOG), le associazioni cantonali di CRS e Trasfusione CRS Svizzera (cfr. anche il cap. 5.1.6.).

²⁵² In merito all'ammissione di persone soggette all'obbligo di prestare servizio e al servizio nel servizio civile cfr. cap. 2.1.4.

²⁵³ In particolare gli art. 7a e 14 LSC: «servizio civile straordinario» (RS 824.0).

²⁵⁴ Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

Nell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio, le persone con la maggiore capacità di prestazione vengono attribuite all'esercito, mentre quelle con la capacità di prestazione più bassa sono assegnate alla protezione civile (cfr. cap. 2.1.1 e 2.1.2). Come già illustrato in precedenza, i profili dei requisiti previsti per l'esercito e la protezione civile richiedono in parte le stesse condizioni fisiche. A tale proposito, nel capitolo 5.2.2 è stato spiegato che, sebbene per il momento non sia opportuno modificare le categorie di idoneità, una maggiore differenziazione dei profili dei requisiti o l'introduzione di forme alternative di obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 6) potrebbero permettere di sfruttare meglio il potenziale degli idonei. In tale contesto ci si chiede se, nel sistema attuale, esista ancora un potenziale di miglioramento. Per questo si valuta se una maggiore permeabilità tra l'*esercito* e il *servizio civile* da un lato (*persone idonee al servizio militare*) e la *protezione civile* dall'altro (*persone non idonee al servizio militare, ma idonee al servizio di protezione*) sia in grado di incrementare la capacità di prestazione del sistema dell'obbligo di prestare servizio nel suo complesso.

Nel sistema attuale le persone assoggettate idonee al servizio militare non possono essere attribuite *sin dall'inizio* alla protezione civile. La Costituzione federale lo vieta, in quanto l'articolo 59 stabilisce che gli uomini svizzeri sono *obbligati* al servizio militare²⁵⁵. Un approccio diverso viene scelto nel modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» (cfr. cap. 6.2), esposto più avanti, e non è quindi illustrato nel presente capitolo, che è incentrato esclusivamente sulle modalità con cui le persone idonee al servizio militare possono essere successivamente attribuite alla protezione civile.

5.4.1.2 Risultati: fabbisogno nella protezione civile

Le organizzazioni di protezione civile necessitano solo sporadicamente di persone idonee al servizio militare, motivo per cui il relativo fabbisogno può essere quantificato soltanto in parte. Inoltre, l'attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» contribuirà a migliorare la situazione se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione potranno essere all'occorrenza incorporate anche in altri Cantoni e non solo in quello di domicilio.

Per i 40 centri sanitari protetti della protezione civile che rimarranno in futuro in tutta la Svizzera sussiste un fabbisogno complessivo di circa 2000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio per compiti di direzione, manutenzione e logistica²⁵⁶. Non è chiaro fino a che punto tale fabbisogno possa essere coperto internamente, per esempio con una nuova incorporazione delle più giovani tra le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che compongono la riserva di 61 000 unità. Ulteriore supporto può essere fornito dalle associazioni cantonali di CRS e da sezioni della Federazione svizzera dei samaritani. Persone idonee al servizio militare adeguatamente qualificate costituirebbero un prezioso rinforzo.

In alcuni casi, alla protezione civile mancano inoltre specialisti qualificati come cuochi, psicologi o assistenti spirituali per i «care team». Tra l'altro, questi ultimi sono difficili da reclutare poiché ottengono le rispettive qualifiche professionali diversi anni dopo il reclutamento. Per quanto riguarda i pionieri, che possono essere impiegati con attrezzature pesanti in caso di catastrofe e che nella vita civile svolgono idealmente la professione di conducenti di macchine edili, disponendo anche di un'apposita formazione, è possibile che vi siano effettivi insufficienti a livello regionale. Negli impieghi reali degli ultimi anni, tuttavia, le organizzazioni di protezione civile sono sempre state in grado di adempiere i loro compiti²⁵⁷. La mancanza di conducenti di macchine edili è stata compensata da specialisti civili o dall'esercito. A livello

²⁵⁵ RS 101. Il testo dell'art. 59 Cost. è riportato a pag. 23.

²⁵⁶ La protezione civile dispone di infrastrutture come centri sanitari protetti e centri operatori protetti, ma non più del necessario personale d'esercizio; le formazioni sanitarie della protezione civile sono state sciolte nel 2003.

²⁵⁷ Per le cifre cfr. cap. 2.1.5.

quantitativo, quindi, il fabbisogno non è impellente. Non si è inoltre mai posto il problema di un'eventuale capacità di prestazione fisica insufficiente da parte dei pionieri della protezione civile disponibili. Neanche sul piano qualitativo si riscontra pertanto un fabbisogno che potrebbe essere coperto in modo più adeguato con persone idonee al servizio militare. Se tuttavia si volesse analizzare la questione della permeabilità, occorrerebbe considerare non solo i danni a livello locale o regionale da gestire ogni anno (inondazioni stagionali, frane, valanghe), ma anche catastrofi e situazioni di emergenza di più ampia portata, alla cui gestione la protezione civile deve essere – in ultima analisi – orientata.

5.4.1.3 *Risultati: permeabilità tra esercito e protezione civile*

La permeabilità tra esercito e protezione civile è garantita dal sistema attuale: in caso di fabbisogno comprovato, i militari possono essere dispensati e messi a disposizione di un'organizzazione di protezione civile²⁵⁸. Le qualifiche professionali civili non vengono tuttavia registrate in misura sufficiente nel Sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA) e non esiste pertanto una panoramica della distribuzione in seno all'esercito delle persone in possesso delle corrispondenti qualifiche civili. A questo proposito occorre inoltre considerare il fatto che spesso anche nell'esercito mancano i medesimi specialisti e che, di conseguenza, il numero di quelli che possono essere messi a disposizione della protezione civile non è illimitato.

5.4.1.4 *Risultati: permeabilità tra servizio civile e protezione civile*

Nel servizio civile si trovano anche specialisti qualificati. Solo i medici possono prestare servizio nel loro campo d'attività originario, mentre a tutti gli altri viene negata questa possibilità. È quindi presente un potenziale inutilizzato. Attualmente non è possibile esentare persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile affinché possano entrare in un'organizzazione di protezione civile. Come avviene nell'esercito, anche nel servizio civile le persone assoggettate possono essere esentate per svolgere attività indispensabili, ma la protezione civile non figura tra queste attività²⁵⁹. Dal punto di vista della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 4.3), tuttavia, un'estensione alla protezione civile sarebbe problematica: in casi estremi, infatti, persone idonee al servizio militare potrebbero fare domanda per il servizio civile (dove attualmente si prestano fino a 450 giorni di servizio; cfr. cap. 2.14 e 2.1.5) e poi chiedere la dispensa per entrare in un'organizzazione di protezione civile in cui presterebbero solo una minima percentuale dei giorni di servizio inizialmente previsti.

La permeabilità andrebbe aumentata attribuendo persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile a una determinata organizzazione di protezione civile affinché svolgano il loro servizio in quest'ultima. In tal caso, per garantire la parità di trattamento sarebbe necessario un abbandono della prassi – seguita finora nel servizio civile – secondo cui la persona soggetta all'obbligo di prestare servizio civile fissa autonomamente le date dei propri impieghi. Un altro problema è inoltre rappresentato dal fatto che sarebbe praticamente impossibile prestare interamente il totale obbligatorio di giorni di servizio: assolvendo ogni anno il corso di ripetizione ordinario della protezione civile, che prevede un massimo di sette giorni di servizio, le persone assoggettate dovrebbero restare incorporate per circa 40 anni. Ciò è anche contrario al principio secondo cui le modalità di svolgimento del servizio civile, in quanto servizio sostitutivo, devono essere il più possibile simili a quelle del servizio militare. Le persone soggette all'obbligo di prestare ser-

²⁵⁸ Conformemente all'art. 61 LM (RS 510.10).

²⁵⁹ La base è costituita dagli art. 17 e 18 LM (RS 510.10); anche l'art. 13 LSC (RS 824.0) rimanda a tali articoli.

vizio civile dovrebbero svolgere impieghi supplementari. Tuttavia, nemmeno gli impieghi annuali normalmente necessari per la gestione di eventi naturali a livello regionale consentirebbero a una persona soggetta all'obbligo di prestare servizio civile di prestare tutti i suoi giorni di servizio. Attività come quelle di addetto ai controlli dei rifugi o sorvegliante del materiale non sono compatibili con il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza a cui è assoggettato il servizio civile²⁶⁰. Per risolvere questo problema sarebbe necessario prolungare e approfondire l'istruzione nonché estenderla anche ad altri settori d'attività. In ogni caso, attualmente non si riscontra un fabbisogno in tal senso. Inoltre, una simile soluzione avrebbe conseguenze in termini di costi, pur migliorando la capacità della protezione civile di reagire a catastrofi e situazioni di emergenza di ampia portata.

Occorre infine considerare altre due caratteristiche del servizio civile. In primo luogo, esiste un conflitto in termini di obiettivi tra il lavoro di pubblica utilità e la protezione contro le catastrofi: se un grande numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile viene attribuito alla protezione civile, in cui presta principalmente giorni d'istruzione, occorre partire dal presupposto che diminuiranno le attività di pubblica utilità che attualmente vengono svolte nell'ambito del servizio civile²⁶¹. In secondo luogo, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile scelgono autonomamente la data e la sede dei loro impieghi, cosa che nella protezione civile non sarebbe possibile. Ciò spingerebbe le persone a chiedere un differimento, il che renderebbe ancora più difficile prestare tutti i giorni di servizio previsti.

Si potrebbe ipotizzare una soluzione mista: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile che dispongono delle necessarie qualifiche potrebbero adempiere il loro obbligo di prestare servizio in parte in istituti d'impiego del servizio civile e in parte in un'organizzazione di protezione civile. Ciò consentirebbe di risolvere i problemi relativi all'assolvimento del totale di giorni di servizio. Considerando nel suo complesso il sistema dell'obbligo di prestare servizio, tuttavia, questa soluzione si rivela inappropriata in quanto vincola a livello locale il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e ne impedisce così l'impiego concentrato a livello nazionale in caso di catastrofi e situazioni di emergenza.

In ogni caso esiste già ora la possibilità di convocare in via straordinaria specialisti qualificati qualora si verificasse una catastrofe o una situazione di emergenza e di impiegarli in un'organizzazione di protezione civile. Maggiori dettagli in merito sono illustrati nel capitolo 5.4.2.

5.4.1.5 Misure

Il gruppo di studio riconosce la necessità di attribuire alla protezione civile anche persone idonee al servizio militare (militari e persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile).

Per quanto riguarda i militari che potrebbero essere impiegati in un'organizzazione di protezione civile, non sono ancora state sfruttate tutte le possibilità offerte dalle condizioni quadro esistenti, pertanto non è necessario intervenire a livello di legge o di ordinanza. Il gruppo di studio è quindi giunto alla conclusione che, se è vero che esistono problemi a livello di esecuzione, è altrettanto vero che essi possono essere risolti dall'esercito e dalle organizzazioni di protezione civile.

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile non possono essere incorporate in un'organizzazione di protezione civile. Il gruppo di studio è però giunto alla conclusione che non sarebbe opportuno cambiare questa situazione. Da un punto di vista generale risulta più utile sfruttare a livello nazionale il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile qualificate.

²⁶⁰ Cfr. la condizione quadro b e il cap. 4.2.3.

²⁶¹ Un possibile approccio per risolvere questo problema sarebbe la creazione di un servizio civile volontario, ma questa soluzione è stata respinta nel cap. 5.3 (mandato d'esame B2).

Raccomandazione 11: il gruppo di studio raccomanda di migliorare la visione d'insieme per quanto concerne il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile.

A tal fine, il DDPS e il DEFR verificheranno l'eventuale necessità di sviluppare un sistema di gestione del personale comune che registri costantemente i profili di qualificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Un obbligo di prestare servizio per le donne creerebbe possibilità del tutto nuove per attribuire alla protezione civile persone idonee al servizio militare (cfr. cap. 6.3, «Modello norvegese»).

5.4.2 Integrazione del servizio civile nella protezione civile (mandato d'esame D1)

5.4.2.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame D1: esaminare se e in che modo il servizio civile sia integrabile in una gamma di forme in cui è possibile adempiere l'obbligo di prestare servizio di protezione – nell'ambito della protezione della popolazione – più ampia di quella attuale, limitata alla protezione civile²⁶².

Nel quadro della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» non è stato chiarito in che modo la protezione civile e il servizio civile potrebbero interagire in maniera coordinata per la prevenzione e la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza nonché per la gestione della fase di rigenerazione dopo simili eventi, ma è stato formulato questo mandato d'esame. Ci si chiede innanzitutto se sia possibile gestire meglio le catastrofi e le situazioni di emergenza impiegando sistematicamente a tal fine anche le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e la risposta è che vi sono due possibilità: o attraverso una *fusione* delle due organizzazioni (servizio civile e protezione civile) oppure mediante il rafforzamento della *collaborazione* tra le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione.

5.4.2.2 Risultati: fusione tra servizio civile e protezione civile

La protezione civile non è armata e non fa parte dell'esercito. In questo senso, il servizio civile potrebbe essere svolto anche nelle organizzazioni di protezione civile. I diritti e gli obblighi sanciti attualmente dalla Costituzione federale non muterebbero: il diritto di rifiutarsi di prestare servizio militare per motivi di coscienza (servizio civile come servizio sostitutivo) resterebbe invariato, come pure l'obbligo, per i non idonei al servizio militare, di prestare servizio di protezione. È tuttavia già stato appurato che non vi è la necessità di incrementare il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione (cfr. cap. 5.1), anche perché attualmente il 60 per cento delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non presta alcun giorno di servizio (cfr. cap. 2.1.5).

Se il servizio civile venisse integrato nella protezione civile, ciò cambierebbe in ogni caso la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni. Si potrebbe ipotizzare un servizio civile ancora incentrato sulle attività di pubblica utilità, ma attuato dai Cantoni. Si presume infatti che gli uffici cantonali conoscano bene le possibilità esistenti a livello locale per quanto concerne i lavori di pubblica utilità. Bisogna tuttavia chiedersi se, a livello quantitativo e qualitativo, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile attribuite a un determinato Cantone soddisfino i requisiti specifici richiesti. Servirebbero un coordinamento e una compensazione tra i Cantoni e tra questi ultimi e la Confederazione. Una cantonalizzazione del servizio civile creerebbe quindi molte nuove interfacce, riducendo l'efficienza del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Presumibilmente, inoltre, le modalità di attuazione del servizio civile varierebbero da Cantone a Cantone e ciò comporterebbe un'applicazione differenziata dell'obbligo nazionale di prestare servizio.

²⁶² Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

5.4.2.3 *Risultati: rafforzamento della collaborazione tra le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione*

Nel capitolo 5.4.1.4 è già stato spiegato che, qualora persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile venissero impiegate in un'organizzazione di protezione civile, l'assolvimento del totale di giorni di servizio non sarebbe praticamente regolamentato. Dal paragrafo che precede emerge inoltre che non sarebbe opportuno affidare ai Cantoni la gestione degli impieghi del servizio civile nell'ambito del lavoro di pubblica utilità. Considerando la *situazione normale* non è pertanto il caso di rafforzare la collaborazione tra le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e quelle soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione, in quanto le attuali condizioni quadro sono troppo eterogenee. In quest'ambito il servizio civile non ha praticamente alcun margine di manovra per cambiare la situazione, visto che, per prestare i giorni di servizio necessari, deve per forza basarsi sul sistema dell'esercito.

L'invito a rafforzare la collaborazione è dettato anche dal fatto che, nella prassi, le persone che prestano servizio civile e quelle che prestano servizio di protezione sono talvolta effettivamente impiegate negli stessi settori d'attività, in particolare:

- nella prevenzione di pericoli naturali;
- nell'assistenza alle persone anziane;
- nel settore dei profughi;
- nei servizi di trasporto (per es. per persone disabili);

A tale proposito manca però una visione d'insieme. Occorre considerare il fatto che le competenze delle organizzazioni non si sovrappongono tra loro e che quindi le condizioni quadro sono diverse: le persone che prestano servizio civile possono assumere compiti per periodi prolungati e il relativo istituto d'impiego versa un tributo alla Confederazione per il lavoro svolto da queste persone. In un'organizzazione di protezione civile, l'attività svolta nei settori summenzionati funge da stage formativo: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione devono acquisire esperienze che serviranno loro per gestire catastrofi e situazioni di emergenza in un eventuale impiego reale. Anche un'organizzazione di protezione civile può assumere un compito per un lungo periodo, ma può impiegare le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione solo per impieghi specifici. Le organizzazioni ricevono un sostegno senza essere tenute a versare tributi e questo crea, negli impieghi della protezione civile, una zona grigia tra i benefici a livello d'istruzione e sovvenzionamento nascosto di organizzazioni. In ultima analisi, il servizio civile e la protezione civile operano in modo complementare nei suddetti settori d'attività, ma nella protezione civile sono necessari alcuni interventi correttivi. Le iniziative delle singole organizzazioni possono infatti creare doppioni che andrebbero eliminati. La lotta alle neofite è per esempio di competenza del servizio civile e, secondo quanto specificato dall'Ufficio federale della protezione della popolazione, non figura tra i compiti della protezione civile.

Il gruppo di studio ha tuttavia individuato un settore in cui riscontra un potenziale per il rafforzamento della collaborazione tra le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e quelle soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione, e tale settore è la *gestione di catastrofi e di situazioni di emergenza*. In quest'ambito il servizio civile funge da riserva di personale. Nel 2013 è stato chiarito il fabbisogno, in caso di catastrofi e situazioni di emergenza, di impieghi di persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile²⁶³. In situazioni di emergenza come le pandemie o nei casi in cui occorre gestire grandi flussi di profughi, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile con esperienza nei settori delle cure e dell'assistenza possono fornire appoggio. Nella fase di rigenerazione che segue una catastrofe o una situazione di emergenza, e che nella maggior parte dei casi è molto lunga, grazie alla sua elevata capacità di resistenza (molte delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile sono in grado di svolgere lunghi impieghi) il servizio civile può garantire un appoggio duraturo per il ripristino

²⁶³ Rapporto «Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden» (non disponibile in italiano), già citato nel cap. 5.1.2.

della situazione normale. Viste le diverse dimensioni delle varie organizzazioni di protezione civile, appare opportuno un coordinamento delle risorse a livello nazionale. A tal fine occorre definire meccanismi adeguati e registrare i profili di qualificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile.

5.4.2.4 Misure

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che, nel sistema attuale, un'integrazione del servizio civile nella protezione civile non è né necessaria né opportuna.

Il gruppo di studio ritiene che l'attuale ripartizione dei compiti sia equilibrata e non ha pertanto individuato alcuna necessità di intervento: la protezione civile come strumento dei Cantoni per gestire situazioni particolari e straordinarie si inquadra nell'approccio secondo cui le catastrofi e le situazioni di emergenza devono essere gestite da organi che conoscono perfettamente le condizioni locali (principio di sussidiarietà), mentre il servizio civile come strumento della Confederazione consente di garantire in modo mirato il necessario apporto di personale là dove quest'ultimo è richiesto per fornire appoggio e agire a titolo complementare. A tal fine occorre applicare le conoscenze acquisite nell'ambito della verifica del fabbisogno²⁶⁴.

Nel quadro della revisione dell'obbligo di prestare servizio è invece possibile, se necessario, prendere in considerazione un'eventuale fusione tra il servizio civile e la protezione civile (cfr. cap. 6.2, modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»), anche in caso di future variazioni dei compiti delle organizzazioni.

²⁶⁴ Conformemente al rapporto «Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen».

5.4.3 Assolvimento dell'obbligo di prestare servizio di protezione in altre organizzazioni (mandato d'esame C1)

5.4.3.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame C1: esaminare se e in che modo il servizio di protezione può essere prestato anche in organizzazioni diverse dalla protezione civile (per es. pompieri)²⁶⁵.

Anche questo mandato d'esame è stato formulato nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+». Si tratta di esaminare la possibilità, per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione, di prestare i propri giorni di servizio non solo nella protezione civile, ma anche in altre organizzazioni della protezione della popolazione nonché in istituzioni sociali²⁶⁶. Il mandato d'esame non è dettato da un fabbisogno concreto che rende necessario l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione, ma mira piuttosto a rafforzare il sistema integrato Protezione della popolazione rendendolo più permeabile e più coeso. L'obiettivo è inoltre quello di fare in modo che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione migliorino il loro livello di qualificazione: da un lato, mettendo a disposizione il proprio know-how (per es. come conducenti di cani da salvataggio), dall'altro accumulando esperienze (per es. nel caso di un servizio in una casa per anziani) che potranno poi mettere a frutto durante gli impieghi (per es. per fornire assistenza alle persone in situazioni di emergenza).

L'attenzione non si concentra quindi sulle organizzazioni di protezione civile, ma sulle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione. L'aspetto da chiarire è quali siano le interazioni tra le varie organizzazioni della protezione della popolazione e tra la protezione civile e le istituzioni sociali. C'è un ampio ventaglio di organizzazioni da considerare, in parte costituite da volontari e in parte da professionisti; alcuni corpi pompieri sono composti da persone soggette all'obbligo di prestare servizio a livello cantonale (cfr. cap. 2.2). Inoltre, in istituzioni sociali vengono impiegate persone che prestano servizio civile. Sono diverse anche le condizioni quadro che regolano le attività in queste organizzazioni: in alcuni casi è prevista una retribuzione, in altri un'indennità e in altri ancora non si riceve alcun compenso. Nella protezione civile incide inoltre la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione devono pagare in quanto non idonee al servizio militare. Se queste persone prestano servizio, l'importo da pagare viene ridotto (cfr. cap. 2.1.7). Nel sistema attuale le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione hanno quindi interesse a prestare giorni di servizio computabili.

Il mandato d'esame C1 è diverso dal mandato d'esame C2 (cfr. cap. 5.4.2). Quest'ultimo, infatti, non riguardava le interazioni tra la protezione civile e altre organizzazioni, bensì l'incremento degli effettivi della protezione civile con altre persone assoggettate, in particolare con persone idonee al servizio militare.

²⁶⁵ Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

²⁶⁶ Riguardo al sistema integrato Protezione della popolazione, cfr. l'allegato 5 «Glossario». Le organizzazioni della CRS sono solo parzialmente integrate nei dispositivi cantonali di protezione della popolazione (oltre alla sede nazionale della CRS e alla Guardia aerea svizzera di soccorso (Rega), la Croce Rossa Svizzera comprende le seguenti organizzazioni di volontariato: la Federazione svizzera dei samaritani (FSS), la Società svizzera delle truppe sanitarie (SSTS), la Società svizzera di salvataggio (SSS), la Società svizzera per cani da ricerca e da salvataggio (REDOG), le associazioni cantonali di CRS e Trasfusione CRS Svizzera.

5.4.3.2 Risultati e misure

Occorre innanzitutto chiarire se è opportuno che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione siano attive in più organizzazioni. Ciò può comportare una mancanza di personale in una o nell'altra organizzazione in caso d'impiego congiunto. Vanno pertanto definite apposite condizioni quadro per disciplinare le modalità con cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione potrebbero adempiere il loro obbligo in *istituzioni sociali* o nella *sanità pubblica* come pure nei *servizi sanitari di salvataggio*, in organizzazioni della *Croce Rossa Svizzera* e nei *corpi pompieri*. È stato escluso l'*ambito della polizia* in quanto le persone assoggettate non sono in grado di fornire contributi rilevanti in quest'ambito (cfr. cap. 5.1.7). Lo stesso vale per il settore dei servizi tecnici, composto da professionisti.

In generale

La legislazione attuale è vincolata all'idea secondo cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non devono essere impiegate contemporaneamente anche in altre organizzazioni partner. I militi necessari a un'organizzazione partner possono essere prosciolti anticipatamente dal servizio di protezione civile (art. 20 LPPC, RS 520.1). Il gruppo di studio ha osservato che attualmente non è possibile avere una visione d'insieme in quest'ambito. Manca una gestione comune dei controlli e, di conseguenza, si può solo stimare il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che sono impegnate in un'altra organizzazione della protezione della popolazione. Tale dato non viene rilevato in modo sistematico nemmeno nella statistica relativa alla protezione civile, motivo per cui le cifre non sono affidabili (la statistica parla di circa 3000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che sono state prosciolte anticipatamente dal servizio di protezione civile; cfr. cap. 2.1.5.1). Secondo la Coordinazione Svizzera dei Pompieri (CSP), in tutta la Svizzera meno di 5000 pompieri (circa il 5 % del totale) prestano contemporaneamente anche servizio di protezione, mentre per la Federazione svizzera dei pompieri potrebbero essere il doppio.

A causa della tassa d'esenzione dall'obbligo militare, il sistema attuale crea un disincentivo in quest'ambito: chi viene prosciolto dal servizio di protezione civile si preclude infatti la possibilità di ridurre la tassa d'esenzione con il suo impegno nella protezione della popolazione. Questo aspetto va considerato nell'ambito della nuova impostazione del sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 6 Modelli).

Secondo il gruppo di studio, un impegno in più organizzazioni può rafforzare il sistema integrato Protezione della popolazione e andrebbe quindi promosso. Per farlo è tuttavia importante avere una visione d'insieme degli effettivi realmente disponibili per la gestione di catastrofi e situazioni di emergenza nelle singole organizzazioni. L'integrazione delle organizzazioni di protezione civile nel Sistema di gestione del personale dell'esercito, che verrà presumibilmente completata entro la fine del 2016, garantisce un miglioramento da questo punto di vista. Possono tuttavia sorgere problemi se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione sono impiegate come quadri o specialisti in diverse organizzazioni. Una simile situazione dovrebbe quindi essere evitata.

Nei modelli per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio vengono proposte regolamentazioni che vanno al di là delle raccomandazioni riportate nel presente capitolo (cfr. cap. 6).

Istituzioni sociali / sanità pubblica

Nel capitolo 5.1.4 è stato illustrato il fabbisogno nella sanità pubblica. Se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione dovessero essere impiegate in istituzioni sociali come le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile, varrebbero le stesse condizioni preliminari: chi assiste o cura

altre persone deve farlo su base volontaria e per un periodo di tempo adeguato (impieghi della durata di sei mesi). In tale ambito si applica il principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione – così come quelle soggette all'obbligo di prestare servizio civile – possono svolgere soltanto lavori di pubblica utilità là dove le risorse per l'adempimento di compiti importanti siano assenti o insufficienti. Simili interventi servono a garantire un'ulteriore qualificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione e devono pertanto essere incentrati su compiti rilevanti ai fini dell'impiego (in particolare compiti di assistenza).

Raccomandazione 12: il gruppo di studio raccomanda di fare in modo che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione possano prestare su base volontaria giorni di servizio in istituzioni sociali se assolvono una formazione di collaboratore sanitario CRS e svolgono un impiego della durata di sei mesi²⁶⁷.

Il DDPS creerà le basi legali necessarie a tal fine. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione potranno prestare ogni anno un numero di giorni di servizio superiore a quello prestato attualmente²⁶⁸.

I Cantoni coordineranno tali impieghi.

Il gruppo di studio ritiene opportuna una simile soluzione, sebbene non preveda una grande richiesta di questo tipo di impieghi da parte delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione. Anche in futuro, infatti, le persone assoggettate dovranno essere integrate in un'organizzazione di protezione civile se si vuole che le esperienze da esse maturate possano rivelarsi effettivamente utili per la stessa protezione civile. Se possibile, quindi, dovranno prestare il loro servizio aggiuntivo in istituzioni sociali con sede nel territorio delle rispettive organizzazioni di protezione civile.

Servizi sanitari di salvataggio

Esaminando i possibili impieghi delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione nei servizi sanitari di salvataggio, si osserva subito che le possibilità in questo campo sono limitate, in quanto si tratta di un settore basato su squadre affiatate di professionisti altamente qualificati. Da tempo si registrano carenze di personale e l'Interassociazione di salvataggio (IAS) afferma che mancano 1000 soccorritori, ma tali lacune non possono essere colmate con persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione. Queste ultime potrebbero infatti svolgere soltanto attività di pubblica utilità e non contribuirebbero quindi a ridurre il carico di lavoro che i professionisti del settore (soccorritori ausiliari d'ambulanza con attestato professionale federale o soccorritori diplomati SSS) sono chiamati a gestire.

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non possono fornire contributi rilevanti nell'ambito dei servizi sanitari di salvataggio.

La situazione sarebbe diversa se la penuria di personale si trasformasse in una vera e propria emergenza: in tal caso bisognerebbe infatti valutare in che modo i volontari in possesso dei requisiti necessari – tra le

²⁶⁷ L'Organo d'esecuzione del servizio civile del DEFR e l'UFAS in seno al DFI respingono questa raccomandazione.

²⁶⁸ Cfr. cap. 5.1.4.1, in cui il gruppo di studio raccomanda di introdurre una formazione di collaboratore sanitario CRS per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione.

persone soggette all'obbligo di prestare servizio – potrebbero essere formati fino a raggiungere un livello corrispondente a quello dei soccorritori ausiliari d'ambulanza con attestato professionale federale. Il gruppo di studio non ha comunque individuato alcun segnale che potrebbe far presagire un simile sviluppo della situazione.

Organizzazioni della Croce Rossa Svizzera (CRS)

Nel capitolo 5.1.6 è stato illustrato il fabbisogno, da parte della CRS e delle sue organizzazioni, di persone soggette all'obbligo di prestare servizio qualificate per lo svolgimento delle attività quotidiane. Le organizzazioni della CRS forniscono contributi rilevanti anche ai fini della gestione delle catastrofi e delle situazioni di emergenza, e ciò da un duplice punto di vista: da un lato, singole persone possono apportare know-how specifico di cui la protezione civile non dispone (per es. soccorritori, conducenti di cani da salvataggio o nuotatori di salvataggio), dall'altro diverse organizzazioni della CRS sono in grado di attenuare le carenze di personale della protezione civile nella sanità pubblica. È pertanto opportuno fornire a queste organizzazioni persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che dispongano di un'istruzione²⁶⁹ adeguata.

Raccomandazione 13: il gruppo di studio raccomanda di prevedere la possibilità di computare l'impegno in seno a organizzazioni della CRS sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione se i relativi impieghi servono a rafforzare il dispositivo cantonale per la gestione di catastrofi.

Il DDPS creerà le basi legali necessarie a tal fine, sia a livello d'istruzione sia dal punto di vista degli impieghi. In questo modo, le persone che sono comunque soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione possono prestare il proprio servizio in modo più qualificato mettendo in pratica le conoscenze supplementari acquisite.

È quindi necessario prevedere un incentivo per fare in modo che questo know-how venga messo più spesso a disposizione della protezione della popolazione. Un presupposto necessario a tal fine è che la relativa organizzazione della CRS (o una sua sezione) sia integrata in un dispositivo cantonale per la gestione di catastrofi.

La CRS continua a essere responsabile della garanzia della qualità: definisce per esempio le capacità di cui deve disporre un conducente di cani da salvataggio e quali sono gli impieghi che è tenuto a svolgere. Occorre inoltre disciplinare in che modo un impegno a ore deve essere computato sul totale di giorni di servizio. A tal fine si possono ipotizzare anche diverse combinazioni: per esempio, una persona soggetta all'obbligo di prestare servizio di protezione può prestare regolarmente servizio in un'organizzazione di protezione civile e, se necessario, può essere impiegata anche con la funzione di nuotatore di salvataggio. È anche importante considerare le ripercussioni sul volontariato, con cui non dovrà instaurarsi una concorrenza. Per questo andranno indennizzate soltanto le prestazioni che servono a gestire catastrofi e situazioni di emergenza. Tale permeabilità dovrà essere garantita tra le singole organizzazioni della CRS e la protezione civile nonché tra queste organizzazioni e il servizio civile²⁷⁰. Rimane escluso l'esercito, che dispone di formazioni sanitarie in cui devono prestare servizio le persone assoggettate in possesso delle necessarie qualifiche. In quest'ambito, la permeabilità indebolirebbe il sistema complessivo.

²⁶⁹ Non si conosce il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione che sono impiegate in organizzazioni della CRS. Si tratta comunque di una parte dei 27 663 membri della Federazione svizzera dei samaritani (FSS), dei 25 500 membri della Società svizzera di salvataggio (SSS), dei 700 membri della Società svizzera per cani da ricerca e da salvataggio (REDOG) e dei 1096 membri della Società svizzera delle truppe sanitarie (SSTS).

²⁷⁰ Cfr. cap. 5.1.6, in cui il gruppo di studio raccomanda di impiegare maggiormente nelle organizzazioni della CRS, con compiti di assistenza, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile.

Pompieri

I corpi pompieri sono organizzati e finanziati dai Cantoni e dai Comuni e in parte si fondano su un obbligo cantonale di prestare servizio (cfr. cap. 2.2). I corpi pompieri sono sempre organizzazioni d'impiego di pronto intervento. Eventuali sovrapposizioni dell'obbligo di prestare servizio nei pompieri e nella protezione civile possono rendere difficile l'adempimento di questo compito e, di conseguenza, indebolire il sistema integrato Protezione della popolazione. L'aspetto più importante, tuttavia, è che il computo del servizio dei pompieri a livello cantonale sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione a livello nazionale costituisce un'ingerenza nella ripartizione dei compiti nello Stato federale²⁷¹.

Il gruppo di studio è pertanto giunto alla conclusione che il servizio nei corpi pompieri non deve essere computato sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione.

Mancanza di chiarezza in merito alle ripercussioni sul fondo delle indennità per perdita di guadagno

Se, invece che in un'organizzazione di protezione civile, i giorni di servizio venissero prestati per esempio in una società di samaritani, ciò non influirebbe sulle prestazioni erogate attingendo dal fondo delle indennità per perdita di guadagno. Si avrebbero invece ripercussioni sui costi se, in seguito a queste regolamentazioni, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione prestassero più giorni di servizio rispetto a oggi.

²⁷¹ Per gli aspetti legati alla politica istituzionale e finanziaria su questo tema cfr. anche il mandato d'esame E1 nel cap. 5.4.4 Estensione delle indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno.

5.4.4 Estensione delle indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno (mandato d'esame E1)

5.4.4.1 Situazione iniziale

Mandato d'esame E1: esaminare se e in che modo l'indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno può essere estesa anche al personale di milizia e ai volontari del sistema integrato Protezione della popolazione e di altre organizzazioni²⁷².

Alla base del mandato d'esame E1 c'è l'idea che tutte le prestazioni per la gestione di eventi, catastrofi e situazioni di emergenza sono preziose e devono quindi essere indennizzate allo stesso modo, ossia attingendo al fondo delle indennità per perdita di guadagno. Oltre alla protezione civile (che si basa sulle persone soggette all'obbligo di prestare servizio), anche i corpi pompieri (in parte composti da persone soggette all'obbligo di prestare servizio secondo il diritto cantonale) e le organizzazioni della Croce Rossa Svizzera (volontari) forniscono infatti contributi importanti. L'interazione tra tutti questi attori è stata illustrata nel capitolo 5.4.3.

Per estendere le prestazioni erogate attingendo al fondo delle indennità per perdita di guadagno è necessario tenere conto della situazione finanziaria di tale fondo e delle riflessioni sociopolitiche sul suo ulteriore utilizzo (in particolare: congedo di paternità e in caso di adozione nonché sostegno a persone che assistono e curano familiari; cfr. cap. 2.1.8).

5.4.4.2 Risultati

Dagli accertamenti condotti dal gruppo di studio è emerso che né i corpi pompieri né le organizzazioni della Croce Rossa Svizzera si aspettano di ricevere indennità per perdita di guadagno secondo il diritto federale per tutte le loro attività. È stata inoltre esaminata l'opportunità di indennizzare singoli campi d'attività di queste organizzazioni, ma anche questa soluzione è stata scartata.

Nel caso dei pompieri è stata in particolare valutata l'opportunità di versare un'indennità per perdita di guadagno secondo il diritto federale per tutti i corsi di formazione per quadri e specialisti che si svolgono in giorni lavorativi. Attualmente l'articolo 59 capoverso 4 e l'articolo 61 capoverso 4 della Costituzione federale²⁷³ prevedono il diritto a un'indennità per perdita di guadagno soltanto per i militari, per le persone che prestano servizio civile e per quelle che prestano servizio di protezione (protezione civile). La base costituzionale per i versamenti in caso di maternità è l'articolo 41 capoverso 2 della Costituzione federale. Per estendere le indennità ad altri casi sarebbe necessario creare un'apposita base costituzionale²⁷⁴, come stabilito nel 2011/2012 nel quadro del dibattito sull'iniziativa cantonale del Cantone del Giura che chiedeva di estendere le indennità di perdita di guadagno a tutti i pompieri non professionisti.

²⁷² Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

²⁷³ RS 101. Il testo degli art. 59 e 61 Cost. è riportato a pag. 23.

²⁷⁴ L'iniziativa cantonale 10.305 «Per la parità di trattamento dei pompieri nella LIPG» formulava la seguente richiesta: «L'Assemblea federale è invitata a modificare la legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG) in modo che anche i pompieri non professionisti nell'ambito della loro attività possano beneficiare delle prestazioni previste da tale legge».

Il gruppo di studio ritiene che un'estensione delle indennità per perdita di guadagno ad alcune parti dei corpi pompieri non sia opportuna per due motivi:

1. *errore sul piano della politica istituzionale*: i corpi pompieri rientrano da sempre nella sfera di competenza dei Cantoni. Con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (Nuova perequazione finanziaria, NPC) – e in base al principio della competenza unica per un compito statale – le competenze nel settore dei pompieri non sono state modificate. Versare indennità sulla base di una normativa federale lasciando nel contempo ai Cantoni la competenza in materia di corpi pompieri sarebbe in contrasto con l'idea di fondo della Nuova perequazione finanziaria;
2. *scarsa necessità sul piano economico*: spesso le aziende traggono beneficio dal know-how dei propri collaboratori che prestano servizio nei corpi pompieri, per questo sono in gran parte disposte a continuare a pagare loro lo stipendio anche durante le assenze per la partecipazione a corsi (della durata compresa tra 2 e 5 giorni). In realtà, tuttavia, molti quadri dei corpi pompieri prendono giorni di vacanza per poter frequentare i corsi in questione e, inoltre, i Comuni versano direttamente ai pompieri sia il soldo sia, in alcuni casi, altre indennità. Non è escluso che, a lungo termine, questa situazione possa cambiare, ma per il momento non si riscontra alcuna necessità d'intervento.

Per quanto riguarda la partecipazione a corsi, spetta alle autorità cantonali dei pompieri procedere a un esame più approfondito per valutare se e in che modo sia opportuno, a livello cantonale, creare nuove indennità per perdita di guadagno o estendere quelle già esistenti.

5.4.4.3 Misure

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che non vi è alcuna necessità immediata di estendere l'indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno a categorie che non rientrano nel sistema dell'obbligo di prestare servizio.

Poiché la situazione finanziaria del fondo delle indennità per perdita di guadagno è critica (cfr. cap. 2.1.8), tra i modelli illustrati più avanti si propone di alimentare tale fondo anche con gli introiti della tassa d'esenzione dall'obbligo militare e i tributi versati dagli istituti d'impiego del servizio civile (cfr. cap. 6.1, 6.2 e 6.3).

Le idee per sviluppare ulteriormente il sistema dell'obbligo di prestare servizio sono riunite in quattro modelli. Vengono integrate raccomandazioni risultanti dall'elaborazione dei mandati d'esame (cap. 5), ma i modelli si spingono più in là, senza violare le condizioni quadro formulate dal Consiglio federale (cfr. cap. 1.2). I modelli non sono piani d'attuazione, possono mostrare soltanto i tratti fondamentali di un nuovo sistema dell'obbligo di prestare servizio. In particolare, le ripercussioni finanziarie possono essere stabilite soltanto approssimativamente poiché dipendono dall'impostazione concreta di un modello. Anche la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni deve ad esempio rimanere in sospeso. È comune a tutti i modelli il fatto che non perseguano modifiche sostanziali della ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni (eccezione: nel modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» il servizio civile e la protezione civile vengono riuniti). I modelli sono quindi una base di discussione, ma non una base decisionale.

L'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio deve partire dall'attuale sistema svizzero, così come è stato descritto nel capitolo 2. Poiché il sistema svizzero dell'obbligo di prestare servizio non è paragonabile con i sistemi di altri Stati, il gruppo di studio ha rinunciato a descrivere i modelli di altri Stati. Singoli elementi sono nondimeno confluiti. Il gruppo di studio si è occupato specialmente della Norvegia, dove è stato introdotto il servizio militare obbligatorio per le donne e dove si recluta secondo il fabbisogno. Il «Modello norvegese» mostra come queste idee di fondo potrebbero essere attuate in Svizzera (cfr. cap. 6.3).

La posizione del gruppo di studio rispetto ai modelli si trova nel capitolo 7 (cfr. cap. 7.3 Valutazione dei modelli e cap. 7.4 Raccomandazioni rispetto ai modelli).

	Modello 1 «Status quo plus»	Modello 2 «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»	Modello 3 «Modello norvegese»	Modello 4 «Obbligo generale di prestare servizio»
Cerchia delle persone assoggettate	Uomini svizzeri	Uomini svizzeri	Uomini e donne svizzeri	Uomini e donne (incl. uomini e donne stranieri domiciliati)
Obblighi	Invariati: obbligo di prestare servizio militare e obbligo di prestare servizio di protezione	Novità: obbligo di prestare servizio di sicurezza	Novità: obbligo di prestare servizio militare e obbligo di prestare servizio di protezione per donna e uomo secondo il fabbisogno	Novità: obbligo generale di prestare servizio
Libertà di scelta	Nessuna	Nessuna Le persone assoggettate nella protezione dalle catastrofi scelgono dove prestano i giorni di servizio residui	Nessuna	Ampia Riserve: idoneità, attitudine, garanzia dell'effettivo dell'esercito
Idoneità	Sulla base dell'apprezzamento medico: le persone abili prestano servizio militare, quelle limitatamente idonee prestano servizio di protezione nella protezione civile	Sulla base dell'apprezzamento medico: le persone abili vengono assegnate a un livello di idoneità	Come avveniva finora (cfr. modello 1), le persone abili prestano servizio soltanto in caso di necessità	Sulla base dell'apprezzamento medico
Attribuzione	Le persone abili al servizio militare vengono attribuite a una funzione nell'esercito, quelle abili al servizio di protezione a una funzione nella protezione civile. Entrambe le attribuzioni hanno luogo sulla base di profili dei requisiti rielaborati in maniera più differenziata rispetto a quanto avveniva finora	Le persone abili al servizio di sicurezza vengono attribuite a una funzione nell'esercito o nella protezione dalle catastrofi; sulla base di profili dei requisiti rielaborati in maniera più differenziata rispetto a quanto avveniva finora. In caso di attitudine a funzioni nell'esercito e nella protezione dalle catastrofi l'esercito ha la priorità.	Secondo il fabbisogno (non tutte le persone abili al servizio prestano servizio)	Nessuna attribuzione, scelta ampiamente libera
Servizio civile	Come avveniva finora; maggiore focalizzazione sul settore della sanità	Viene integrato con la protezione civile nella protezione dalle catastrofi	Come avveniva finora; novità: per donna e uomo	Decade o viene integrato (servizi a favore della comunità)

	Modello 1 «Status quo plus»	Modello 2 «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»	Modello 3 «Modello norvegese»	Modello 4 «Obbligo generale di prestare servizio»
Integrazione di obblighi cantonali	Parzialmente Al massimo la metà dei giorni di servizio nell'esercito o nella protezione civile può essere prestata in altre organizzazioni di salvataggio	Parzialmente Al massimo la metà dei giorni di servizio nella protezione dalle catastrofi può essere prestata in altre organizzazioni di salvataggio	Indirettamente Anche le persone abili sono a disposizione di altre organizzazioni di salvataggio, se non prestano servizio nell'esercito o nella protezione civile	Sì
Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Le persone inabili al servizio pagano come avveniva finora, tuttavia più ampio computo del servizio di protezione	Le persone inabili al servizio pagano come avveniva finora; chi presta servizio nell'esercito o nella protezione dalle catastrofi non paga; i giorni di servizio residui nella protezione dalle catastrofi possono essere compensati in questo modo	Chi presta tre settimane di servizio l'anno non paga nessuna tassa, i giorni di servizio nell'esercito e nella protezione civile sono equivalenti. Chi non presta alcun servizio paga la tassa.	Decade; le persone inabili al servizio non pagano
	In tutti i modelli paga la tassa d'esenzione dall'obbligo militare chi, quale persona abile al servizio, rimanda per ragioni personali un servizio previsto. Laddove le persone inabili al servizio devono pagare una tassa d'esenzione, ciò non si applica, come finora, alle persone beneficiarie di una rendita AI o che presentano un danno all'integrità di oltre il 40 per cento (o sono «notevolmente menomate») ²⁷⁵ o che durante il servizio militare o il servizio civile hanno subito un danno alla salute che ha portato all'inidoneità.			
Indennità di perdita di guadagno	Come finora	Come finora	Come finora	Ampliamento
Necessaria una modifica costituzionale	No	Sì	Sì	Sì

Tabella 20: Panoramica dei modelli.

²⁷⁵ Già un quarto di rendita dell'assicurazione per l'invalidità (AI) basta all'esenzione dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. L'espressione «notevolmente menomate» deriva dall'art. 4 cpv. 1 LTEO (RS 661).

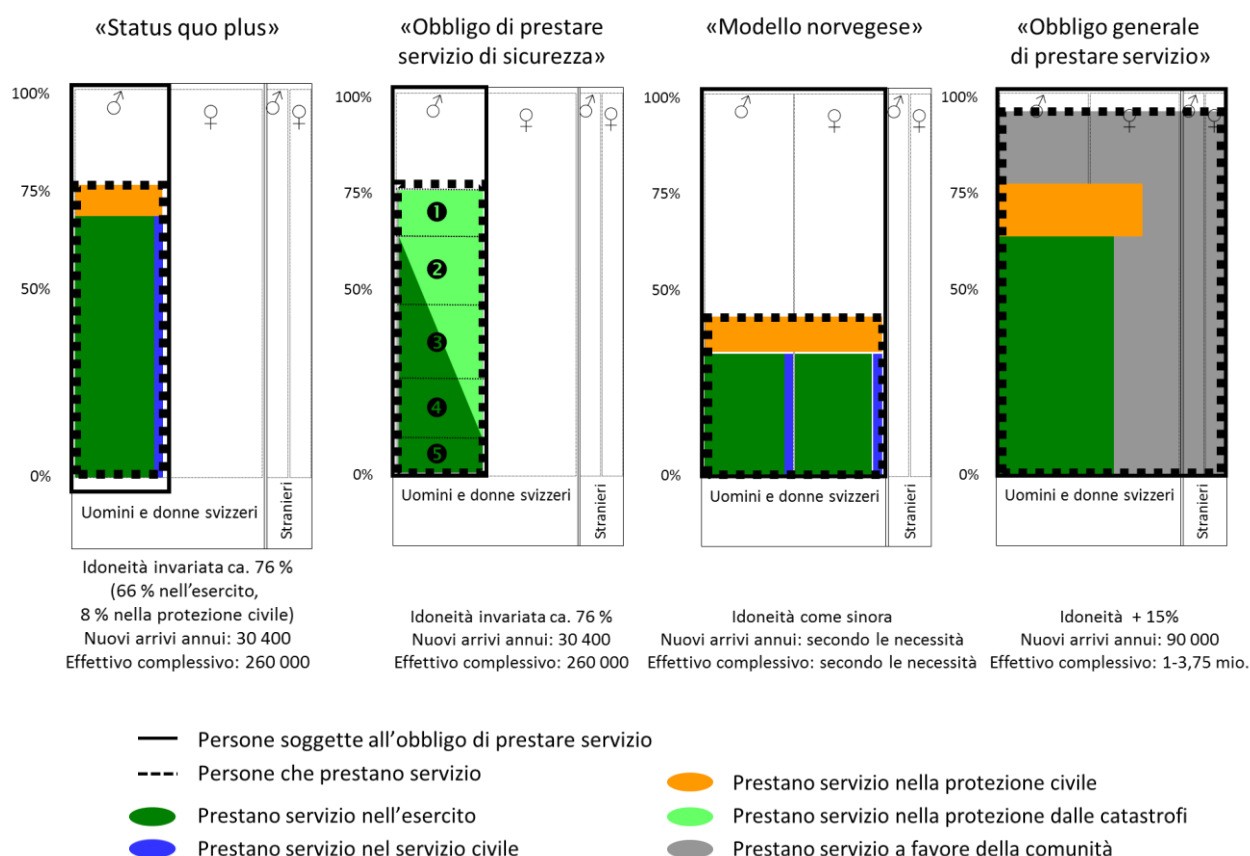


Figura 21: Persone assoggettate e quote di idoneità secondo i modelli.

Le percentuali si riferiscono a una classe d'età, non al numero complessivo delle persone assoggettate. Le superfici colorate indicano la percentuale di chi presta servizio in esercito, servizio civile, protezione civile, nuova protezione dalle catastrofi e nuovo servizio a favore della comunità.

Nel **modello «Status quo plus»** continuano a essere assoggettati soltanto gli uomini svizzeri (verde scuro = militari, blu = civilisti, arancione = militi della protezione civile).

Nel **modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»** continuano a essere assoggettati soltanto gli uomini svizzeri. L'attribuzione avviene in base a livelli di idoneità. Il livello 1 presta servizio nella nuova protezione dalle catastrofi (verde chiaro), i livelli 2-4 secondo il fabbisogno nell'esercito (verde) o nella protezione dalle catastrofi, il livello 5 nell'esercito.

Nel **«Modello norvegese»** sono assoggettati gli uomini e le donne svizzeri. Prestano tuttavia servizio soltanto se nell'esercito o nella protezione civile c'è un fabbisogno. L'attribuzione ha luogo come avveniva finora in modo prioritario all'esercito.

Nel **modello «Obbligo generale di prestare servizio»** sono assoggettati gli uomini e le donne, anche stranieri, che tuttavia possono prestare servizio soltanto nella protezione della popolazione (arancione) o nel servizio a favore della comunità (grigio). È precluso loro l'accesso all'esercito (verde scuro). Nell'esercito e nella protezione della popolazione prestano servizio più donne che nell'attuale sistema; di conseguenza in queste organizzazioni d'impiego servono meno uomini, che a loro volta prestano servizio a favore della comunità.

6.1 Modello 1: «Status quo plus»

6.1.1 Idea di base

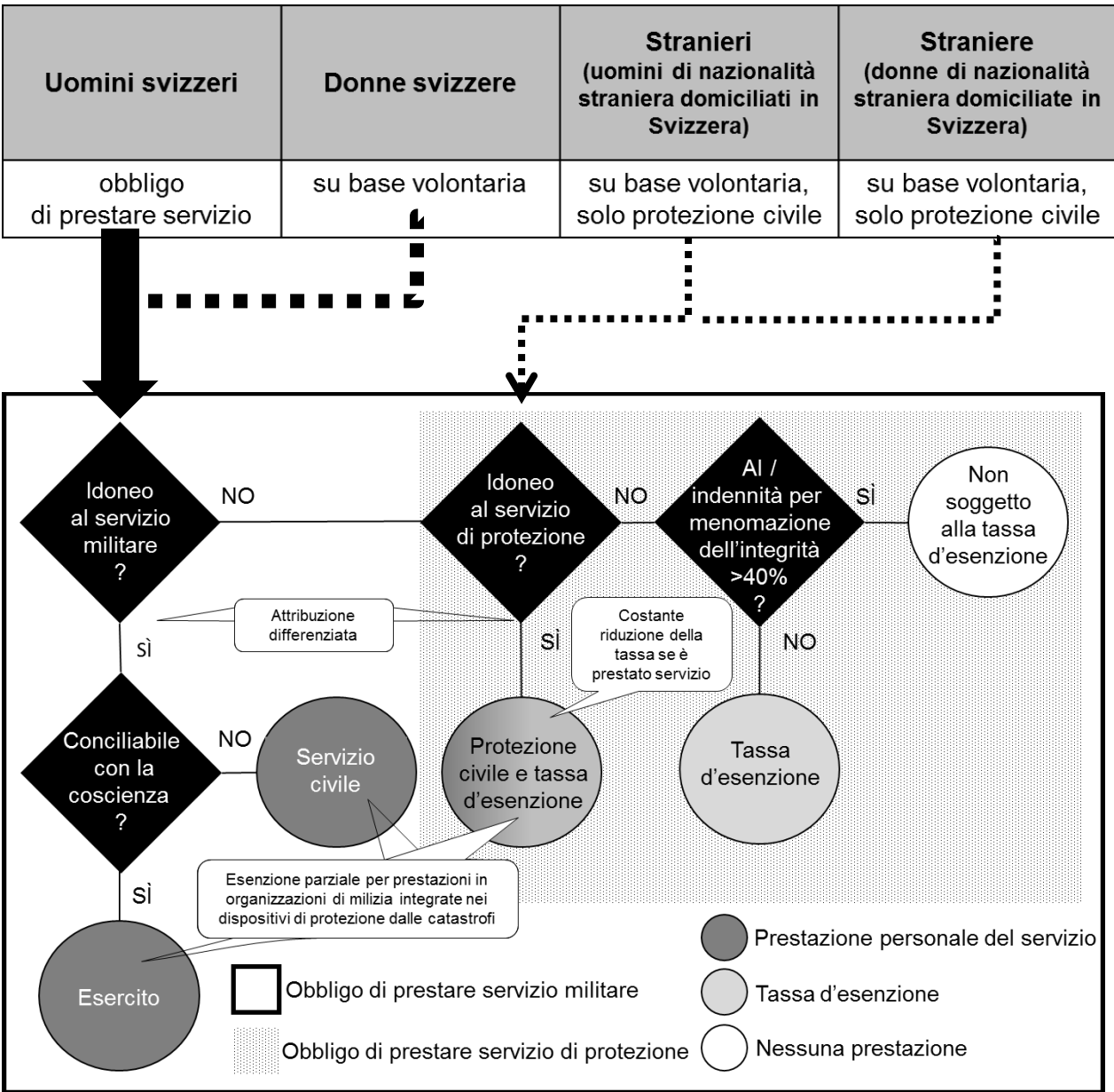


Figura 22: Modello «Status quo plus».

In questo modello sono da prevedere circa 30 400 persone che prestano servizio ogni anno. Il loro numero complessivo (nove classi d'età) potrebbe così a lungo termine aggirarsi sulle 260 000 persone (senza le persone che prestano servizio volontariamente).

Il modello «Status quo plus» propone miglioramenti senza riorganizzare sostanzialmente il sistema dell'obbligo di prestare servizio. Come esposto nel capitolo 2, il gruppo di studio intende per status quo il sistema dell'obbligo di prestare servizio, comprese le novità introdotte con l'ulteriore sviluppo dell'esercito e l'attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile

2015+». «Status quo plus» si spinge oltre: gli obiettivi principali del modello sono di migliorare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (senza generare eccedenze di effettivi), incrementare la permeabilità tra le organizzazioni d'impiego, eliminare le disparità di trattamento che il gruppo di studio ha identificato, contribuire a fronteggiare problemi di capacità nel settore della sanità e migliorare la situazione finanziaria del fondo IPG. L'approccio globale al sistema dell'obbligo di prestare servizio ha spinto il gruppo di studio a queste proposte di miglioramento. L'esercito deve continuare ad avere la precedenza quando si tratta dell'attribuzione di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Perciò non viene accordata alcuna possibilità di scegliere tra esercito e protezione civile. Tutte le raccomandazioni dal capitolo 5 vengono riprese nel modello «Status quo plus».

Quali sono le novità?

Gli elementi elencati qui di seguito vengono precisati nei sottocapitoli successivi.

Il modello vuole migliorare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare (cfr. cap. 4.3):

- **Estensione dell'attribuzione differenziata:** l'attribuzione all'esercito e alla protezione civile ha luogo in modo ancora più differenziato, vale a dire che i criteri d'idoneità sono differenti a seconda della funzione in seno all'esercito e alla protezione civile. Si intende in tal modo sfruttare ancora meglio il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio e aumentare la quota delle persone che prestano effettivamente servizio. L'ulteriore sviluppo dell'esercito punta già in questa direzione. (cfr. raccomandazione 9, cap. 5.2.3.)
- **Incorporazione nella protezione civile degli uomini non idonei al servizio militare:** chi dopo l'attribuzione all'esercito diventa inabile al servizio militare, diventa soggetto all'obbligo di prestare servizio di protezione civile se non ha assolto per intero la scuola reclute. Si intende in tal modo aumentare la quota delle persone che prestano effettivamente servizio. (cfr. cap. 5.2.1.)
- **Nessuna preferenza per le persone con doppia cittadinanza:** le persone con doppia cittadinanza devono prestare adeguatamente servizio.
- **Aumento a 1000 franchi l'anno del minimo della tassa d'esenzione dall'obbligo militare.** (cfr. cap. 4.3.3.2.)
- **Considerazione di esenzioni dal servizio e soggiorni all'estero nel conteggio dei giorni di servizio:** per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che per molto tempo erano esentate dal servizio o residenti all'estero, va ridotto adeguatamente il numero dei giorni di servizio. (cfr. cap. 2.1.2.2.)
- **Per il servizio militare vanno creati nuovi incentivi** (p. es. agevolazioni fiscali, certificazione di attività svolte nell'esercito, aumento del soldo ecc.; cfr. raccomandazione 7 nel cap. 5.2.1.6).

Il modello vuole incrementare la permeabilità:

- **Esenzione più ampia in favore di altre organizzazioni d'impiego:** le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che si impegnano in un corpo pompieri o in un'organizzazione della Croce Rossa Svizzera (CRS)²⁷⁶ possono essere esentate dall'obbligo di prestare servizio fino a un massimo di

²⁷⁶ Federazione svizzera dei samaritani FSS, Società svizzera delle truppe sanitarie SSTS, società svizzera di salvataggio SSS, Società svizzera per cani da catastrofe REDOG, associazioni cantonali della CRS, Trasfusione CRS Svizzera, Sede CRS.

giorni di servizio equivalente alla metà del totale obbligatorio (il modello fa un passo in più rispetto alla raccomandazione 12 nel cap. 5.4.3.).

Il modello vuole eliminare le disparità di trattamento:

- **Niente tassa d'esenzione dall'obbligo militare per determinate attività:** le persone inabili al servizio che in ragione di attività indispensabili sarebbero esentate dall'obbligo di prestare servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile non pagano alcuna tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

Il modello vuole contribuire a risolvere problemi di capacità nel settore della sanità:

- **Il servizio civile si focalizza maggiormente sul settore della sanità:** secondo il fabbisogno, le persone che prestano servizio civile vengono formate quali collaboratori sanitari CRS e prestano il proprio servizio obbligatorio in un unico periodo nei settori assistenza e cura, sgravando così personale qualificato. Per questo servizio le persone che prestano servizio civile devono annunciarsi volontariamente. Degli incentivi assicurano che questa alternativa sia interessante. Chi non vuole prestare servizio in questo modo, adempie il proprio obbligo in altri settori del servizio civile. (cfr. raccomandazione 2, cap. 5.1.4.)
- **Contributo della protezione civile al settore della sanità:** per quanto necessario al dispositivo della protezione dalle catastrofi, anche le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione vanno formate quali collaboratori sanitari CRS. Le condizioni sono le stesse come per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile che scelgono questa via (cfr. raccomandazione 2, cap. 5.1.4.). Un numero crescente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile potrà inoltre prestare servizio in istituzioni sociali (cfr. raccomandazione 12, cap. 5.4.3.).
- **Incentivi affinché un numero crescente di donne presti volontariamente servizio nella Sanità militare o nel Servizio della Croce Rossa:** nel settore della sanità viene formato un numero crescente di donne che poi non sono attive nella loro professione iniziale (cfr. cap. 3.4.3). Con incentivi che si riallacciano ai buoni modelli di formazione per i medici militari si intende contrastare questa evoluzione. Attraverso il sistema dell'obbligo di prestare servizio queste donne potrebbero quindi aiutare anche in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Il modello vuole migliorare la situazione finanziaria del fondo IPG

- **Le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare nonché di tributi degli istituti d'impiego del servizio civile vengono versati al fondo IPG,** non più alla cassa generale della Confederazione. In tal modo il sistema dell'obbligo di prestare servizio si finanzia parzialmente da solo.²⁷⁷

²⁷⁷ Così è possibile coprire all'incirca il 10 % delle prestazioni versate: nel 2014 sono stati versati 1527 milioni di franchi di indennità per perdita di guadagno, mentre nel 2015 la tassa d'esenzione dall'obbligo militare dedotte le indennità per spese amministrative dei Cantoni e i tributi degli istituti d'impiego hanno fruttato rispettivamente 140 e 24,4 milioni di franchi; cfr. cap. 2.1.7 e 2.1.8.

6.1.2 Impostazione

6.1.2.1 *Cerchia delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio*

La cerchia delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio non cambia rispetto all'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 2.4): ogni uomo svizzero è tenuto a prestare servizio militare o servizio civile; ogni uomo svizzero presta servizio nella protezione civile se non è idoneo al servizio militare ma è idoneo al servizio di protezione civile; le donne svizzere possono prestare servizio volontario nell'esercito o nella protezione civile; gli stranieri soltanto nella protezione civile.

6.1.2.2 *Idoneità e attribuzione*

Rimane invariato il fatto che i criteri di ordine medico e i risultati dell'esame del potenziale di violenza sono determinanti per l'apprezzamento dell'idoneità al servizio. Al reclutamento, le persone abili al servizio militare vengono incorporate nell'esercito. Come finora, chi non può conciliare il servizio militare con la propria coscienza presta, su domanda, il servizio civile. Chi è idoneo al servizio militare deve, in linea di principio, adempiere il proprio obbligo di prestare servizio nell'esercito (o nel servizio civile) e non può prestare servizio nella protezione civile. Continua a non esserci la possibilità di scegliere tra esercito e protezione civile.

L'attribuzione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio all'esercito o alla protezione civile ha luogo in modo ancora più differenziato rispetto a oggi (sia in occasione del reclutamento sia di un nuovo apprezzamento successivo dell'idoneità). Indubbiamente l'esercito contempla funzioni che nell'impiego devono fornire le massime prestazioni fisiche e psichiche. Il gruppo di studio è tuttavia convinto che oltre a ciò vi siano anche attività nell'esercito che possono essere svolte da persone soggette all'obbligo di prestare servizio che, pur essendo fisicamente limitate, dispongono in compenso di conoscenze tecniche specifiche. Uno specialista in informatica può ad esempio essere idoneo al servizio in una funzione speciale, anche se la sua acuità visiva limitata lo esclude da molte altre funzioni militari. I profili dei requisiti per funzioni nell'esercito e nella protezione civile sarebbero rielaborati di conseguenza. Rispetto a quanto avveniva finora, ciò consentirebbe a un numero maggiore di persone assoggettate di prestare servizio di persona (cfr. cap. 5.2.3). Sarebbe ridotto anche il numero di coloro che, pur essendo all'origine abili, successivamente diventano inabili al servizio e non prestano più alcun servizio personale. Conformemente all'odierna legislazione, non è più soggetto all'obbligo di prestare servizio di protezione civile chi, dopo l'attribuzione all'esercito diventa inabile al servizio militare, purché abbia prestato almeno cinquanta giorni di servizio militare (cfr. cap. 2.1.5). In questo modello gli uomini inabili al servizio militare vengono esentati dall'obbligo di prestare servizio di protezione civile soltanto se hanno assolto per intero la scuola reclute (cfr. cap. 5.2.1).

6.1.2.3 *Effettivi*

Con un'attribuzione differenziata si intende fare in modo che la quota delle persone abili al servizio militare aumenti fino al cinque per cento (cfr. cap. 5.2.3). Un numero più elevato di persone abili al servizio militare significa tuttavia un numero minore di persone abili al servizio di protezione; la quota di idoneità rimane così pari a circa il 76 per cento. Ne risultano circa 30 400 persone che prestano servizio ogni anno. Il loro numero complessivo (nove classi d'età)²⁷⁸ potrebbe quindi a lungo termine aggirarsi sulle

²⁷⁸ L'idea è di rinunciare a un limite d'età fisso. Analogamente alla proposta dell'ulteriore sviluppo dell'esercito, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio devono esserlo per dodici anni dal momento del reclutamento. Già adesso non tutte le persone assoggettate hanno terminato l'apprendistato o conseguito la maturità esattamente

260 000 persone (a seconda delle disposizioni transitorie). Non sono incluse le persone che prestano servizio volontariamente.²⁷⁹

6.1.2.4 Adempimento dell'obbligo di prestare servizio

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare a livello di truppa prestano 245 giorni di servizio come previsto con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (cfr. cap. 2.1.3.1). La durata del servizio per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile è invariata ed è pari a una volta e mezzo, dunque 368 giorni. Come avviene già nell'esercito, anche nella protezione civile sarebbe possibile assolvere il servizio in un unico periodo.

Come nell'esercito, anche nella protezione civile si applicherebbe il principio che dopo il reclutamento l'obbligo di prestare servizio dev'essere assolto entro al massimo dodici anni. Così è previsto nell'attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» (cfr. cap. 2.1.5). Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio vengono reclutate al più tardi nel ventiquattresimo anno d'età, e quindi prosciolte al più tardi nel trentaseiesimo anno d'età (protezione civile oggi: nel quarantesimo anno d'età). Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione prestano al massimo 40 giorni di servizio l'anno (istruzione e corsi di ripetizione, senza interventi in caso di catastrofe). In tal modo le chiamate possono avvenire secondo il fabbisogno. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione potrebbero essere incorporate non soltanto nel proprio Cantone di domicilio, bensì se necessario anche altrove.

Rimangono invariate le regolamentazioni riguardanti l'*esonazione dal servizio* nell'esercito²⁸⁰ e l'*esonero dal servizio* nel servizio civile o il proscioglimento anticipato dalla protezione civile per attività indispensabili (cfr. cap. 5.4.1).

Le persone con doppia cittadinanza presterebbero tanti giorni di servizio quanti dovrebbero prestarne in Svizzera. La sospensione dell'obbligo di prestare servizio militare in alcuni Paesi europei ha squilibrato le convenzioni bilaterali sull'obbligo di prestare servizio militare delle persone con doppia cittadinanza. Il principio che le prestazioni vengono riconosciute reciprocamente fa sì, per le persone con la doppia cittadinanza franco-svizzera, che ad esempio possano sottrarsi all'obbligo svizzero assolvendo presso l'ambasciata o un consolato la «Journée Défense et Citoyenneté». In tal modo prestano un giorno di servizio in luogo dei 260 giorni di servizio militare previsti attualmente. Il gruppo di studio lo ritiene un privilegio ingiustificato delle persone con doppia cittadinanza.

6.1.2.5 Permeabilità e interfacce

Per sostenere il settore della sanità sarà possibile per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e un numero crescente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione prestare detto servizio in istituzioni sociali, campi di vacanza per persone bisognose di assistenza e di cura e in

te a vent'anni. Alcuni finiscono prima, molti più tardi perché sono stati scolarizzati dopo, hanno dovuto ripetere delle classi, hanno interrotto un primo rapporto di tirocinio ecc.

²⁷⁹ Base di calcolo (cifre riguardanti l'esercito e la protezione civile dal Censimento dell'esercito 2014): *persone assoggettate l'anno*: nel 2013 il numero delle persone soggette all'obbligo di leva sfiorava 40 000; in totale circa 30 400 (circa 22 700 nelle scuole reclute, 2500 nel servizio civile e 5200 nella protezione civile) hanno iniziato a prestare servizio personalmente.

Numero complessivo: 9 classi d'età x 32 400, meno il 5 % di abbandoni = 260 000 (nell'esercito gli abbandoni sono di più che nel servizio civile o nella protezione civile, il numero complessivo dovrebbe quindi essere leggermente superiore).

Attualmente circa 3500 persone prestano servizio *volontariamente*. (Cfr. cap. 2.1.5.)

²⁸⁰ Partendo dagli art. 18 e 61 LM (RS 510.10).

organizzazioni della Croce Rossa Svizzera CRS.²⁸¹ Esse potranno assolvere una formazione quali collaboratori sanitari CRS (cfr. cap. 5.1.4 e cap. 5.4.3). I giorni di servizio così assolti vengono computati, danno diritto al soldo e viene indennizzata la perdita di guadagno. Ciò pone il sistema dell'obbligo di prestare servizio nella condizione di poter reagire meglio a gravi catastrofi e situazioni d'emergenza (p. es. pandemia o stato di necessità nel settore dei profughi). In simili casi anche le persone adeguatamente formate che prestano servizio civile possono sostenere la protezione civile nel settore dell'assistenza e rafforzarne la capacità di resistenza.

Inoltre, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sarebbero anche esentate parzialmente dall'obbligo di prestare servizio nell'esercito e nella protezione civile, per prestare servizio in un corpo pompieri o in un'organizzazione della CRS (il modello fa un passo in più rispetto alla raccomandazione 12 nel cap. 5.4.3). Almeno la metà dei giorni di servizio deve tuttavia essere prestata nell'esercito o nella protezione civile. Il presupposto è che l'organizzazione in questione sia integrata in un dispositivo cantonale di protezione dalle catastrofi. Per simili servizi nei pompieri e nelle organizzazioni di salvataggio non viene versata alcuna indennità di perdita di guadagno, che continua a essere versata soltanto per servizi nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile. In compenso per i militari non viene riscossa alcuna tassa d'esenzione dall'obbligo militare e alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione i giorni così prestati vengono computati per stabilire la tassa d'esenzione dall'obbligo militare.

6.1.2.6 *Persone che non prestano servizio*

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio che non prestano né servizio militare né servizio civile continuano a essere tenute a pagare una tassa. Oggi l'aliquota della tassa ammonta al 3 per cento del reddito imponibile, l'importo minimo della tassa è di 400 franchi (cfr. cap. 2.1.7 e cap. 4.3.2.4). Si intende aumentare l'importo minimo a 1000 franchi. Il gruppo di studio ritiene che ciò sia anche un contributo per migliorare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare.

Per contro, non dovrebbe più pagare alcuna tassa d'esenzione dall'obbligo militare chi è inabile al servizio militare e al servizio di protezione e in ragione della sua attività professionale sarebbe comunque esentato dall'obbligo di prestare servizio nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile. Ad esempio, è esentato dalla prestazione che dovrebbe fornire nel sistema dell'obbligo di prestare servizio (vale a dire prestare servizio nell'esercito o servizio civile) un poliziotto idoneo al servizio militare, ma non un poliziotto non idoneo al servizio militare (che deve pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare). Per tutti deve valere che il sistema dell'obbligo di prestare servizio rispetta le attività indispensabili. Con un'opportuna modifica della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare si intende eliminare questa disparità di trattamento, che è emersa per il fatto che oggi anche persone inabili al servizio esercitano attività indispensabili (in passato l'idoneità al servizio in questi campi d'attività spesso era un criterio di ammissione).

Per le persone inabili al servizio militare e al servizio di protezione permane la possibilità, invece di pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, di prestare servizio militare in settori scelti (cfr. cap. 2.1.3).

Chi vuole sottrarsi a qualsivoglia obbligo di prestare servizio, viene punito.

²⁸¹ Federazione svizzera dei samaritani FSS, Società svizzera delle truppe sanitarie SSTS, società svizzera di salvataggio SSS, Società svizzera per cani da catastrofe REDOG, associazioni cantonali della CRS, Trasfusione CRS Svizzera, Sede CRS.

6.1.3 Ripercussioni finanziarie

Non è possibile quantificare i costi del modello. Si possono calcolare soltanto singoli elementi. Poiché nel modello «Status quo plus» il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare cresce moderatamente (per migliorare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare), i costi dovrebbero rimanere press'a poco invariati.

6.1.3.1 *Parzialmente quantificabili: costi dipendenti dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

Reclutamento: tutte le circa 40 000 persone assoggettate devono essere censite a livello amministrativo e sottoposte a esami medici, indipendentemente dal fatto che vengano dichiarate abili oppure no. Il modello persegue un 5 per cento in più di persone abili al servizio militare; ciò significa per l'esercito circa 1600 decisioni di attribuzione in più l'anno (di cui una piccola parte forse passerà al servizio civile). Gli attuali centri di reclutamento non sono in grado di farvi fronte. Occorrono posti lavoro e forse infrastrutture supplementari (a seconda della realizzazione a livello geografico e organizzativo).

L'effettivo supplementare di circa 18 000 persone che prestano servizio rende necessari pochi posti supplementari nell'*amministrazione del personale* centrale.²⁸² Nel servizio civile questi costi vengono compensati da tributi degli istituti d'impiego. Ripartito sui Cantoni, l'onere supplementare per un singolo Cantone dovrebbe essere esiguo. Ciò vale anche per il *proscioglimento* dei militari supplementari dall'esercito e dei militi supplementari dalla protezione civile, che viene eseguito dai Cantoni.

Se il *fondo IPG* viene alimentato attraverso i tributi degli istituti d'impiego del servizio civile e le tasse d'esenzione dall'obbligo militare, alla cassa generale della Confederazione sfuggono entrate dell'ordine di circa 140 milioni di franchi. Per la *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* il modello comporta, da una parte, minori entrate pari a 2,4 milioni di franchi²⁸³ causate dal numero, maggiore del 5 per cento, di persone abili al servizio militare che non devono pagare alcuna tassa d'esenzione.²⁸⁴ Dall'altra, se si aumenta l'aliquota, i proventi della tassa d'esenzione crescono rapidamente: nel caso di un aumento dal 3 al 4 per cento si possono prevedere maggiori entrate per circa 57 milioni di franchi l'anno.

6.1.3.2 *Non quantificabili: costi dipendenti soltanto parzialmente dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

Il modello d'istruzione regola il numero dei giorni di servizio che vengono prestati ogni anno; tale numero dipende non soltanto da quante persone prestano servizio bensì anche, ad esempio, dalla lunghezza delle SR. Esso determina le *spese legate all'istruzione* così come le spese rappresentate dalle *indennità di perdita di guadagno*. Se ogni anno si aggiunge il 5 per cento in più di persone abili al servizio militare, occorrono alcuni anni prima del proscioglimento di tutte le classi d'età per le quali ciò non era ancora il caso. Considerando un obbligo di prestare servizio di al massimo dodici anni devono essere previste pre-

²⁸² Indicatore: per l'attuale sistema d'istruzione dell'esercito, ogni 5000 militari è necessario un posto nell'amministrazione.

²⁸³ La tassa d'esenzione dall'obbligo militare è una compensazione degli oneri tra persone che prestano servizio e persone che non prestano servizio e non un'imposta. Considerazioni di ordine fiscale non possono quindi essere determinanti. Per ragioni di trasparenza, il gruppo di studio segnala nondimeno in che modo le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare potrebbero svilupparsi nei modelli.

²⁸⁴ Non vengono considerate le tasse dovute quando una persona assoggettata rimanda un servizio per ragioni personali; queste tasse vengono rimborsate quando il servizio viene recuperato. Se ciò non avviene, cade il diritto al rimborso, il che può rappresentare 0,8 milioni di franchi l'anno.

stazioni supplementari per circa 250 milioni di franchi.²⁸⁵ Le prestazioni dal fondo IPG per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile ammonterebbero a un totale di circa 960 milioni di franchi (o 190 milioni di franchi in più di oggi; cfr. sopra cap. 2.1.8).

Per la formazione quali collaboratori sanitari CRS delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione, per la Confederazione sono da prevedere costi di 2300 franchi per persona da formare se questa assolve la stessa istruzione specialistica dei soldati d'ospedale dell'esercito.²⁸⁶

I costi d'*equipaggiamento* dipendono non soltanto dal numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, bensì anche dalla quantità e dal livello tecnologico del materiale. Le 1600 persone abili al servizio militare in più determinano costi supplementari pari a 10 milioni di franchi per il proprio *equipaggiamento personale*.

I costi dell'*assicurazione militare* dipendono non soltanto dal numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, bensì anche dal numero dei giorni di servizio che queste prestano ogni anno e dalle attività che esercitano durante quel periodo.

6.1.3.3 Senza conseguenze finanziarie rilevanti

Dai seguenti elementi del modello «Status quo plus» deriveranno costi esigui: assolvimento dell'obbligo di prestare servizio di protezione anche in altri Cantoni (poiché il sistema di gestione del personale necessario a tale scopo verrà comunque introdotto); impiego di uomini abili al servizio militare nella protezione civile (in ragione del numero esiguo); obbligo di prestare servizio nella protezione civile abbreviato (poiché sui costi influiscono i giorni di servizio, non la durata dell'obbligo di prestare servizio); servizi delle persone con doppia cittadinanza (in ragione del numero esiguo); più ampia esenzione in favore di altre organizzazioni d'impiego (in ragione del numero esiguo); nessuna tassa d'esenzione dall'obbligo militare se vengono esercitate attività indispensabili (in ragione del numero esiguo).

6.1.4 Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi

Non è necessaria una modifica della Costituzione federale. Vanno adeguate delle leggi federali (in particolare LM, LSC, LPPC, LTEO e LIPG) e le basi legali di rango inferiore.

²⁸⁵ Ipotesi per questo calcolo: le persone assoggettate prestano 245 giorni di servizio in un sistema d'istruzione che nei tratti fondamentali corrisponde all'attuale (stessa ripartizione di periodi di servizio lunghi e brevi [SR e CR]; stesso volume di giorni di servizio per i corsi dei quadri; 15 % di personale in ferma continuata non soltanto nell'esercito, bensì anche nel servizio civile e nella protezione civile). Non vengono considerati impieghi che rendono necessarie chiamate in servizio straordinarie.

²⁸⁶ I corsi di formazione per collaboratori sanitari CRS vengono sovvenzionati dal Fondo AVS; ciò non è possibile per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

6.2 Modello 2: «Obbligo di prestare servizio di sicurezza»

6.2.1 Idea di base

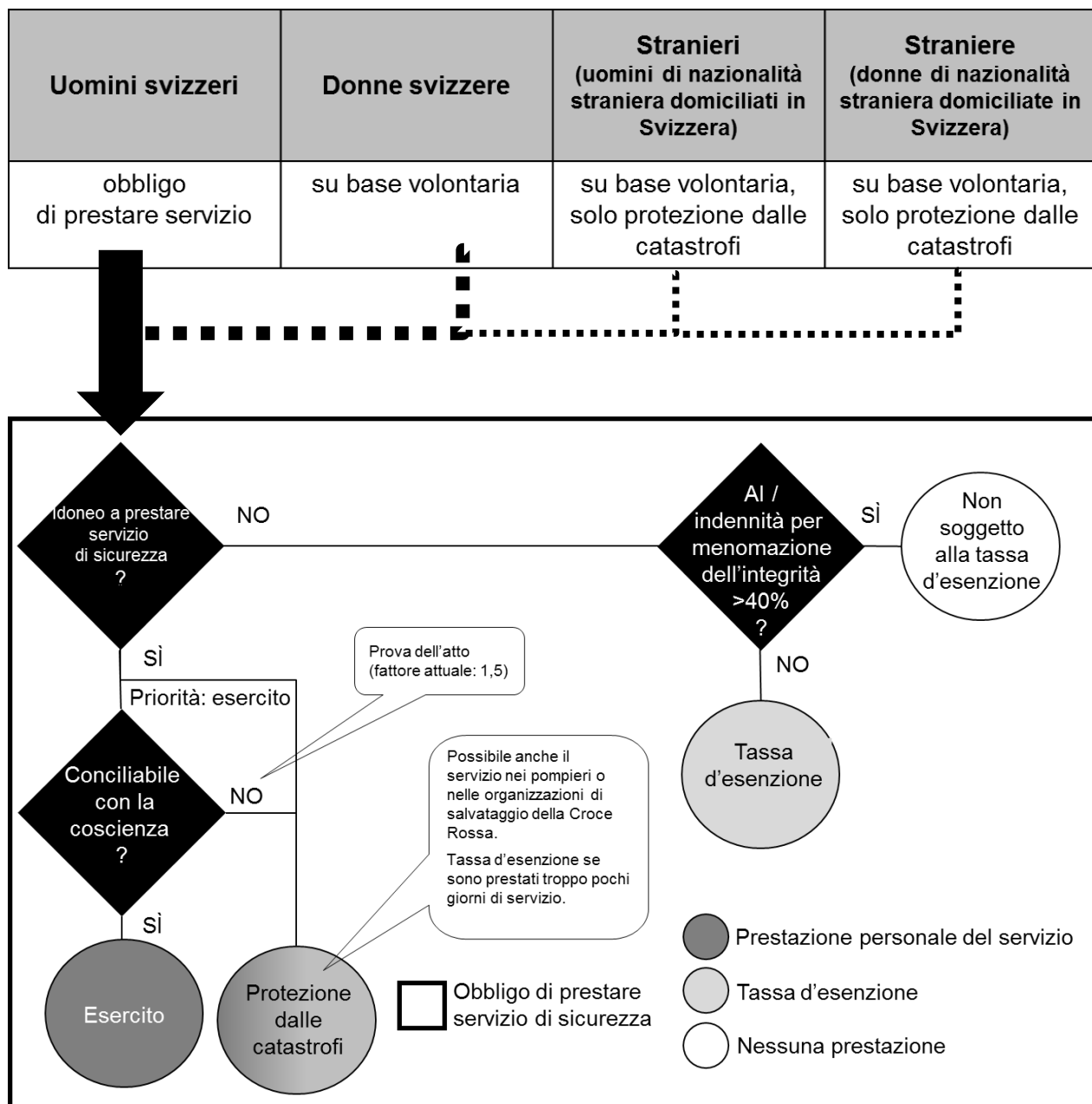


Figura 23: Modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza».

Sono da prevedere circa 30 400 persone che prestano servizio ogni anno. Ne risulterà un numero complessivo di circa 260 000 persone.

Nel modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» l'ambito militare e quello civile sono equivalenti. L'obbligo di prestare servizio viene adempiuto nell'esercito o nella protezione dalle catastrofi, che riprende i compiti attribuiti finora alla protezione civile e in parte anche quelli del servizio civile. Le persone assoggettate devono prestare il proprio servizio in favore della sicurezza: nell'esercito (sicurezza militare) o nella protezione dalle catastrofi (prevenzione e gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, ma

anche ulteriori settori esistenziali, come p. es. il settore della sanità). La sicurezza viene così intesa in senso lato, tuttavia esclude la difesa dai pericoli con mezzi di polizia nella vita quotidiana. Con questo ampio concetto di sicurezza il modello è suscettibile di sviluppo; se necessario possono venire integrati ulteriori settori.

Il modello vuole soprattutto rivalutare il settore civile, incrementare la permeabilità tra ambito militare e civile e dare a tutte le organizzazioni d'impiego la possibilità di regolare i propri effettivi secondo il fabbisogno. La libertà di scelta è limitata affinché per l'esercito sia possibile garantire gli effettivi di cui necessita.

Quali sono le novità?

Gli elementi elencati qui di seguito vengono precisati nei sottocapitoli successivi.

- Vengono riprese tutte le novità del modello «Status quo plus» per migliorare la *parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare*, incrementare la *permeabilità*, eliminare le *disparità di trattamento*, contribuire a risolvere *problemi di capacità nel settore della sanità* e per migliorare la *situazione finanziaria del fondo IPG* (cfr. cap. 6.1.1).

Il modello vuole semplificare l'obbligo di prestare servizio a livello federale e rivalutare il settore civile

- Sostituzione dell'attuale obbligo di prestare servizio militare e dell'obbligo di prestare servizio di protezione nella protezione civile con un **obbligo di prestare servizio di sicurezza**. Viene in tal modo modificata in maniera sostanziale l'attribuzione delle persone assoggettate. Nondimeno, viene soddisfatto in modo prioritario il fabbisogno di personale dell'esercito.
- **Raggruppamento di servizio civile e protezione civile nella protezione dalle catastrofi.**²⁸⁷ Questa nuova organizzazione riprenderebbe i compiti dell'attuale protezione civile (aiuto alla condotta, assistenza, protezione dei beni culturali, prestazioni dei pionieri, logistica) e campi di attività dell'attuale servizio civile²⁸⁸ purché qualificchino le persone assoggettate per compiti nei settori delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza. È ancora in sospeso come questi compiti verranno ripartiti tra Confederazione e Cantoni. Chi viene assegnato all'esercito, ma non può conciliare il servizio militare con la propria coscienza, viene attribuito alla protezione dalle catastrofi, dove deve fornire una prova dell'atto e dunque presta servizio più a lungo delle persone che sono state attribuite direttamente alla protezione dalle catastrofi.

Il modello vuole orientarsi al fabbisogno effettivo

- **Non tutte le persone assoggettate prestano lo stesso numero di giorni di servizio:** chi, per motivi di fabbisogno, nella protezione dalle catastrofi non viene chiamato per tutti i giorni di servizio, adempie il proprio obbligo di prestare servizio di sicurezza svolgendo impieghi di pubblica utilità (oggi: servizio civile) o – se non è necessario un servizio prestato di persona – pagando una tassa d'esenzione.
- **Nuovo modo di intendere la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare:** prestare giorni di servizio e pagare la tassa d'esenzione sono mezzi equivalenti affinché le persone soggette all'obbligo di prestare servizio possano adempiere al proprio obbligo.

²⁸⁷ Si intendono le due organizzazioni «servizio civile» e «protezione civile», non il servizio civile quale diritto costituzionale di poter rifiutare il servizio militare per motivi di coscienza. Tale diritto rimane inviolato.

²⁸⁸ Conformemente all'art. 4 LSC (RS 824.0): sanità e servizi sociali, contributi alla prevenzione e alla gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza, protezione dell'ambiente e della natura, agricoltura e foreste.

6.2.2 Impostazione

6.2.2.1 *Cerchia delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio*

Ogni uomo svizzero sarebbe tenuto ad adempiere l'obbligo di prestare servizio di sicurezza nell'esercito o nella protezione dalle catastrofi. Come finora, le donne svizzere non sarebbero assoggettate, ma potrebbero continuare a prestare servizio volontariamente. Viene così portata avanti l'attuale regolamentazione speciale che nel sistema dell'obbligo di prestare servizio non trova applicazione il principio della parità di trattamento di donna e uomo conformemente all'articolo 8 Cost.²⁸⁹. Se le donne diventassero assoggettate all'obbligo di prestare servizio di sicurezza, ciò porterebbe a inutili eccedenze di effettivi. Certo, in teoria sarebbe ipotizzabile raggiungere con uomini e donne gli effettivi perseguiti abbreviando la durata del servizio. Qui, tuttavia, l'efficienza pone dei limiti: se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio rimangono soltanto per breve tempo nel sistema dell'obbligo di prestare servizio, possono anche essere istruite o impiegate soltanto per breve tempo. In alternativa, si dovrebbe derogare al principio che tutte le persone abili al servizio devono prestare servizio. Questo approccio viene approfondito nel «Modello norvegese» (cfr. cap. 6.3).

Gli stranieri potrebbero prestare servizio volontario nella protezione dalle catastrofi, così come è possibile attualmente nella protezione civile (cfr. cap. 2.4). Questo modello soddisfa quindi materialmente la richiesta di introdurre un servizio civile volontario per tutte le persone che al momento ne sono escluse (le donne svizzere²⁹⁰, le persone inabili al servizio nonché uomini e donne stranieri; cfr. cap. 5.3.2). Decadrebbe anche l'attuale regolamentazione secondo cui le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione nella protezione civile devono pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare (cfr. cap. 2.1.7). Chi presta servizio nella protezione dalle catastrofi non pagherebbe alcuna tassa.

6.2.2.2 *Effettivi*

Come nel modello «Status quo plus» sono da prevedere circa 40 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio ogni anno, delle quali circa 30 400 sarebbero abili al servizio di sicurezza (76 %) e presterebbero servizio per nove anni dal loro reclutamento (per una durata massima dell'obbligo di prestare servizio di dodici anni). Per nove classi d'età, le persone che prestano servizio raggiungerebbero il numero complessivo di circa 260 000.²⁹¹ Per l'esercito l'aumento dell'idoneità potrebbe significare un nuovo effettivo reale di circa 165 000 persone assoggettate (cfr. cap. 5.2.3). In tal modo circa 95 000 persone abili al servizio di sicurezza sarebbero a disposizione della protezione dalle catastrofi, vale a dire molte di più delle circa 70 000 persone assoggettate cui si mira con l'attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+». Sarebbero dunque a disposizione circa 25 000 persone assoggettate per impieghi di pubblica utilità (oggi: servizio civile). L'Ufficio federale di giustizia e il Servizio giuridico del DDPS lo giudicano una violazione del divieto dei lavori forzati (cfr. cap. 4.2.1) poiché evidentemente non c'è alcun fabbisogno per tutte le persone assoggettate. Dal punto di vista del gruppo di studio occorre però incorporare tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio affinché, in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza di ampia portata, la protezione dalle catastrofi possa ricorrere a persone assoggettate adeguatamente istruite.

²⁸⁹ RS 101.

²⁹⁰ Singole donne svizzere prestano già adesso servizio civile. Cfr. nota a piè di pagina 90 nel cap. 2.3.

²⁹¹ Base di calcolo analogamente al modello «Status quo plus», cfr. nota a piè di pagina 283 nel cap. 6.1.2.3. Anche in questo modello l'idea è di rinunciare a un limite d'età fisso. Cfr. cap. 6.1.2.3.

6.2.2.3 *Idoneità e attribuzione*

Al reclutamento viene dapprima accertato dal punto di vista medico se una persona è idonea al servizio di sicurezza (cioè idoneo al servizio nell'esercito e nella protezione dalle catastrofi), inserendola in uno dei livelli di idoneità da definire. Ogni livello riunisce diverse funzioni nell'esercito e nella protezione dalle catastrofi in funzione delle capacità necessarie a tale scopo. Questo sistema consente un nuovo genere di attribuzione differenziata e si spinge quindi oltre il modello «Status quo plus». Le persone assoggettate aventi gli stessi presupposti intellettuali, fisici e sanitari possono venire attribuite all'esercito o alla protezione dalle catastrofi. Ne vengono attribuite all'esercito tante quante sono necessarie per il raggiungimento degli effettivi. Ciò può essere regolato, come avviene oggi, con quote di reclutamento. Il potenziale di specialisti va, per quanto possibile e necessario, reso utilizzabile – anche qualora tali specialisti siano ad esempio fisicamente limitati in quanto fortemente miopi (cfr. cap. 5.2.3). Come finora, sarebbero considerati l'attitudine e i desideri delle persone assoggettate. Come nell'attuale sistema, per tutte le persone assoggettate sarebbe chiarito il potenziale di violenza: se è troppo elevato, la persona assoggettata diventa inabile (cfr. cap. 2.1.1). Per tutte le funzioni sarebbero stabiliti nuovi profili dei requisiti che consentirebbero al maggior numero possibile di persone assoggettate di prestare servizio (cfr. cap. 5.2.3).

6.2.2.4 *Adempiere l'obbligo di prestare servizio*

In linea di massima, l'obbligo di prestare servizio nell'esercito e nella protezione dalle catastrofi dura 245 giorni (cfr. cap. 2.1.3). Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di sicurezza che in ragione del proprio livello di idoneità e del fabbisogno dovrebbero prestare servizio militare, che tuttavia non possono farlo per motivi di coscienza, verrebbero assegnate alla protezione dalle catastrofi, dove devono fornire la prova dell'atto (oggi: fattore 1,5). Sia nell'esercito che nella protezione dalle catastrofi ci sarebbe per una parte delle persone assoggettate la possibilità della ferma continuata.

Come nel modello «Status quo plus» si applicherebbe il principio che, secondo il fabbisogno, l'obbligo di prestare servizio nella protezione dalle catastrofi può essere adempiuto anche al di fuori del proprio Cantone di domicilio. Così potrebbero essere compensate le eccedenze o le carenze di effettivi tra le organizzazioni della protezione dalle catastrofi. Queste organizzazioni sarebbero libere di chiamare in servizio le persone soggette all'obbligo di prestare servizio soltanto in misura limitata, al fine di regolare i propri effettivi. La novità in questo modello è che le persone assoggettate potrebbero, secondo il fabbisogno, assolvere i giorni di servizio non utilizzati anche in istituti d'impiego (p. es. settore della sanità e servizi sociali, assistenza alle persone anziane, protezione dell'ambiente e della natura, agricoltura e foreste o prevenzione delle catastrofi)²⁹² o compensarli finanziariamente, se non c'è alcun fabbisogno.

Analogamente al modello «Status quo plus», si applicherebbe il principio secondo cui alla protezione dalle catastrofi vengono assegnati i militari licenziati dall'esercito per motivi medici prima della fine della scuola reclute (cfr. cap. 2.1.5 e cap. 5.2.1).

6.2.2.5 *Permeabilità e interfacce*

Determinati servizi nei pompieri e nelle organizzazioni della Croce Rossa Svizzera²⁹³ potrebbero essere computati sull'obbligo di prestare servizio nella protezione dalle catastrofi. Il modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» fa ancora un passo in più in questo ambito rispetto alla raccomandazione 12 nel

²⁹² L'Ufficio federale di giustizia e il Servizio giuridico del DDPS lo giudicano incompatibile con il divieto del lavoro forzato. Cfr. cap. 4.2.1.

²⁹³ Federazione svizzera dei samaritani FSS, Società svizzera delle truppe sanitarie SSTs, società svizzera di salvataggio SSS, Società svizzera per cani da catastrofe REDOG, associazioni cantonali della CRS, Trasfusione CRS Svizzera, Sede CRS.

capitolo 5.4.3 e al modello «Status quo plus». Il presupposto è che l'organizzazione in questione sia integrata in un dispositivo cantonale di protezione dalle catastrofi. Almeno la metà dei giorni di servizio dovrebbe tuttavia essere prestata nella protezione dalle catastrofi. Per i servizi nei pompieri e nelle organizzazioni di salvataggio continuerebbe a non essere versata alcuna indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG).

6.2.2.6 *Persone che non prestano servizio*

Come finora si applicherebbe il principio secondo cui le persone che non sono idonee al servizio, devono pagare una tassa d'esenzione; sono escluse, come oggi, le persone beneficiarie di una rendita AI o che presentano un danno all'integrità di oltre il 40 per cento (o sono «notevolmente menomate»)²⁹⁴ o che durante il servizio militare o il servizio civile hanno subito un danno alla salute che ha portato all'inidoneità. (cfr. cap. 2.1.7). La tassa d'esenzione andrebbe aumentata rispetto all'attuale tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Chi si sottrae a qualsivoglia obbligo di prestare servizio, verrebbe punito.

Analogamente al modello «Status quo plus» si applicherebbe il principio secondo cui chi non è idoneo al servizio di sicurezza e in ragione di attività indispensabili sarebbe esentato dall'obbligo di prestare servizio nell'esercito e nella protezione dalle catastrofi, non pagherebbe nessuna tassa d'esenzione (cfr. cap. 6.1.2.6).

6.2.3 Ripercussioni finanziarie

Non è possibile quantificare i costi del modello. Si possono calcolare soltanto singoli elementi. In particolare, la protezione dalle catastrofi può essere impostata in maniera assai diversa, così che sono possibili conseguenze finanziarie assai differenti per Confederazione, Cantoni e Comuni. Poiché nel modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» il numero delle persone che prestano servizio crescerebbe moderatamente (per migliorare la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare), in linea di massima sarebbero da prevedere costi in lieve aumento. Di seguito vengono ricapitolate le proposte di miglioramento del modello «Status quo plus», poiché sono anche parte del modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza».²⁹⁵

6.2.3.1 *Parzialmente quantificabili: costi dipendenti dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

Reclutamento: il modello richiede posti e forse infrastrutture supplementari (a seconda della realizzazione a livello locale e organizzativo) nonché pochi posti supplementari nell'*amministrazione del personale* centrale. Per un singolo Cantone, l'onere supplementare per l'amministrazione del personale e il *proscioglimento* dei militari supplementari e dei militi della protezione civile supplementari dovrebbe essere esiguo.

Se il *fondo IPG* viene alimentato con i tributi degli istituti d'impiego del servizio civile e le tasse d'esenzione dall'obbligo militare, alla cassa generale della Confederazione sfuggono così entrate dell'ordine di circa 140 milioni di franchi. Per la *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* il modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» ha le stesse conseguenze del modello «Status quo plus»: minori entrate pari a 2,4 milioni di franchi e maggiori entrate per 57 milioni di franchi se la tassa d'esenzione

²⁹⁴ Già un quarto di rendita dell'assicurazione per l'invalidità (AI) basta per l'esenzione dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. L'espressione «notevolmente menomate» deriva dall'art. 4 cpv. 1 LTEO (RS 661).

²⁹⁵ Gli sviluppi per i singoli elementi si trovano nel cap. 6.1.3.

viene aumentata dal 3 al 4 per cento (cfr. cap. 6.1.3).²⁹⁶ Le persone assoggettate nella protezione dalle catastrofi compenserebbero poi con la tassa d'esenzione dall'obbligo militare i giorni di servizio non assolti; non è possibile quantificare quanti giorni di servizio sarebbero.

Deve rimanere in sospeso se il modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» motiverebbe più persone a prestare servizio volontario. Si ripercuoterebbe finanziariamente negli stessi ambiti come l'aumento dell'idoneità del 5 per cento.

6.2.3.2 *Non quantificabili: costi dipendenti soltanto parzialmente dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

Grandezze rilevanti ma ignote sono i costi per l'introduzione del nuovo sistema di reclutamento e per l'istituzione della protezione dalle catastrofi. Entrambe dipendono dall'impostazione concreta. Deve quindi rimanere in sospeso anche la modalità di ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni.

Il modello d'istruzione regola il numero dei giorni di servizio che vengono prestati ogni anno; tale numero dipende non soltanto da quante persone prestano servizio bensì anche, ad esempio, dalla durata delle SR. Esso determina le *spese legate all'istruzione* così come le spese per le *indennità di perdita di guadagno*. Come nel modello «Status quo plus», nel modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» le prestazioni dal fondo IPG per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile ammontano a circa un miliardo di franchi (o 260 milioni di franchi in più).²⁹⁷

Quanto alle *spese di formazione*, può essere designato soltanto un indicatore: per ogni persona soggetta all'obbligo di prestare servizio che viene formata quale collaboratore sanitario CRS, per la Confederazione sono da prevedere costi pari a 2300 franchi.²⁹⁸

I *costi d'equipaggiamento* dipendono non soltanto dal numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, bensì anche dalla quantità e dal livello tecnologico del materiale. Per l'equipaggiamento personale delle persone idonee supplementari sono da preventivare alcuni milioni di franchi

Anche i *costi dell'assicurazione militare* dipendono non soltanto dal numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, bensì anche dal numero dei giorni di servizio che queste prestano ogni anno e dalle attività che esercitano durante quel periodo.

6.2.3.3 *Senza conseguenze finanziarie rilevanti*

Dai seguenti elementi deriveranno costi esigui: assolvimento dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile anche in altri Cantoni (poiché il sistema di gestione del personale necessario a tale scopo verrà comunque introdotto); incorporazione degli uomini inabili al servizio militare nella protezione civile (in ragione del numero esiguo); obbligo di prestare servizio nella protezione civile abbreviato (poiché sui costi influiscono i giorni di servizio, non la durata dell'obbligo di prestare servizio); servizi delle persone con doppia cittadinanza (in ragione del numero esiguo); più ampia esenzione in favore di altre organizza-

²⁹⁶ La tassa d'esenzione dall'obbligo militare è una compensazione degli oneri tra persone che prestano servizio e persone che non prestano servizio e non un'imposta. Considerazioni di ordine fiscale non possono quindi essere determinanti. Per ragioni di trasparenza, il gruppo di studio segnala nondimeno in che modo le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare potrebbero svilupparsi nei modelli.

²⁹⁷ Cfr. cap. 6.1.3., anche riguardo alle ipotesi per questi calcoli. Riguardo all'indennità di perdita di guadagno, cfr. cap. 2.1.8.

²⁹⁸ I corsi di formazione per collaboratore sanitario CRS vengono sovvenzionati dal Fondo AVS; ciò non è possibile per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

zioni d'impiego (in ragione del numero esiguo); nessuna tassa d'esenzione dall'obbligo militare se vengono esercitate attività indispensabili (in ragione del numero esiguo).

6.2.4 Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi

Per l'introduzione di un obbligo di prestare servizio di sicurezza è necessaria una revisione degli articoli 59 e 61 della Costituzione federale.²⁹⁹ Vanno inoltre adeguate delle leggi federali (in particolare LM, LTEO e LIPG) e le basi legali di rango inferiore. LSC e LPPC andrebbero riunite per disciplinare la protezione dalle catastrofi. Nel riunire protezione civile e servizio civile nella protezione dalle catastrofi occorre prestare particolare attenzione che la soluzione sia compatibile con il divieto dei lavori forzati (cfr. cap. 4.2.1).

È ancora in sospeso come i compiti della nuova organizzazione di protezione dalle catastrofi verranno ripartiti tra Confederazione e Cantoni. Possono risulterne cambiamenti rispetto a oggi senza che si debba derogare al principio dell'impostazione a livello federale.

²⁹⁹ RS 101. Il tenore degli art. 59 e 61 Cost. si trova a pag. 23.

6.3 Modello 3: «Modello norvegese»

6.3.1 Situazione iniziale: sviluppi in Norvegia

Nessun Paese europeo dispone di un sistema dell'obbligo di prestare servizio paragonabile a quello della Svizzera. Il gruppo di studio ritiene tuttavia che il sistema norvegese adeguato di recente possa fornire spunti di riflessione. Da una prospettiva svizzera, due aspetti sono degni di nota; essi servono da punto di partenza per il terzo modello, che applica poi queste idee alla situazione svizzera.

In primo luogo, dal 2015 in Norvegia il servizio militare è obbligatorio per uomini e donne.

L'introduzione del servizio militare obbligatorio per le donne non è avvenuta perché l'esercito composto di soli uomini era diventato troppo piccolo: di circa 60 000 uomini e donne assoggettati agli obblighi militari ogni anno, ne occorrono soltanto circa 8000 quali reclute. Si trattava piuttosto di includere il potenziale delle donne, poiché devono essere occupate sempre più funzioni specializzate per le quali occorrono competenze specifiche. Anche in Norvegia si delineavano difficoltà, ad esempio nelle truppe sanitarie. Proprio in questo caso è opportuno l'ampliamento del bacino di reclutamento. I medici donne potrebbero addirittura essere obbligati a prestare servizio militare. Gli esperti dubitano tuttavia che le forze armate ricorreranno effettivamente a tale misura.

Inoltre, il servizio militare obbligatorio per uomini e donne realizza anche nelle forze armate la parità di diritti e le pari opportunità. La proporzione tra i sessi nelle forze armate non corrisponde tuttavia a quella nella popolazione. L'obiettivo è di portare l'attuale quota del 10 per cento di donne nelle forze armate al 20–25 per cento entro il 2020. Le prime donne assoggettate agli obblighi militari inizieranno il servizio militare nell'estate del 2016; finora per le donne il servizio era volontario.

In secondo luogo, al servizio militare obbligatorio non viene associata l'idea che tutte le persone assoggettate devono fornire una prestazione personale; il servizio militare consente alle forze armate di selezionare da un ampio bacino quelle più qualificate e motivate.

In questo modo si attribuisce maggiore valore al fabbisogno delle forze armate che a una parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare come la si intende attualmente in Svizzera. Il bacino è stato ulteriormente ampliato con l'introduzione del servizio militare obbligatorio per le donne. Chi non viene ammesso nelle forze armate non paga alcuna tassa d'esenzione dall'obbligo militare; un servizio civile è altrettanto inutile, poiché poche persone vengono obbligate a prestare servizio militare.

Già prima dell'introduzione del servizio militare obbligatorio per le donne il numero delle persone assoggettate che volevano prestare servizio era molto maggiore del fabbisogno delle forze armate. A detta degli esperti, qui influiscono diversi elementi: l'importanza delle forze armate nella società è elevata, chi ha prestato servizio militare otterrà più facilmente un posto nella pubblica amministrazione, nella polizia o nella guardia costiera, le possibilità di formazione per i giovani sono limitate a seconda della regione.

Il reclutamento ha luogo dapprima virtualmente: tutte le persone assoggettate agli obblighi militari compilano online un questionario. In un centro di reclutamento viene poi chiamato soltanto un terzo circa. Il servizio militare dura dodici mesi, quindi le persone assoggettate agli obblighi militari vengono incorporate nella «guardia nazionale» o nella riserva. Un'importante prospettiva per le persone assoggettate agli obblighi militari è di ottenere un posto fisso nelle forze armate dopo il servizio obbligatorio.

6.3.2 Impostazione quale modello in Svizzera

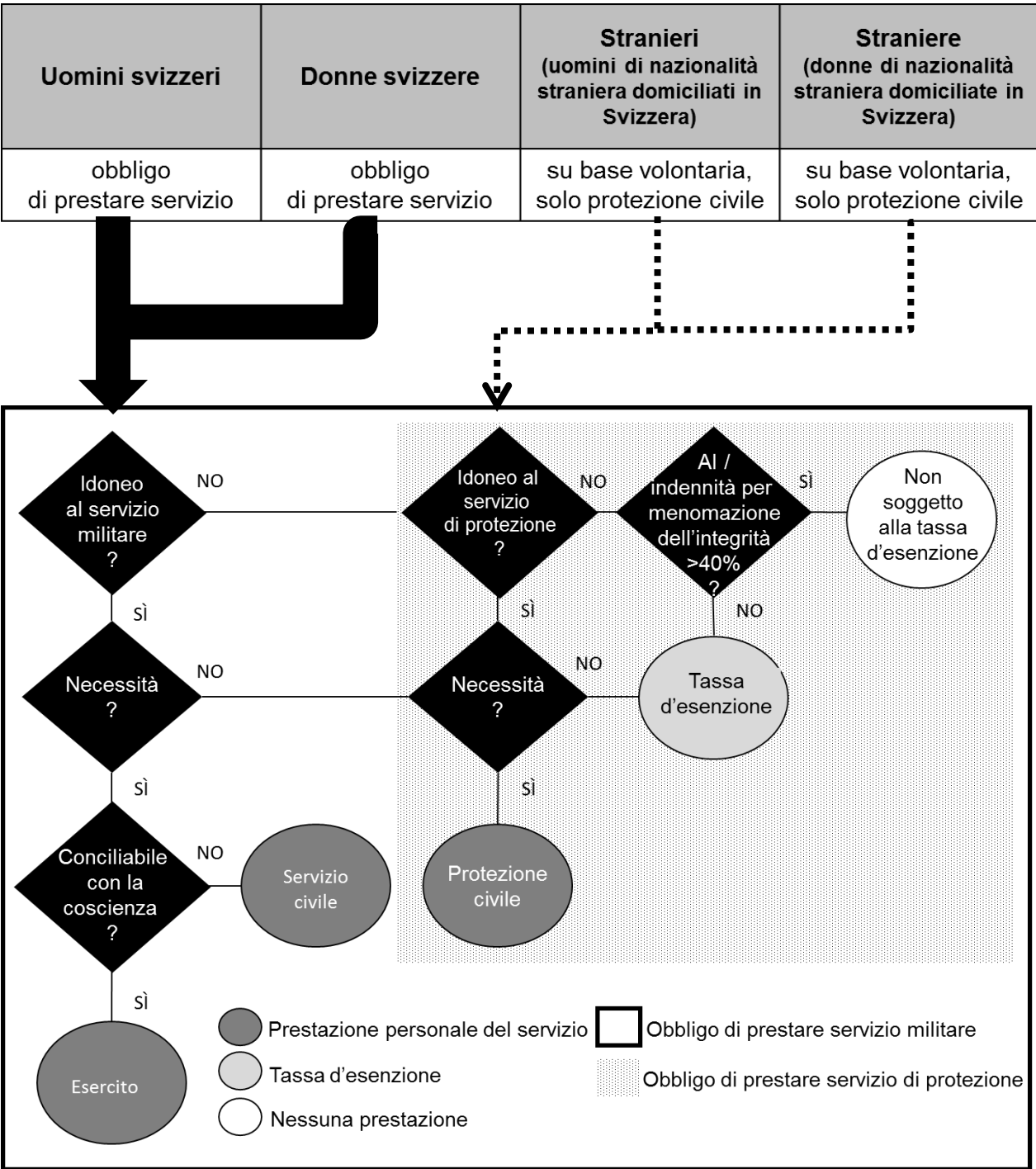


Figura 24: «Modello norvegese».

6.3.2.1 Cerchia delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio

Gli uomini e le donne svizzeri sono soggetti all'obbligo di prestare servizio militare e all'obbligo di prestare servizio di protezione civile. In tal modo si raddoppia il numero delle persone assoggettate (cfr. cap. 2.4).

6.3.2.2 *Idoneità e attribuzione*

Come finora e come nel modello «Status quo plus» si applicherebbe il principio che tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio vengono sottoposte ad apprezzamento medico (cfr. cap. 6.1.2.2). L'idoneità al servizio militare e l'idoneità al servizio di protezione continuano a essere valutate in base a livelli. Viene tuttavia incorporato nell'esercito e nella protezione civile soltanto il numero di uomini e donne soggetti all'obbligo di prestare servizio necessario. Il pool dal quale è possibile reclutare sarebbe doppio rispetto a oggi (cfr. fig. 21). Così diventa nettamente più facile trovare il crescente numero di specialisti di cui l'esercito e la protezione civile hanno bisogno (cfr. cap. 3.5, cap. 5.1.4 e cap. 5.4.1).

Dall'insieme degli uomini e delle donne abili al servizio militare vengono dunque attribuite a una funzione nell'esercito le persone che servono a garantire gli effettivi dell'esercito previsti. Dall'insieme delle rimanenti persone abili al servizio militare e dall'insieme degli uomini e delle donne inabili al servizio militare, ma abili al servizio di protezione, si reclutano i militi della protezione civile. In tal modo possono venire attribuite alla protezione civile anche persone abili al servizio militare (qui viene in tal modo proposta un'altra soluzione rispetto al capitolo 5.4.1). Non va introdotta una libera scelta tra esercito e protezione civile. Rimane aperta la questione se le persone obbligate a prestare servizio e con figli o persone bisognose di cure debbano essere oggetto di un trattamento distinto in quanto in questo modello entrambi i partner sono soggetti all'obbligo di prestare servizio.

6.3.2.3 *Effettivi*

È possibile prevedere circa 60 000 persone idonee al servizio ogni anno. Come effettivo totale, quale base del modello viene posto l'effettivo totale del sistema dell'obbligo di prestare servizio dopo attuazione delle riforme in atto (cfr. cap. 2.4), vale a dire circa 260 000 persone. Questo numero di persone – o se necessario anche un numero maggiore – può essere reclutato senza problemi tra i complessivi 720 000 uomini e donne assoggettati. Non è quindi necessario estendere l'obbligo di prestare servizio anche alle donne e agli uomini stranieri domiciliati. Ciò sarebbe opportuno soltanto se non fosse possibile risolvere le difficoltà di reclutamento per funzioni di specialista.

6.3.2.4 *Assolvere l'obbligo di prestare servizio*

Al servizio militare e al servizio civile si applicherebbe quanto previsto anche nel modello «Status quo plus» con l'ulteriore sviluppo dell'esercito (cfr. cap. 6.1.2.3): a livello di truppa vanno prestati 245 giorni di servizio d'istruzione, nel servizio civile una volta e mezzo questo numero (cfr. cap. 2.1). Con il cambiamento di sistema, il numero delle *persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile* dovrebbe ridursi nettamente: attualmente tutti gli uomini idonei sono tenuti a prestare servizio militare; se non possono conciliarlo con la propria coscienza, su domanda possono essere ammessi al servizio civile (cfr. cap. 2.1.4). La domanda si pone soltanto per gli uomini e le donne che vengono effettivamente chiamati a prestare servizio nell'esercito. Diminuirà quindi il totale dei giorni di servizio che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile prestano attualmente per lavori di pubblica utilità. Per farvi parzialmente fronte, sarebbe ipotizzabile l'introduzione di un servizio civile volontario; i problemi descritti nel capitolo 5.3.2 non vengono tuttavia risolti dal «Modello norvegese».

Anche nella protezione civile si applicherebbe quanto osservato per il modello «Status quo plus» o per l'attuazione della «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» (cfr. cap. 6.1.2.3). Se si mantiene la separazione dell'obbligo di prestare servizio militare dall'obbligo di prestare servizio di protezione, il modello pone la priorità sull'esercito³⁰⁰ e consente nel contempo

³⁰⁰ Cfr. condizione quadro f, cap. 1.2.

all'esercito e alla protezione civile di adeguare, indipendentemente l'uno dall'altra, i propri effettivi e i propri obblighi secondo il fabbisogno. Non tutti devono prestare servizio, non tutti lo stesso numero di giorni di servizio e neanche lo stesso numero di giorni di servizio nell'esercito e nella protezione civile.

Le persone che prestano servizio andrebbero ricompensate. Per il gruppo di studio in primo piano ci sono i seguenti incentivi: soldo interessante, deduzioni dell'imposta federale diretta e certificazione di attività svolte. Occorrerebbe anche esaminare se, come in Norvegia, determinati posti di lavoro presso enti pubblici debbano essere occupati prioritariamente da candidati che prestano o hanno prestato servizio personalmente.

6.3.2.5 *Permeabilità e interfacce*

Il modello attenua il dilemma sulle modalità secondo le quali gli uomini impiegabili debbano essere ripartiti tra esercito, protezione civile e organizzazioni di salvataggio: a tutte le organizzazioni vengono attribuite anche donne. Sarebbe in tal modo possibile mantenere le attuali regolamentazioni sull'esenzione dei militari a favore di altre organizzazioni. Con le raccomandazioni di cui al capitolo 5.4 la protezione della popolazione può essere ulteriormente ottimizzata.

6.3.2.6 *Persone che non prestano servizio*

Alla base del modello c'è un nuovo modo di intendere la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare: donna e uomo hanno pari diritti (cfr. cap. 3.3, cap. 4.2.2 e cap. 4.3.3), tuttavia non prestano tutti servizio. Chi non presta servizio personalmente, paga la tassa d'esenzione dall'obbligo militare (cfr. cap. 2.1.7). Il servizio nell'esercito e nella protezione civile sarebbero messi sullo stesso piano. La tassa d'esenzione dovrebbe quindi essere pagata da tre categorie di persone soggette all'obbligo di prestare servizio: 1) uomini e donne abili al servizio militare, ma che non devono prestare alcun servizio poiché per ragioni di effettivo non sono stati attribuiti né all'esercito né alla protezione civile; 2) come finora tutte le persone inabili al servizio militare e al servizio di protezione (se non sono beneficiarie di una rendita AI oppure presentano un danno all'integrità di oltre il 40 per cento oppure sono «notevolmente menomate» o ancora durante il servizio militare o il servizio civile hanno subito un danno alla salute che ha portato all'invalidità);³⁰¹ 3) chi differisce un servizio per ragioni personali (pure come finora). Si pone quindi ancora più nettamente, rispetto al passato, la domanda se la tassa d'esenzione compensi un servizio personale. In questo contesto, al gruppo di studio sembra adeguato un aumento dell'aliquota di calcolo al 4 o 5 per cento e della tassa minima a 1000 franchi (oggi: 3 % del reddito imponibile sulla base della tassazione per l'imposta federale diretta; tassa minima 400 fr.; cfr. cap. 2.1.7 e cap. 4.3.2.4). Chi presta servizio per tre settimane l'anno è interamente esentato dalla tassa d'esenzione; se i giorni di servizio sono meno, la relativa quota va compensata finanziariamente. Come nei modelli «Status quo plus» e «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare confluirebbero nel fondo IPG.

6.3.3 *Ripercussioni finanziarie*

Non è possibile quantificare i costi del modello. Si possono calcolare soltanto singoli elementi. Il passaggio a un sistema d'istruzione ad ampia mescolanza di genere può richiedere notevoli adeguamenti edili. A

³⁰¹ Già un quarto di rendita dell'assicurazione per l'invalidità (AI) basta per l'esenzione dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare. L'espressione «notevolmente menomate» deriva dall'art. 4 cpv. 1 LTEO (RS 661).

lungo termine, l'obbligo di prestare servizio delle donne comporta però considerevoli maggiori entrate per quanto riguarda la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Ciò sgrava durevolmente il fondo IPG.

6.3.3.1 *Parzialmente quantificabili: costi dipendenti dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

Reclutamento: tutte le circa 80 000 persone assoggettate dovrebbero essere censite a livello amministrativo e sottoposte a esami medici. Il numero delle decisioni in merito all'idoneità raddoppierebbe, il numero delle decisioni di attribuzione rimarrebbe all'incirca lo stesso, tuttavia dall'insieme delle persone assoggettate dovrebbero essere scelte quelle idonee necessarie. Per il reclutamento occorrerebbe quindi prevedere nettamente più posti; come in Norvegia potrebbe tuttavia anche essere introdotto un sistema nel quale non tutti debbano assolvere personalmente il reclutamento.

Nel *servizio civile*, a causa del minore numero di domande di ammissione, potrebbero venire risparmiati posti. Anche la somma totale dei tributi degli istituti d'impiego dovrebbe diminuire; essi dovrebbero confluire nel fondo IPG.

Per contro, sono necessari adeguamenti degli *alloggi* se nell'esercito e nella protezione civile vengono istruite molte più donne. Le conseguenze finanziarie dipendono dalle singole infrastrutture e non sono quantificabili.

Per la *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* l'obbligo di prestare servizio delle donne comporterebbe in definitiva un raddoppio delle entrate.³⁰² Si potrebbero prevedere circa 350 milioni di franchi (2015: 173 mio. fr.), se l'aliquota di calcolo venisse aumentata al 5 per cento addirittura 575 milioni di franchi l'anno. Le entrate non sarebbero tuttavia più a beneficio della cassa generale della Confederazione, bensì del fondo IPG. Le percentuali del salario potrebbero essere ridotte.

6.3.3.2 *Non quantificabili: costi dipendenti soltanto parzialmente dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

Anche in questo modello il numero dei giorni di servizio prestati ogni anno dipende non soltanto da quante persone prestano servizio, bensì anche dal modello d'istruzione (per l'esercito: durata delle SR, numero e durata dei CR, modelli d'istruzione dei quadri ecc.). Ciò determina *le spese legate all'istruzione* così come le spese per le *indennità di perdita di guadagno*. Queste potrebbero aggirarsi sui 990 milioni di franchi.³⁰³

Per la formazione quali *collaboratori sanitari CRS* delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile e delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione (cfr. cap. 5.1.4), per la Confederazione sarebbero da prevedere costi pari a 2300 franchi per persona da formare³⁰⁴, se questa assolve la stessa formazione specialistica dei soldati d'ospedale dell'esercito.

³⁰² La tassa d'esenzione dall'obbligo militare è una compensazione degli oneri tra persone che prestano servizio e persone che non prestano servizio e non un'imposta. Considerazioni di ordine fiscale non possono quindi essere determinanti. Per ragioni di trasparenza, il gruppo di studio segnala nondimeno in che modo le entrate provenienti dalla tassa d'esenzione dall'obbligo militare potrebbero svilupparsi nei modelli.

³⁰³ Cfr. cap. 6.1.3., anche per le ipotesi relative a questi calcoli. Riguardo all'indennità di perdita di guadagno, cfr. cap. 2.1.8. Per questo modello si è partiti dal presupposto che dovrebbe essere in calo il numero delle persone che prestano servizio civile. Sono poi state considerate le differenze retributive tra donna e uomo.

³⁰⁴ I corsi di formazione per collaboratori sanitari CRS vengono sovvenzionati dal Fondo AVS; ciò non è possibile per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

6.3.3.3 Senza conseguenze finanziarie rilevanti

I *costi d'equipaggiamento* non aumenterebbero in ragione del modello e anche per *l'amministrazione del personale* e il *proscioglimento* dall'obbligo di prestare servizio non sarebbero necessari posti supplementari poiché il modello non mira ad aumentare gli effettivi. Anche le *indennità di perdita di guadagno* e i costi dell'*assicurazione militare* dovrebbero rimanere all'incirca gli stessi (cfr. cap. 2.1.8).

6.3.4 Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi

L'obbligo di prestare servizio delle donne, il cambiamento di sistema che prevede che non tutte le persone assoggettate devono prestare servizio e il nuovo disciplinamento della tassa d'esenzione dall'obbligo militare imporrebbero una revisione degli articoli 59 e 61 della Costituzione federale.³⁰⁵ Occorrerebbe inoltre adeguare le leggi federali (in particolare LM, LPPC e LTEO) e le basi legali di rango inferiore.

³⁰⁵ RS 101. L'attuale tenore degli art. 59 e 61 Cost. si trova a pag. 23.

6.4 Modello 4: «Obbligo generale di prestare servizio»

6.4.1 Idea di base

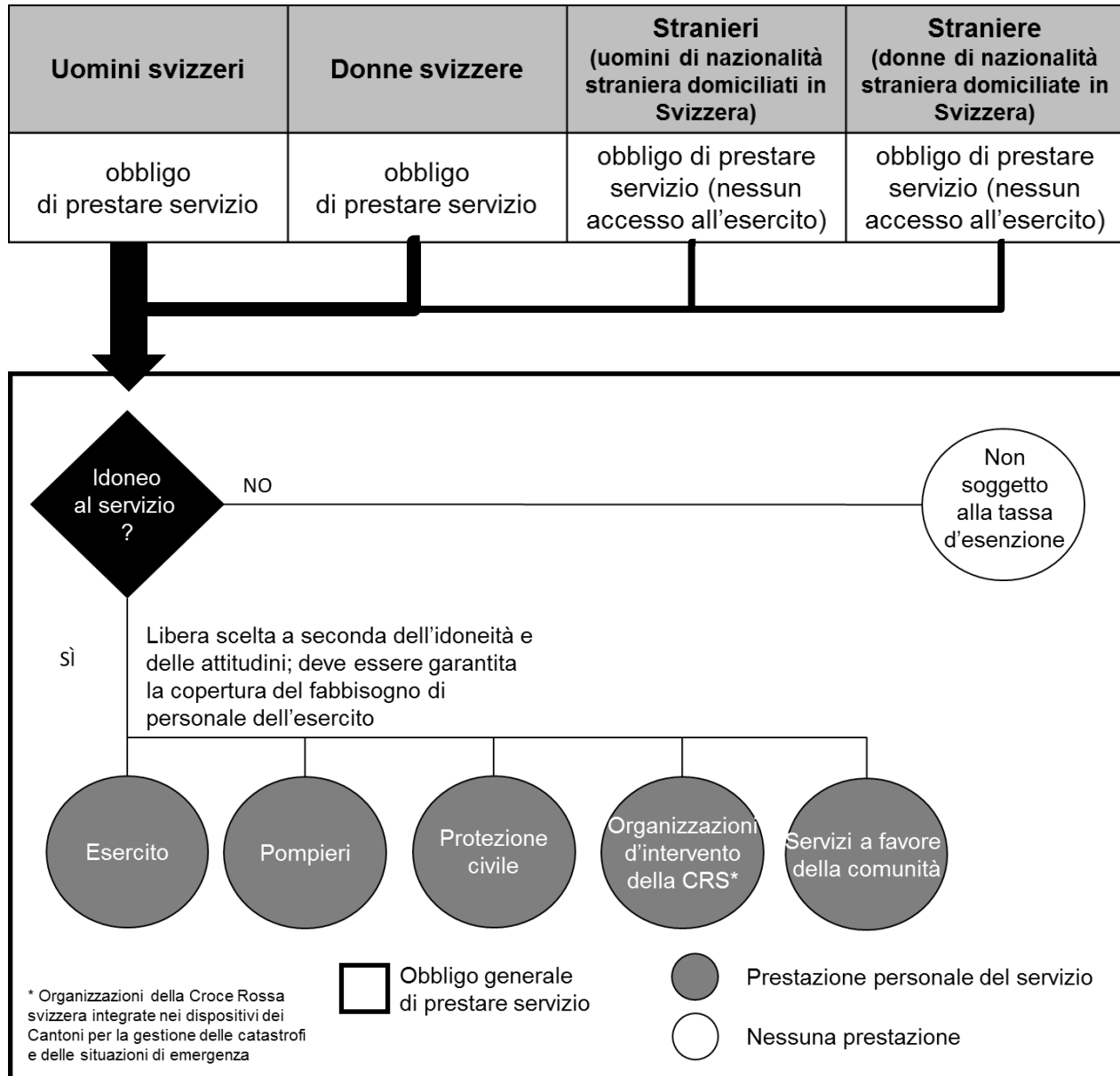


Figura 25: Modello «Obbligo generale di prestare servizio».

Nel modello «Obbligo generale di prestare servizio» occorre prevedere circa 90 000 nuove persone assoggettate l'anno e un numero complessivo di circa 1 000 000 di persone soggette all'obbligo di prestare servizio. La variante «servizio civico» porta a un numero complessivo di circa 3 750 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Nel dibattito politico, il modello dell'obbligo generale di prestare servizio è stato proposto da varie parti³⁰⁶ e nel rapporto viene rappresentato quale quarto modello. Non è dunque una nuova creazione del gruppo di studio, al quale tuttavia preme concretizzare l'idea.

Quali sono le novità?

- Vasta gamma di settori di compiti per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio,
- per quanto possibile, libera scelta,
- obbligo di prestare servizio per donna e uomo (anche stranieri domiciliati),
- per tutti i settori di compiti vige il principio: i giorni di servizio vanno prestati entro dodici anni.

L'obbligo generale di prestare servizio pone al centro il servizio alla collettività. Le necessità delle organizzazioni d'impiego (esercito, protezione civile) non sono al primo posto. Le persone assoggettate possono prestare servizio non soltanto in tutti i settori di compiti della politica di sicurezza (p. es. anche nei corpi pompieri), bensì anche in altri (settore della sanità, protezione dell'ambiente ecc.). I servizi sono equivalenti, ma non hanno la stessa durata (cfr. sotto cap. 6.4.2.2 e 6.4.5). Rispetto a quanto avviene attualmente, la vasta gamma di attività consentirebbe a un maggior numero di persone assoggettate di poter prestare servizio personalmente.

In linea di principio, in questo modello le persone assoggettate possono scegliere liberamente dove vogliono assolvere il proprio servizio. Ciò va tuttavia relativizzato sotto tre punti di vista: idoneità delle persone assoggettate, attitudine delle persone assoggettate e garanzia della copertura del fabbisogno di personale dell'esercito (v. sotto).

Gli uomini e le donne assoggettati devono vivere il proprio servizio come un'esperienza ricca di senso. Alcuni fautori dell'obbligo generale di prestare servizio partono dal presupposto che ciò incoraggi i giovani, dopo avere assolto l'obbligo di prestare servizio, a impegnarsi maggiormente nel volontariato. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio dovrebbe fornire anche contributi all'integrazione degli stranieri. Con queste idee il modello dell'obbligo generale di prestare servizio prevede, relativamente allo scopo (cfr. cap. 4.1), altre priorità rispetto agli altri modelli; si differenzia anche in maniera sostanziale dall'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio.

6.4.2 Impostazione

6.4.2.1 *Cerchia delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio*

In questo modello le persone soggette all'obbligo di prestare servizio assolvono per lo più compiti non militari; non sussiste quindi alcun motivo per dichiarare assoggettati soltanto gli uomini. Nel modello «Obbligo generale di prestare servizio» sono assoggettati uomini e donne svizzeri. In tal modo si tiene conto della parità di diritti (art. 8 Cost.; RS 101). Oltre a ciò, presterebbero servizio anche gli uomini e le donne stranieri domiciliati, come è stato proposto da più parti. Gli stranieri non verrebbero tuttavia ammessi al servizio nell'esercito. Se gli stranieri venissero inclusi nel sistema dell'obbligo di prestare servizio, questo potrebbe fornire un contributo alla loro integrazione – se ciò fosse necessario. Questo effetto positivo dell'obbligo generale di prestare servizio avrebbe certamente un maggiore impatto sugli stranieri neodomiciliati più che sulla seconda o terza generazione di immigrati. A tal proposito, il gruppo di studio ritiene che occorra anche verificare se agli stranieri debbano essere concessi più diritti, qualora vengano loro imposti più obblighi.

³⁰⁶ Cfr. allegato 3.

Poiché la giovane generazione deve muoversi tra professione, perfezionamento professionale o studio e famiglia (cfr. cap. 3.3), le occorre tempo sufficiente per potere adempiere all'obbligo di prestare servizio. Il gruppo di studio propone dodici anni. Un periodo di tempo più breve comprometterebbe il funzionamento dell'esercito di milizia con corsi di ripetizione annui. Di massima, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sarebbero prosciolte soltanto se sono fornite tutte le prestazioni. Ciò avrebbe quale conseguenza che al momento del proscioglimento le persone assoggettate avrebbero più di trent'anni. In tal modo si considera l'idea che nell'obbligo generale di prestare servizio il servizio personale è centrale; un proscioglimento anticipato con giorni di servizio residui sarebbe contrario a quest'idea.

6.4.2.2 Effettivi

Sono da prevedere circa 90 000 nuove persone assoggettate l'anno e, nel caso di un obbligo di prestare servizio della durata di dodici anni, è da prevedere un numero complessivo di circa 1 000 000 di persone soggette all'obbligo di prestare servizio,³⁰⁷ nella variante «servizio civico», considerando un obbligo di prestare servizio tra 20 e 65 anni, il numero complessivo sarebbe di 3 750 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio (cfr. cap. 6.4.3).

6.4.2.3 Idoneità, libera scelta e attribuzione

Idoneità quale prima limitazione della libera scelta: non ogni donna o ogni uomo è in grado fisicamente, psichicamente e intellettualmente di fornire le stesse prestazioni e di adempiere i compiti che forse piacerebbero alle persone interessate. L'idoneità delle persone assoggettate deve dunque essere chiarita sotto il profilo medico anche nel modello dell'obbligo generale di prestare servizio – anche per potere accertare successivamente se eventuali limitazioni fisiche sono sopravvenute a causa di infortunio o malattia durante il servizio oppure no. In base a ciò, al reclutamento la persona dichiarata idonea riceve un elenco delle funzioni per le quali è considerata adeguata. Per tutti i settori di compiti devono a tale scopo essere definite funzioni e formulati profili dei requisiti. Come nell'attuale sistema sarebbe verificato il potenziale di violenza di tutte le persone assoggettate; se è troppo elevato, la persona non può prestare servizio (cfr. cap. 2.1.1).

Un approccio orientato alle capacità con una vasta gamma di funzioni fa sì che quasi tutte le persone assoggettate possano fornire un contributo personale alla comunità, anche quelle che attualmente sono dichiarate non idonee al servizio. Compiti specialistici possono anche essere svolti da persone con notevoli limitazioni mediche, ma con qualifiche adeguate (p. es. paraplegici con formazione nel campo delle tecnologie dell'informazione). Nel modello dell'obbligo generale di prestare servizio non sono quindi idonee soltanto le persone per le quali – a causa dei loro problemi medici – non è reperibile nessuna funzione d'impiego che possano esercitare senza rischi per la salute.

La persona assoggettata sceglie dall'elenco delle funzioni che sono per lei possibili quella nella quale vorrebbe prestare il proprio servizio. Rimane aperta la questione di quanti opteranno per l'attività nella quale possono impiegare al meglio le proprie qualifiche. È altrettanto difficile predire se le persone assoggettate opteranno per l'attività che risulta loro più sensata o per la via che richiede lo sforzo minore. Mancano in merito sia valori empirici sia indagini. In definitiva, è una questione di concezione dell'essere umano. Deve quindi rimanere in sospeso se e quali misure sanzionatorie sono necessarie nei confronti delle persone assoggettate (p. es. in caso di rifiuto o di sfruttamento di possibili scappatoie).

³⁰⁷ Base di calcolo: persone assoggettate ogni anno: popolazione residente permanente media in Svizzera secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica, base: il 96 % sono idonei.
Numero complessivo: 12 classi d'età x 90 000, meno il 5 % di abbandoni = 1 026 000.

Attitudine quale seconda limitazione della libera scelta: non si può partire dal presupposto che ogni persona assoggettata è anche effettivamente idonea per la funzione che desidera o per l'organizzazione connessa (esercito, corpo pompieri locale, istituto d'impiego per il servizio a favore della comunità ecc.). Anche i cosiddetti «soft facts» sono importanti. Rimane in sospeso se ciò vada risolto con un diritto di veto della relativa organizzazione o con altri approcci. Il numero delle persone assoggettate che per questa ragione non potrebbero prestare servizio secondo i propri desideri non è quantificabile.

Garanzia della copertura del fabbisogno di personale dell'esercito quale terza limitazione della libera scelta: il gruppo di studio aveva l'incarico di presentare modelli che consentano all'esercito di coprire i propri fabbisogni di personale.³⁰⁸ Ciò esclude una scelta pienamente libera. Per risolvere questo problema sono ipotizzabili tre diversi approcci:

- a. *condizioni quadro:* se il servizio nell'esercito viene impostato in maniera più attrattiva rispetto alle altre attività, un numero sufficiente di persone assoggettate opta per questo servizio. Il servizio militare sarebbe perciò di un terzo più breve rispetto agli altri servizi. Sono ipotizzabili ulteriori incentivi: soldo interessante o deduzioni nell'imposta federale diretta, certificazione di attività svolte nell'esercito o anche occupazione prioritaria di posti presso enti pubblici da parte di candidati che prestano o hanno prestato servizio militare. Il gruppo di studio non è tuttavia in grado di valutare in via definitiva quali condizioni quadro tra quindici–venti anni farebbero sì che un numero sufficiente di persone assoggettate opti per il servizio nell'esercito.
- b. *Estrazione a sorte:* ogni anno dalla massa delle persone soggette all'obbligo di leva che dal punto di vista medico soddisfano i requisiti per il servizio militare viene estratto a sorte chi deve effettivamente prestare servizio nell'esercito. Così è possibile garantire gli effettivi dell'esercito indipendentemente dall'entità di una classe d'età. La libera scelta vige soltanto per la minoranza delle persone assoggettate che, pur essendo idonee al servizio, non sono però idonee per nessuna funzione nell'esercito.
- c. *Separazione tra quota obbligatoria e quota facoltativa:* tutte le persone assoggettate che sono idonee per almeno una funzione nell'esercito devono prestare una prima parte del proprio obbligo di prestare servizio nell'esercito e possono poi per una seconda parte decidere liberamente dove vogliono assolverlo. Le persone non idonee al servizio militare possono scegliere liberamente sin dall'inizio. Riguardo alla gestione degli effettivi è ipotizzabile che l'esercito esenti di comune intesa le persone idonee al servizio militare non necessarie; anche queste potrebbero poi scegliere liberamente sin dall'inizio dell'obbligo tra i settori di compiti rimanenti.

Gli approcci b e c procurano all'esercito più sicurezza pianificatoria dell'approccio a. Tuttavia, esigono nondimeno che le persone assoggettate possano presentare ricorso se non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza.

6.4.2.4 Settori di compiti e organizzazioni d'impiego

Nel modello «Obbligo generale di prestare servizio» il servizio può essere prestato in vari ambiti: negli attuali settori di compiti dell'esercito, della protezione civile e anche nei corpi pompieri, adempiendo compiti di salvataggio che vengono assunti dalle organizzazioni della Croce Rossa Svizzera³⁰⁹ e in altri servizi a favore della comunità.³¹⁰

³⁰⁸ Cfr. condizione quadro f, cap. 1.2.

³⁰⁹ Federazione svizzera dei samaritani FSS, Società svizzera delle truppe sanitarie SSTs, società svizzera di salvataggio SSS, Società svizzera per cani da catastrofe REDOG, associazioni cantonali della CRS, Trasfusione CRS Svizzera, Sede CRS.

³¹⁰ L'Ufficio federale di giustizia giudica il servizio a favore della comunità incompatibile con il divieto del lavoro forzato. Cfr. cap. 4.2.1 e cap. 6.4.5.

Affinché le persone assoggettate possano essere impiegate in un settore di compiti, tra la Confederazione e le relative organizzazioni devono essere convenute funzioni e profili dei requisiti. Ne consegue che non in tutti i luoghi di residenza vi sono le stesse possibilità d'impiego. Continua a essere di competenza dei Cantoni se disporre o meno un obbligo di prestare servizio nei pompieri (cfr. cap. 2.2). Inversamente, tutte le organizzazioni di milizia nelle quali le persone assoggettate prestano il proprio servizio continuano ovviamente a poter ammettere volontari.

Per le persone idonee al servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la propria coscienza sono aperti settori di compiti alternativi. In tal modo si attenua il problema che lo Stato non può appurare con certezza se le persone assoggettate vivono effettivamente un conflitto di coscienza oppure no.³¹¹

³¹¹ A seconda di come vengono garantiti gli effettivi dell'esercito, il problema può tuttavia porsi anche nell'obbligo generale di prestare servizio. Cfr. sopra cap. 6.3.2.2.

	Servizio nell'esercito	Servizio nella protezione della popolazione		Servizi a favore della comunità, di pubblica utilità
		<i>in compiti delle organizzazioni di milizia statali e degli stati maggiori di condotta civili</i>	<i>in compiti della Croce Rossa Svizzera</i>	
Settori di compiti	gamma ampliata di funzioni nell'esercito (difesa, appoggio alle autorità civili, movimento della pace)	• lotta antincendio • eventi naturali • soccorso stradale • supporto di natura tecnica in situazioni d'emergenza, anche nel caso di impianti ferroviari • difesa da idrocarburi, prodotti chimici e radiazioni • catastrofi • situazioni d'emergenza • appoggio a favore di grandi manifestazioni • amministrazione di un'organizzazione di milizia	• salvataggio • assistenza ambulatoriale • aiuto nel settore medico e sociale	• contributi alla cura e all'assistenza (ambulatoriale e stazionaria; anche per profughi) • esecuzione di pene e di misure • appoggio a favore di grandi manifestazioni • cooperazione allo sviluppo • prevenzione dei pericoli naturali • agricoltura e foreste • rilevamento di beni culturali • sostegno in ambito scolastico <i>(attuali settori d'intervento del servizio civile)</i>
Organizzazioni nelle quali viene assolto il servizio	⇒ esercito (incl. Servizio della Croce Rossa)	⇒ protezione civile <i>(secondo il fabbisogno anche in altri Cantoni)</i> ⇒ pompieri <i>(luogo di domicilio o luogo di lavoro)</i> ⇒ stati maggiori del servizio civile <i>Presupposto: la relativa organizzazione locale è integrata in un dispositivo d'intervento cantonale per catastrofi e situazioni d'emergenza</i>	⇒ Croce Rossa Svizzera e le sue organizzazioni ³¹² ⇒ Servizio della Croce Rossa dell'esercito	⇒ istituti d'impiego privati e statali riconosciuti <i>(questi vengono riconosciuti e ispezionati dall'attuale Organo d'esecuzione del servizio civile)</i>

Tabella 26: Settori di compiti per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio nel modello «Obbligo generale di prestare servizio».

Poiché le persone assoggettate fondamentalmente possono scegliere dove prestare il proprio servizio, la maggioranza non sarà attiva dove potrebbe svolgere lavori qualificati. Brevi fasi d'istruzione possono

³¹² Federazione svizzera dei samaritani FSS, Società svizzera delle truppe sanitarie SSTS, società svizzera di salvataggio SSS, Società svizzera per cani da catastrofe REDOG, associazioni cantonali della CRS, Trasfusione CRS Svizzera, Sede CRS.

mitigare questa situazione, ma non eliminarla. Così la maggioranza potrà essere impiegata soltanto dove non sono richieste qualifiche. Per l'esercito è già adesso la norma che le persone assoggettate vengano istruite. Ciò deve valere anche per impieghi in servizi a favore della comunità. Nel settore della sanità e in quello sociale è ipotizzabile a tal fine una collaborazione tra esercito e Croce Rossa Svizzera. Se un numero troppo esiguo di persone assoggettate dovesse interessarsi per un settore, con indennità più elevate potrebbe venire attirato un numero maggiore.

Per ragioni etiche, nel *settore della sanità* devono, in linea di principio, essere impiegate soltanto le persone assoggettate che si sono annunciate volontariamente a tale scopo (cfr. cap. 5.1.4). Gli impieghi devono possibilmente essere svolti in un unico periodo, affinché dalle persone che hanno bisogno di cura e assistenza si pretendano meno cambiamenti possibili delle persone di riferimento.

Non è inoltre escluso che, come avveniva finora, alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio vengano affidati anche compiti amministrativi nel sistema dell'obbligo di prestare servizio e che esse assolvano così il proprio obbligo (p. es. quali contabili in un corpo pompieri o nell'amministrazione del personale delle persone assoggettate in società di samaritani). Di conseguenza l'onere amministrativo dell'obbligo generale di prestare servizio potrebbe essere ridotto.

Servizio a favore della comunità (di pubblica utilità): in proposito sono ipotizzabili molte cose; dal punto di vista del gruppo di studio, poiché l'impiego viene finanziato dalla collettività attraverso il regime delle indennità per perdita di guadagno, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio andrebbero tuttavia impiegate soltanto là dove un fabbisogno nel campo dei lavori di pubblica utilità viene attualmente coperto da persone che prestano servizio civile o è stato identificato dallo stesso gruppo di studio (cfr. cap. 5.1), se vengono rispettate la neutralità nei confronti del mercato del lavoro e della libera concorrenza³¹³ e se le persone soggette all'obbligo di prestare servizio sono idonee. L'inosservanza di questi principi sarebbe altrettanto inopportuna di un computo generalizzato del lavoro volontario. L'elenco dei settori di compiti in servizi a favore della comunità ipotizzabili dal punto di vista del gruppo di studio si trova nella tabella 26. I seguenti ulteriori settori di compiti sono stati proposti da varie parti: sicurezza delle frontiere / appoggio al Corpo delle guardie di confine; organizzazioni sanitarie di salvataggio; turismo; svolta energetica. Anche se in questi settori per le persone assoggettate il servizio può essere un'esperienza ricca di senso, per le ragioni menzionate il gruppo di studio ritiene tuttavia che ciò non sia appropriato. Per tutti i servizi a favore della comunità si pone per finire la domanda se sono compatibili con il divieto dei lavori forzati (cfr. cap. 4.2.1). Nel capitolo 6.4.5 viene esposto perché in questa parte dell'obbligo generale di prestare servizio si deve prestare servizio più a lungo.

6.4.2.5 *Entità dell'obbligo di prestare servizio, permeabilità*

Come punto di partenza si è supposto che le persone assoggettate presterebbero nell'esercito il numero di giorni di servizio previsti nel quadro del suo ulteriore sviluppo, dunque 245 giorni di servizio (cfr. cap. 2.1.3). Anche nei servizi a favore della comunità, dopo un'istruzione di alcune settimane, risulta ancora un numero sufficiente di giorni di servizio per impieghi, specialmente se venisse seguito l'approccio descritto nel capitolo 6.4.2.2 e questi servizi fossero più lunghi. Ovviamente, per la gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza possono essere chiamate tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio, indipendentemente da quanti giorni di servizio hanno già prestato.³¹⁴

³¹³ Cfr. condizione quadro b, cap. 1.2.

³¹⁴ A tal proposito rimane in vigore l'attuale ripartizione delle competenze: la gestione delle catastrofi e delle situazioni d'emergenza spetta ai Cantoni, in caso di necessità la Confederazione fornisce appoggio sussidiario con mezzi dell'esercito.

Se 1 000 000 di persone soggette all'obbligo di prestare servizio prestano in media venti giorni di servizio l'anno (245 diviso 12), risultano già 20 milioni di giorni di servizio l'anno. A seconda dell'organizzazione, per l'istruzione è necessario un numero variabile di giorni. Per il calcolo dei costi va considerato che tutti i giorni di servizio supplementari dei quadri nell'esercito, nella protezione civile ed eventualmente anche nei pompieri devono essere indennizzati. Nel dibattito politico è stato parzialmente proposto di ridurre in modo massiccio l'obbligo di prestare servizio, ad esempio a sei-dodici settimane.³¹⁵ Ne risulterebbero meno giorni di servizio e dunque costi inferiori. Di conseguenza non sarebbero tuttavia più possibili un esercito di milizia e un'organizzazione di protezione civile di milizia come avveniva finora (istruzione di base più lunga, più corsi di ripetizione brevi in formazioni d'impiego). Per dirigere persone soggette all'obbligo di prestare servizio durante periodi così brevi sarebbero necessari quadri professionisti; le carriere di milizia non lo consentono. Poiché il principio di milizia è una delle condizioni quadro formulate dal Consiglio federale (cfr. cap. 1.2), il gruppo di studio non ha seguito ulteriormente l'approccio.

Rimane aperta la possibilità di passare da un settore di compiti all'altro. Maggiori sono le necessità dell'istruzione per un settore di compiti, più le persone assoggettate devono impegnarsi ad assolvere in tale settore il loro intero periodo di servizio. Va considerato che non è altrettanto semplice assolvere il necessario numero di giorni di servizio in tutti i settori di compiti. Qui è opportuno che le persone assoggettate si impegnino in più settori di compiti (successivamente o parallelamente).

Il rifiuto del servizio sarebbe punito anche nel modello «Obbligo generale di prestare servizio».

6.4.2.6 *Persone che non prestano servizio, persone non idonee al servizio*

Nel modello dell'obbligo generale di prestare servizio verrebbe a cadere l'attuale categoria delle persone non idonee al servizio che devono pagare una tassa d'esenzione. Soltanto chi è «notevolmente menomato» sarebbe esentato dall'obbligo di prestare servizio, tuttavia, già nell'attuale sistema tale categoria di persone non paga nessuna tassa d'esenzione.

6.4.3 Variante: il servizio civico³¹⁶

La variante del servizio civico si differenzia in tre punti dal modello di base dell'obbligo generale di prestare servizio:

1. l'obbligo di prestare servizio può essere adempiuto su un lungo periodo, tra i 20 e i 65 anni.
2. La gamma dei settori di compiti è ancora più ampia: comprende anche i mandati politici a livello comunale.
3. Un sistema di bonus/malus sostituisce un numero fisso di giorni di servizio da prestare.

La durata più lunga dell'obbligo di prestare servizio tiene conto del fatto che già oggi i 60enni e i 65enni sono più sani di una volta. Spesso le persone anziane possiedono anche grande competenza sociale e possono così fornire contributi preziosi per la comunità; non è un caso che sovente svolgano lavoro volontario. L'esercito continua tuttavia a dipendere dal fatto che i giovani prestino servizio. Anche il modello del servizio civico porta soltanto parzialmente a uno sgravio della giovane generazione che vuole sistemarsi a livello professionale e fondare una famiglia (cfr. cap. 3.3).

³¹⁵ Così nella mozione e nel postulato «Obbligo generale di prestare servizio invece di obbligo di prestare servizio militare» (von Graffenried), v. sopra cap. 1.4.

³¹⁶ Cfr. l'approccio Life-Cycle della Fondazione Liber'all e le proposte di Avenir Suisse nel cap. 1.4.

Riguardo ai settori di compiti, il gruppo di studio propone di includere tutte le attività di milizia a livello comunale. Si intende in tal modo fare fronte alla difficoltà di reperire un numero sufficiente di persone disposte ad assumere determinate cariche a livello comunale (cfr. cap. 3.3.3). Per le attività a livello federale e cantonale continua a esservi un numero sufficiente di candidati. Attraverso il sistema dell'obbligo di prestare servizio non verrebbero finanziati tutti i titolari di cariche pubbliche, bensì soltanto i membri di un Consiglio comunale, di una commissione scolastica o di un altro organo comunale, nonché i pompieri che vogliono assolvere così il proprio servizio obbligatorio. Il gruppo di studio non può immaginare un finanziamento integrale di tutte le cariche pubbliche comunali attraverso il sistema dell'obbligo di prestare servizio. Nondimeno, questo modello porterebbe a un profondo cambiamento di sistema, in quanto la Confederazione assumerebbe spese che attualmente incombono ai Comuni. La Confederazione dovrebbe stabilire, ad esempio per i membri dei legislativi comunali, l'entità massima dell'onere computabile sotto forma di giorni di servizio. Si può inoltre immaginare che le attività di assistenza svolte nella propria famiglia vengano computate fino a una durata pari a cento giorni di servizio (cfr. cap. 3.4.2).

Anche il servizio civico durerebbe 245 giorni. Questi non dovrebbero tuttavia essere necessariamente prestati con esattezza assoluta. Sarebbero previsti sei giorni di servizio l'anno; chi è in ritardo con i giorni di servizio, pagherebbe una tassa d'esenzione. Sarebbe restituita dopo che i giorni di servizio sono stati recuperati. Soltanto a 65 anni ha luogo il conteggio finale: un massimo di 100 giorni di servizio prestati in più sarebbero ricompensati con una rendita AVS più elevata o con assegni, i giorni di servizio mancanti vengono gravati finanziariamente ancora una volta (supplementi nell'imposta federale diretta). Nondimeno, in questa variante sarebbe possibile sottrarsi al servizio personale e compensare finanziariamente l'obbligo di prestare servizio. Rimane aperta la questione di come occorra procedere se qualcuno non ha prestato nessun giorno di servizio e finanziariamente non è in grado di pagare le imposte supplementari o a causa degli oneri finanziari necessita dell'assistenza sociale.

Il servizio civico porta a un numero complessivo di circa 3 750 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio e in media ad almeno 22 000 000 giorni di servizio l'anno.

6.4.4 Ripercussioni finanziarie

Non è possibile quantificare i costi del modello. Si possono calcolare soltanto singoli elementi. Rispetto a oggi, il modello «Obbligo generale di prestare servizio» porta a un numero molto maggiore di persone che prestano servizio, da un lato, perché più persone assoggettate potrebbero prestare il nuovo servizio a favore della comunità, dall'altro perché l'obbligo di prestare servizio sarebbe esteso alle donne svizzere e agli uomini e alle donne stranieri domiciliati. Ogni anno si aggiungerebbero quindi tre volte più persone assoggettate rispetto a oggi e l'effettivo totale raggiungerebbe per finire circa un milione. Le conseguenze finanziarie sarebbero notevoli. Unicamente sulla base del modello non è possibile rilevare quali settori sarebbero colpiti e in quale misura, nonché come questi costi si ripartirebbero tra Confederazione e Cantoni; ciò risulta soltanto dal piano d'attuazione.

6.4.4.1 *Parzialmente quantificabili: costi dipendenti dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

Anche se gli accertamenti medici potrebbero essere fatti in base a livelli poiché i requisiti per il servizio nell'esercito, nella protezione civile e per il servizio a favore della comunità sono differenti, il modello porta nondimeno a una triplicazione del numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio che vanno sottoposte a un *reclutamento*. A tale scopo occorrerebbero nettamente più infrastrutture e posti. Quale ordine di grandezza può essere utile indicare che servirebbe la capacità di circa 15 centri di reclu-

tamento come quelli attuali (attualmente vengono gestiti sei centri di reclutamento con un effettivo che corrisponde a 135 posti a tempo pieno).

Per l'*amministrazione del personale* di un milione di persone soggette all'obbligo di prestare servizio sarebbero necessari circa 150 posti supplementari,³¹⁷ altri ne servirebbero per la consegna e il ritiro dell'equipaggiamento personale, anche se ciò varierebbe a seconda dell'organizzazione. Anche per il riconoscimento e l'ispezione di istituti d'impiego per il servizio a favore della comunità occorrerebbe prevedere un fabbisogno di posti supplementari, per lo meno in una fase introduttiva.

Per l'*onere amministrativo* occorrerebbe inoltre considerare che la libera scelta del posto d'impiego fa anche sì che le persone assoggettate si interessino a impieghi per i quali non sono idonee. Se devono essere esaminate e chiamate più volte, ciò aumenta l'onere amministrativo.

La *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* decade; ne risultano minori entrate pari a circa 150 milioni di franchi l'anno.³¹⁸

Nel *servizio civico* (quale variante del modello «Obbligo generale di prestare servizio») sarebbero da prevedere maggiori spese per rendite e assegni per i giorni di servizio prestati in più.

6.4.4.2 *Non quantificabili: costi dipendenti soltanto parzialmente dal sistema dell'obbligo di prestare servizio*

È ancora più difficile rilevare le *spese legate all'istruzione* per il modello «Obbligo generale di prestare servizio» che per i rimanenti modelli poiché deve rimanere aperta la questione del fabbisogno in materia d'istruzione per il servizio a favore della comunità. Queste spese potrebbero essere parzialmente compensate da tributi degli istituti d'impiego.

Per le *indennità di perdita di guadagno* occorrerebbe prevedere un importo di circa 3,8 miliardi di franchi (rispetto ai circa 768 mio. fr. del 2014). Per il calcolo si è supposto che le persone che prestano servizio debbano assolvere 245 giorni di servizio, in una ripartizione analoga a quella dell'attuale sistema.

6.4.5 *Necessità di adeguamenti: Costituzione, leggi*

Per l'introduzione di un obbligo generale di prestare servizio sarebbe necessaria una revisione degli articoli 59 e 61 della Costituzione federale.³¹⁹ Occorrerebbe inoltre adeguare delle leggi federali (LM, LSC, LPPC, LTEO, LIPG) e le basi legali di rango inferiore, nonché, per quanto possibile, riunirle.

A livello politico e giuridico si discute se un obbligo generale di prestare servizio sia compatibile con il divieto dei lavori forzati (cfr. cap. 4.2.1). Anche il presente modello non è ancora abbastanza concretizzato per potere chiarire tale questione. Al momento attuale non si può quindi escludere che il modello possa essere impostato in maniera compatibile con la CEDU³²⁰. In ogni caso tale questione andrebbe esaminata accuratamente nell'attuazione dell'obbligo generale di prestare servizio. Alcune delle attività che secondo

³¹⁷ Indicatore: per l'attuale sistema d'istruzione dell'esercito ogni 5000 militari è necessario un posto nell'amministrazione.

³¹⁸ La *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* è una compensazione degli oneri tra persone che prestano servizio e persone che non prestano servizio e non un'imposta. Considerazioni di ordine fiscale non possono quindi essere determinanti. Per ragioni di trasparenza, il gruppo di studio segnala nondimeno in che modo le entrate provenienti dalla *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* potrebbero svilupparsi nei modelli.

³¹⁹ RS 101. L'attuale tenore degli art. 59 e 61 Cost. si trova a pag. 23.

³²⁰ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, conclusa il 4 novembre 1950, entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974 (RS 0.101).

l'opinione di diverse cerchie andrebbero svolte dalle persone assoggettate, sarebbero giuridicamente da considerare lavoro forzato se i cittadini vi venissero *costretti*. In ogni caso sono ammessi il servizio nell'esercito, nella protezione civile, nei pompieri e in altre organizzazioni che servono alla prevenzione e gestione di catastrofi e situazioni d'emergenza. Sono controverse le rimanenti attività, riassunte sopra nella tabella 26 quali «Servizi a favore della comunità». I fautori di un obbligo generale di prestare servizio fanno notare che anche il servizio civile quale servizio sostitutivo del servizio militare non viola il divieto dei lavori forzati. Essi ne deducono che i servizi a favore della comunità potrebbero essere impostati come servizio civile: le persone assoggettate *devono* prestare servizio nell'esercito o in un'organizzazione per l'aiuto in caso di catastrofe, per motivi di coscienza *possono* anche prestare servizio a favore della comunità. Questo meccanismo richiede tuttavia che il servizio a favore della comunità duri più a lungo del servizio militare.³²¹ L'Ufficio federale di giustizia e il Servizio giuridico del DDPS giudicano il servizio a favore della comunità incompatibile con il divieto dei lavori forzati.

³²¹ Sulla questione della durata di un servizio sostitutivo, cfr. sopra cap. 5.3.1. Un servizio a favore della comunità più lungo può anche essere necessario per garantire la copertura degli effettivi dell'esercito; cfr. cap. 6.3.2.2.

7 Raccomandazioni

Il presente capitolo espone le raccomandazioni del gruppo di studio sulla base dell'esame globale del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Con quali singoli provvedimenti va migliorato il sistema dell'obbligo di prestare servizio (cap. 7.2)? In favore di quale modello si esprime il gruppo di studio (cap. 7.3)? In proposito occorre dapprima adottare decisioni in merito ai conflitti a livello di obiettivi (cap. 7.1). I modelli non vengono riassunti nuovamente nel presente capitolo. Per una rapida visione generale delle differenze è utile l'introduzione del capitolo 6.

7.1 Conflitti a livello di obiettivi

Il gruppo di studio ha chiarito che due sostanziali conflitti a livello di obiettivi ostacolano l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio.

7.1.1 Obbligo di prestare servizio per le donne

L'articolo della Costituzione federale sull'uguaglianza (art. 8 Cost.; RS 101) sarebbe pienamente attuato nel sistema dell'obbligo di prestare servizio se uomini e donne fossero soggetti all'obbligo di prestare servizio. Tuttavia, conformemente agli articoli 59 e 61 Cost. in combinato disposto con l'articolo 11 LPPC (RS 520.1), l'obbligo di prestare servizio militare e l'obbligo di prestare servizio di protezione si applica soltanto agli uomini svizzeri (cfr. cap. 4.2.2).

Il gruppo di studio ritiene che un obbligo di prestare servizio per le donne non vada introdotto per motivi di principio costituzionali, bensì per motivi di fabbisogno.

Anche in altri settori non è ancora stata raggiunta l'uguaglianza tra donna e uomo (cfr. cap. 3.3.2). In questo contesto, sarebbe sbagliato imporre dapprima alle donne ulteriori obblighi. Vi è invece necessità di agire se le organizzazioni d'impiego non possono più reclutare tutti gli specialisti necessari, ma essi sono presenti in Svizzera al di fuori della cerchia degli uomini svizzeri assoggettati (cfr. cap. 3.3). Si è anche evidenziato che a lungo termine non è possibile valutare in particolare gli sviluppi nel settore della sanità (cfr. cap. 3.4); ne può risultare un fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Se questi sviluppi si confermano, per le donne va introdotto un obbligo di prestare servizio specifico alla professione o totale. Il gruppo di studio è convinto che le donne possano prestare servizio militare e servizio di protezione civile tanto quanto gli uomini.

Per un obbligo di prestare servizio esteso in questo modo sarebbe necessaria una revisione della Costituzione. In tale contesto il lavoro volontario non può essere influenzato negativamente. Per le coppie con figli che necessitano di essere accuditi o congiunti bisognosi di cure occorre prevedere che soltanto un partner debba prestare servizio, come avviene di norma nei pompieri.

7.1.2 Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare e fabbisogno

È incontestabile che le disposizioni costituzionali sul sistema dell'obbligo di prestare servizio ³²² vanno eseguite equamente. Nell'attuazione emerge il seguente conflitto a livello di obiettivi: *da un lato*, l'obbligo di prestare servizio militare e l'obbligo di prestare servizio di protezione si applicano a tutti gli uomini svizzeri, per cui esercito e protezione civile ne devono inglobare il maggior numero possibile (cfr. cap. 4.3). Considerazioni di politica istituzionale vi sono favorevoli: è bene che il maggior numero possibile di persone presti personalmente più servizio possibile per la sicurezza della popolazione e per la tutela di funzioni esistenziali del Paese (cfr. cap. 4.1). Ciò fornisce anche un contributo alla coesione nazionale. *Dall'altro*, il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve coprire il fabbisogno che emerge nell'ambito della politica di sicurezza nelle organizzazioni d'impiego esercito e protezione civile per la gestione di guerre, crisi, catastrofi e situazioni d'emergenza: è bene che il sistema dell'obbligo di prestare servizio obblighi soltanto le persone necessarie. Considerazioni in materia di diritti fondamentali vi sono favorevoli: la libertà delle cittadine e dei cittadini va ridotta soltanto per quanto necessario.

Attualmente partecipano al reclutamento tutti gli uomini svizzeri. Chi è idoneo dal punto di vista medico deve prestare servizio. Le varie organizzazioni trattano tuttavia in maniera differente il conflitto a livello di obiettivi: nell'*esercito* (obbligo di prestare servizio militare) la durata dell'obbligo di prestare servizio dipende dal fabbisogno. Si tenta così di armonizzare quanto richiesto sotto il profilo funzionale con quanto è in grado di raccogliere consensi politici maggioritari. Devono essere prestati tutti i giorni di servizio stabiliti. Anche se circostanze particolari come le riforme dell'esercito fanno sì che a molte persone assoggettate vengano condonati giorni di servizio residui, ciò è dibattuto a livello politico. Nel *servizio civile* (obbligo di prestare servizio militare) la questione del fabbisogno non si pone affatto: per tutti coloro che sono stati ammessi vengono approntati posti d'impiego. Nella *protezione civile* (obbligo di prestare servizio di protezione) i Cantoni decidono in merito alla modalità d'esecuzione tenendo conto del fabbisogno; ciò ha anche motivi finanziari. La *tassa d'esenzione dall'obbligo militare* (di fatto parte dell'obbligo di prestare servizio militare) compensa quindi le differenze in una parte del sistema dell'obbligo di prestare servizio per la quale originariamente non è stata creata la tassa. I pompieri (obbligo cantonale di prestare servizio nei pompieri, non capillare) seguono un altro approccio: dove vige un obbligo di prestare servizio, esso serve di fatto al finanziamento dei pompieri. Presta effettivamente servizio soltanto la minoranza di uomini e di donne che sono necessari.

Il gruppo di studio ritiene che sia necessario un ritorno all'essenza dell'obbligo di prestare servizio: se le organizzazioni d'impiego esercito e protezione civile si basano sulle persone soggette all'obbligo di prestare servizio per adempiere i propri compiti, il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve allora essere impostato in modo tale che le organizzazioni d'impiego ricevano un apporto di personale sufficiente sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

Per il gruppo di studio il fabbisogno delle organizzazioni d'impiego è prioritario. Non si tratta principalmente di avere il maggior numero possibile di persone che prestano servizio: una mera «occupazione dei cittadini» non avrebbe senso.

Un'occupazione senza fabbisogno rischia inoltre di violare il divieto dei lavori forzati (cfr. cap. 4.2.1).

Una necessità di agire emerge dai seguenti sviluppi: se le organizzazioni d'impiego non possono più reclutare tutti gli specialisti necessari, ma essi sono presenti in Svizzera al di fuori della cerchia delle persone reclutabili, la cerchia va allora estesa alle donne e agli stranieri. Tanto maggiore è il numero di stranieri che vivono permanentemente in Svizzera, tanto più si pone la questione se è giusto che soltanto gli uomini svizzeri debbano prestare servizio. Se questi sviluppi si confermano, occorre sottoporre a revisione il sistema dell'obbligo di prestare servizio con un adeguamento delle relative disposizioni costituzionali.

³²² Art. 59 e 61 Cost. (RS 101). L'attuale tenore di queste disposizioni si trova a pag. 23.

7.2 Singole raccomandazioni risultanti dai mandati d'esame

Allo scopo di fornire una panoramica sintetica, nel presente capitolo vengono ripetuti testualmente tutti i mandati d'esame e tutti i provvedimenti proposti in merito nel capitolo 5, dove si trovano riflessioni al riguardo e rimandi a ulteriori parti del rapporto.

Una «X» nelle righe con sfondo grigio significa che il testo successivo è rilevante per un elemento del sistema dell'obbligo di prestare servizio (esercito, servizio civile, protezione civile, tassa d'esenzione dall'obbligo militare, indennità di perdita di guadagno) o i pompieri; una «(X)» significa che le considerazioni o raccomandazioni hanno ripercussioni indirette su un elemento.

7.2.1 Riguardo al fabbisogno di persone assoggettate supplementari (mandato d'esame A1, mandato d'esame A2; v. sopra cap. 5.1)

Mandato d'esame A1: esaminare se e in quali settori d'attività esiste un fabbisogno supplementare per quanto concerne l'impiego in situazioni straordinarie di persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Mandato d'esame A2: esaminare se e in quali settori di compiti esiste un fabbisogno supplementare per quanto concerne l'impiego in situazioni normali e particolari di persone soggette all'obbligo di prestare servizio senza che ciò rischi di compromettere la capacità di prestazione degli strumenti della politica di sicurezza nelle situazioni straordinarie.

7.2.1.1 Compiti d'impiego di esercito, protezione civile e pompieri (v. sopra cap. 5.1.2)

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno	Pompieri
X	X	X	(X)	(X)	X

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che, per la gestione di situazioni straordinarie, non vi è motivo di aumentare in modo duraturo il numero delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Accoglie inoltre con favore il fatto che, nell'ambito del servizio civile, si preveda di registrare le qualifiche e le esperienze delle persone che lo prestano affinché queste ultime possano essere impiegate in modo mirato per fornire appoggio in seguito a catastrofi e in situazioni di emergenza.

7.2.1.2 Settore dei profughi (v. sopra cap. 5.1.3)

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	X	X	(X)	(X)		-

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che, per quanto concerne il settore dei profughi, non si riscontrano né un fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio né la necessità di adeguare il sistema dell'obbligo di prestare servizio.

7.2.1.3 Settore della sanità pubblica (v. sopra cap. 5.1.4)

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	X	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 1: il gruppo di studio raccomanda di esaminare in modo approfondito gli sviluppi nel settore delle cure e dell'assistenza.

L'incaricato del Consiglio federale per il servizio sanitario coordinato assumerà questo compito in collaborazione con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), le autorità sanitarie, i fornitori di prestazioni e le organizzazioni del sistema dell'obbligo di prestare servizio e presenterà al Consiglio federale un rapporto in merito tra cinque anni. Nel rapporto si dovrà indicare in che modo la situazione è evoluta dal punto di vista quantitativo e qualitativo, come evolverà in futuro e se è necessario ricorrere maggiormente alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	X	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 2: quale misura preventiva, il gruppo di studio raccomanda di fare in modo che un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio assolvano una formazione di collaboratore sanitario CRS³²³.

Per definire il numero esatto il DDPS rileverà il fabbisogno di collaboratori sanitari CRS a livello nazionale nei dispositivi cantonali per la gestione di catastrofi.

Sulla base di questa rilevazione del fabbisogno, il DEFR e il DDPS impartiranno un'apposita formazione al numero richiesto di persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile nonché di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione e faranno in modo che prestino servizio come collaboratori sanitari CRS nella sanità pubblica.

All'occorrenza, i due dipartimenti disporranno che la CRS organizzi congiuntamente all'esercito corsi di formazione specifici per persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

³²³ Cfr. cap. 5.4.3.2, in cui si raccomanda un maggiore impiego nelle istituzioni sociali affinché le persone che prestano servizio di protezione possano maturare esperienze nel settore dell'assistenza e delle cure.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	X	-	(X)	(X)		-

Raccomandazione 3: il gruppo di studio raccomanda di esaminare la necessità di impiegare maggiormente le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile al fine di fornire supporto alle famiglie con persone bisognose di cure e assistenza.

Al fine di sostenere le famiglie interessate, le organizzazioni Spitex con mandato di prestazioni pubblico creeranno più posti d'impiego per persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Si possono ipotizzare anche che gli impieghi abbiano luogo in singole giornate.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
(X)	(X)	(X)	(X)	(X)		-

Raccomandazione 4: il gruppo di studio raccomanda di continuare a monitorare l'evoluzione della penuria di medici e, a seconda dell'andamento della situazione, di valutare la possibilità di introdurre un obbligo per i medici di recente formazione.

L'incaricato del Consiglio federale per il servizio sanitario coordinato assumerà questo compito in collaborazione con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), le autorità sanitarie dei Cantoni e i fornitori di prestazioni.

7.2.1.4 Prevenzione dei pericoli naturali (v. sopra cap. 5.1.5)

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	X	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 5: il gruppo di studio raccomanda di verificare l'opportunità di impiegare maggiormente le persone soggette all'obbligo di prestare servizio per la prevenzione dei pericoli naturali.

L'Ufficio federale della protezione della popolazione adeguerà le basi legali in modo tale che la prevenzione dei pericoli naturali sia possibile nell'ambito dei normali servizi della protezione civile.

Insieme all'Organo d'esecuzione del servizio civile, Cantoni e Comuni creeranno in questo settore più posti d'impiego per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. A tal fine non è necessario aumentare il numero delle persone assoggettate.

7.2.1.5 *Fabbisogno della Croce Rossa Svizzera nelle attività quotidiane (v. sopra cap. 5.1.6)*

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	X	-	(X)	(X)		-

Raccomandazione 6: il gruppo di studio raccomanda di impiegare maggiormente nel quadro delle attività di supporto e di assistenza offerte dalla Croce Rossa Svizzera (CRS) e dalle sue organizzazioni le persone che prestano servizio civile.

A tal fine è necessario che un maggior numero di organizzazioni della CRS chieda il riconoscimento quali istituti d'impiego del servizio civile. Tra queste organizzazioni figurano in particolare le organizzazioni cantonali della Croce Rossa, Trasfusione CRS Svizzera e le organizzazioni centrali della Federazione svizzera dei samaritani (FSS) e della Società svizzera di salvataggio (SSS)³²⁴.

7.2.1.6 *Ambito della polizia (v. sopra cap. 5.1.7)*

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	X	X	(X)	(X)		-

Il gruppo di studio ritiene che, in situazioni normali, non si possa contribuire in modo rilevante a migliorare le prestazioni nell'ambito della polizia impiegando persone soggette all'obbligo di prestare servizio; in particolare, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio non devono essere impiegate come agenti ausiliari di polizia. I meccanismi che regolano le modalità con cui l'esercito può fornire appoggio a titolo sussidiario alla polizia non vanno modificati.

³²⁴ L'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio non è importante solo nell'ambito delle attività quotidiane, ma anche in vista della gestione di catastrofi e situazioni di emergenza. Per questo nel cap. 5.4.3 (mandato d'esame C1) il gruppo di studio raccomanda di computare sul totale obbligatorio di giorni di servizio l'impegno in seno a organizzazioni della CRS da parte di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione.

7.2.2 Riguardo all'aumento del numero delle persone che prestano servizio (mandato d'esame B1, mandato d'esame C4; v. sopra cap. 5.2)

7.2.2.1 *Numero degli uomini che prestano effettivamente servizio (mandato d'esame B1; v. sopra cap. 5.2.1)*

Mandato d'esame B1: verificare se e in che modo è possibile aumentare la quota degli uomini che prestano effettivamente servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile, in particolare mediante l'adozione di misure adeguate per ridurre il numero di partenze dopo il reclutamento

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	-	-	(X)	(X)		-

Raccomandazione 7: il gruppo di studio raccomanda di introdurre incentivi per le persone che prestano servizio militare.

Il DDPS valuterà, con un approccio integrale, con quali incentivi è possibile aumentare l'attrattiva del servizio militare (per es. agevolazioni fiscali, certificazione di attività svolte nell'esercito, aumento del soldo ecc.)³²⁵.

Il gruppo di studio sostiene inoltre gli sforzi compiuti dall'esercito per ridurre ulteriormente l'ancora elevato numero di abbandoni nelle SR e si aspetta che le misure avviate vengano applicate rapidamente.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	-	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 8: per motivi legati alla parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, il gruppo di studio raccomanda quanto segue:

chi diventa non idoneo al servizio militare presterà servizio nella protezione civile, sempre che sia in grado di farlo (idoneo al servizio di protezione) e non abbia ancora assolto un'intera SR nell'esercito.

Il DDPS adeguerà di conseguenza le basi legali (art. 12 cpv. 2 LPPC; RS 520.1).

³²⁵ La Conferenza dei governi cantonali (CdC) esprime riserve in merito alle agevolazioni fiscali, mentre la Sezione tassa d'esenzione dall'obbligo militare dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (in seno al DFF) e la Federazione svizzera del servizio civile (CIVIVA) formulano riserve in merito alle agevolazioni fiscali e agli aumenti del soldo.

7.2.2.2 *Garantire gli effettivi dell'esercito (v. sopra cap. 5.2.2)*

Negli ultimi anni il numero delle reclute con istruzione completata è rimasto piuttosto stabile. Nel 2015 si è attestato per la prima volta a un livello inferiore del 2,4 per cento rispetto al valore di riferimento di 18 000 reclute con istruzione completata (cfr. tab. 17) necessarie nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'esercito per garantire l'apporto di personale alle formazioni dell'esercito, una differenza che è ulteriormente aumentata nel 2016 (-2,8 % rispetto al valore di riferimento). Poiché il valore di riferimento è stato pianificato partendo dal presupposto che i soldati rimangono incorporati per nove anni e non in base alla permanenza massima di 12 anni prevista dalla nuova legge militare, un inasprimento del sistema non sarebbe giustificato, tanto più che l'ulteriore sviluppo dell'esercito prevede nuovi strumenti per la gestione degli effettivi.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	X	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 9: il gruppo di studio raccomanda di valutare con un approccio integrale tutte le misure da adottare qualora, nei prossimi anni, il numero delle reclute con istruzione completata si attestasse ripetutamente al di sotto delle 18 000 unità.

La responsabilità in quest'ambito spetta al DDPS e al DEFR, che tengono conto di tutte le nuove incorporazioni e di tutte le partenze dall'esercito, compresi i passaggi al servizio civile.

7.2.2.3 *Modifica delle categorie d'idoneità (mandato d'esame C4; v. sopra cap. 5.2.3)*

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	-	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 10: il gruppo di studio raccomanda di mantenere il sistema attuale per quanto concerne le categorie di idoneità, sfruttando tuttavia ancora meglio il potenziale delle persone assoggettate.

Il DDPS differenzierà ulteriormente i profili dei requisiti per le funzioni nell'esercito e nella protezione civile.

7.2.3 Riguardo all'ottimizzazione del servizio civile (mandato d'esame C3, mandato d'esame B2; v. sopra cap. 5.3)

7.2.3.1 *Stessa durata del servizio nell'esercito e nel servizio civile (mandato d'esame C3; v. sopra cap. 5.3.1)*

Mandato d'esame C3: esaminare l'opportunità di equiparare la durata del servizio civile ordinario a quella del servizio militare.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	X	-	(X)	(X)		-

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che la durata del servizio civile ordinario non deve essere equiparata a quella del servizio militare e che occorre pertanto mantenere il fattore 1,5³²⁶.

7.2.3.2 *Servizio civile volontario (mandato d'esame B2; v. sopra cap. 5.3.2)*

Mandato d'esame B2: esaminare l'opportunità di introdurre un servizio civile su base volontaria per le donne svizzere, per gli uomini e le donne stranieri e per le persone dichiarate non idonee al servizio militare.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	X	-	(X)	(X)		-

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che l'ipotesi dell'introduzione di un servizio civile volontario come elemento del sistema dell'obbligo di prestare servizio non deve più essere considerata.

³²⁶ Secondo la Federazione svizzera del servizio civile (CIVIVA) il fattore 1,5 ha un carattere punitivo e dovrebbe quindi essere abbassato a 1,3.

7.2.4 Riguardo all'ottimizzazione della protezione della popolazione (mandato d'esame D1, mandato d'esame C2, mandato d'esame C1, mandato d'esame E1; v. sopra cap. 5.4)

7.2.4.1 *Incorporazione nella protezione civile di persone idonee al servizio militare (mandato d'esame C2, v. sopra cap. 5.4.1)*

Mandato d'esame C2: esaminare se e in che modo è possibile incrementare la permeabilità del sistema dell'obbligo di prestare servizio al fine di consentire, per esempio, di attribuire alla protezione civile anche persone idonee al servizio militare³²⁷;

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	X	X	(X)	(X)		-

Il gruppo di studio riconosce la necessità di attribuire alla protezione civile anche persone idonee al servizio militare (militari e persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile).

Per quanto riguarda i militari che potrebbero essere impiegati in un'organizzazione di protezione civile, non sono ancora state sfruttate tutte le possibilità offerte dalle condizioni quadro esistenti, pertanto non è necessario intervenire a livello legge o di ordinanza. Il gruppo di studio è quindi giunto alla conclusione che, se è vero che esistono problemi a livello di esecuzione, è altrettanto vero che essi possono essere risolti dall'esercito e dalle organizzazioni di protezione civile.

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile non possono essere incorporate in un'organizzazione di protezione civile. Il gruppo di studio è però giunto alla conclusione che non sarebbe opportuno cambiare questa situazione. Da un punto di vista generale risulta più utile sfruttare a livello nazionale il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile qualificate.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
X	X	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 11: il gruppo di studio raccomanda di migliorare la visione d'insieme per quanto concerne il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile.

A tal fine, il DDPS e il DEFR verificheranno l'eventuale necessità di sviluppare un sistema di gestione del personale comune che registri costantemente i profili di qualificazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio.

³²⁷ Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

7.2.4.2 *Integrazione del servizio civile nella protezione civile (mandato d'esame D1, v. sopra cap. 5.4.2)*

Mandato d'esame D1: esaminare se e in che modo il servizio civile sia integrabile in una gamma di forme in cui è possibile adempiere l'obbligo di prestare servizio di protezione – nell'ambito della protezione della popolazione – più ampia di quella attuale, limitata alla protezione civile³²⁸.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	X	X	(X)	(X)		-

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che, nel sistema attuale, un'integrazione del servizio civile nella protezione civile non è né necessaria né opportuna.

7.2.4.3 *Adempimento dell'obbligo di prestare servizio di protezione in altre organizzazioni (mandato d'esame C1, v. sopra cap. 5.4.3)*

Mandato d'esame C1: esaminare se e in che modo il servizio di protezione può essere prestato anche in organizzazioni diverse dalla protezione civile (per es. pompieri);³²⁹

Istituzioni sociali / sanità pubblica

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	-	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 12: il gruppo di studio raccomanda di fare in modo che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione possano prestare su base volontaria giorni di servizio in istituzioni sociali se assolvono una formazione di collaboratore sanitario CRS e svolgono un impiego della durata di sei mesi³³⁰.

Il DDPS creerà le basi legali necessarie a tal fine. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione potranno prestare ogni anno un numero di giorni di servizio superiore a quello prestato attualmente³³¹.

I Cantoni coordineranno tali impieghi.

³²⁸ Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

³²⁹ Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

³³⁰ L'Organo d'esecuzione del servizio civile del DEFR e l'UFAS in seno al DFI respingono questa raccomandazione.

³³¹ Cfr. cap. 5.1.4.1, in cui il gruppo di studio raccomanda introdurre una formazione di collaboratore sanitario CRS per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione.

Servizi sanitari di salvataggio

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	-	X	(X)	(X)		-

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione non possono fornire contributi rilevanti nell'ambito dei servizi sanitari di salvataggio.

Organizzazioni della Croce Rossa Svizzera (CRS)

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	-	X	(X)	(X)		-

Raccomandazione 13: il gruppo di studio raccomanda di prevedere la possibilità di computare l'impegno in seno a organizzazioni della CRS sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione se i relativi impieghi servono a rafforzare il dispositivo cantonale per la gestione di catastrofi.

Il DDPS creerà le basi legali necessarie a tal fine, sia a livello d'istruzione sia dal punto di vista degli impieghi. In questo modo, le persone che sono comunque soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione possono prestare il proprio servizio in modo più qualificato mettendo in pratica le conoscenze supplementari acquisite.

Pompieri

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	-	X	(X)	(X)		X

Il gruppo di studio è pertanto giunto alla conclusione che il servizio nei corpi pompieri non deve essere computato sul totale obbligatorio di giorni di servizio di protezione.

7.2.4.4 *Estensione delle indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno (mandato d'esame E1; v. sopra cap. 5.4.4)*³³²

*Mandato d'esame E1: esaminare se e in che modo l'indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno può essere estesa anche al personale di milizia e ai volontari del sistema integrato Protezione della popolazione e di altre organizzazioni*³³³.

Esercito	Servizio civile	Protezione civile	Tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Indennità di perdita di guadagno		Pompieri
-	-	-	-	X		X

Il gruppo di studio è giunto alla conclusione che non vi è alcuna necessità immediata di estendere l'indennità secondo la legge sulle indennità di perdita di guadagno a categorie che non rientrano nel sistema dell'obbligo di prestare servizio.

³³² Per lo sgravio del Fondo IPG, esso deve beneficiare dei tributi degli istituti d'impiego nel servizio civile e della tassa d'esenzione dall'obbligo militare; cfr. cap. 6.1., 6.2 e 6.3.

³³³ Il testo originario di questo mandato d'esame nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» è riportato nell'allegato 2.

7.3 Valutazione dei modelli³³⁴

Ogni modello viene valutato secondo tre criteri: se è adeguato *sotto il profilo della politica di sicurezza* (parole chiave: fabbisogno, capacità di prestazione, permeabilità e assegnazione delle risorse), se è adeguato *sotto il profilo della politica istituzionale* (in primo piano vi è la parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare; ulteriori parole chiave: rafforzamento del principio di milizia, parità di diritti tra uomo e donna, integrazione degli stranieri e coesione sociale) e se è adeguato *sotto il profilo economico* (parole chiave: efficienza, semplicità, finanziabilità).

7.3.1 Valutazione del modello 1: «Status quo plus» (cfr. sopra cap. 6.1)

Il modello «Status quo plus» ottimizza l'attuale sistema senza modificare l'attuale struttura delle organizzazioni nelle quali prestano servizio le persone assoggettate. Non sposta neanche alcun compito tra le organizzazioni.³³⁵ Il modello contiene miglioramenti equilibrati ed è quindi contemporaneamente adeguato sotto il profilo della politica di sicurezza, sostenuto sotto il profilo della politica istituzionale ed economicamente sostenibile. Tiene conto in modo pragmatico delle sfide individuabili, rimanendo entro i limiti definiti attualmente dalla Costituzione federale.

Sotto il profilo della politica di sicurezza il modello presenta alcuni vantaggi: si orienta al fabbisogno di persone soggette all'obbligo di prestare servizio e anche nella sanità pubblica vuole impiegare soltanto tante persone assoggettate quante sono effettivamente necessarie.³³⁶ In tal modo incrementa non soltanto l'efficienza della sanità pubblica, bensì anche quella del sistema dell'obbligo di prestare servizio: esso dispone di un maggior numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio adeguatamente istruite che in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza possono essere impiegate per l'assistenza e la cura. Il modello migliora inoltre la permeabilità tra le varie organizzazioni d'impiego nel caso vi sia necessità. Ciò potrebbe anche ridurre il numero delle domande di ammissione al servizio civile. Il modello rafforza le organizzazioni di salvataggio strutturate secondo il principio di milizia e contribuisce così a rafforzare tale principio.³³⁷ Tuttavia, altre organizzazioni di volontari possono di conseguenza venire a trovarsi in una situazione critica. Infine, il modello corregge disparità di trattamento.

Sotto il profilo della politica istituzionale il modello è vincolato alle concezioni vigenti. Vari provvedimenti fanno sì che più persone assoggettate prestino servizio personalmente, il che sostiene l'attuale concezione della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare senza creare eccedenze di effettivi. Il modello obbliga soltanto uomini svizzeri e non fornisce quindi alcun contributo a una migliore parità di diritti tra uomo e donna. Non contiene approcci che mirino esplicitamente alla coesione sociale o che debbano facilitare l'adempimento dell'obbligo di prestare servizio. In questi settori quindi non cambia nulla rispetto all'attuale sistema.

Riguardo agli aspetti *economici*: il modello è finanziabile ed economicamente sostenibile; non genera costi supplementari importanti. L'attribuzione ancora più differenziata consente di sfruttare meglio il potenziale delle persone assoggettate. Vengono compensate le eccedenze o le carenze di effettivi regiona-

³³⁴ L'Organo d'esecuzione del servizio civile nel DEFR reputa insufficienti le basi per una valutazione dei modelli.

³³⁵ Cfr. condizione quadro d, sopra nel cap. 1.2.

³³⁶ Attualmente non è ancora possibile stimare il fabbisogno; a tal fine occorrono chiarimenti più approfonditi. Cfr. cap. 3.4 e cap. 5.1.4.

³³⁷ Cfr. condizione quadro e, sopra cap. 1.2.

li nella protezione civile. L'aumento delle spese legate all'istruzione affinché le persone assoggettate possano essere impiegate in maniera più qualificata nella sanità pubblica si calcola sia nelle attività quotidiane, sia considerando eventi estremi.

7.3.2 Valutazione del modello 2: «Obbligo di prestare servizio di sicurezza» (cfr. sopra cap. 6.2)

Il modello è innovativo e semplice. Poggia su un obbligo di prestare servizio uniforme e porta quindi a una semplificazione. In tal modo può essere sfruttato meglio il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Sotto il profilo della politica istituzionale, il modello propone un nuovo sguardo sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare e sotto il profilo della politica di sicurezza aumenta la flessibilità. Ai fini dell'attuazione la Costituzione federale dev'essere sottoposta a revisione.

Sotto il profilo della politica di sicurezza il modello incrementa l'efficienza del sistema dell'obbligo di prestare servizio, soprattutto perché il nuovo sistema di attribuzione sfrutta meglio il potenziale delle persone assoggettate. Ciò ha effetti positivi in caso di catastrofi e di situazioni d'emergenza. Nel contempo rimane garantito che l'esercito può coprire i propri fabbisogni di personale in modo prioritario.³³⁸ Il modello migliora inoltre la permeabilità tra le varie organizzazioni d'impiego nel caso vi sia necessità. Il modello rafforza le organizzazioni di salvataggio strutturate secondo il principio di milizia e contribuisce quindi a rafforzare tale principio.³³⁹ Tuttavia, altre organizzazioni di volontari possono venire a trovarsi in una situazione critica.

Va valutata in modo critico la questione del fabbisogno: il modello fa sì che aumenti nettamente il numero delle persone assoggettate nella protezione dalle catastrofi rispetto all'attuale sistema con servizio civile e protezione civile. Alle condizioni quadro date, il gruppo di studio non ha tuttavia trovato nuovi settori di compiti nei quali occorran le persone soggette all'obbligo di prestare servizio supplementari. Vi sono tre approcci per risolvere questa discrepanza:

1. È possibile derogare al principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza.³⁴⁰ Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio possono quindi essere impiegate in altri settori di compiti che attualmente sono riservati al mercato privato.
2. È possibile potenziare gli impieghi a favore della comunità. Rispetto a quanto avviene attualmente, eventi culturali e sportivi di importanza nazionale verrebbero sostenuti maggiormente da persone soggette all'obbligo di prestare servizio (cioè cofinanziati da fondi IPG).
3. È possibile scostarsi dal principio secondo cui ogni persona assoggettata deve assolvere l'intero numero dei giorni di servizio. I giorni di servizio non prestati potrebbero essere compensati finanziariamente.

In definitiva, nei primi due approcci si derogherebbe al principio della neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza semplicemente per occupare le persone soggette all'obbligo di prestare servizio; al gruppo di studio ciò non appare né giustificato né difendibile sotto il profilo della politica economica. Perciò per il gruppo di studio in primo piano c'è il terzo approccio. Ciò significa scostarsi dalla concezione predominante di parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare. Attualmente adempiere personalmente tutti i giorni di servizio è prioritario rispetto al pagamento di una tassa d'esenzione. Con la nuova soluzione si intende creare un mezzo per impedire in maniera flessibile le sovraccapacità. Le persone che prestano servizio devono compensare finanziariamente i propri obblighi residui, invece di gravare il sistema con giorni di servizio non necessari. In tal modo è possibile anche

³³⁸ Cfr. condizione quadro f, sopra cap. 1.2.

³³⁹ Cfr. condizione quadro e, sopra cap. 1.2.

³⁴⁰ Cfr. condizione quadro b, sopra cap. 1.2.

garantire che tutte le persone che prestano servizio nell'esercito e nella protezione dalle catastrofi vengano trattate allo stesso modo. Questo approccio dà inoltre al modello la flessibilità per potere reagire rapidamente a futuri cambiamenti (p. es. nella sanità pubblica o nel settore dell'asilo).

Nell'attuazione occorre prestare attenzione a che non vengano sfavoriti coloro che rifiutano il servizio militare e che quindi vengono incorporati nella protezione dalle catastrofi.

Dal punto di vista della politica istituzionale, il modello è da valutare in maniera identica alla valutazione del modello «Status quo plus»: diversi provvedimenti fanno sì che un numero maggiore di persone assoggettate presti servizio personalmente, il che sostiene l'attuale concezione di parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare, senza creare eccedenze di effettivi. Propone tuttavia una nuova chiave di lettura della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare: non tutti i giorni di servizio devono essere prestati personalmente, possono anche essere compensati finanziariamente.

Il modello assoggetta soltanto uomini svizzeri e non fornisce quindi alcun contributo a una migliore parità di diritti tra uomo e donna o a una migliore integrazione degli stranieri. Non contiene approcci che mirino esplicitamente alla coesione sociale o tali da facilitare l'adempimento dell'obbligo di prestare servizio. In questi ambiti non cambia dunque nulla rispetto all'attuale sistema.

Riguardo agli aspetti *economici*: il modello genera costi supplementari, ma il gruppo di studio lo considera finanziabile. Positiva è la semplicità del sistema: l'obbligo di prestare servizio di sicurezza subentra alla complessa sovrapposizione tra obbligo di prestare servizio militare e obbligo di prestare servizio di protezione. Basandosi su ciò, l'attitudine delle persone assoggettate può essere sfruttata in modo ottimale mediante la nuova attribuzione. La nuova protezione dalle catastrofi è inoltre suscettibile di adeguamenti se devono essere assunti ulteriori compiti. Vengono eliminate le eccedenze o le carenze di effettivi a livello regionale nella protezione civile.

L'aumento delle spese legate all'istruzione affinché le persone assoggettate possano essere impiegate in maniera più qualificata nella sanità pubblica si calcola sia nelle attività quotidiane, sia considerando eventi estremi.

7.3.3 Valutazione del modello 3: «Modello norvegese» (cfr. sopra cap. 6.3)

Il modello si scosta fortemente dalle attuali concezioni politico-istituzionali, migliora sotto il profilo della politica di sicurezza la capacità di prestazione delle organizzazioni d'impiego ed è economicamente sostenibile. Propone un approccio sostanzialmente nuovo: all'apporto di personale alle organizzazioni d'impiego viene accordata priorità assoluta. L'obbligo di prestare servizio non comporta più che il maggior numero possibile di persone presti servizio personalmente (cfr. cap. 4.3 Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare), bensì serve da base per una scelta: donna e uomo sono assoggettati; se prestano servizio personalmente o pagano la tassa d'esenzione dall'obbligo militare, dipende dal fabbisogno delle organizzazioni d'impiego. Ciò elimina in modo duraturo le difficoltà che si delineano sempre più nettamente in occasione del reclutamento di specialisti. Ai fini dell'attuazione la Costituzione federale dev'essere sottoposta a revisione.

Sotto il profilo della politica di sicurezza il modello presenta il vantaggio di consentire alle organizzazioni d'impiego l'accesso a risorse di personale e competenze alle quali l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio non consente alcun accesso. Il modello fornisce in tal modo un contributo alla risoluzio-

ne di problemi concreti, non all'attuazione di idee astratte. L'obbligo di prestare servizio delle donne svizzere raddoppia il bacino dal quale esercito e protezione civile reclutano gli effettivi necessari. Ciò consente, tra una grande quantità di persone assoggettate, di lasciar prestare servizio, invece che a tutte, a una minoranza qualificata. Questo potrebbe anche ridurre il numero delle domande di ammissione al servizio civile. Se cambiano i compiti delle organizzazioni o risultano nuovi requisiti (p. es. la sanità pubblica), è possibile reclutare in modo più flessibile persone con le conoscenze specialistiche necessarie. Il modello è quindi suscettibile di adeguamenti. Se sotto il profilo della politica di sicurezza diventa necessario aumentare gli effettivi, il modello ha tuttavia bisogno di più tempo: si dovrebbero reclutare a posteriori persone assoggettate e istruirle partendo da zero. Nell'attuale sistema le persone già istruite possono rimanere più a lungo a disposizione.

Sotto il profilo della politica statale il modello realizza la parità di diritti tra uomo e donna, senza assoggettare tutti all'obbligo di prestare un servizio personale. Ciò richiede un modo di intendere del tutto nuovo la parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare; la maggioranza delle persone assoggettate non presta servizio personale, bensì paga la tassa d'esenzione; diversamente da oggi, anche per le persone idonee al servizio le due modalità sono equivalenti per adempiere l'obbligo di prestare servizio. Nell'attuazione occorre prestare attenzione a che non vengano sfavorite economicamente le persone che prestano servizio. Il modello pone inoltre esercito e protezione civile sullo stesso livello: i giorni di servizio sono equivalenti. Chi presta servizio nella protezione civile non è tenuto, come oggi, a pagare una tassa d'esenzione e non si verificherebbero le attuali complesse implicazioni. Continua a essere applicato il principio di milizia: nell'esercito e nella protezione civile le persone soggette all'obbligo di prestare servizio assumono responsabilità al di fuori della propria attività professionale. Per contro, non fornisce alcun contributo all'integrazione degli stranieri.

Sotto il profilo economico il modello causa spese per la riorganizzazione se il reclutamento e l'istruzione vengono svolti in maniera coerente per entrambi i sessi. Nell'esercizio corrente sono da prevedere maggiori costi per il reclutamento (causati dal raddoppio delle persone assoggettate), ma oltre a ciò nessun costo supplementare degno di nota. La tassa d'esenzione dall'obbligo militare genererà considerevoli maggiori entrate, specialmente se aumentano l'aliquota di calcolo e la tassa minima. Il modello porta a più efficienza, in quanto nel sistema dell'obbligo di prestare servizio il fabbisogno di conoscenze e abilità speciali può essere coperto in maniera ottimale. La parità di diritti tra esercito e protezione civile semplifica inoltre il sistema.

7.3.4 Valutazione del modello 4: «Obbligo generale di prestare servizio» (cfr. cap. 6.4)

I giovani dovranno impegnarsi per la comunità – il modello è orientato in tal senso sotto il profilo della politica istituzionale. Realizza la parità di diritti tra uomo e donna e offre agli stranieri opportunità d'integrazione. Al centro del modello vi sono quindi idee di politica istituzionale e non più come nell'attuale sistema il fabbisogno o le prestazioni di sicurezza delle organizzazioni che si basano sulle persone soggette all'obbligo di prestare servizio. Resta da vedere se questa idea è compatibile con il divieto dei lavori forzati. Nella pratica sarà quasi impossibile trovare per 1 a 3,75 milioni di persone assoggettate occupazioni che possano essere svolte in modo efficiente senza scostarsi dall'attuale concezione di neutralità nei confronti del mercato del lavoro e della libera concorrenza. Sotto il profilo della politica di sicurezza non c'è alcuna necessità al riguardo e sotto il profilo economico il modello è, in definitiva, inefficiente. Ai fini dell'attuazione la Costituzione federale dev'essere sottoposta a revisione.

Sotto il profilo della politica di sicurezza il modello presenta il vantaggio di rafforzare nettamente la sanità pubblica, con effetti positivi in caso di catastrofi e di situazioni d'emergenza. L'elevato numero di persone assoggettate disponibili è tuttavia necessario soltanto in caso di eventi estremi. Lo svantaggio decisivo del modello è infatti che non c'è alcun fabbisogno per le molte persone assoggettate che il modello inevitabilmente comporta. Il numero si potrebbe ridurre soltanto se la cerchia delle persone assoggettate venisse limitata (rinuncia alla parità di diritti) oppure venisse ridotta la durata di permanenza (il che determina cali dell'efficienza e la rinuncia al principio di milizia³⁴¹). Certo, quale rimedio sarebbe possibile limitare la libertà professionale per poter occupare tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio; ciò dovrebbe essere sancito nella disposizione costituzionale relativa al modello. Il gruppo di studio ritiene tuttavia assurdo questo approccio.

Il modello non si orienta, come finora, alla politica di sicurezza.³⁴² Il servizio nell'esercito passa in secondo piano rispetto al servizio a favore della comunità, perché qui prestano servizio più persone assoggettate. Rimane aperta la questione degli incentivi che ne risultano. Il servizio militare dovrebbe probabilmente essere più breve rispetto agli altri servizi e il servizio a favore della comunità più lungo; a causa del divieto dei lavori forzati, sarebbe possibile soltanto come servizio sostitutivo (come l'attuale servizio civile). È anche difficile valutare quanto dev'essere permeabile il modello, vale a dire come debbano essere disciplinati i passaggi tra le singole organizzazioni. Ciò dipende sia dal fatto che un numero sufficiente di persone assoggettate si interessi a tutte le organizzazioni, sia dai cambiamenti nelle capacità e negli interessi delle persone assoggettate.

Sotto il profilo della politica istituzionale il modello presenta il vantaggio che attua la parità di diritti tra uomo e donna sancita dalla Costituzione. Per il fatto che quasi tutti forniscono qualche contributo di persona, rispetto a quanto avveniva finora viene considerata in maggior misura la concezione attuale della parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare.

Va valutato in modo critico il contributo dell'obbligo generale di prestare servizio alla coesione nazionale. La libera scelta del settore di compiti consentirà alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di fare qualcosa che giudicano sensato. Per questa ragione, molti si impegneranno in ambiti che già sono loro familiari e nei quali difficilmente incontreranno persone provenienti da cerchie della società completamente diverse. Se poi le persone assoggettate supplementari forniscono individualmente o in piccoli gruppi servizi a favore della comunità in istituti d'impiego, conosceranno meno persone assoggettate che se prestassero servizio in formazioni dell'esercito o della protezione civile. Nondimeno, possono essere rafforzati il vincolo politico-istituzionale alla collettività e la coscienza solidale delle persone assoggettate. L'obbligo generale di prestare servizio contribuisce quindi di certo alla coesione nazionale, tuttavia considerando il necessario onere amministrativo nel complesso risulta uno strumento inefficace a tal fine. Diverso è il discorso per la popolazione residente straniera: per le persone appena immigrate il modello offre opportunità d'integrazione preziose; potrebbe tuttavia anche dissuadere persone (qualificate) dall'immigrare nel nostro Paese, con relative conseguenze economiche. Il servizio a favore della comunità viene giudicato una violazione del divieto dei lavori forzati dall'Ufficio federale di giustizia e dal Servizio giuridico del DDPS.

È difficile giudicare come il modello si ripercuote sul principio di milizia.³⁴³ Se molti prestano servizio in organizzazioni di salvataggio strutturate secondo tale principio esso risulterà rafforzato. Se tuttavia molte persone assoggettate prestano servizio in istituti d'impiego professionali e non in organizzazioni di milizia, c'è da chiedersi se ciò le incoraggi ad assumere responsabilità in una di queste.

³⁴¹ Cfr. condizione quadro e, sopra cap. 1.2.

³⁴² Cfr. condizione quadro d, sopra cap. 1.2.

³⁴³ Cfr. condizione quadro e, sopra cap. 1.2.

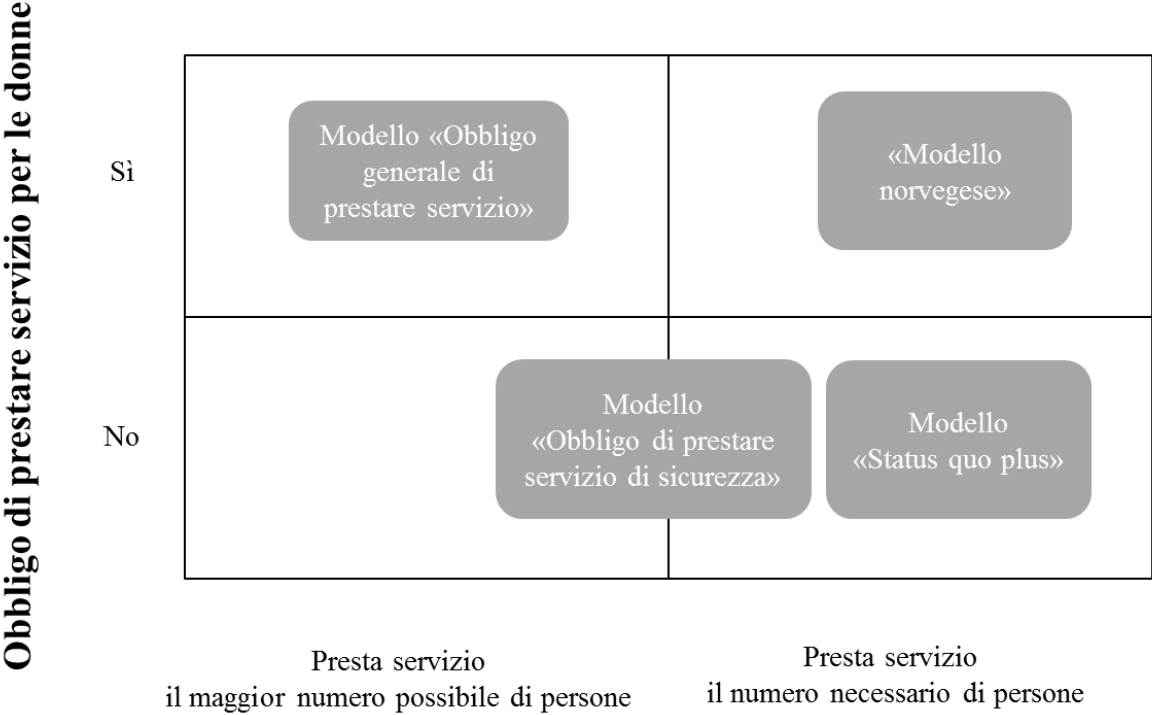
Riguardo agli *aspetti economici*: il modello non è finanziabile ed è inefficiente; la libera scelta del settore di compiti quale idea centrale del modello comporta che le persone assoggettate tendano a soddisfare innanzitutto le proprie inclinazioni e che quindi le loro attitudini non vengano sfruttate in maniera ottimale. In questo modo, molte persone soggette all'obbligo di prestare servizio svolgerebbero impieghi per i quali sarebbero troppo qualificate – con spese legate all'istruzione e spese amministrative considerevoli.

Il modello è certamente semplice: tutti devono prestare servizio, moltissimi possono effettivamente prestare servizio. È difficile impostare i vari settori di compiti in modo tale che le persone assoggettate siano sollecitate in uguale misura. Come negli altri modelli vengono eliminate le eccedenze o le carenze di effettivi a livello regionale. Rimane aperta la questione di come, nel modello, si debba gestire il fatto che i profili di qualificazione delle persone assoggettate cambino in ragione della rispettiva formazione e della loro evoluzione professionale. Se le persone assoggettate non sono impiegate senza alcun tipo di qualificazione, a un trasferimento da un settore di compiti a un altro sono posti dei limiti a causa dell'onere legato alla riconversione.

La variante del servizio civico genera procedure di computo e di conteggio complesse. Anche se essa offre alle persone assoggettate grande flessibilità, occulta tuttavia completamente gli imprevisti relativi alle condizioni economiche e di salute che possono verificarsi durante la vita.

7.4 Raccomandazione rispetto ai modelli³⁴⁴

I due conflitti a livello di obiettivi illustrati nel capitolo 7.1 vengono risolti in maniera differente dai modelli (cfr. fig. 27).



Parità di trattamento in materia di obbligo di prestare servizio militare e fabbisogno

Figura 27: Come risolvono i conflitti a livello di obiettivi i differenti modelli?

Il modello «Status quo plus» è orientato al fabbisogno e rinuncia, come il modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza», a un obbligo di prestare servizio per le donne svizzere. Quest'ultimo modello porta tuttavia a eccedenze di effettivi, per le quali non c'è alcun fabbisogno. Il «Modello norvegese» (orientato al fabbisogno, le donne prestano servizio) e il modello «Obbligo generale di prestare servizio» (orientato alla politica istituzionale, le donne prestano servizio) sono chiaramente collocabili. Il gruppo di studio si esprime a favore di un orientamento al fabbisogno, ma non ritiene attualmente necessario un obbligo di prestare servizio per le donne.

Spesso un'idea volta all'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio viene pubblicizzata con l'argomento che i giovani potrebbero impegnarsi in modo sensato e svilupparsi.

³⁴⁴ L'Organo d'esecuzione del servizio civile reputa impossibile raccomandare modelli.

Per il gruppo di studio è chiaro che il sistema dell'obbligo di prestare servizio non deve servire alle persone assoggettate, bensì all'apporto di personale alle organizzazioni d'impiego. Il carattere motivante è un effetto secondario auspicato del sistema dell'obbligo di prestare servizio, ma non è fine a se stessa.

L'obbligo di prestare servizio procura ai poteri pubblici una riserva di personale: tutte le persone assoggettate idonee vengono censite e preparate a fornire contributi per la gestione di situazioni esistenziali. Le organizzazioni d'impiego possono in tal modo fare fronte a guerre, crisi, catastrofi e situazioni d'emergenza con chiamate in servizio su misura; viene chiamato soltanto un numero di persone necessario. Dal punto di vista del gruppo di studio, questa scalabilità delle risorse di personale delle organizzazioni d'impiego è uno dei vantaggi principali di un obbligo di prestare servizio.

Ovunque si prevedano stati di necessità, vanno adottati i provvedimenti preparatori necessari e giustificati – senza che in ogni singolo caso il sistema dell'obbligo di prestare servizio debba essere sostanzialmente riorganizzato. Ciò vale specialmente per la sanità pubblica (cfr. cap. 5.1.4), tuttavia soltanto alle condizioni stabilite (cfr. cap. 4.2.1).

Non è possibile valutare in modo definitivo se, in linea di principio, servono più persone assoggettate. Attualmente è possibile soltanto individuare puntualmente il fabbisogno supplementare di persone soggette all'obbligo di prestare servizio, non si può tuttavia valutare come ciò evolverà a lungo termine. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve perciò essere impostato in modo da poter essere adeguato rapidamente per poter fornire contributi se si delineano problemi di carattere esistenziale.

Dal punto di vista del gruppo di studio il sistema dell'obbligo di prestare servizio deve in ogni caso essere impostato in modo tale da poter reagire e adeguarsi.

Le organizzazioni d'impiego possono adempiere i propri compiti soltanto se possono reclutare un numero sufficiente di persone soggette all'obbligo di prestare servizio qualificate. Già adesso vi sono difficoltà dovute alla penuria di tale personale qualificato. Per farvi fronte attualmente bastano provvedimenti isolati. A lungo termine è tuttavia da prevedere che questo problema si acuisca.

Il gruppo di studio raccomanda di attuare le 13 raccomandazioni.³⁴⁵

Per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio, il gruppo di studio raccomanda il «Modello norvegese».³⁴⁶

³⁴⁵ Riguardo alle minoranze che respingono singole raccomandazioni, cfr. cap. 5 e 7.2.

³⁴⁶ L'Organo d'esecuzione del servizio civile si è astenuto.

Allegato 1:

Composizione del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio

	Presidente	Arthur Loepfe
	Segretario	Dieter Wicki
	Assistente	Pia Dummermuth (<i>fino al 31 luglio 2015</i>) Priska Hefti Lindenmeier (<i>dal 1° ottobre 2015</i>)
Confederazione	DDPS: Segreteria generale, Politica di sicurezza	Bruno Rösli
	DDPS: settore dipartimentale Difesa	Germaine Seewer
		Claude Sonnen (sost. <i>fino al 31 ottobre 2015</i>) Eduard Hirt (sost. <i>dal 1° novembre 2015</i>)
		Andreas Stettbacher
		Franz Frey (sost.)
	DDPS: UFPP, Ufficio federale della protezione della popolazione	Christoph Flury
		Alexander Krethlow (sost. <i>fino al 31 maggio 2015</i>) Niklaus Meier (sost. <i>dal 1° giugno 2015</i>)
		Christoph Hartmann
	DEFR: ZIVI, Organo d'esecuzione del servizio civile	Lukas Stoffel (sost.)
	DFE: AFC, tassa d'esenzione dall'obbligo militare	Kurt Rieder
Cantoni	DFI: UFAS, Ufficio federale delle assicurazioni sociali	Jörg Reinmann
	RSS, Rete integrata Svizzera per la sicurezza	André Duvillard
	CdC, Conferenza dei Governi cantonali	Thomas Minger
		Carmen Grand (sost. <i>fino al 31 dicembre 2015</i>)
	CDDGP, Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	Pierre Maudet
		Cédric Alber (sost.)
	CG MPP, Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri	Hansueli Müller (<i>fino al 31 maggio 2015</i>) Alexander Krethlow (<i>dal 1° giugno 2015</i>)
		Hanspeter von Flüe
	CRMPC, Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile	Urs Alig (sost.)
		Beat Müller
Associazioni / organizzazioni	SSU, Società svizzera degli ufficiali	Denis Froidevaux
		Daniel Slongo (sost.)
	CIVIVA, Federazione del servizio civile	Heiner Studer, presidente
		Samuel Steiner (sost. <i>fino al 31 agosto 2015</i>) Nicola Göpfert (sost. <i>del 1° settembre 2015</i>)
		Joe Habermacher
	FSP, Federazione svizzera dei pompieri	Robert Schmidli (sost.)
		Gunnar Henning (<i>fino al 31 ottobre 2015</i>) Franco Giori (<i>dal 1° novembre 2015</i>)
	CRS, Croce Rossa Svizzera	Markus Mader

Il Servizio giuridico della SG-DDPS e l'Ufficio federale di giustizia (UFG) si sono puntualmente espressi sulle questioni giuridiche; il gruppo di studio ha però deciso liberamente in merito alla considerazione dei pareri.

Allegato 2:

Mandati d'esame formulati nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+»

I mandati d'esame qui appresso sono trascritti testualmente dalla «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» del 9 maggio 2012 (si veda il cap. 4, pag 78 seg). Sono stati ripresi nel mandato al gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio (vedi sopra cap. 1.2).

- a. Il servizio di protezione obbligatorio, sinora prestato esclusivamente nella protezione civile, dovrebbe poter essere prestato anche in seno a un'altra organizzazione partner della protezione della popolazione (per es. nei corpi pompieri, nel settore sanitario) oppure in organizzazioni non governative riconosciute a livello cantonale come partner della protezione della popolazione (per es. Croce Rossa, samaritani, Redog) o in un'altra istituzione sociale.
- b. I militi della protezione civile (e delle altre organizzazioni menzionate al capoverso precedente, presso le quali in futuro potrebbe essere possibile prestare il servizio di protezione) non dovrebbero essere reclutati esclusivamente tra le persone soggette all'obbligo di prestare servizio inabili al servizio militare, ma anche (in numero limitato) tra le persone abili a tale servizio. In occasione del reclutamento dovrà rimanere prioritario l'esercito e non vi sarà libertà di scelta. Occorrerà però valutare se e in che modo si può rendere più permeabile e flessibile il sistema dell'obbligo di prestare servizio (per es. mediante un'idoneità differenziata). Il gruppo di studio dovrà elaborare diverse opzioni al riguardo.
- c. In questo contesto, si esaminerà – in collaborazione col DFE – se e in che modo il servizio civile sia integrabile in una gamma di forme in cui è possibile adempiere l'obbligo di prestare servizio di protezione – nell'ambito della protezione della popolazione – più ampia di quella attuale, limitata alla protezione civile. L'onere dovrebbe corrispondere almeno a quello del servizio militare. A priori, nell'ambito dell'obbligo di prestare servizio di protezione non andrebbe escluso un onere differenziato, a seconda che si tratti di un'attribuzione ordinaria o che vengano invocati motivi di coscienza che si oppongono al servizio militare.
- d. Tutti i militi del sistema integrato di protezione della popolazione dovranno essere equamente indennizzati per i loro interventi. In tale contesto bisognerebbe valutare se estendere il diritto alle indennità di perdita di guadagno anche al personale di milizia e ai volontari del sistema integrato della protezione della popolazione e se ciò richiederebbe uno scostamento dall'organizzazione federalista nonché chiarire quali costi ne conseguirebbero in materia di indennità di perdita di guadagno e di tassa d'esenzione dall'obbligo militare e in che misura si dovrebbero di conseguenza aumentare i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori. Inoltre, occorrerà elaborare possibilità per parificare il servizio in ambiti civili e il servizio militare (per es. giorni di servizio, indennità, sistema di incentivi).

Allegato 3:

Proposte sinora avanzate per l'introduzione di un obbligo generale di prestare servizio

- 1976 – Prof. Dott. Walter Schaufelberger, caporedattore della Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift ASMZ: «Dienstpflicht statt Wehrpflicht» (*Obbligo di prestare servizio invece di obbligo di prestare servizio militare*) (ASMZ 7/8, 1976, S. 261)
- 1977 – Commissione di esperti per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale: Gesamtverteidigungsdienstpflicht für Mann und Frau. Bericht (*Obbligo di prestare servizio nel quadro della difesa integrata per uomo e donna. Rapporto*) (Bern 1977, S. 86f.)
- 1985 – Dipartimento federale di giustizia e polizia: obbligo di prestare servizio per uomo e donna nel quadro della difesa integrata (Rapporto sulla revisione totale della Costituzione federale, pubblicato nel Foglio federale 1985 III 1 segg.)
- 1989 – Laurent Rebeaud, consigliere nazionale (Verdi / GE): postulato «Nationaler Dienst zugunsten der Öffentlichkeit, 89.706 (*Servizio nazionale d'utilità pubblica.*)
- 1990 – Christoph Blocher, consigliere nazionale (UDC / ZH): mozione «Introduzione di un obbligo di prestare servizio nel quadro della difesa integrata», 90.429
- 1990 – Gruppo di lavoro NAPF: Obbligo generale di prestare servizio per gli uomini
- 1990 – Edwin Hofstetter, colonnello SMG, caporedattore «Schweizer Soldat»: Vorschlag für eine Volkssinitiative zur Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht (*Proposta per un'iniziativa popolare volta all'introduzione di un obbligo generale di prestare servizio*) (Schweizer Soldat 6, 1990, S. 3)
- 1990 – Peter Hänggi, consigliere nazionale (PPD / SO): mozione «Gemeinschaftsdienst statt nur Zivilschutz», 90.526 (*Servizio a favore della comunità invece della sola protezione civile*)
- 1990 – Gruppo di lavoro Schoch / riforma dell'esercito: introduzione di un obbligo generale di prestare servizio
- 1990 – Società svizzera degli ufficiali (SSU): Einführung einer allgemeinen Dienstpflicht für Mann und Frau (*Introduzione di un obbligo generale di prestare servizio per uomo e donna*) (Sicherheit und Frieden, Beilage zur ASMZ 1, 1991, S. 2, 6, 10 und 13)
- 1991 – Service Civil International (SCI): Freie Wahl zwischen Militär- und Zivildienst (*Libera scelta tra servizio militare e servizio civile*) (Modell eines Zivildienstes in der Schweiz, Bern 1991, S. 1, 2, 4 und 9)
- 1991 – René Rhinow, consigliere agli Stati (PLR / BL): mozione «Servizi a favore della comunità», 91.3143
- 1991 – Dott. Hanspeter Rütli: Allgemeine Dienstpflicht (eine neue Dienstpflicht, aber wie?) (*Obbligo generale di prestare servizio. Un nuovo obbligo di prestare servizio, ma come?*) (Zeitschrift Zivilschutz 9, 1991, S. 7)
- 1991 – S. Toni Wagner: Allgemeine Dienstpflicht mit vier Dienstleistungsmöglichkeiten (Schnittstelle verpasst? (*Obbligo generale di prestare servizio con quattro possibilità di prestare servizio. Interfaccia mancata?*) (Zeitschrift Miliz, 4, 1991, S. 39)
- 1991 – Gruppo Zukunft Schweiz: Allgemeine Dienstpflicht als Basis einer umfassenden Existenzsicherungspolitik (*Obbligo generale di prestare servizio come base per una politica globale di salvaguardia delle condizioni d'esistenza*) (Thesen zur Zukunft der Schweiz, Zeitschrift Chance Schweiz, 1991, S. 12)

- 1992 – Paul Fäh, consigliere nazionale (PLR / LU): Modellskizze eines Gemeinschaftsdienstes (*Schizzo del modello di un servizio a favore della collettività*) (Zeitschrift Diamant, Nr. 1, 1992, S. 1)
- 1992 – Prof. Dott. med. Hansjürg Fahrländer: obligatorische Dienstverpflichtung von Mann und Frau zur Behebung des Pflegenotstandes (*Obbligo di prestare servizio per uomo e donna per sopperire all'emergenza in ambito curativo*) (Das Schweizer Alterspflegeproblem in den kommenden Jahrzehnten, Basel 1992, S. 3, 14 und 49)
- 1992 – Gruppo di lavoro Winterthur: Allgemeine Dienstpflicht (*Obbligo generale di prestare servizio*) (Thesen zu einer Allgemeinen Dienstpflicht unter besonderer Berücksichtigung des Zivilschutzes, Winterthur 1992)
- 1993 – Gruppo di lavoro per le questioni concettuali: Gemeinschaftsdienst für Mann und Frau (*Servizio a favore della collettività per uomo e donna*) (Gemeinschaftsdienst aus der Sicht von Frauen, Bern 1993)
- 1994 – Peter Bircher, consigliere nazionale (PPD / AG): postulato «Servizio obbligatorio a favore della comunità. Rapporto di base», 94.3266
- 1995 – Alfred Kölz e Jörg Paul Müller: Allgemeine Dienstpflicht (*Obbligo generale di prestare servizio*) (Entwurf für eine neue Bundesverfassung, dritte Auflage vom 23. März 1995)
- 1995 – Niklaus Ramseyer: Gemeinschaftsdienst für Mann und Frau (Flexibles Milizheer nach Mass – Dienstpflicht für alle, Zusammenarbeit mit angrenzenden Nachbarn: So sieht die Schweizer Verteidigungspolitik im Jahr 2012 aus (*Servizio a favore della collettività per uomo e donna. Esercito di milizia flessibile e su misura – obbligo di servizio per tutti, collaborazione con i Paesi confinanti: così si configura la politica di difesa della Svizzera nel 2012*) (Tages Anzeiger, 6. Juli 1995, S. 11)
- 1995 – Prof. Dott. Hans Ruh: obligatorischer Sozialdienst für Mann und Frau (*Servizio sociale obbligatorio per uomo e donna*) (Anders aber besser, Frauenfeld 1995)
- 1996 – Peter Füglistaler e Maurice Pedergnana: soziale Leistungen im Dienst der Gemeinschaft, Schweizer, Schweizerinnen, niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer zwischen 15 und 65 (*Prestitazioni sociali al servizio della comunità, cittadine e cittadini svizzeri, cittadine e cittadini stranieri domiciliati tra i 15 e i 65 anni*) (Vision einer sozialen Schweiz, Bern 1996)
- 2002 – Guido Zäch, consigliere nazionale (PPD / LU): iniziativa parlamentare «Istituzione di un servizio sociale», 02.450
- 2004 – Stiftung Liber'all. Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht (*Dall'obbligo generale di prestare servizio militare all'obbligo generale di prestare servizio*). Zürich 2004
- 2004 – Bruno Frick, consigliere agli Stati (PPD / SZ) e Gruppo PPD: mozioni «Obbligo generale di prestare servizio per gli uomini», 04.3369 e 04.3379
- 2005 – Christophe Darbellay, consigliere nazionale (PPD / VS): iniziativa parlamentare «Obbligo generale di servizio per gli uomini», 05.409
- 2005 – Jo Lang, consigliere nazionale (Verdi / ZG): mozione «Abrogazione dell'obbligo militare e creazione di un servizio sociale e per la pace su base volontaria», 05.3252
- 2008 – Maria Roth-Bernasconi, consigliera nazionale (PS / GE): iniziativa parlamentare «Servizio militare o servizio civile volontario per donne e uomini», 08.460
- 2011 – Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG): Ein Dienst für das Gemeinwohl (le contrat citoyen), (*Un servizio per il bene comune*), Rapporto del mese di ottobre 2011

- 2013 – Avenir Suisse: Ideen für die Schweiz: 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen (*Idee per la Svizzera: 44 opportunità per conquistare il futuro*) Februar 2013
- 2013 – Gruppo verde liberale: mozione «Ulteriore sviluppo dell'obbligo di prestare servizio», 12.4114
- 2013 – Alec von Graffenried (Verdi / BE): mozione e postulato «Obbligo generale di prestare servizio invece di obbligo di prestare servizio militare», 13.3905 e 13.3906
- 2013 – Mathias Reynard (PS / VS): postulato «Per un nuovo obbligo di prestare servizio: il servizio a favore della collettività», 13.4312
- 2015 – Gruppo verde liberale: postulato « Rafforzamento del sistema di milizia mediante un servizio civico generale», 15.3290
- 2015 – Avenir Suisse: Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne (*Stato di cittadini e cittadini dello Stato: politica di milizia tra mito e modernità*) Zürich 2015

Allegato 4:

Documenti di base menzionati nel testo

Rapporti e messaggi del Consiglio federale

Effetti della soluzione della prova dell'atto nel servizio civile. Analisi, interventi necessari, misure. Primo rapporto, approvato dal Consiglio federale il 23 giugno 2010,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19587.pdf>

secondo rapporto, approvato dal Consiglio federale il 27 giugno 2012,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27335.pdf>

terzo rapporto, approvato dal Consiglio federale il 25 giugno 2014,

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35359.pdf>

Effetti della soluzione della prova dell'atto nel servizio civile: misure da parte del DDPS, rapporto, approvato dal Consiglio federale il 10 dicembre 2010, www.vbs.admin.ch > Documentazione > Documenti di base > Difesa.

Messaggio del Consiglio federale del 14 settembre 2012 concernente l'iniziativa popolare «Sì all'abolizione del servizio militare obbligatorio», pubblicato nel Foglio federale 2012, pag. 7315–7348.

Messaggio del Consiglio federale del 22 giugno 1994 a sostegno della legge federale sul servizio civile sostitutivo, pubblicato nel Foglio federale 1994, volume III, pag. 1445–1592.

Messaggio del Consiglio federale del 27 agosto 2014 concernente la modifica della legge federale sul servizio civile sostitutivo, pubblicato nel Foglio federale 2014, pag. 5749–5790.

Messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014 concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito, pubblicato nel Foglio federale 2014, pag. 5939–6048.

Rapporto conclusivo sul Masterplan Formazioni professionali sanitarie. Rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati Keim (10.3127 e 10.3128) e della mozione del Gruppo PCD-PEV-glp (11.3889), disponibile unicamente in tedesco e in francese, Berna 2016.

www.sbf.admin.ch > Temi > Formazione professionale > Formazioni sanitarie > Masterplan Formazioni professionali sanitarie

Rapporto del Consiglio federale del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama «Sicurezza interna: chiarire le competenze», pubblicato nel Foglio federale 2012, pag. 3973–4112.

Rapporto del Consiglio federale del 28 marzo 2007 sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare, in adempimento del postulato 05.3526.

Rapporto del Consiglio federale del 4 luglio 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera (in risposta ai postulati 09.4301 Girod, 09.4311 Bischof e alla mozione 10.3721 Brändli).

www.sem.admin.ch > Attualità > News > Ricerca per: libera circolazione delle persone (dal 1° luglio al 31 luglio 2012)

Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera. Progetto del 26 ottobre 2015 per la procedura di consultazione.

www.vbs.admin.ch > www.vbs.admin.ch > Temi > Politica di sicurezza > Rapporti sulla politica di sicurezza > 2016

Strategia «Sanità2020». Le priorità di politica sanitaria del Consiglio federale, approvate dal Consiglio federale il 23 gennaio 2013.

Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+, Rapporto del Consiglio federale del 9 maggio 2012, pubblicato nel Foglio federale 2012, pag. 4849–4926.

Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche del 27 giugno 2012.

www.bevoelkerungsschutz.admin.ch >Temi > Protezione delle infrastrutture critiche

Proposte per l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio

«Allgemeine Dienstpflicht – Leitbild oder Schnee von gestern?», Nummer 8 der Schriftenreihe der Militärakademie, pubblicato come allegato dell'Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift ASMZ, Nr. 7/8, Juli 2007 (disponibile unicamente in tedesco).

Avenir Suisse: Bürgerstaat und Staatsbürger: Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne. Zürich 2015 (disponibile unicamente in tedesco).

Avenir Suisse: Ideen für die Schweiz: 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen, Februar 2013 (disponibile unicamente in tedesco).

CIVIVA, Svizzera. Consiglio svizzero per la pace, Service Civil International (Svizzera) SCI: Freiwilliger Zivildienst: Visionen und Umsetzung. Aprile 2014 (disponibile unicamente in tedesco).

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG): Ein Dienst für das Gemeinwohl (le contrat citoyen), rapporto dell'ottobre 2011 (disponibile unicamente in tedesco).

Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG): Ein Dienst für das Gemeinwohl (le contrat citoyen). Wo stehen wir zwei Jahre später? Bericht vom September 2013 (disponibile unicamente in tedesco).

Freiwilliger Zivildienst: Visionen und Umsetzung. Grundlegendokument des Service Civil International (Schweiz) SCI, Schweizerischen Zivildienstverbands CIVIVA und des Schweizerischen Friedensrates SFR, April 2014 (disponibile unicamente in tedesco) .

Rapporto finale della commissione di studio incaricata di esaminare l'opportunità di introdurre un obbligo generale di prestare servizio (SKAD), del 20 agosto 1996.

Stiftung Liber'all. Von der allgemeinen Wehrpflicht zur allgemeinen Dienstpflicht. Zürich 2004 (disponibile unicamente in tedesco).

Perizie, studi, rapporti, altre pubblicazioni

Auszug aus der Stellungnahme der Direktion für Völkerrecht vom 22. November 2004. «Wehrpflicht bzw. deren Ersetzung durch eine allgemeine Dienstpflicht im Rahmen der EMRK», publiziert in VPB 2006, Nr. 64 (disponibile unicamente in tedesco; regesto in italiano).

Basler Kommentar zur Bundesverfassung. Herausgegeben von Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney. Basel 2015 (disponibile unicamente in tedesco).

Bedarf an Einsätzen von Zivildienstleistenden bei Katastrophen und Notlagen. Bericht von Ernst Basler und Partner im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst vom 6. Dezember 2013 (disponibile unicamente in tedesco e in francese).

Bildung Pflegeberufe. Politischer Steuerungs- und Koordinationsbedarf zur Umsetzung der Bildungssystematik und zur Sicherstellung eines bedarfsorientierten Bildungsangebots bei den Pflegeberufen auf Ebene Bund und Kantone. Bericht des Bundesamts für Bildung und Technologie, März 2010 (disponibile unicamente in tedesco).

Birk, Rolf: Kommentar zu Artikel 4 EMRK. Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Herausgegeben von Wolfram Karl. Köln 2007 (disponibile unicamente in tedesco).

- Bondolfi, Wehrpflicht Wehrpflicht und Geschlechterdiskriminierung. Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Anforderungen an die Wehrpflicht im Vergleich zum Modell Israel. Zürich 2012 (disponibile unicamente in tedesco).
- Bürgerpflichten. Rechtslage in den Kantonen. Gutachten im Auftrag des Bundesamts für Bevölkerungsschutz. Prof. Dr. Rainer J. Schweizer und Severin Bischof, MLaw, 21. Januar 2013 mit Nachführungen vom 15. Oktober 2013 (disponibile unicamente in tedesco).
- Demographischer und gesellschaftlicher Wandel des Alters und Folgen für die Pflege im Alter. François Höpflinger 2013. www.hoepflinger.com (disponibile unicamente in tedesco).
- Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 4, Oktober 2014 (disponibile unicamente in tedesco).
- Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. Zürich / St. Gallen 2014 (disponibile unicamente in tedesco).
- Dienstpflcht und Verfassungsrecht. Exposé zuhanden der Studienkommission Allgemeine Dienstpflcht (SKAD) über den verfassungsrechtlichen Rahmen, Prof. Walter Haller, 1994 (disponibile unicamente in tedesco).
- Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza 2014 (ERSS 14), rapporto finale del 16 aprile 2015.
www.vbs.admin.ch > Documentazione > Informazione per i media
- Exposé zur Vereinbarkeit einer allgemeinen Dienstpflcht mit dem Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gemäss Art. 4 Ziff. 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), verfasst von Prof. Walter Haller, 1993 (disponibile unicamente in tedesco).
- Freiwilligenmonitor der Schweiz. Gemeinnützigen Gesellschaft SGG.
sgg-ssup.ch > Freiwilligkeit > Freiwilligenmonitor (disponibile unicamente in tedesco e in francese).
- Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung. Andreas Ladner, Reto Steiner, Katia Horber-Papazian, Julien Fiechter, Caroline Jacot-Descombes, Claire Kaiser. Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern, Nr. 48, 2013 (disponibile unicamente in tedesco).
- Gesundheit in der Schweiz – Fokus chronische Erkrankungen Nationaler Gesundheitsbericht 2015. Herausgegeben vom Schweizerischen Gesundheitsobservatorium Obsan (disponibile unicamente in tedesco e in francese).
- Gesundheitspersonal in der Schweiz - Bestandesaufnahme und Perspektiven bis 2020. Arbeitsdokument 35 des Schweiz. Gesundheitsobservatoriums Obsan, 2009 (disponibile unicamente in tedesco e in francese).
- «Iniziativa sul personale qualificato – Analisi della situazione e rapporto sulle misure», Inventario della SECO e §§del Segretariato della CDEP relativo al rapporto, maggio 2013.
www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Mercato del lavoro.
- Ich und meine Schweiz. Befragung von 17-jährigen Jugendlichen in der Schweiz. Forschungsbericht Nr. 13/15. Im Auftrag der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ. Bern 2015 (disponibile unicamente in tedesco, in italiano è disponibile un riassunto).
- Katastrophen und Notlagen Schweiz 2015. Welche Risiken gefährden die Schweiz ? Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Mai 2015 (disponibile unicamente in tedesco).
- Kosten des Medizinstudiums in der Schweiz. Finanzielle Aufwendungen für die vorklinische und klinische Ausbildung in der Humanmedizin bis zum Staatsexamen im Referenzjahr 1999. Herausgegeben vom Bundesamt für Statistik, 2003 (disponibile unicamente in tedesco).

- L'importanza dell'esercito per la Svizzera. Un'analisi macroeconomica dei vantaggi e dei costi. Commissione di milizia del capo del DDPS 2012.
- Médecins de premier recours – Situation en Suisse, tendances récentes et comparaison internationale. Analyse des International Health Policy Survey 2015 des Commonwealth Fund im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG. Obsan-Bulletin Nr. 50, 2015 (disponibile unicamente in francese e in tedesco).
- Nationaler Versorgungsbericht für die Gesundheitsberufe 2009. Herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und der Nationalen Dachorganisation der Arbeitswelt Gesundheit (OdASanté). Bern, Dezember 2009. (disponibile unicamente in tedesco e in francese).
www.gdk-cds.ch > Themen > Gesundheitsberufe > Nicht-universitäre Gesundheitsberufe
- Nationales Forschungsprogramm 52, Kinder- und Jugendsurvey COCON (disponibile unicamente in tedesco e in francese) www.bfp52.ch
- Old-Boy Network. Militärdienst und ziviler Berufserfolg in der Schweiz. Jann, B., 2003 (disponibile unicamente in tedesco).
- Panorama Gesundheitsberufe 2030. Projektbericht der Berner Fachhochschule, Fachbereich Gesundheit, im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Oktober 2013 (disponibile unicamente in tedesco).
- Pompieri 2015. Concetto, deciso dalla Conferenza governativa della Coordinazione Svizzera dei Pompieri (CSP). Deciso il 5 giugno 2009.
- Rapporti dell'Osservatorio della SECO sulle ripercussioni della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero, 2005–2015.
www.seco.admin.ch > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni > Lavoro > Mercato del lavoro.
- Servizio civile. Rapporti annuali dell'Organo d'esecuzione del servizio civile.
www.zivi.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni.
- Sicherheit. Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend. Jährlich hrsg. von Tibor Szvircsev Tresch und Andreas Wenger. Zürich (disponibile unicamente in tedesco).
- Soins de longue durée aux personnes âgées en Suisse. Evolutions 2006–2013. Obsan Bericht 67, 2015 (disponibile unicamente in francese e in tedesco).
- Statistica dei pompieri della Coordinazione Svizzera dei Pompieri CSP.
www.feukos.ch
- Telebus Zivildienst 2015. Repräsentative Befragung der Schweizer Bevölkerung, durchgeführt von GfK Schweiz im Auftrag der Vollzugsstelle für den Zivildienst, Februar 2015 (disponibile unicamente in tedesco).
www.zivi.admin.ch > Documentazione > Sondaggi
- Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst. Gutachten von Prof. Dr. Pierre Tschannen und lic. iur. Beatrice Herrmann vom 28. März 2006, publiziert in VPB 2007, S. 122-149 (disponibile unicamente in tedesco).
www.bk.admin.ch > Documentazione > Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione GAACV
- Werte und Lebenschancen im Wandel: Eine Trendstudie zu den lebens-, Bildungs-, Arbeits- und Politikorientierungen junger Erwachsener in der Schweiz. Luca Bertossa, Karl W. Haltiner, Ruth Meyer Schweizer. Band 19 der wissenschaftlichen Reihe der eidg. Jugendbefragungen, Chur 2008 (disponibile unicamente in tedesco).

Allegato 5: Glossario

Catastrofe	Evento improvviso che provoca un numero talmente elevato di danni e di interruzioni da sovraccaricare le risorse materiali e di personale della comunità colpita, rendendo così necessario un aiuto dall'esterno. (secondo il progetto di Rapporto sulla politica di sicurezza 2016)
Effettivo reale	Numero effettivo delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio incorporate nell'esercito o nella protezione civile.
Effettivo regolamentare	Valore indicativo al quale si orienta la gestione degli effettivi. Esempio tratto dall'ambito sportivo: una squadra di calcio conta 11 giocatori sul terreno (effettivo regolamentare), ma gli allenamenti sono frequentati da un numero maggiore di giocatori (<u>effettivo reale</u>) per avere sempre a disposizione 11 giocatori per partita.
Idoneità al servizio di protezione (civile)	«È <i>abile al servizio di protezione civile dal punto di vista medico chiunque può soddisfare fisicamente, intellettualmente e psichicamente le esigenze del servizio di protezione civile</i> » (secondo l'art. 1a cpv. 1 dell'ordinanza concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio di protezione civile e dell'idoneità a prestare servizio di protezione civile; OAMP; RS 520.15). (↗ <u>idoneità al servizio militare</u>)
Idoneità al servizio militare	«È <i>idoneo al servizio militare dal punto di vista medico chiunque può soddisfare fisicamente, intellettualmente e psichicamente le esigenze del servizio militare senza mettere in pericolo la propria salute o quella di terzi adempiendo tali esigenze</i> » (secondo l'art. 2 dell'ordinanza concernente l'apprezzamento medico dell'idoneità al servizio militare e dell'idoneità a prestare servizio militare; OAMM; RS 511.12). (↗ <u>idoneità al servizio di protezione civile</u>)
Indennità per perdita di guadagno (cap. 2.1.8)	Indennità finanziaria per il guadagno perso destinata alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile. È calcolata per ogni giorno di servizio prestato e sulla base del reddito nel contesto professionale civile.
Neutralità rispetto al mercato del lavoro e alla libera concorrenza (cap. 4.2.3)	Principio secondo il quale con l'obbligo di prestare servizio non devono essere messi in pericolo posti di lavoro, non devono peggiorare le condizioni salariali e lavorative e non devono essere alterate le condizioni di concorrenza.
Obbligo di prestare servizio di protezione (cap. 2.1.1)	Obbligo, secondo l'articolo 61 Cost. in combinato disposto con l'articolo 11 LPPC, di prestare servizio nella <u>protezione civile</u> . Si applica agli uomini svizzeri che dal punto di vista medico non sono idonei al servizio militare ma sono idonei al servizio di protezione civile.
Obbligo di prestare servizio militare (cap. 2.1.1)	Obbligo (talvolta denominato anche «obbligo militare») secondo l'articolo 59 Cost. adempiuto con un servizio personale nell'esercito o nel <u>servizio civile</u> oppure pagando la <u>tassa d'esenzione dall'obbligo militare</u> .
Obbligo militare	Termine obsoleto con il quale si intende comunemente l' <u>obbligo di prestare servizio militare</u> secondo l'articolo 59 Cost.
Parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo di prestare servizio militare (cap. 4.3)	Applicazione equa dell' <u>obbligo militare</u> .
Politica di sicurezza	Tutte le misure della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni destinate a prevenire, contrastare e gestire minacce e azioni di carattere politico-militare o di matrice criminale finalizzate a limitare l'autodeterminazione della Sviz-

	zera e della sua popolazione o a danneggiarle. A ciò si aggiunge la prevenzione e la gestione delle catastrofi naturali e tecnologiche nonché delle situazioni d'emergenza. (secondo il progetto di Rapporto sulla politica di sicurezza 2016)
Prevenzione	Comprende tutte le misure e le attività nel campo della politica di sicurezza prima di un possibile evento. (secondo il progetto di Rapporto sulla politica di sicurezza 2016)
Protezione civile (cap. 2.1.5)	Organizzazione di milizia della <u>protezione della popolazione</u> , in cui prestano servizio i militi della protezione civile. La Confederazione emana le leggi e le ordinanze al riguardo, i Cantoni sono chiamati a eseguire l'obbligo di prestare servizio di <u>protezione civile</u> .
Protezione della popolazione	Il sistema integrato della protezione della popolazione comprende la polizia, i pompieri, la sanità pubblica (con le organizzazioni sanitarie di salvataggio), i servizi tecnici e la <u>protezione civile</u> .
Prova dell'atto (cap. 2.1.4)	Si applica dal 2009 per l'ammissione al servizio civile. Questa soluzione sostituisce la precedente procedura d'ammissione basata sull'esame dei motivi di coscienza. Il richiedente deve prestare servizio per una durata pari a una volta e mezza quella del servizio militare.
Servizio civile (cap. 2.1.4)	<i>In primo luogo:</i> servizio sostitutivo per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che non possono conciliare il servizio militare con la loro coscienza. <i>In secondo luogo:</i> settore comprendente la totalità delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile, i loro impieghi e l'Organo d'esecuzione del servizio civile ZIVI.
Sistema dell'obbligo di prestare servizio (cap. 1.1)	Normativa concernente l'attribuzione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio all'esercito, al <u>servizio civile</u> e alla <u>protezione civile</u> e le prestazioni che devono fornire in quell'ambito; l' <u>indennità per perdita di guadagno</u> e la <u>tassa d'esenzione dall'obbligo militare</u> vanno ad aggiungersi come disciplinamento finanziario.
Situazione d'emergenza	Situazione persistente che è stata originata da un determinata evoluzione e un determinato evento e che non può essere gestita con le normali procedure poiché la sua portata è tale da eccedere le risorse materiali e di personale della comunità colpita.
Situazione particolare	Situazione nella quale determinati compiti dello Stato non possono più essere gestiti con le procedure amministrative normali e l'attività governativa, interessata soltanto in maniera settoriale, richiede la rapida concentrazione di mezzi nonché la razionalizzazione delle procedure. (secondo il progetto di Rapporto sulla politica di sicurezza 2016; ↗ <u>situazione straordinaria</u>)
Situazione straordinaria	Situazione nella quale le procedure amministrative normali non sono più sufficienti per gestire in numerosi ambiti i compiti da affrontare, per esempio in seguito a catastrofi naturali e situazioni d'emergenza che colpiscono gravemente tutto il Paese oppure in caso di conflitti armati. (secondo il progetto di Rapporto sulla politica di sicurezza 2016; ↗ <u>situazione particolare</u>)
Strumenti della politica di sicurezza (tab. 5)	Politica estera, esercito, protezione della popolazione, servizio informazioni, polizia, politica economica, Amministrazione delle dogane, <u>servizio civile</u> . (secondo il progetto di Rapporto sulla politica di sicurezza 2016)

Tassa d'esenzione dall'obbligo militare (cap. 2.1.7)	<i>«I cittadini svizzeri che non adempiono i loro obblighi militari prestando servizio personale (servizio militare o civile) sono sottoposti a una tassa sostitutiva» (art. 1 LTEO).</i> Prestazione finanziaria al posto del servizio militare o del servizio civile non prestato. Chi non è idoneo al servizio militare e chi intende differire per motivi personali un servizio nell'esercito o nel servizio civile, è tenuto a pagare la tassa d'esenzione dall'obbligo militare. Sono eccettuati gli uomini che percepiscono una rendita AI o presentano una menomazione dell'integrità superiore al 40 per cento (che soffrono di una «notevole menomazione»; cfr. art. 4 cpv. 1 LTEO; RS 661) oppure che durante il servizio militare o il servizio civile hanno riportato un danno alla salute che ne ha determinato la non idoneità. Percepire un quarto della rendita dell'assicurazione invalidità (AI) è sufficiente per l'esenzione dalla tassa. I militi della protezione civile sono tenuti a pagare la tassa sostitutiva, che viene tuttavia ridotta del 4 per cento per ogni giorno di servizio prestato nella protezione civile. La tassa d'esenzione dall'obbligo militare non è propriamente una tassa. A livello di politica istituzionale ha lo scopo di imporre il principio costituzionale dell'obbligo di prestare servizio militare. I Cantoni riscuotono la tassa d'esenzione dall'obbligo militare su mandato della Confederazione.
---	---

Allegato 6:

Elenco delle tabelle e delle figure

Tabella 1:	<i>Oggetti parlamentari sul sistema dell'obbligo di prestare servizio pendenti e depositati durante i lavori del gruppo di studio.</i>	29
Figura 2:	<i>Schema di attribuzione secondo l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio.</i>	36
Figura 3:	<i>Ripartizione delle persone assoggettate nel quadro del sistema dell'obbligo di prestare servizio sull'esempio della classe 1986. Stato: 1° gennaio 2015.</i>	39
Tabella 4:	<i>Ammissioni al servizio civile negli ultimi dieci anni.</i>	44
Tabella 5:	<i>Sistema dell'obbligo di prestare servizio e strumenti della politica di sicurezza.</i>	49
Tabella 6:	<i>Indennità di perdita di guadagno: beneficiari e entità delle prestazioni nel 2014.</i>	52
Tabella 7:	<i>Obbligo di prestare servizio nei pompieri a livello cantonale.</i>	54
Tabella 8:	<i>Le quattro forme organizzative dei pompieri nei Cantoni.</i>	55
Tabella 9:	<i>Obbligo e volontarietà nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile, nonché obbligo di pagare la tassa (tassa d'esenzione dall'obbligo militare) e diritto al percepimento dell'indennità di perdita di guadagno.</i>	58
Tabella 10:	<i>Effettivi nel sistema dell'obbligo di prestare servizio.</i>	59
Tabella 11:	<i>Potenziale demografico per il sistema dell'obbligo di prestare servizio, 1985-2035.</i>	63
Tabella 12:	<i>Percentuale delle donne straniere e degli uomini stranieri rispetto alla popolazione residente permanente in Svizzera, 1985-2035.</i>	64
Figura 13:	<i>Mandati d'esame concernenti il sistema dell'obbligo di prestare servizio.</i>	97
Tabella 14:	<i>Quota di idoneità 1985-2015.</i>	109
Figura 15:	<i>Confronto tra quota di idoneità e quota di abbandoni nel lungo periodo (tutte le percentuali si riferiscono al numero totale delle persone soggette all'obbligo di servizio nella corrispondente classe d'età).</i>	113
Tabella 16:	<i>Partenze dalle formazioni dell'esercito 2010-2015 (senza le nuove incorporazioni provenienti dalle SR e i proscioglimenti una volta assolto l'obbligo di prestare servizio militare).</i>	114
Tabella 17:	<i>Nuove incorporazioni nell'esercito dopo le scuole reclute, 2006-2015 (numero delle cosiddette «reclute con istruzione completata» che è stato possibile incorporare nelle formazioni dell'esercito). Il giorno di riferimento è il 1° marzo dell'anno in questione.</i>	118
Figura 18:	<i>Suole reclute 2015: nuove incorporazioni e partenze come base per garantire l'effettivo dell'esercito.</i>	119
Tabella 19:	<i>Principali motivi di partenza prima e durante la SR, 2010-2014.</i>	120
Tabella 20:	<i>Panoramica dei modelli.</i>	148
Figura 21:	<i>Persone assoggettate e quote di idoneità secondo i modelli.</i>	149
Figura 22:	<i>Modello «Status quo plus».</i>	150
Figura 23:	<i>Modello «Obbligo di prestare servizio di sicurezza».</i>	158
Figura 24:	<i>«Modello norvegese».</i>	166
Figura 25:	<i>Modello «Obbligo generale di prestare servizio».</i>	171
Tabella 26:	<i>Settori di compiti per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio nel modello «Obbligo generale di prestare servizio».</i>	176
Figura 27:	<i>Come risolvono i conflitti a livello di obiettivi i differenti modelli?</i>	202

Elenco degli allegati

Allegato 1:	Composizione del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio
Allegato 2:	Mandati d'esame formulati nella «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+»
Allegato 3:	Proposte sinora avanzate per l'introduzione di un obbligo generale di prestare servizio
Allegato 4:	Documenti di base menzionati nel testo
Allegato 5:	Glossario
Allegato 6:	Elenco delle tabelle e delle figure