

**Rapporto del Consiglio federale
sulla parità di trattamento per quanto concerne
l'obbligo militare, in adempimento del postulato 05.3526
del consigliere agli Stati Franz Wicki del 29 settembre 2005**

del 28 marzo 2007

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Testo del postulato 05.3526 Wicki «Rapporto sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare»

Il 29 settembre 2005 il consigliere agli Stati Franz Wicki ha presentato un postulato dal tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di presentare al più presto al Parlamento un rapporto concernente la concretizzazione dell'obbligo generale di prestare servizio militare, nel quale risponderà segnatamente alle domande seguenti:

1. In base ai dati degli anni 2003–2005, quante persone soggette all'obbligo di leva sono state dichiarate abili al servizio militare e inabili al servizio militare?
2. Per quali motivi gli «inabili al servizio militare» sono stati dichiarati tali?
3. Sempre secondo i dati degli anni 2003–2005, quante persone soggette all'obbligo di leva iniziano la scuola reclute e quante di loro la portano a termine e vengono incorporate nell'esercito?
4. Quali sono i motivi all'origine dei licenziamenti dalla scuola reclute?
5. Quanti uomini incorporati nella protezione civile prestano effettivamente più di tre giorni di servizio l'anno durante più anni e quanti vengono direttamente incorporati nella riserva?
6. Qual è il rapporto tra il numero di persone soggette all'obbligo di leva e il numero di persone necessarie per il servizio militare e di persone necessarie per il servizio di protezione civile?
7. Qual è il rapporto tra il numero di persone effettivamente incorporate nell'esercito dopo la scuola reclute e il numero di persone necessarie per il servizio militare?
8. L'attuale disciplinamento dell'ammissione al servizio civile non è da considerarsi superato?
 - 8.1. Quante domande di ammissione al servizio civile sono state presentate negli anni 2003–2005? Quante di esse sono state respinte?
 - 8.2. A quanto ammontano i costi per la procedura di ammissione?
9. Il Consiglio federale non ritiene che, a causa della possibilità di schivare l'obbligo di prestare servizio militare per «ragioni mediche», vi sia il rischio che l'obbligo generale di prestare servizio militare venga svuotato dei suoi contenuti, rimettendo pertanto in discussione la parità di trattamento in questo ambito?
10. Quali sono le alternative all'attuale sistema di servizio militare? Quali vantaggi e svantaggi comporterebbero per l'adempimento delle missioni dell'esercito? Quali sarebbero le probabili conseguenze economiche?

11. Il Consiglio federale è disposto a esaminare la possibilità di trasformare l'obbligo di prestare servizio militare in un obbligo generale per gli uomini di prestare servizio a favore della popolazione, a condizione che gli effettivi dell'esercito siano garantiti?»

Contrariamente a quanto annunciato nel proprio parere scritto del 23 novembre 2005, il 5 dicembre 2005 il Consiglio federale ha assicurato al Consiglio degli Stati che il rapporto sarebbe stato presentato ancora nel corso dell'attuale legislatura.

1.2 Finalità del rapporto

Il 18 maggio 2003 il popolo svizzero si è espresso a larga maggioranza a favore della modifica della legge militare e a favore di Esercito XXI, confermando così anche il principio dell'obbligo generale di prestare servizio militare e il principio di milizia in quanto fondamenti costituzionali dell'esercito. L'obbligo generale di prestare servizio e il principio di milizia rispondono alle esigenze del nostro Paese in materia di politica di sicurezza e sono il presupposto per l'adempimento dei compiti costituzionali dell'esercito. Poiché l'esercito di milizia, per sua natura, richiede tempo per elaborare riforme di ampia portata, il Consiglio federale esclude modifiche a breve termine della legge militare. Esso ha regolarmente ribadito questo punto di vista nei propri pareri in risposta a diversi interventi parlamentari relativi a questa problematica (cfr. allegato 1).

Ciò nonostante, il Consiglio federale non vuole eludere la discussione sulla politica di difesa. Nel proprio parere sul postulato Wicki ha dichiarato che *«alla luce dei mutamenti in corso in campo sociale e in materia di politica di sicurezza, è interessato a sottoporre le domande formulate nel postulato a un'analisi più dettagliata, per dedurne la strategia più adeguata a medio termine in materia di politica di difesa»*. Il presente rapporto è pertanto inteso a:

- chiarire il concetto di parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare;
- accertare la situazione reale in materia di applicazione dell'obbligo militare;
- evidenziare vantaggi e svantaggi di sistemi di difesa alternativi; e
- proporre eventuali misure per migliorare l'applicazione dell'obbligo militare.

2 Parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare

2.1 In generale

Nell'accezione comune, il termine «parità» designa uno stato di uguaglianza tra esseri umani che garantisce parità di trattamento e pari condizioni per il maggior numero possibile di persone, nel caso ideale per tutti. Di conseguenza «parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare» esprime lo sforzo per un'applicazione il più possibile equa dell'obbligo militare, la quale deve avvenire in modo tale che per i giovani svizzeri l'onere dell'obbligo militare e degli altri obblighi di prestare servizio sia ripartito, in funzione della loro capacità di prestazione, in

maniera il più possibile identica ed equa. Anche se il legislatore riesce a definire la parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare con la massima obiettività possibile, essa rimarrà tuttavia sempre anche soggetta ai mutamenti sociali e percepita soggettivamente in maniera differente.

2.2 La Costituzione federale

La Costituzione federale provvede alla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare, in quanto prevede che gli uomini svizzeri devono fornire un contributo alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione prestando servizio personalmente oppure pagando una tassa in denaro.

Art. 59 Servizio militare e servizio sostitutivo

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 ...

⁵ ...

Le donne e i cittadini stranieri residenti in Svizzera non sono soggetti all'obbligo militare. Questa disparità di trattamento è legata a ragioni storiche e in genere non è percepita come un'ingiustizia, poiché alle donne spettano obblighi equivalenti anche se non obbligatori e i cittadini stranieri non possono esercitare i diritti civili.

2.3 Mutamento dei valori

L'applicazione dell'obbligo di prestare servizio militare è impostata in modo equo: tutte le persone soggette all'obbligo di leva devono sottoporsi alla medesima procedura. Il reclutamento avviene in base agli stessi criteri oggettivi e in funzione dell'esito esse vengono suddivise in diverse categorie: abili al servizio militare, inabili al servizio militare ma abili al servizio di protezione civile, inabili sia al servizio militare sia al servizio di protezione civile. Il singolo individuo fornisce una prestazione personale come militare, membro del servizio civile o milite della protezione civile e/o paga una tassa in denaro.

L'equivalenza delle prestazioni auspicata dalla Costituzione deve essere realizzata definendo la durata del servizio, il fattore di sostituzione per il servizio civile e l'ammontare della tassa d'esenzione, in modo tale da ottenere oggettivamente la massima parità possibile. Questo compito spetta alla politica, la quale deve naturalmente tener conto dell'evoluzione del contesto generale della politica di sicurezza, delle condizioni quadro sociali e del mutamento dei valori. Se in passato il denaro era forse più prezioso del tempo, oggi il tempo sottratto alla nostra libera disposizione sembra valere più del denaro che si è tenuti a pagare in contropartita. Mentre

un tempo essere dichiarato inabile era considerato una vergogna e poteva comportare anche la perdita di opportunità di formazione e di carriera, oggi il fatto di dover prestare servizio personalmente è percepito sempre più come un peso e talvolta addirittura come uno svantaggio rispetto alla concorrenza, sia sul mercato della formazione sia sul mercato del lavoro. Questo mutamento di valori si ripercuote sulla valutazione della parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare.

3 Risposta alle domande del postulato

3.1 In base ai dati degli anni 2003–2005, quante persone soggette all'obbligo di leva sono state dichiarate abili al servizio militare e inabili al servizio militare? (cfr. allegato 1)

Il numero delle persone soggette all'obbligo di leva esaminate annualmente è evoluto come segue: 23 432 nel 2003, 27 766 nel 2004, 33 036 nel 2005, 37 377 nel 2006. Dal 2003 non è più reclutata la classe d'età corrispondente, bensì sono reclutate le persone soggette all'obbligo di leva cui mancano da tre a dodici mesi alla data da loro auspicata per l'inizio della scuola reclute. Diversi effetti transitori hanno comportato dapprima un calo e in seguito un aumento abnorme del numero delle persone soggette all'obbligo di leva esaminate. Tuttavia dal 2007 tale numero si stabilizzerà e coinciderà di nuovo, approssimativamente, con una classe d'età.

Riferito alle cifre appena menzionate, l'apprezzamento delle persone soggette all'obbligo di leva ha dato i seguenti risultati:

- nel 2003 sono state dichiarate abili al servizio 16 043 persone soggette all'obbligo di leva (68,5 %), 4595 (19,6 %) sono state dichiarate inabili al servizio militare ma abili al servizio di protezione civile e 2794 (11,9 %) sono state dichiarate inabili a entrambi i servizi;
- nel 2004 sono state dichiarate abili al servizio 17 444 persone soggette all'obbligo di leva (62,8 %), 5274 (19 %) sono state dichiarate inabili al servizio militare ma abili al servizio di protezione civile e 5048 (18,2 %) sono state dichiarate inabili a entrambi i servizi;
- nel 2005 sono state dichiarate abili al servizio 20 155 persone soggette all'obbligo di leva (61 %), 5438 (16,5 %) sono state dichiarate inabili al servizio militare ma abili al servizio di protezione civile e 7443 (22,5 %) sono state dichiarate inabili a entrambi i servizi;
- nel 2006 sono stati dichiarati abili al servizio 24 133 coscritti (64,6 %), 6133 (16,4 %) sono stati dichiarati inabili al servizio militare ma abili al servizio di protezione civile e 7111 (19 %) sono state dichiarate inabili a entrambi i servizi.

Il progressivo regresso della quota di persone abili al servizio registrato fino al 2005 si spiega con il fatto che gli esami medici estesi hanno potuto essere introdotti soltanto gradualmente a partire dal 2003, e non contemporaneamente presso tutti i centri di reclutamento. Da allora, il grado di attendibilità dell'apprezzamento è aumentato, per gli inabili, dal 50 per cento all'attuale 85 per cento. Negli ultimi tempi di Esercito 95, con il vecchio sistema di reclutamento il 20 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva veniva dichiarato inabile al momento del reclu-

tamento e un ulteriore 20 per cento soltanto durante la scuola reclute. L'aumento della quota di persone abili al servizio che si è registrato nel 2006 può essere ascrivuto, tra l'altro, alla uniforme e sistematica applicazione dei criteri di apprezzamento in tutti i centri di reclutamento.

3.2 Per quali motivi gli «inabili al servizio militare» sono stati dichiarati tali?

Riferita al totale delle persone soggette all'obbligo di leva dichiarate inabili, l'inidoneità al servizio è dovuta

- nel 50 per cento dei casi a motivi di carattere psichico, in parte rafforzati da motivi fisici correlati;
- nel 19 per cento dei casi a infermità di carattere ortopedico;
- nel 6 per cento dei casi all'asma;
- nel 3 per cento dei casi a obesità patologica e
- nel 22 per cento dei casi ad altre cause (metabolismo, nervi, occhi, orecchie ecc.).

3.3 Sempre secondo i dati degli anni 2003–2005, quante persone soggette all'obbligo di leva iniziano la scuola reclute e quante di loro la portano a termine e vengono incorporate nell'esercito?

In linea di massima, tutte le persone soggette all'obbligo di leva dichiarate abili al servizio militare iniziano la scuola reclute, sempre che nel frattempo non si renda necessario un nuovo apprezzamento o venga concessa l'ammissione al servizio civile. Poiché è possibile rinviare l'inizio della scuola reclute fino all'età di 25 anni, le reclute possono appartenere a classi d'età diverse. Perciò, ancora oggi vi sono persone soggette all'obbligo di leva che sono state reclutate con il vecchio sistema di reclutamento. Per il momento, questa situazione mantiene ancora la quota di licenziamenti per ragioni mediche al di sopra del livello atteso, in quanto con il vecchio sistema di reclutamento la visita medica poteva essere eseguita in maniera meno approfondita e differenziata rispetto a oggi. Nel 2003 hanno iniziato la scuola reclute 25 731 persone soggette all'obbligo di leva, 20 199 delle quali (79 %) hanno portato a termine la scuola o intrapreso una carriera di quadro. Nel 2004 hanno terminato la scuola 21 366 reclute su 26 187 (82 %) e nel 2005 19 035 su 22 418 (85 %). Per il 2006, l'esercito stima che l'85 per cento delle reclute abbia terminato la scuola reclute. L'aumento, dal 2003, del numero di reclute che terminano la scuola reclute è riconducibile al nuovo sistema di reclutamento.

3.4

Quali sono i motivi all'origine dei licenziamenti dalla scuola reclute?

I licenziamenti dalla scuola reclute sono dettati principalmente da ragioni mediche. Negli anni tra il 2003 e il 2005 la quota dei cosiddetti licenziamenti amministrativi, nella quale sono compresi anche i passaggi al servizio civile, oscillava tra il 2,5 e il 2,9 per cento, mentre la quota dei licenziamenti per ragioni mediche ammontava al 18,8 per cento delle reclute entrate in servizio nel 2003, al 15,5 per cento nel 2004 e all'11,5 per cento nel 2005. Tra le reclute dichiarate inabili durante la scuola reclute, i motivi di ordine ortopedico e quelli di ordine psichico hanno un'importanza più o meno equivalente e rappresentano ciascuno circa il 40 per cento.

Quanto al 2006, dall'inizio delle prime scuole reclute sono emersi i dati seguenti: il 16 per cento delle reclute entrate in servizio è stato licenziato per ragioni mediche, ma il 4,5 per cento rimane abile al servizio militare (problemi di salute temporanei, senza conseguenze sull'idoneità al servizio, quali un infortunio durante la scuola reclute o appena prima, un'appendicite, una mononucleosi infettiva ecc.) e un ulteriore 2,8 per cento non è stato realmente licenziato in quanto è stato dichiarato abile in occasione di un secondo apprezzamento o eventualmente incorporato in un'altra Arma. Oltre alle persone dichiarate inabili al momento del reclutamento, soltanto il 7,2 per cento delle reclute entrate in servizio, vale a dire il 4,25 per cento di tutte le persone soggette all'obbligo di leva esaminate, è stato dichiarato inabile al servizio militare nel corso della scuola reclute. Questa quota va sommata al 36 per cento di inabili al servizio militare dichiarati tali al momento del reclutamento.

Un indicatore importante: la quota di idoneità dopo la scuola reclute

La quota di idoneità dopo la scuola reclute si ottiene deducendo dalla quota di idoneità al momento del reclutamento la percentuale di persone soggette all'obbligo di leva licenziate nel corso della scuola reclute (in per cento delle persone soggette all'obbligo di leva esaminate). La quota di idoneità dopo la scuola reclute è un parametro essenziale per garantire che l'effettivo dell'esercito sia completo. Tale quota si aggira ancora attorno al 60 per cento, come alla fine di Esercito 95, nonostante la quota di idoneità al momento del reclutamento sia diminuita. Questo perché, come menzionato in precedenza, è diminuito anche il numero delle reclute che terminano la scuola. Nel 2005, tuttavia, la quota ha subito una netta flessione (56,5 %). Per il 2006 l'esercito prevede però, sulla base dei suddetti dati relativi all'inizio delle prime scuole reclute e del maggiore numero di persone dichiarate abili al servizio in occasione del reclutamento, una ripresa della quota di idoneità dopo la scuola reclute, la quale dovrebbe risalire al 60 per cento (cfr. n. 3.1).

3.5

Quanti uomini incorporati nella protezione civile prestano effettivamente più di tre giorni di servizio l'anno durante più anni e quanti vengono direttamente incorporati nella riserva? (cfr. allegato 1)

Il 1° gennaio 2004 è entrata in vigore la legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC). Fatte salve le attribuzioni della Confederazione, la protezione della popolazione, e quindi anche la protezione civile, compete di principio ai Cantoni. Il nuovo orientamento ha pertanto comportato una ridefini-

zione delle competenze in materia di protezione civile. Giusta l'articolo 28 LPPC, ad esempio, i controlli relativi ai militi della protezione civile incombono esclusivamente ai Cantoni. La Confederazione dispone soltanto di dati incompleti, raccolti in collaborazione con l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sulla base delle notifiche IPG inoltrate.

L'istruzione nella protezione civile è disciplinata dagli articoli 33 a 37 LPPC. L'istruzione di base dura da due a tre settimane, mentre i corsi di ripetizione annuali durano da due giorni a una settimana al massimo. L'istruzione dei quadri dura almeno un'ulteriore settimana e al massimo due. La durata effettiva dell'istruzione è stabilita dai Cantoni entro questi limiti. Nel 2004, circa 58 000 militi della protezione civile hanno prestato 322 500 giorni di servizio, di cui 280 000 in servizi d'istruzione e 42 500 in impieghi nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe o a favore della collettività. La durata media del servizio è stata dunque pari a cinque giorni e mezzo per persona. Nel 2005, circa 57 500 militi della protezione civile hanno prestato 343 000 giorni di servizio, di cui 260 000 in servizi d'istruzione e circa 83 500 in impieghi nell'ambito dell'aiuto in caso di catastrofe o a favore della collettività. La durata media del servizio è stata dunque pari a sei giorni per persona. Nel 2006, 55 000 militi della protezione civile hanno prestato 314 000 giorni di servizio, ciò che corrisponde a una durata media del servizio superiore a 5 giorni e mezzo per persona. Sulla base di questi dati si può considerare che i militi della protezione civile assolvono generalmente, a testa, più di tre giorni di servizio di protezione civile l'anno, anche se non è possibile determinare con esattezza da quanti anni.

Giusta l'articolo 18 LPPC, i Cantoni hanno la facoltà di attribuire militi della protezione civile al personale di riserva. I Cantoni che ricevono dal reclutamento un numero di militi superiore a quello richiesto per coprire il loro effettivo regolamento fanno uso di tale facoltà. Nel 2005, ad esempio, il Cantone di Berna ha incorporato nel personale di riserva 575 persone abili al servizio di protezione civile (40 %), mentre il Cantone di Zurigo ne ha incorporate 201 (20 %). In tutta la Svizzera sono stati incorporati nel personale di riserva complessivamente 948 militi, pari al 13 per cento. Nel 2006 tale quota è stata soltanto del 10 per cento. Dal punto di vista della parità di trattamento, sarebbe auspicabile ridurre ulteriormente questa percentuale. Al riguardo, la competenza è dei Cantoni. Quanto al numero di militi della protezione civile che i Cantoni trasferiscono al personale di riserva durante il periodo dell'obbligo di prestare servizio, il Consiglio federale non è in grado di fornire indicazioni. Le persone incorporate direttamente nel personale di riserva al momento del reclutamento non ricevono alcuna istruzione di base.

3.6 Qual è il rapporto tra il numero di persone soggette all'obbligo di leva e il numero di persone necessarie per il servizio militare e di persone necessarie per il servizio di protezione civile?

Nel suo assetto attuale, Esercito XXI ha bisogno annualmente di 24 500 nuovi militari. Considerata la quota attuale di persone abili al servizio, pari al 64,6 per cento, vi è un deficit di circa 400 militari. Tuttavia questo problema di organico è relativizzato dal fatto che gli effettivi in esubero del passato non sono ancora stati smaltiti completamente, e anche dal fatto che a causa dei numerosi differimenti del

servizio, in Esercito XXI il periodo di permanenza nell'esercito dei militari è più lungo di quanto originariamente previsto.

Quanto alle persone necessarie alla protezione civile, a livello svizzero il fabbisogno può essere soddisfatto. Tuttavia, in ciascun Cantone gli effettivi sono integrati in misura diversa, e di conseguenza vi possono essere Cantoni con carenze di effettivo e altri con effettivi in esubero (cfr. n. 3.5).

3.7 Qual è il rapporto tra il numero di persone effettivamente incorporate nell'esercito dopo la scuola reclute e il numero di persone necessarie per il servizio militare?

Al deficit comprovato di circa 400 militari si aggiungono i circa 1600 militari che vengono dichiarati inabili al servizio militare durante la scuola reclute. Pertanto, non tutte le funzioni possono essere regolarmente occupate.

Questa lacuna in materia di personale non può essere colmata con un arbitrario allentamento dei criteri di idoneità. Tuttavia, grazie ai progressi della medicina, oggi, rispetto al passato, determinate malattie e infermità, dopo la loro guarigione, non costituiscono più un motivo imperativo di inidoneità. Per tenere conto di questo fatto, le prescrizioni determinanti per la valutazione dell'idoneità al servizio (Nosologia Militaris) vengono periodicamente rielaborate. Esse sono state rivedute per l'ultima volta nel 1999. La prossima rielaborazione avverrà nel corso del 2007. È possibile ritenere che vi sarà un moderato incremento della quota di idoneità al servizio.

Occorrerà inoltre tenere maggiormente conto dei problemi di salute limitanti che non hanno condotto a una inidoneità al servizio ma che devono essere considerati a livello di attribuzione alla funzione. Anche le reclute che durante la scuola reclute si rivelano fisicamente e psichicamente non all'altezza della propria funzione saranno più spesso sottoposte a un nuovo apprezzamento e potranno essere reincorporate in maniera adeguata alle loro limitazioni. All'inizio del 2006, il medico in capo dell'esercito ha costituito il gruppo di lavoro «Ottimizzazione della quota di idoneità», all'interno del quale i comandanti delle scuole reclute, i medici del reclutamento e i medici delle regioni mediche militari condividono le loro osservazioni riguardo alle cause di inidoneità durante la scuola reclute per dedurne le misure destinate a minimizzare i licenziamenti durante le scuole reclute (cfr. n. 5, misura 1).

Un altro problema consiste nella conservazione delle conoscenze degli specialisti in funzioni che presuppongono studi o una formazione complementare impegnativa. In questo caso occorre trovare soluzioni che, pur rispettando la parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare, vengano incontro alle esigenze degli interessati e dell'esercito.

Se nonostante tutto non fosse possibile colmare integralmente la carenza di personale, il problema dovrebbe essere risolto regolando o addirittura riducendo l'effettivo dell'esercito mediante un adeguamento del modello di servizio (durata dell'obbligo di prestare servizio, numero dei corsi di ripetizione, numero di militari in ferma continuata).

3.8

L'attuale disciplinamento dell'ammissione al servizio civile non è da considerarsi superato? Quante domande di ammissione al servizio civile sono state presentate negli anni 2003–2005? Quante di esse sono state respinte? A quanto ammontano i costi per la procedura di ammissione?

Nella propria risposta alla mozione 04.3672 Studer «Servizio civile. Introduzione della prova dell'atto», il Consiglio federale afferma: «... *Il fatto che l'attuale procedura d'ammissione richieda delle risorse finanziarie non va criticato. Un esame serio dei motivi di coscienza che soddisfi anche le esigenze del richiedente ha infatti il suo prezzo.*» Il Parlamento è invece giunto alla conclusione di accogliere la mozione in una formulazione più aperta e di incaricare il Consiglio federale di sostituire la procedura d'ammissione in vigore «*con una soluzione meno onerosa e meno complicata per tutte le parti. Questa nuova regolamentazione deve essere chiara, equa, e deve tenere conto del principio della prova dell'atto.*» Attualmente non è ancora noto quale forma assumerà tale nuova regolamentazione.

Nel 2003 sono state presentate 1955 domande di ammissione al servizio civile, 223 (10,2 %) delle quali sono state respinte. Nel 2004 sono state presentate 1805 domande e ne sono state respinte 114 (7,0 %), mentre nel 2005 sono state presentate 1658 domande e ne sono state respinte 106 (7,2 %). Nel 2006 sono state presentate 1752 domande e ne sono state respinte 93 (5,3 %). Considerando l'intero periodo di servizio (reclutamento compreso), tra il 2000 e il 2006 in media sono state ammesse annualmente al servizio civile 1500 persone abili al servizio militare (= 4,7 % delle persone soggette all'obbligo di leva). I costi complessivi della procedura d'ammissione variano di anno in anno a dipendenza del numero delle domande: nel 2003 ammontarono a 6,89 milioni di franchi, nel 2004 a 5,18 milioni di franchi, nel 2005 a 5,08 milioni di franchi e nel 2006 a 5,56 milioni di franchi.

3.9

Il Consiglio federale non ritiene che, a causa della possibilità di schivare l'obbligo di prestare servizio militare per «ragioni mediche», vi sia il rischio che l'obbligo generale di prestare servizio militare venga svuotato dei suoi contenuti, rimettendo pertanto in discussione anche la parità di trattamento in questo ambito?

Le persone abili al servizio militare vengono selezionate in base a criteri chiari e oggettivi fondati sui profili dei requisiti delle differenti funzioni dell'esercito. Attualmente, la quota di persone soggette all'obbligo di leva dichiarate abili al servizio militare ammonta al 64.6 per cento (cfr. n. 3.1). Questa percentuale è spesso considerata insufficiente, ma nel confronto internazionale è senz'altro rispettabile, in particolare se si tiene conto del numero di persone soggette all'obbligo di leva che in seguito prestano *effettivamente* servizio militare. Non è dunque in alcun modo appropriato affermare che vi sia la possibilità di «schivare l'obbligo di prestare servizio per ragioni mediche». Ogni dichiarazione di inabilità al servizio militare è sempre il risultato di accertamenti medici completi, e non la conseguenza di una decisione personale o dei desideri dell'interessato.

Circa i tre quarti delle persone soggette all'obbligo di leva forniscono una prestazione personale sotto forma di servizio militare, servizio civile sostitutivo o servizio di protezione civile. Più di un terzo delle persone soggette all'obbligo di leva paga la tassa d'esenzione, che per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile viene ridotta in funzione dei giorni di servizio prestati nel corso dell'anno. La tassa d'esenzione ammonta al 3 per cento del reddito imponibile netto determinato in base alla legislazione sull'imposta federale diretta, ma almeno a 200 franchi. La tassa prevista per le persone in formazione può essere senz'altro definita modesta, ma in genere questa categoria di persone non ha alcun reddito o ha soltanto un reddito minimo. Nel contesto del mutamento di valori descritto al numero 2.3 si porrà pertanto sempre più spesso la domanda se nella sua forma attuale la tassa d'esenzione sia effettivamente ancora adeguata al servizio non prestato personalmente.

Nel quadro della mozione 04.3672 Studer trasmessa dal Parlamento, occorrerà pertanto esaminare come si possa adempiere al meglio il mandato del Parlamento in virtù del quale *«La tassa d'esenzione di cui all'articolo 59 capoverso 3 della Costituzione federale deve essere aumentata in modo che l'onere che grava sulle persone che vi sono assoggettate corrisponda meglio ai sacrifici affrontati da coloro che adempiono personalmente l'obbligo militare»*.

3.10 Quali sono le alternative all'attuale sistema di servizio militare? Quali vantaggi e svantaggi comporterebbero per l'adempimento delle missioni dell'esercito? Quali sarebbero le probabili conseguenze economiche?

3.10.1 Considerazioni di principio

Nel dibattito sui sistemi di servizio militare alternativi, si distinguono quattro modelli ideali che nella realtà possono anche presentarsi in forma combinata:

- *l'esercito di milizia*, in cui i militari soggetti all'obbligo di prestare servizio militare assolvono un'istruzione di base e corsi di ripetizione periodici e occupano funzioni di quadro;
- *l'esercito di leva*, in cui i militari soggetti all'obbligo di prestare servizio militare assolvono il totale obbligatorio dei giorni di servizio in un unico periodo;
- *l'esercito di volontari*, in cui i militari volontari assolvono un'istruzione di base e corsi di ripetizione periodici;
- *l'esercito di professionisti*, costituito da militari di professione e da militari a contratto temporaneo.

Obbligo militare		Carattere volontario	
Militari che prestano corsi di ripetizione	Esercito di milizia	Esercito di volontari	Militari di milizia volontari
Militari in ferma continuata	Esercito di leva	Esercito di professionisti	Militari di professione e militari a contratto temporaneo

L'esercito svizzero è un esercito di milizia. Tuttavia, riunisce in sé anche elementi dell'esercito di leva (militari in ferma continuata), dell'esercito di volontari (donne) e dell'esercito di professionisti (personale militare).

I costi economici dell'esercito e della difesa nazionale si compongono dei costi assunti direttamente dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni e dei costi indiretti che gravano le imprese e gli individui. Secondo un rilevamento effettuato dal DDPS, nel 1998 i costi indiretti rappresentavano il 20 per cento dei costi economici complessivi di Esercito 95. Si può ritenere che Esercito XXI abbia comportato globalmente una diminuzione dei costi economici dell'esercito e che la quota dei costi indiretti tenda a diminuire quanto più il modello di esercito assume i tratti di un esercito di professionisti. Contemporaneamente, aumentano i costi diretti che si riflettono nel budget della Difesa. Infine, nel confronto tra i modelli di esercito, i costi indiretti relativamente elevati dell'esercito di milizia devono essere confrontati anche con i suoi considerevoli benefici sociali generali.

3.10.2 Alternativa: l'esercito di leva

Passare a un esercito permanente di persone soggette all'obbligo militare che assolvono il servizio militare senza interruzioni significherebbe allontanarsi molto dal principio di milizia e quindi violare la Costituzione federale, la quale all'articolo 58 capoverso 1 prevede che l'esercito è fondamentalmente organizzato secondo il principio di milizia. Infatti, negli impieghi le formazioni dell'esercito di leva non potrebbero più essere comandate da quadri di milizia, ma dovrebbero essere subordinate a quadri professionisti. Giuridicamente, per il sistema di milizia elvetico si tratta di una caratteristica di rango costituzionale.

Giusta l'articolo 54a capoverso 3 della legge militare, oggi la quota annua di reclute che effettuano il servizio d'istruzione senza interruzioni non può eccedere il 15 per cento di una classe di reclute. Questa forma di servizio presenta dei vantaggi sia per l'esercito sia per i militari che prestano servizio e viene incontro anche alle esigenze del mercato del lavoro. Il comando dell'esercito dispone di un numero più elevato di militari di cui può disporre rapidamente e in maniera pianificata, mentre i militari in ferma continuata, una volta assolto il servizio in un unico periodo, possono concentrarsi sulla formazione civile e sulla professione senza ulteriori assenze dovute al servizio militare, venendo così incontro anche alle esigenze dei datori di lavoro. Poiché secondo questo modello l'adempimento dell'obbligo militare si concentra all'inizio della vita lavorativa e il fattore «lavoro» assume quindi un'importanza

minore, i costi economici sono più contenuti rispetto al tradizionale sistema del servizio scaglionato.

Attualmente è pendente in Parlamento un intervento che chiede di aumentare la quota di militari in ferma continuata (06.405, Iniziativa parlamentare del Gruppo liberale-radical, Raddoppiamento della proporzione di militari in ferma continuata). Una quota di militari in ferma continuata pari al 30 per cento di una classe di reclute non violerebbe il principio di milizia stabilito dalla Costituzione. Un simile incremento avrebbe tuttavia ripercussioni sulla struttura dell'esercito, sull'effettivo dei militari attivi, sul numero delle formazioni in corso di ripetizione e sull'organizzazione dell'istruzione e comporterebbe un incremento delle necessità in materia d'infrastruttura e di personale. Il Consiglio federale ritiene che la questione della conformità alla Costituzione si pone soltanto a partire dal momento in cui circa la metà delle persone soggette all'obbligo di leva dovesse prestare il proprio servizio militare come militare in ferma continuata. Al riguardo, esso rinvia anche alla perizia del prof. Dietrich Schindler del 14 aprile 1999 sui limiti costituzionali per il progetto «Esercito XXI» (GAAC 65.38).

3.10.3 Alternativa: l'esercito di volontari

L'esercito di volontari è organizzato secondo i principi dell'esercito di milizia, ma senza l'obbligo di prestare servizio militare. L'abolizione di tale obbligo comporterebbe una modifica della Costituzione. Il servizio civile verrebbe a cadere e il servizio di protezione civile dovrebbe essere ridefinito. La questione della parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare verrebbe anch'essa a cadere. I potenziali vantaggi dell'esercito di volontari consistono nella possibilità di mantenere il principio di milizia, la sua impostazione difensiva di base e il radicamento dell'esercito nella popolazione. Tuttavia, un esercito di volontari dovrebbe anch'esso appoggiarsi su un nucleo di professionisti. Esiste un'incognita anche per quanto riguarda l'effettiva possibilità di arruolare l'effettivo auspicato. Se non fosse possibile reclutare un effettivo sufficiente, occorrerebbe incrementare gli stimoli materiali a prestare servizio o correggere verso il basso il profilo delle prestazioni dell'esercito, due opzioni non auspiccate dal Consiglio federale. I costi economici dell'esercito di volontari sono di principio paragonabili a quelli dell'attuale esercito di milizia, ma dipendono essenzialmente dall'effettivo dell'esercito, dalla struttura dell'obbligo di prestare servizio e dalle condizioni quadro sociali ed economiche.

3.10.4 Alternativa: l'esercito di professionisti

La creazione di un esercito di professionisti presuppone l'abrogazione non soltanto dell'obbligo militare, ma anche del principio di milizia. In un esercito di professionisti, il problema della parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare non si porrebbe nemmeno. Come nel caso dell'esercito di volontari, il servizio civile verrebbe automaticamente a cadere e il servizio di protezione civile dovrebbe essere ridefinito. Mentre con il passaggio a un esercito di professionisti i costi economici indiretti dovrebbero tendenzialmente diminuire, verosimilmente i costi diretti per la Confederazione aumenterebbero. La trasparenza dei costi molto probabilmente migliorerebbe. Rispetto a oggi l'effettivo dell'esercito dovrebbe essere ridotto, e

bisognerebbe adeguare anche il profilo delle prestazioni dell'esercito. È difficile dire se sarebbe possibile conciliare domanda e offerta, e con quali costi. Le esperienze di altri Paesi mostrano che si tende piuttosto a sottovalutare i costi della pubblicità, del reclutamento, dei salari e della garanzia della qualità e che vi è il rischio di una selezione negativa. Il fattore «costi» è però soltanto uno degli aspetti. Occorre anche considerare che un esercito di professionisti non soddisfa le esigenze istituzionali e in materia di politica di sicurezza del nostro Paese e non sarebbe praticamente all'altezza della missione di difesa per ragioni di effettivo e di costi. In considerazione di un criterio empirico applicato a livello internazionale, secondo il quale i costi per il personale non dovrebbero rappresentare più di un terzo delle spese globali per la Difesa, occorre ipotizzare che un esercito di professionisti con, ad esempio, 30 000 militari e costi per il personale dell'ammontare di 3 miliardi di franchi, costerebbe direttamente alla Confederazione circa 9 miliardi di franchi l'anno, senza considerare le perdite immateriali dovute alla rinuncia al principio di milizia.

3.11 Il Consiglio federale è disposto a esaminare la possibilità di trasformare l'obbligo di prestare servizio militare in un obbligo generale per gli uomini di prestare servizio a favore della collettività, a condizione che gli effettivi dell'esercito siano garantiti?

Passare a un obbligo generale per gli uomini di prestare servizio a favore della collettività non comporterebbe necessariamente una maggiore parità. Il servizio obbligatorio verrebbe esteso a settori che possono essere coperti dal volontariato o ricorrendo al mercato del lavoro. L'obbligo di prestare servizio è legittimato unicamente dal fatto che lo Stato, in situazioni d'emergenza quali le guerre, alle quali non può far fronte con i propri mezzi, ha la possibilità di far capo ai suoi cittadini per difendere il Paese e la popolazione. Un obbligo generale di prestare servizio esula dal quadro storico appena descritto e sarebbe in pratica inconciliabile con il divieto dei lavori forzati sancito dal diritto internazionale pubblico.

L'introduzione di un obbligo generale di prestare servizio è contestabile anche dal punto di vista economico. Esso provocherebbe distorsioni indesiderate del mercato del lavoro. Inoltre, non sono nemmeno note quali attività entrerebbero in considerazione in un sistema del genere. A un'analoga conclusione è giunta anche la commissione di studio incaricata di esaminare l'opportunità di introdurre un obbligo generale di prestare servizio, la quale nel 1996 ha raccomandato al Consiglio federale di rinunciare all'introduzione di un tale obbligo. Nello stesso senso, il Consiglio federale ha respinto anche le mozioni 04.3379 del Gruppo popolare democratico e 04.3369 Frick, che chiedevano un obbligo generale di prestare servizio per gli uomini. Il Parlamento ha aderito al parere del Consiglio federale.

4 Sintesi e prospettive

Come illustrato in precedenza, la parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare può essere oggettivata, almeno fino a un certo punto. Tuttavia è anche

fortemente soggetta al mutare dei tempi e dipende dalla sensibilità sociale e individuale. Il Consiglio federale ritiene però che nel complesso essa sia garantita, poiché:

- l'obbligo militare è applicato secondo i criteri della parità di trattamento, per quanto possibile in modo obiettivo, trasparente ed equo; e inoltre
- con una quota costante di idoneità al servizio dopo la scuola reclute del 60 per cento e una quota del 15 per cento di persone che prestano servizio di protezione civile, finora il 75 per cento delle persone soggette all'obbligo di leva esaminate adempiono personalmente il loro obbligo di prestare servizio.

La disponibilità all'adempimento personale dell'obbligo militare rimane elevata e circa i quattro quinti delle persone soggette all'obbligo di leva affermano, alla fine del reclutamento, di esservi giunte con il desiderio di essere dichiarate abili al servizio militare (67 %) o di voler prestare servizio di protezione civile (14 %). Inoltre, dal 2003 un numero sempre maggiore di persone soggette all'obbligo di leva ricorre contro la decisione di non idoneità al servizio e il numero dei ricorsi contro tali decisioni è superiore al quello dei ricorsi contro le decisioni di idoneità al servizio.

Gli sviluppi futuri dipenderanno dal contesto in materia di politica di sicurezza, dal tasso di natalità e dalla costituzione fisica delle giovani generazioni, che rendono necessario un apprezzamento periodico della parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare. A prescindere da tutto ciò, e per anticipare gli eventi, il Consiglio federale ritiene tuttavia corretto *esaminare* possibili misure eventualmente atte a rafforzare tale parità. Al riguardo, bisogna ammettere che con l'introduzione di un esercito di volontari o di professionisti la questione della parità per quanto concerne l'obbligo militare verrebbe automaticamente a cadere. Non per questo conviene rinunciare al nostro collaudato sistema fondato sull'obbligo militare. Esso è perfettamente confacente alle esigenze in materia di politica di sicurezza nonché alle condizioni quadro istituzionali e sociali del nostro Paese e nel momento del pericolo consente di garantire nel modo più sicuro il potenziamento necessario all'adempimento della missione di difesa.

5 Misure

Nel senso di quanto esposto al numero 4, il Consiglio federale esamina le misure seguenti atte a rafforzare ulteriormente la parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare:

Misura 1: Aumento della quota di coloro che prestano servizio militare

Occorre esaminare le possibilità di ottimizzazione del processo di attribuzione e, in tale contesto, le modalità per poter considerare in misura ancora maggiore la capacità di prestazione individuale delle persone soggette all'obbligo di leva mediante l'adeguamento dei profili dei requisiti per le singole funzioni, senza dover accettare compromessi per quanto riguarda la capacità di adempiere la missione.

Misura 2: Migliore riconoscimento del servizio prestato personalmente

Occorre esaminare se gli svantaggi finanziari derivanti dal servizio prestato personalmente possono essere ulteriormente compensati. Aumentando le aliquote del soldo, rimaste invariate dal 1987, ad esempio di 1–2 franchi, il soldo delle reclute (oggi 4 fr.) potrebbe essere aumentato del 50 per cento e quello dei soldati (oggi 5 fr.) del 20–40 per cento. Poiché annualmente vengono prestati 6 milioni di giorni di servizio, un simile aumento comporterebbe spese per circa 6–12 milioni di franchi l'anno. Un analogo aumento dell'importo per le piccole spese personali delle persone che prestano servizio civile (oggi 5 fr.) comporterebbe una spesa supplementare di 0,35–0,7 milioni di franchi.

Rapporto del Consiglio federale sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare del 28 marzo 2007

Il reclutamento in cifre 2003–2006

	Persone soggette all'obbligo di leva esaminate definitivamente		di cui abili al servizio militare		abili al servizio di protezione civile		inabili sia al servizio militare sia al servizio di protezione civile	
2006	37 377	100 %	24 133	64,6 %	6133	16,4 %	7111	19,0 %
2005	33 036	100 %	20 155	61 %	5438	16,5 %	7443	22,5 %
2004	27 766	100 %	17 444	62,8 %	5274	19 %	5048	18,2 %
2003	23 432	100 %	16 043	68,5 %	4595	19,6 %	2794	11,9 %

Giorni di servizio prestati nella protezione civile 2004–2006

	Persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile	Giorni di servizio prestati	di cui in servizi d'istruzione	di cui in impieghi	Durata media del servizio per persona/anno	Incorporati direttamente nel personale di riserva
2006	55 000	314 000	247 000	67 000	5,7 giorni	10 %
2005	57 500	343 000	260 000	83 500	6 giorni	13 %
2004	58 000	322 500	280 000	42 500	5,5 giorni	

Mozioni e postulati in rapporto con il tema della parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare (2004–2006)

Numero	Autore	Titolo	Consiglio federale	Parlamento
06.3743	Mozione Schlüer	Idoneità a prestare servizio militare differenziata	respinta	pendente
06.3405	Postulato Haering	Servizio civile volontario	respinta	pendente
06.3295	Postulato Haering	Sospensione dell'obbligo di prestare servizio militare	respinta	pendente
05.3252	Mozione Lang	Abrogazione dell'obbligo militare e creazione di un servizio sociale e per la pace su base volontaria	respinta	pendente
04.3672	Mozione Studer	Servizio civile: introduzione della prova dell'atto	respinta	accolta
04.3379	Mozione del Gruppo popolare democratico	Obbligo generale di prestare servizio per gli uomini	respinta	respinta
04.3369	Mozione Frick	Obbligo generale di prestare servizio per gli uomini	respinta	respinta

Rapporto del Consiglio federale sulla parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare del 28 marzo 2007

Glossario

Esercito di leva	Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare assolvono il totale obbligatorio dei giorni di servizio in un unico periodo.
Esercito di milizia	Costituito da militari di milizia soggetti all'obbligo militare che assolvono un'istruzione di base, prestano periodicamente corsi di ripetizione e occupano funzioni di quadro.
Esercito di professionisti	Costituito esclusivamente da militari di professione e da militari a contratto temporaneo
Esercito di volontari	Costituito da militari volontari che assolvono un'istruzione di base e corsi di ripetizione periodici.
Militari a contratto temporaneo	Personale militare reclutato tra i militari di milizia che ha con l'esercito un rapporto di lavoro disciplinato da un contratto di durata limitata.
Militari in ferma continuata	Militari che assolvono volontariamente il totale obbligatorio dei loro giorni di servizio d'istruzione (300 giorni) in un unico periodo, senza interruzioni.
Obbligo di leva	Designa l'obbligo di ogni cittadino svizzero di sottoporsi al reclutamento dopo aver compiuto i 18 anni.
Obbligo di prestare servizio militare	Comprende il servizio d'istruzione, il servizio di promovimento della pace, il servizio d'appoggio e il servizio attivo nonché gli obblighi fuori del servizio. Chi viene reclutato e dichiarato abile al servizio militare presta personalmente servizio militare per 260 giorni, al più tardi fino all'età di 34 anni.
Obbligo militare	Comprende l'obbligo di leva, l'obbligo di prestare servizio militare, l'obbligo di prestare servizio civile, l'obbligo di pagare la tassa d'esenzione e l'obbligo di notifica. Le persone soggette all'obbligo militare dichiarate abili sono obbligate a prestare servizio militare. Chi è dichiarato inabile deve pagare una tassa d'esenzione.
Parità di trattamento per quanto concerne l'obbligo militare	Designa lo sforzo per un'attuazione il più possibile equa dell'obbligo militare.
Principio di milizia	Impiego personale a titolo accessorio e di durata limitata prestato da cittadini e cittadine per adempiere compiti pubblici dello Stato. L'organizzazione dell'esercito secondo il principio di milizia giusta l'articolo 58 capoverso 1 della Costituzione federale comprende l'obbligo militare generale, la condotta della truppa da parte di quadri di milizia, il divieto dell'esercito di professionisti e dell'istituzione di truppe permanenti.
Reclutamento	Serve in particolare all'apprezzamento dell'idoneità al servizio militare o al servizio di protezione civile degli uomini soggetti all'obbligo di leva e delle donne volontarie e ad attribuirli ai servizi e alle funzioni. Di regola il reclutamento dura tre giorni e include tutti i diciottenni soggetti all'obbligo di leva.
Scuola reclute	Servizio d'istruzione di base che di regola dura 18 o 21 settimane.
Servizio civile sostitutivo	Possibilità di assolvere l'obbligo di prestare servizio militare sotto forma di servizio civile. Sono ammesse al servizio civile sostitutivo le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare che rendono credibile di non poter conciliare il servizio militare con la propria coscienza. Il servizio civile dura 1.5 volte la durata complessiva dei servizi d'istruzione militari non ancora prestati, ma al massimo 390 giorni.

Servizio di
protezione civile

Servizio prestato dai cittadini svizzeri di età compresa tra i 20 e i 40 anni reclutati per il servizio di protezione civile.

Tassa d'esenzione

Chi non assolve l'obbligo militare prestando un servizio personale deve pagare una tassa in denaro equivalente al 3 per cento del reddito imponibile, ma almeno 200 franchi l'anno.

