

Questo testo è una versione provvisoria.

La versione definitiva che sarà pubblicata su www.dirittofederale.admin.ch è quella determinante.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

21.xxx

Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile

Parte 1: analisi e provvedimenti a breve e medio termine Rapporto del Consiglio federale

del 30 giugno 2021

Compendio

Situazione iniziale

Il 28 giugno 2017 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di analizzare in collaborazione con il DEFR, entro la fine del 2020, l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. In un rapporto si intendono illustrare le possibilità per reclutare a medio e lungo termine le persone soggette all'obbligo di prestare servizio e i volontari, il cui numero e le cui competenze coincidono con le esigenze dell'esercito e della protezione civile. Il rapporto è inteso inoltre a indicare in che modo è possibile garantire che, dall'adempimento del loro obbligo di servizio, alle persone che prestano servizio militare derivino vantaggi nella propria vita civile e professionale.

Da allora, il Parlamento ha accolto vari interventi in relazione all'apporto di personale in seno alla protezione civile, all'aumento della quota di donne nell'esercito e all'esame di un servizio civico obbligatorio. Sulla base di questi interventi, il presente documento costituisce un rapporto del Consiglio federale alle Camere.

Il rapporto identifica le possibili misure per migliorare l'apporto di effettivi alla protezione civile e tratta una parte degli interventi parlamentari. Eventuali misure a lungo termine, che richiederebbero una modifica del sistema dell'obbligo di prestare servizio e quindi anche della Costituzione federale, saranno oggetto di una seconda parte del rapporto, che sarà trattato dal Consiglio federale alla fine del 2021.

L'esercito ha un effettivo regolamentare di 100 000 militari e un effettivo reale di 140 000 militari. L'effettivo reale è più elevato dell'effettivo regolamentare poiché non sempre tutti i militari entrano in servizio. Nel caso della protezione civile, la Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ è stata adeguata ai pericoli e ai rischi presenti e futuri e orientata ai bisogni dei Comuni, delle regioni e dei Cantoni. In tale contesto si è anche tenuto conto delle condizioni specifiche dei Cantoni, quali il numero di abitanti, la topografia e le peculiarità politiche e finanziarie. Sulla base del fabbisogno dei Cantoni, il Consiglio federale ha fissato un obiettivo nazionale di 72 000 militi della protezione civile.

Contenuto del rapporto

Il Consiglio federale giunge alla conclusione che l'effettivo reale auspicato di 140 000 militari può essere mantenuto ancora per qualche anno. Tuttavia, ciò cambierà verso la fine del presente decennio, poiché a seguito della riduzione da 12 a 10 anni della durata d'incorporazione (durata del servizio militare obbligatorio per classi di età) sia nel 2028 che nel 2029 due classi d'età giungeranno alla fine del loro obbligo di servizio e verranno prosciolte. Occorre però tener conto del fatto che la flessibilizzazione del reclutamento e dell'inizio del servizio militare introdotta con l'ulteriore sviluppo dell'esercito non permette ancora di fare previsioni affidabili in materia di effettivi. Dal 2023, dopo la conclusione della fase di attuazione, saranno possibili indicazioni più chiare al riguardo.

A differenza dell'esercito, la protezione civile è già sottodotata a causa del basso numero delle persone reclutate. Una delle ragioni è l'introduzione dell'attribuzione differenziata (idoneità) all'esercito: una parte delle persone soggette all'obbligo di leva che in precedenza venivano attribuite alla protezione civile poiché inabili al servizio militare, ora possono comunque prestare servizio militare. Di conseguenza, mancano alla protezione civile. Inoltre, con la revisione del 2019 della legge sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC), entrata in vigore il 1° gennaio 2021, il periodo di incorporazione nella protezione civile è stato ridotto da 20 a 14 anni.

Il presente rapporto contiene una panoramica delle misure adottate finora. Ulteriori misure riguardanti gli effettivi dell'esercito saranno proposte solo quando l'attuazione della corrente riforma dell'esercito sarà conclusa e sarà disponibile una base di valutazione affidabile sulle sue conseguenze in materia di effettivi. Il Consiglio federale presenterà nell'estate del 2023 alle Camere federali il rapporto finale sull'attuazione dell'ulteriore sviluppo dell'esercito nel quale valuterà, tra l'altro, quali misure sono necessarie per l'apporto di personale all'esercito.

Nell'ambito della protezione civile, la situazione a livello dei dati è più chiara e la necessità d'intervenire più urgente, poiché gli effettivi sono notevolmente diminuiti all'inizio del 2021. Pertanto il Consiglio federale propone già oggi ulteriori misure a favore della protezione civile. Tra le altre cose, l'apporto di effettivi alla protezione civile andrebbe assicurato avvicinando il servizio civile alla protezione civile. In particolare, nei Cantoni in cui l'apporto di personale alla protezione civile è permanentemente insufficiente, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile dovrebbero assolvere una parte del loro obbligo in seno alla protezione civile. Per attuare il più rapidamente possibile le misure volte a migliorare gli effettivi della protezione civile, il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di elaborare entro l'estate 2023, in collaborazione con il DEFR, un progetto sugli adeguamenti legislativi da porre in consultazione.

Poiché il Consiglio federale ritiene che non sarà possibile garantire a lungo termine il numero di effettivi dell'esercito e della protezione civile nonché l'acquisizione delle competenze necessarie con l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio, si dovranno portare avanti anche altre riflessioni sull'ulteriore sviluppo a lungo termine di tale sistema. Il 30 giugno 2021, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di presentare in collaborazione con il DEFR, entro la fine del 2021, una seconda parte del presente rapporto che conterrà varianti inerenti all'adeguamento a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Tale rapporto sarà trasmesso alle Camere federali entro l'inizio del 2022.

Indice

1.	Situazione iniziale	6
1.1.	Esercito, protezione civile e servizio civile e loro effettivi	6
1.2.	Rapporto del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio di mandato del Consiglio federale del 28 giugno 2017	8
1.3.	Interventi parlamentari e richiesta della Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri sull'integrazione nella protezione civile di persone che prestano servizio civile	8
1.4.	Donne nell'esercito e nella protezione civile	9
2.	Metodologia	9
2.1.	Servizi coinvolti e struttura	9
2.2.	Concetti.....	10
2.3.	Basi	11
3.	Gli effettivi dell'esercito	14
3.1.	Parametri fondamentali dell'esercito	15
3.2.	Evoluzione degli effettivi.....	16
3.2.1.	Persone soggette all'obbligo di leva e idoneità	16
3.2.2.	Effettivi regolamentari ed effettivi reali	17
3.2.3.	Effettivi nei corsi di ripetizione	18
3.2.4.	Effettivi specifici	19
3.3.	Evoluzione degli effettivi di donne nell'esercito	20
3.4.	Ripercussioni dell'evoluzione degli effettivi	20
3.4.1.	Ripercussioni sull'istruzione e sulla prontezza di base	20
3.4.2.	Ripercussioni sugli impieghi.....	21
3.5.	Possibilità in materia di gestione	21
3.6.	Misure dell'esercito in fase di attuazione.....	22
3.6.1.	Attribuzione differenziata	22
3.6.2.	Riduzione delle partenze per motivi medici dalla scuola reclute	23
3.6.3.	Miglioramento della conciliabilità tra istruzione di base e avanzamento militare e vita privata	23
3.6.4.	Miglioramento del coordinamento temporale tra servizio militare e formazione civile.....	23
3.6.5.	Rafforzamento della collaborazione in materia di istruzione e certificato di condotta per quadri di milizia.....	24
3.6.6.	Contributo per la formazione	25
3.6.7.	Comunicazione e informazione	25
3.6.8.	Migliore sfruttamento del potenziale delle donne nell'esercito	26
3.7.	Valutazione dell'effetto delle misure	29
3.8.	Conclusione	30
4.	Gli effettivi della protezione civile	31
4.1.	Effettivi e cifre relative al reclutamento.....	32

4.2.	Differenza tra gli effettivi cantonali regolamentari e reali	34
4.3.	Cause	35
4.4.	Ripercussioni	35
4.5.	Adeguamenti determinati dalla revisione della LPPC.....	36
4.6.	Conclusione	37
5.	Possibili misure per il miglioramento degli effettivi della protezione civile	37
5.1.	Misure a breve termine	38
5.2.	Misure a medio termine	38
6.	Ulteriore modo di procedere	42
6.1.	Misure a breve termine	42
6.2.	Misure a medio termine	43
6.3.	Fasi successive.....	43
7.	Insegnamenti tratti dall'impiego per fronteggiare il COVID-19 concernenti l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile	44

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Esercito, protezione civile e servizio civile e loro effettivi

Il sistema dell'obbligo di prestare servizio disciplina le persone da incorporare, quando e per quanto tempo, nell'esercito, nel servizio civile o nella protezione civile, nonché le prestazioni che vi devono fornire. L'indennità per perdita di guadagno e la tassa d'esenzione dall'obbligo militare vanno ad aggiungersi quali condizioni quadro finanziarie. Il sistema dell'obbligo di prestare servizio serve ad apportare all'esercito e alla protezione civile il personale necessario affinché possano adempiere i propri compiti. A tal fine si deve reclutare un numero sufficiente di obbligati al servizio e, se possibile, mantenerlo per l'intera durata del servizio prevista dalla legge. Durante le giornate di reclutamento, nell'esercito vengono incorporati militari e nella protezione civile militi: le persone soggette all'obbligo di leva inabili al servizio militare, ma abili al servizio di protezione civile, nella protezione civile. Chi è abile al servizio militare ma non può conciliarlo con la propria coscienza può prestare un servizio civile sostitutivo.

Il compito dell'esercito è sancito nell'articolo 58 della Costituzione federale (Cost.)¹ e nella legge militare del 3 febbraio 1995² (LM). L'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace, difende il Paese e la sua popolazione e salvaguarda la sovranità sullo spazio aereo svizzero. Inoltre, in caso di eventi prevedibili e imprevedibili, appoggia in via sussidiaria le autorità civili, innanzitutto in Svizzera, ma anche all'estero, con prestazioni di assistenza e di protezione e fornisce contributi per il promovimento della pace. Da tale compito deriva il profilo prestazionale dell'esercito. Per potere adempiere il proprio compito, esso deve disporre di effettivi sufficienti.

Il compito della protezione civile è sancito nella legge sulla protezione civile del 20 dicembre 2019³ (LPPC). Alla protezione civile incombe proteggere la popolazione, assistere le persone in cerca di protezione, proteggere i beni culturali, sostenere gli organi di condotta civili e le altre organizzazioni partner nonché svolgere lavori di ripristino e impieghi di pubblica utilità. A tal fine necessita di un certo numero di persone.

Anche il servizio civile è uno strumento di politica di sicurezza, in quanto fornisce contributi nell'ambito della Rete integrata Svizzera per la sicurezza e per il mantenimento delle basi naturali della vita. Il compito del servizio civile è sancito nella legge sul servizio civile del 6 ottobre 1995⁴ (LSC): al fine di assistere la popolazione civile, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile possono essere impiegate nella prevenzione e nella gestione di catastrofi e di situazioni d'emergenza nonché

¹ RS 101

² RS 510.1

³ RS 520.1

⁴ RS 824.0

nella rigenerazione dopo simili eventi. L'adempimento del compito del servizio civile non è però vincolato a un determinato effettivo, come lo è invece quello dell'esercito e della protezione civile

Attualmente l'esercito dispone degli effettivi necessari per adempiere il proprio compito, mentre la protezione civile (a livello nazionale) già non più. Durante una fase transitoria, i militari che prima dell'avvio dell'ulteriore sviluppo dell'esercito (USEs) erano già soggetti all'obbligo di prestare servizio rimangono incorporati per 12 anni. Per i militari che sono divenuti soggetti all'obbligo di prestare servizio dopo il 1° gennaio 2018 tale obbligo dura 10 anni⁵. Quando la disposizione transitoria scadrà, sia nel 2028, sia nel 2029 saranno prosciolte dall'esercito due classi d'età. Assieme al forte incremento della quota di partenze dovute al passaggio al servizio civile e alle numerose partenze per motivi medici, presumibilmente alla fine del decennio in corso l'effettivo reale scenderà a 120 000 militari, molto inferiore a quanto previsto. Per ridurre le partenze per motivi medici, l'esercito ha, tra l'altro, adeguato i criteri d'idoneità e introdotto il progressivo aumento delle prestazioni. Inoltre, grazie alla «attribuzione differenziata», oggi esso recluta anche persone soggette all'obbligo di leva precedentemente inabili al servizio militare. Questo è uno dei motivi del calo degli effettivi nella protezione civile. Essi rischiano di ridursi più rapidamente e maggiormente di quelli dell'esercito.

1.2 Rapporto del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio e mandato del Consiglio federale del 28 giugno 2017

Il 9 aprile 2014 il Consiglio federale ha incaricato un gruppo di lavoro ai fini della verifica del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Il gruppo ha verificato le modalità di incorporazione degli obbligati al servizio nell'esercito, nel servizio civile e nella protezione civile, nonché le prestazioni che vi devono fornire. Il gruppo ha esaminato diverse possibilità per sviluppare ulteriormente il sistema e ne ha ricavato proposte di miglioramento e modelli concreti e ha emanato una serie di raccomandazioni volte al miglioramento dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio. Ha presentato tre alternative a esso. Il «*Modello norvegese*» prevede che donne e uomini siano soggetti all'obbligo di prestare servizio, ma che prestino servizio di persona soltanto quanti sono effettivamente necessari all'esercito e alla protezione civile. Tutti gli altri pagano una tassa d'esenzione. Nel modello «*Obbligo di prestare servizio di sicurezza*», gli uomini svizzeri sarebbero soggetti all'obbligo di prestare servizio e lo presterebbero nell'esercito o nella protezione contro le catastrofi, che comprenderebbe la protezione civile ed elementi del servizio civile. Nel modello «*Obbligo generale di prestare servizio*», sarebbero soggetti all'obbligo di prestare servizio donne e uomini svizzeri, nonché, facoltativamente, anche donne e uomini stranieri che, qualora fossero soddisfatte le esigenze di personale dell'esercito, sceglierebbero dove prestarlo in funzione di idoneità e attitudine. Tutti e tre i modelli richiederebbero una revisione della Costituzione. Il gruppo di studio ha concluso che non vi è alcuna necessità urgente di modificare il sistema nel senso di tali modelli.

⁵ Art. 19 cpv. 1 OOPSM

Ha però raccomandato al Consiglio federale il «*Modello norvegese*» nel caso di un ulteriore sviluppo.

Il 28 giugno 2017 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto e ha incaricato il DDPS di analizzare in collaborazione con il DEFR, entro la fine del 2020, l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. In un ulteriore rapporto si intende illustrare come possono essere reclutati a medio e lungo termine gli obbligati al servizio e i volontari, il cui numero e le cui competenze coincidono con le esigenze dell'esercito e della protezione civile. Il rapporto è inteso inoltre a indicare in che modo è possibile garantire che, dall'adempimento del loro obbligo di servizio, alle persone che prestano servizio militare derivino vantaggi nella propria vita civile e professionale. Per tenere effettivamente conto della raccomandazione riguardante l'ulteriore sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di effettuare l'analisi degli effettivi anche sulla base del «*Modello norvegese*». Nel rapporto va parimenti illustrato come l'USEs si è ripercosso fino ad allora sul suddetto sistema e qual è l'impatto delle misure adottate da esercito e protezione civile per migliorare quello attuale.

1.3 Interventi parlamentari e richiesta della Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri sull'integrazione nella protezione civile di persone che prestano servizio civile

Da allora sono state presentati vari interventi parlamentari in relazione all'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile:

- postulato [19.3851](#) Cattaneo *Risolvere il problema della preoccupante mancanza di effettivi nella protezione civile* (non ancora trattato in Consiglio nazionale)
- interpellanza [19.3626](#) Eichenberger *Più militari donne e quadri femminili nell'esercito!* (liquidato in Consiglio nazionale)
- postulato [19.3789](#) Seiler Graf *Rafforzamento delle opportunità e dei diritti delle donne nell'esercito. Esperienze in altri paesi* (accolto in Consiglio nazionale)
- postulato [19.3735](#) Vonlanthen *Istituzione di un servizio civico. Una soluzione per rinvigorire il sistema di milizia e affrontare le nuove sfide sociali?* (accolto in Consiglio degli Stati).

La Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP) ha chiesto alle Commissioni della politica di sicurezza delle Camere federali di verificare la fusione tra il servizio civile e la protezione civile (nel concreto l'integrazione nella protezione civile degli obbligati al servizio che non prestano servizio militare per motivi di coscienza) e l'ampliamento del bacino di reclutamento mediante donne e/o stranieri.

Il Consiglio federale non si è espresso in merito al contenuto di questi interventi parlamentari, ma ha raccomandato di approvarli e, nel rispondervi, ha sottolineato che le questioni espresse in essi sono state esaminate e trattate nel rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile. Lo stesso vale anche per la richiesta della CG MPP.

Le associazioni di ordine tematico con l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile sulla base dell'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio sono presenti in tutti gli interventi. Il postulato 19.3735 Vonlanthen suggerisce nondimeno modifiche sostanziali di detto sistema che richiederebbero una revisione della Costituzione. Perciò questa richiesta è trattata in una seconda parte del rapporto concernente l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, che conterrà varianti per un possibile sviluppo del sistema sul lungo termine. Questa seconda parte sarà trasmessa alle Camere federali entro l'inizio del 2022.

1.4 Donne nell'esercito e nella protezione civile

Poiché l'adempimento di un obbligo di servizio può svolgere un ruolo importante nella discussione riguardo al perseguire l'uguaglianza tra donne e uomini, l'esercito e la protezione civile faranno di tutto per incoraggiare quante più donne possibile a prestare su base volontaria servizio militare o servizio di protezione. Un maggior numero di donne nell'esercito sarebbe gradito anche senza effettivi insufficienti in quanto apportano competenze supplementari. Con la prospettiva che, a lungo termine, l'esercito debba fare i conti con effettivi insufficienti, viene ad aggiungersi un argomento quantitativo. Il servizio su base volontaria delle donne è stato pertanto considerato nell'elaborazione delle misure volte a garantire l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile.

2 Metodologia

2.1 Servizi coinvolti e struttura

Il presente rapporto è stato elaborato congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Da parte della Confederazione hanno collaborato il DDPS (Segreteria generale, Aggruppamento Difesa, Ufficio federale della protezione della popolazione [UFPP]) e il DEFR (Ufficio federale del servizio civile). I Cantoni hanno partecipato ai lavori con rappresentanti della CG MPP e della Conferenza dei responsabili cantonali degli affari militari, della protezione della popolazione e della protezione civile (CRMPC).

Dopo le spiegazioni introduttive e metodologiche (cap. 1 e 2) e sulla base di una serie di ipotesi di merito (cap. 2) si espongono gli effettivi di esercito e protezione civile nonché cause e conseguenze di carenze di effettivi (cap. 3 e 4). In questi capitoli vengono presentate le misure già adottate da esercito e protezione civile e l'impatto previsto. Nel capitolo 5 vengono illustrate ulteriori possibili misure per alleviare o risolvere i problemi di effettivi della protezione civile. Il capitolo 6 contiene le intenzioni del Consiglio federale per attuare tali misure. Il capitolo 7 descrive le conoscenze, pertinenti per l'apporto di personale, acquisite da esercito e protezione civile nell'impiego per fare fronte alla pandemia di COVID-19 a partire dalla primavera del 2020.

Effettivi dell'esercito⁶

- Ogni formazione dell'esercito dispone di un *effettivo regolamentare*, vale a dire di un effettivo necessario affinché la prestazione richiesta in un impiego possa essere fornita conformemente ai principi e alle procedure stabilite. L'effettivo regolamentare dell'esercito è la somma degli effettivi regolamentari di tutte le formazioni e ammonta a 100 000 militari. Una volta raggiunto, tutte le posizioni di tutte le formazioni sono occupate e l'esercito è pienamente operativo a livello di personale. Se l'apporto di personale dell'esercito funziona in modo ottimale, per ogni posto dell'effettivo regolamentare dev'essere incorporato almeno un militare che abbia assolto l'istruzione necessaria per la funzione e rivesta il relativo grado.
- Per motivi di salute, di lavoro o di altro tipo, non tutti i militari incorporati sono in grado di rispondere a ogni chiamata in servizio. Ogni formazione deve pertanto disporre di personale sufficiente a raggiungere l'effettivo regolamentare anche nel caso di una quota di partenze media. Chiamato *effettivo reale*, per esperienza deve essere di circa il 40 per cento superiore a quello regolamentare, dunque sui 140 000 militari per tutto l'esercito. Comprende tutti i militari che hanno seguito un'istruzione di base e che sono incorporati negli stati maggiori e nelle formazioni. La differenza tra l'effettivo regolamentare e l'effettivo reale varia tra le diverse formazioni. Quelle formazioni che hanno una maggiore probabilità di prestare impieghi hanno un criterio di prontezza più severo e perciò ricevono anche un maggiore apporto di personale.
- L'*effettivo di persone soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione* corrisponde al numero di persone incorporate in una formazione che non hanno ancora adempiuto il suddetto obbligo, vale a dire che devono ancora prestare corsi di ripetizione e che possono essere chiamate in servizio anche per impieghi nel servizio d'appoggio e nel servizio attivo.
- L'*effettivo di persone non soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione* corrisponde al numero di persone incorporate in una formazione che hanno adempiuto il suddetto obbligo, vale a dire che non devono più prestare corsi di ripetizione, ma che sono ancora soggette all'obbligo di prestare servizio militare. Queste rimangono incorporate, ma possono essere chiamate in servizio soltanto ancora per impieghi nel servizio d'appoggio e nel servizio attivo.
- Per *effettivo di persone chiamate in servizio* si intende il numero di militari che hanno ricevuto una chiamata in servizio per un servizio d'istruzione o un impiego.
- Per *effettivo di persone entrate in servizio* si intende il numero di persone che ha dato seguito a una chiamata per prestare un servizio.
- Le reclute non sono conteggiate nell'effettivo perché non ci si può avvalere di esse per impieghi dell'esercito (in particolare impieghi di sicurezza) finché non

⁶ I concetti derivano dall'annuale censimento dell'esercito «ARMA» 2020.

hanno completato la scuola reclute. Non rientrano nell'effettivo dell'esercito neppure i militari incorporati nelle seguenti unità organizzative: Ufficio dell'uditore in capo, distaccamenti d'esercizio dei Cantoni, Centro di competenza sport, stati maggiori del Consiglio federale, pool di personale dei Servizi della Croce Rossa, pool di personale ai sensi dell'articolo 6 dell'ordinanza del 29 marzo 2017⁷ sulle strutture dell'esercito (OStrE) e dell'articolo 18 della legge militare nonché militari in ferma continuata con obbligo di prestare servizio d'istruzione adempiuto.

- Per *partenze anticipate* si intendono i militari che lasciano il servizio militare prima del pieno adempimento del proprio obbligo di prestare servizio militare. Le cause di tali partenze sono innanzitutto i passaggi al servizio civile e la non idoneità per motivi medici.

Effettivi della protezione civile

- L'*effettivo regolamentare* di militi della protezione civile cantonale dipende dalle esigenze del Cantone, con vari fattori determinanti: analisi della minaccia e dei rischi, gamma e profilo delle prestazioni nonché ulteriori presupposti specifici del Cantone quali il numero di abitanti, la topografia e le condizioni quadro finanziarie. Per la «Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+» e la revisione della LPPC per il 1° gennaio 2021, sulla base delle indicazioni dei Cantoni il Consiglio federale ha ipotizzato un *obiettivo nazionale* di 72 000 militi della protezione civile; ma per finire i Cantoni possono determinare i propri effettivi.
- L'*effettivo reale* corrisponde alle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione effettivamente incorporate in una formazione di protezione civile e disponibili in caso di evento. Si può presumere che, in caso di evento, causa malattia o per altri motivi, una parte dei militi della protezione civile non sia in grado di dare seguito a una chiamata in servizio.
- Con la revisione della LPPC, nella protezione civile è stato abolito il *personale di riserva* nel quale in precedenza venivano incorporate persone in soprannumero. Esso è stato sostituito da una *riserva intercantonale di personale*, destinata a facilitare l'assegnazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione e la compensazione di effettivi in esubero o insufficienti tra i Cantoni. Nella riserva di personale figurano ora dette persone non incorporate o in soprannumero. L'attribuzione ha luogo d'intesa tra i Cantoni interessati con effettivi in esubero o insufficienti.

2.3 Basi

Situazione dei dati

Il presente rapporto è stato elaborato in un momento in cui sono particolarmente difficili le previsioni sugli sviluppi degli effettivi dell'esercito. Con l'USEs è stato modificato il modello di reclutamento e d'istruzione. L'età di reclutamento è stata resa

⁷ RS 513.11

più flessibile: ora le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare possono rinviare il reclutamento fino all'anno in cui compiono 24 anni. Esse possono così scegliere entro cinque anni quando presentarsi al reclutamento. Ne consegue che ogni anno può oscillare maggiormente il numero di reclutati per l'esercito e per la protezione civile. Le cifre dovrebbero stabilizzarsi entro il 2023, quando dovranno presentarsi al reclutamento coloro che hanno sfruttato al massimo la flessibilità introdotta nel 2018. Nel 2018 e nel 2019 circa 5000-6000 persone soggette all'obbligo di leva hanno rinviato il reclutamento. Non è certo quante di loro, finalmente, presteranno servizio militare, servizio di protezione o servizio civile, tanto più che l'idoneità al servizio militare diminuisce con l'avanzare dell'età⁸. Inoltre, adeguamenti apportati al modello d'istruzione, come il passaggio da tre a due scuole reclute l'anno o le mutate esigenze poste ai quadri militari, influenzano l'acquisizione di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare.

A causa di questo cambiamento di sistema, in particolare i dati relativi agli anni a partire dal 2018 sono soltanto in parte comparabili con quelli degli anni precedenti⁹. Nei prossimi anni queste incertezze dovrebbero lasciare il posto a un quadro della situazione più chiaro.

Ipotesi relative alla situazione di minaccia e di pericolo

Alla luce dell'attuale situazione in materia di sicurezza, il Consiglio federale non vede alcun motivo per mettere in discussione l'orientamento *di base* dell'esercito. Si procede costantemente a piccoli adeguamenti nell'ambito dello sviluppo delle forze armate orientato alle capacità. I rapporti dell'esercito sull'ulteriore sviluppo delle Forze aeree¹⁰ e delle truppe di terra¹¹ ne costituiscono la base. Lo stesso dicasi per l'orientamento della protezione civile.

La situazione di minaccia e di pericolo descritta nei rapporti sulla politica di sicurezza 2010¹², 2016¹³ e 2021 non è mutata in modo sostanziale, anche se si è accentuata in vari settori. Le rivalità tra grandi potenze e potenze regionali emergenti sono divenute ancora più grandi, mentre il perseguimento e l'affermazione degli interessi egemonici sono più marcati. È aumentato anche l'impiego concertato di mezzi civili e militari nella condotta dei conflitti ibridi. Il rapido progresso della digitalizzazione ha ulteriormente intensificato le minacce nel ciberspazio, aumentando le conseguenti vulnerabilità dello Stato, dell'economia e della società. La disinformazione è diventata una

⁸ Si veda in proposito Dr. med. Frank Rühli (et al): Analyse möglicher Ursachen für die kantonalen Unterschiede in den Militärtauglichkeitsraten. Bericht zuhanden des Oberfeldarztes der Armee. Zurigo, 24 ottobre 2016.

⁹ Numero di reclutati: valore medio 2010 – 2017: 25 254 / valore medio 2018 – 2019: 21 558.

¹⁰ Luftverteidigung der Zukunft. Sicherheit im Luftraum zum Schutz der Schweiz und ihrer Bevölkerung. DDPS, 2017 (disp. soltanto in ted. e fr.).

¹¹ Zukunft der Bodentruppen. Grundlagenbericht zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Bodentruppen. DDPS, 2019 (disp. soltanto in ted. e fr.).

¹² FF 2010 4511

¹³ FF 2016 6979

grave minaccia per la politica di sicurezza. Aumentano, parimenti, gli eventi meteorologici estremi dovuti al cambiamento climatico e il rischio di pandemie con impatto globale è stato drasticamente confermato dalla pandemia di COVID-19. Queste minacce, di particolare attualità, non hanno sostituito o rimosso le altre minacce, ad esempio quelle di un attacco armato, ma vi si sono aggiunte. Benché continui a essere scarsa la probabilità che la Svizzera rimanga direttamente vittima di un attacco armato, negli ultimi anni è però aumentato tale rischio, in particolare che il nostro Paese sia colpito indirettamente da un conflitto armato.

Dal punto di vista della protezione della popolazione, i rischi e i pericoli per la Svizzera non sono cambiati in modo significativo negli ultimi anni. La penuria di energia elettrica, le interruzioni di corrente, le pandemie, le ondate di calore e i terremoti continuano a essere tra i maggiori rischi di catastrofi e di situazioni d'emergenza, con gravi ripercussioni sulla popolazione e sulla società. I grandi eventi sono rari e la probabilità che si verifichino è bassa, ma avrebbero un grande impatto. I cambiamenti climatici pongono la prevenzione delle catastrofi davanti a nuove sfide. Secondo l'ONU, negli ultimi 20 anni il numero di catastrofi legate al clima è raddoppiato globalmente rispetto ai due decenni precedenti. È probabile che nei prossimi decenni in Svizzera gli eventi meteorologici estremi (p. es. ondate di calore, siccità, forti precipitazioni, inondazioni, tempeste) continuino ad aumentare di frequenza e intensità. La siccità e le ondate di calore del 2015 e del 2018 sono segnali concreti di questo sviluppo. Allo stesso modo, aumenterà il rischio di cadute di massi, smottamenti e incendi boschivi in conseguenza dei cambiamenti climatici. Nel contempo, crescerà la popolazione e aumenteranno il grado di utilizzo e di interconnessione degli spazi vitali ed economici. Con la digitalizzazione emergono nuove vulnerabilità e cresce costantemente la dipendenza da un approvvigionamento di corrente elettrica funzionante. La prevenzione e la gestione di catastrofi e di situazioni di emergenza e la rigenerazione dopo siffatti eventi diventano così più complesse e impegnative.

Profili prestazionali di esercito e protezione civile

A partire dai compiti stabiliti dalla legge e dalla situazione di minaccia si definisce un profilo prestazionale per l'esercito e uno per la protezione civile.

Con l'USEs è stato rielaborato il profilo prestazionale dell'esercito, che è congruo rispetto alle minacce e ai pericoli descritti nei rapporti sulla politica di sicurezza. In caso di eventi non prevedibili potranno essere impiegati fino a 35 000 militari entro dieci giorni. L'entità delle forze nelle formazioni di milizia in prontezza elevata è stata incrementata, i tempi di reazione accorciati. Tutte le capacità dell'esercito, comprese quelle di difesa da un attacco armato, vengono sviluppate costantemente e orientate alla situazione di minaccia.

Nel caso di una catastrofe o di una situazione di emergenza di vasta portata, l'esercito può fornire appoggio alle autorità civili, ad esempio alla sanità pubblica, come ha fatto durante la pandemia di COVID-19. Le truppe potrebbero anche essere impiegate per la localizzazione e il salvataggio dopo un terremoto o per l'attraversamento di corsi d'acqua in caso di inondazioni. La prontezza, il sufficiente apporto di personale e la capacità di resistenza dell'esercito sono perciò importanti anche per la protezione della popolazione.

Con le nuove minacce, come quelle provenienti dal cibernazioe, le «vecchie» minacce non scompaiono. Sono complementari a esse e vengono impiegate in varie combinazioni per conseguire obiettivi politici. Se si aggiungono sempre più minacce senza che spariscano quelle esistenti, l'esercito deve sviluppare capacità supplementari o stabilire priorità.

In futuro la protezione civile dovrà prevedere più impieghi e una crescente sollecitazione dei suoi militi. Da un lato, in caso di eventi a breve termine (p. es. maltempo, tempeste o inondazioni), deve essere possibile convocare rapidamente un numero sufficiente di militi della protezione civile che sia davvero disponibile. Dall'altro, la protezione civile deve potere far fronte anche a catastrofi o emergenze di lunga durata (p. es. in caso di pandemia o di un'interruzione di corrente). Inoltre, in situazioni di emergenza di lunga durata come una pandemia dev'essere disponibile personale sufficiente per gestire ulteriori eventi, quali catastrofi naturali o eventi catastrofici tecnici. La protezione civile deve inoltre disporre di personale sufficiente per adempiere i mandati di prestazione cantonali concordati con le organizzazioni partner della protezione della popolazione. Infine, anche l'assistenza intercantonale dovrebbe poter essere fornita in qualsiasi momento.

Effettivi di esercito e protezione civile necessari

Dal punto di vista attuale il Consiglio federale prevede di mantenere invariati fino al 2030 l'effettivo regolamentare e il numero di corpi di truppa dell'esercito; rimane parimenti invariato il fabbisogno di quadri. Una riduzione degli effettivi di esercito e protezione civile porterebbe a una riduzione delle prestazioni, il che non è opportuno alla luce dell'evoluzione della situazione di minaccia. Per il presente rapporto si presume che anche dopo il 2030 gli effettivi regolamentari rimarranno all'incirca gli stessi: 100 000 militari e 72 000 militi della protezione civile. L'esercito e la protezione civile devono ricevere un apporto di personale tale che, in caso d'impiego, questi 100 000 militari e 72 000 militi della protezione civile possano essere impiegati contemporaneamente¹⁴.

3

Gli effettivi dell'esercito

Nell'analisi degli effettivi dell'esercito occorre osservare due aspetti. Da un lato, l'esercito ha bisogno di un numero sufficiente di militari incorporati in formazioni affinché, in caso di mobilitazione, sia possibile raggiungere l'effettivo regolamentare e l'esercito possa fornire le prestazioni necessarie. Dall'altro, l'effettivo nei corsi di ripetizione dovrebbe essere il più vicino possibile a quello regolamentare affinché l'esercito possa istruire in modo realistico. L'evoluzione degli effettivi delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare e delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione è descritta di seguito.

¹⁴ Non sono comprese le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Possono essere impiegate in caso di catastrofi o di situazioni di emergenza, ad esempio in appoggio alla capacità di resistenza della fornitura di prestazioni della protezione civile.

3.1 Parametri fondamentali dell'esercito

Con l'USEs le Camere federali hanno stabilito un effettivo regolamentare di 100 000 militari¹⁵. Esperienze pluriennali mostrano che per raggiungerlo occorre un effettivo reale di circa 1,4 volte superiore, poiché non tutti i militari entrano in servizio per un impiego in caso di mobilitazione. Per questo motivo la durata dell'incorporazione è stata fissata in modo da poter raggiungere un effettivo regolamentare di 140 000 militari. A tal fine devono essere soddisfatte le seguenti premesse fondamentali:

- dopo l'assolvimento della scuola reclute, i militari di truppa (soldati e appuntati) e i sottufficiali rimangono incorporati dieci anni (i militari in ferma continuata sette);
- i sottufficiali superiori e gli ufficiali rimangono incorporati più a lungo in funzione del loro grado;
- in media, almeno 15 900 militari di ogni classe di reclute devono completare il proprio obbligo di prestare servizio militare, ossia rimanere militari fino al loro regolare proscioglimento.

L'effettivo regolamentare e l'effettivo reale dell'esercito sono definiti nell'ordinanza dell'Assemblea federale sull'organizzazione dell'esercito (OEs). Nella legge militare sono fissati ulteriori parametri fondamentali riguardanti l'obbligo di prestare servizio militare e l'istruzione:

- il numero dei giorni di servizio da prestare (massimo 280 giorni di servizio d'istruzione per la truppa);
- la durata della permanenza nell'esercito, ossia la durata dell'obbligo di prestare servizio militare (12 anni);
- l'intervallo di età per il reclutamento (fino al compimento dei 24 anni);
- l'intervallo di età per l'assolvimento della scuola reclute (fino al compimento dei 25 anni);
- la durata della scuola reclute (18 settimane);
- il numero dei corsi di ripetizione (6);
- e la durata dei corsi di ripetizione (3 settimane) per la truppa.

Il Consiglio federale può stabilire in ordinanze disposizioni diverse da questi parametri fondamentali entro le possibilità consentite dalla legge. Nell'ordinanza del 22 novembre 2017¹⁶ concernente l'obbligo di prestare servizio militare (OOPSM), esso ha fissato a 245 il numero di giorni di servizio (art. 47 OOPSM) e a 10 anni la durata dell'obbligo di prestare servizio militare dopo l'assolvimento della scuola reclute

¹⁵ In conformità con l'art.1 cpv.1 dell'Ordinanza dell'Assemblea federale del 18 marzo 2016 sull'organizzazione dell'esercito (Organizzazione dell'esercito, OEs; RS 513.1), una volta conclusi i lavori di attuazione dell'USEs l'esercito dispone di un effettivo regolamentare di 100 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare e di un effettivo reale di al massimo 140 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare.

¹⁶ OOPSM; RS 512.21

(art. 17 OOPSM). Quale parte integrante dell'attuazione dell'USEs, questo adeguamento è avvenuto in virtù della riduzione dell'effettivo regolamentare, del nuovo modello d'istruzione e per garantire gli effettivi dei quadri. Al tempo stesso, è stato completato il passaggio a due scuole reclute l'anno in concomitanza con la riduzione della durata della scuola reclute e la proroga dei servizi d'istruzione dei quadri. Si trattava di migliorare l'istruzione dei quadri, consentendo di acquisire presto esperienza di condotta pratica e accrescendo la compatibilità tra servizi militari, da una parte, e attività civili, dall'altra.

3.2 Evoluzione degli effettivi

3.2.1 Persone soggette all'obbligo di leva e idoneità

Tra il 2013 e il 2017, a causa dello sviluppo demografico, il numero delle persone soggette all'obbligo di leva è leggermente calato (da 40 535 a 36 538)¹⁷. Nel contempo, la quota d'idoneità è rimasta pressoché costante, intorno al 65 per cento. In media, ogni anno circa 24 800 delle suddette persone erano abili al servizio militare.

Nel 2018 e nel 2019 le cifre erano più basse: in entrambi i casi, soltanto circa 30 700 persone soggette all'obbligo di leva si sono presentate al reclutamento¹⁸ e all'incirca soltanto 21 500 di esse erano abili al servizio militare¹⁹. Questo calo è probabilmente una conseguenza del fatto che molte delle suddette persone si sono avvalse della nuova possibilità di spostare il reclutamento al massimo fino al compimento dei 24 anni. Nel 2023 la prima classe di reclutamento dell'USEs compirà 25 anni. Le cifre dovrebbero poi stabilizzarsi grossomodo sui valori del 2017. Tuttavia, in base a uno studio dell'Università di Zurigo²⁰, occorre considerare che l'idoneità al servizio militare diminuisce con l'avanzare dell'età.

¹⁷ Valore medio delle persone soggette all'obbligo di leva 2013–2017: 38 276.

¹⁸ Valore medio delle persone soggette all'obbligo di leva 2018 – 2019: 30 722

¹⁹ Valore medio delle persone abili al servizio militare 2018 – 2019: 21 558 militari, pari a una quota d'idoneità del 70,19 %

²⁰ Prof. Dr. Frank Rühli (et al): Analyse möglicher Ursachen für die kantonalen Unterschiede in den Militärtauglichkeitsraten, Zurigo 2016.

3.2.2

Effettivi regolamentari ed effettivi reali

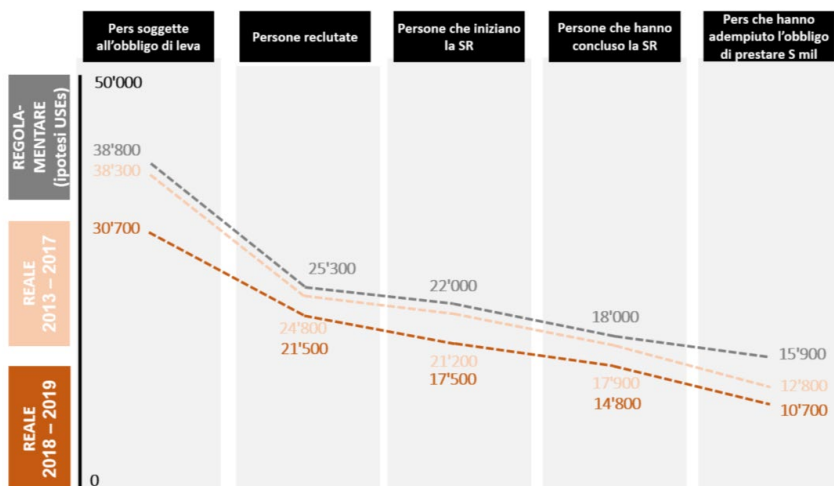


Tabella 1: Ripercussioni delle partenze sulle classi d'età delle persone soggette all'obbligo di leva

Un problema persistente per gli effettivi è invece rappresentato dalle partenze anticipate dall'esercito, come mostrano i dati per il periodo 2013-2017. In media, per ogni classe di reclutamento, sull'intero periodo di servizio circa 11 800 militari sono prosciolti anticipatamente dal servizio militare (gran parte per motivi medici o causa passaggi al servizio civile²¹, ma in misura molto minore anche per altri motivi, quali esenzioni dal servizio, soggiorni all'estero, decessi).

Per l'esercito sono particolarmente problematiche le partenze dopo avere assolto la scuola reclute. Nel definire l'USEs si sono ipotizzate partenze di circa 2100 militari dopo avere assolto la scuola reclute. Ma in realtà esse sono state significativamente più numerose: in media 4900 tra il 2013 e il 2017²².

Ciò significa che, per ogni classe di reclutamento, soltanto circa 13 000 militari adempiono pienamente il proprio obbligo di prestare servizio militare ordinario, ossia 2900 meno di quanti necessari per mantenere durevolmente l'effettivo reale di 140 000 militari.

In virtù del reclutamento, reso flessibile, nel 2018 e nel 2019 è risultato inferiore sia il numero di persone soggette all'obbligo di leva che si sono presentate al reclutamento, sia il numero di partenze. Si tratta però di una situazione provvisoria; risultati

²¹ Valori medi delle partenze 2013-2017: partenze per motivi medici: 5453 militari, partenze dovute al passaggio al servizio civile: 5826 militari.

²² Valori medi delle partenze dopo il servizio d'istruzione di base 2010-2017: partenze per motivi medici: 1567 militari, partenze dovute al passaggio al servizio civile: 2549 militari; partenze per altri motivi: 758 militari.

definitivi dovrebbe essere disponibili alla fine dell'attuazione dell'USEs. Rispetto al numero delle suddette persone valutate, i valori del 2018 e del 2019 corrispondono pressappoco a quelli degli anni precedenti.

Nonostante le partenze nettamente al di sopra dei valori di pianificazione, entro la fine di questo decennio l'effettivo reale supererà il limite di 140 000 militari, imposto per legge. Il superamento è stato messo in conto con le disposizioni transitorie dell'OOPSM, con il Consiglio federale che ha fissato a un massimo di 12 anni stabilito dalla legge militare la durata dell'obbligo di prestare servizio militare di sottufficiali, appuntati e soldati che hanno iniziato il servizio militare prima che cominciasse l'attuazione dell'USEs. Così facendo, in vista di situazioni particolari, ha voluto aumentare l'effettivo di due classi supplementari per potere scaglionare meglio il proscioglimento dall'obbligo di prestare servizio militare durante il periodo transitorio, nell'interesse dei Cantoni. Dei militari interessati da questa disposizione transitoria e i cui obblighi militari durano pertanto 12 anni, molti hanno d'altronde già adempiuto il proprio obbligo di prestare servizio d'istruzione.

Nel 2028 e nel 2029 verranno prosciolti dall'obbligo di prestare servizio militare due classi²³, precisamente le ultime classi il cui obbligo di prestare servizio militare è stato prorogato con le disposizioni transitorie dell'USEs e due classi «normali» in conformità con quest'ultimo. In tal modo diventa impellente il problema dell'apporto di personale dell'esercito. Se le partenze si assestano sul livello degli ultimi anni, a causa del proscioglimento di quattro classi in due anni a partire dal 2029 l'effettivo reale scenderà sotto i 120 000 militari. Ciò è considerevolmente inferiore all'effettivo reale perseguito, pari a 1,4 volte l'effettivo regolamentare. Con valori di reclutamento e di partenza invariati, a lungo termine l'esercito non sarà dunque in grado di mantenere l'effettivo reale di 140 000 militari.

3.2.3 Effettivi nei corsi di ripetizione

Il Consiglio federale può chiamare in servizio *per un impiego* tutti i militari incorporati, anche quelli che hanno già adempiuto il proprio obbligo di prestare servizio d'istruzione. *Per gli effettivi nei corsi di ripetizione* è invece rilevante soltanto il numero di militari che non hanno ancora adempiuto il proprio obbligo di prestare servizio d'istruzione. Tale numero dipende dall'afflusso di reclute formate e dall'effettivo di militari già incorporati che non hanno ancora assolto tutti i corsi di ripetizione. Per quanto possibile, un insufficiente apporto di personale da parte delle scuole reclute in un determinato anno dev'essere compensato da maggiori incorporazioni negli anni a seguire. Introdotta dalla riforma in corso, la possibilità di assolvere i sei corsi di ripetizione sull'arco di nove anni (nelle disposizioni transitorie fino al 2029 sei corsi di ripetizione in 12 anni) comporta che non tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione siano tenute a prestare ogni anno il corso di ripetizione. Questo aspetto si acuisce ulteriormente: poiché l'obbligo di prestare servizio a livello di soldati e di sottufficiali è stato ridotto da 260 a 245 giorni di servizio e la maggioranza dei militari attualmente incorporati ha ancora assolto una scuola reclute di 21 settimane (oggi 18 settimane) molti militari devono prestare soltanto cinque corsi

²³ OOPSM art. 117 cpv. 2

di ripetizione anziché sei. Il risultato è che una parte considerevole dei militari (1° marzo 2020: 43 045) ha adempiuto il proprio obbligo di prestare servizio d'istruzione e può essere chiamata in servizio soltanto ancora per impieghi, ma non per corsi di ripetizione.

Le partenze più elevate del previsto durante il periodo di incorporazione dei militari nelle formazioni aggravano la situazione. Negli ultimi anni, il 30–45 per cento delle ammissioni al servizio civile ha avuto luogo tra la fine della scuola reclute e la fine dell'obbligo di prestare servizio d'istruzione. Tali partenze dopo la fine della scuola reclute sono direttamente a carico degli effettivi nei corsi di ripetizione.

I differimenti del servizio sono neutrali a livello di effettivi e il loro numero non è in pratica mutato negli ultimi anni. I differimenti non hanno alcuna influenza diretta sull'apporto di personale dell'esercito, sono però menzionati in questa sede perché spesso si sente dire che sono la causa di effettivi troppo bassi. Ma essi comportano soltanto che fino a un terzo dei militari in un servizio di truppa proviene da altre unità e che la ripartizione non è omogenea sull'arco dell'anno²⁴, con conseguenti effettivi più elevati nei corpi di truppa che entrano in servizio nella seconda metà dell'anno.

3.2.4 Effettivi specifici

3.2.4.1 Effettivi nelle formazioni in prontezza elevata

Rispetto ad altre formazioni, la probabilità di una chiamata in servizio per un impiego è maggiore nelle formazioni di milizia in prontezza elevata²⁵, che inoltre dopo la chiamata devono essere in grado di fornire immediatamente prestazioni. Ecco perché a queste formazioni attraverso il reclutamento viene apportato consapevolmente più personale che alle restanti formazioni. Anche la quota di persone soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione è più elevata che nelle altre formazioni. Ciò costituisce un vantaggio sia diretto, sia indiretto. Quello diretto consiste nel fatto che, in caso di necessità, viene chiamato in servizio un maggior numero di militari e si può quindi prevedere un effettivo d'entrata in servizio più elevato. Ciò vale per l'intero effettivo, ma in particolare per funzioni chiave. L'esercito parte dal presupposto che così si raggiunge l'effettivo regolamentare della rispettiva formazione e in tal modo anche la sua piena efficienza. Quello indiretto del maggiore apporto di personale consiste in una migliore istruzione. Grazie agli effettivi più elevati nel servizio d'istruzione sono dati

²⁴ La causa principale della differenza tra gli effettivi della chiamata in servizio e nei corsi di ripetizione sono i differimenti del servizio di, mediamente, il 23,5 %.

²⁵ Le formazioni di milizia in prontezza elevata possono essere chiamate in servizio e impiegate nel giro di pochi giorni. In caso di bisogno andranno a completare le forze già impiegate e creeranno le premesse per la chiamata in servizio di ulteriori truppe. Il materiale destinato a tali formazioni sarà raggruppato in vista di una pronta consegna e immagazzinato in modo sicuro per garantire un equipaggiamento rapido. Le formazioni di milizia in prontezza elevata potranno essere impiegate segnatamente per compiti di sicurezza, per l'aiuto in caso di catastrofe, per la difesa NBC nonché per prestazioni negli ambiti del genio, della logistica e della sanità militare. Una parte delle formazioni sarà inoltre impiegata per rafforzare la capacità di condotta e fornire supporto logistico.

i presupposti affinché la formazione quale sistema globale possa allenarsi in modo realistico²⁶. Ciò influisce positivamente sulla sua prontezza.

3.2.4.2 Effettivi dei quadri militari

Attualmente l'esercito è in grado di apportare personale a tutte le funzioni di quadro. In talune funzioni dei sottufficiali superiori (furieri e sergenti maggiori capi) si registrano ottimi apporti di personale, mentre gli stati maggiori dei corpi di truppa registrano effettivi insufficienti sostenibili. Al momento l'adempimento del profilo pre-stazionale dell'esercito non è minacciato da una mancanza di quadri.

3.3 Evoluzione degli effettivi di donne nell'esercito

Dei 143 372 militari incorporati il 1° marzo 2020, 1253 erano donne. Ciò corrisponde a una quota dello 0,9 per cento e a una crescita pro rata dello 0,4 per cento rispetto al 2010.

Il numero di militari donne è suddiviso in 483 nei gradi di truppa (38,5 %), 316 sottufficiali (25,2 %), 104 sottufficiali superiori (8,3 %), 350 ufficiali (27,9 %) e un alto ufficiale superiore (0,1 %). Nove donne su dieci entrate in servizio nella scuola reclute ricevono una proposta per diventare quadri e iniziano una scuola per i quadri (scuola sottufficiali, corso di formazione per sottufficiali superiori, scuola ufficiali). Ne consegue che i militari donne sono proporzionalmente più rappresentate in funzioni di quadro. Ciò può essere ricondotto al fatto che le persone che prestano servizio volontariamente di norma tendono a essere più motivate e un maggior numero di esse ambiscono a una carriera di quadro.

Benché dal 2004 tutte le funzioni siano aperte alle donne, la quota di militari donne nelle varie Armi e funzioni è differente. La maggioranza di esse esercita funzioni nelle truppe di supporto (stati maggiori di comando, aiuto alla condotta, logistica, sanità militare) o nei settori istruzione e supporto (54,1 %; in totale 48,4 % di donne e uomini). Nelle truppe di combattimento (fanteria, truppe blindate, artiglieria, truppe del genio) sono incorporate il 17,7 per cento di donne (in totale 31,8% di donne e uomini) e nelle Forze aeree (truppe d'aviazione, truppe di difesa contraerea) il 10,2 per cento di donne (in totale 9,8% di donne e uomini). L'altro 18,6 per cento è ripartito su ulteriori parti di truppa (truppe di salvataggio, difesa NBC, forze speciali e servizi ausiliari).

3.4 Ripercussioni dell'evoluzione degli effettivi

3.4.1 Ripercussioni sull'istruzione e sulla prontezza di base

Effettivi ridotti durante i corsi di ripetizione hanno un impatto negativo sulla prontezza di base delle formazioni; le formazioni interessate non sono quindi in grado di allenare in modo realistico le prestazioni che devono essere fornite a livello di reparto. Ciò

²⁶ In questo contesto realistico significa conformemente alle rispettive procedure d'impiego, con i rispettivi sistemi (principali) e la dimensione rilevante della formazione. La dimensione della formazione con cui allenarsi varia a seconda dell'Arma e del grado di prontezza da raggiungere.

riguarda in particolare le procedure e le prestazioni a partire dal livello d'unità e di corpo di truppa. L'interazione tra le sezioni e le unità in seno ai corpi di truppa fa parte della competenza fondamentale dei quadri. Se non si riesce a mantenerla, cala la prontezza di base. Nell'esercito di milizia l'impiego e l'istruzione si fondano sui quadri di milizia. Se non sono in grado di esercitarsi a sufficienza, a lungo termine l'esercito non è più in grado di fornire appieno le proprie prestazioni.

3.4.2 Ripercussioni sugli impieghi

Con l'attuale livello di apporto di personale, l'esercito è in grado di prestare gli impieghi probabili, pianificabili e non pianificabili, in particolare in appoggio alle autorità civili. Per raggiungere gli effettivi d'impiego necessari è possibile chiamare in servizio formazioni su misura. Effettivi insufficienti o funzioni vacanti possono essere compensati dalla chiamata in servizio di formazioni supplementari, di parti di formazioni o di singole persone.

Sorgerebbero tuttavia difficoltà se l'intero esercito dovesse essere chiamato in servizio o se gran parte di esso dovesse essere impiegata su un lungo periodo in impieghi non pianificabili. La possibilità di compensare effettivi mancanti o singole funzioni risulterebbe allora fortemente limitata. Considerata la situazione di minaccia, a breve termine sembra poco probabile. Nondimeno, l'apporto di personale dev'essere orientato all'effettivo regolamentare, che consente di adempiere l'intero profilo prestazionale in conformità con il mandato dell'esercito.

Finora le lacune nell'apporto di personale non hanno avuto ripercussioni sugli impieghi dell'esercito. Quelli pianificati in anticipo (p. es. l'impiego dell'esercito in occasione dell'incontro annuale del World Economic Forum, WEF) tengono conto degli effettivi ridotti di persone soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione in corsi di ripetizione; in caso di necessità vengono quindi chiamati in servizio e impiegati contemporaneamente più formazioni spostando le date dei corsi di ripetizione.

A differenza dei corsi di ripetizione, in linea di principio in caso di mobilitazione tutte le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare sono tenute a entrare in servizio²⁷. Con il mancato raggiungimento dell'effettivo reale, che si verificherà alla fine dell'attuale decennio, in caso di mobilitazione generale non sarà più possibile raggiungere l'effettivo regolamentare e adempiere tutti i compiti.

3.5 Possibilità in materia di gestione

Fondamentalmente ci sono tre possibilità per gestire l'effettivo reale: l'afflusso di persone reclutate, il numero di partenze anticipate e la durata dell'incorporazione.

La prima possibilità riguarda la quota di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare rispetto alla popolazione totale. Attualmente tale quota è limitata agli uomini svizzeri, le donne possono prestare servizio militare su base volontaria. Un aumento della quota di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare (p. es. mediante un adeguamento dei requisiti d'idoneità o un'estensione a ulteriori gruppi di persone dell'obbligo di prestare servizio militare) accrescerebbe il numero

²⁷ Eccezioni sarebbero ad esempio le persone dispensate per motivi medici o militari con soggiorni all'estero.

di persone abili al servizio militare, il che a sua volta migliorerebbe la situazione in materia di apporto di personale sia per impieghi, sia per corsi di ripetizione.

La seconda possibilità riguarda le partenze di militari prima che abbiano prestato il totale obbligatorio di giorni di servizio. La stragrande maggioranza di esse avviene per motivi medici e di coscienza. Una riduzione delle partenze migliorerebbe la situazione in materia di apporto di personale per impieghi e per corsi di ripetizione.

Quale terza possibilità, si può gestire l'effettivo reale dell'esercito attraverso la durata dell'incorporazione. Già la proroga di un anno dell'obbligo di prestare servizio avrebbe un effetto considerevole.

L'effettivo margine di manovra per gestire l'apporto di personale dell'esercito è tuttavia limitato da vincoli giuridici nell'attuale quadro legale. La quota di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare è sancita nella Costituzione (gli uomini svizzeri sono tenuti a prestare servizio militare). I parametri fondamentali effettivo regolamentare, effettivo reale, numero e durata dei corsi di ripetizione, durata dell'incorporazione e numero di giorni di servizio d'istruzione sono predefiniti. L'unica possibilità che può essere influenzata entro le basi giuridiche vigenti sono le partenze anticipate dall'esercito.

3.6 Misure dell'esercito in fase di attuazione

Negli ultimi anni l'esercito ha adottato diverse misure per rendere il servizio militare più attrattivo e creare incentivi per le persone che lo prestano. Le misure nei settori comunicazione nonché acquisizione, fidelizzazione e consulenza si prefiggono di interpellare già ragazzi di 14-18 anni e di mostrare loro i diversi aspetti del servizio militare. Con una riorganizzazione delle giornate informative si vogliono fornire informazioni in merito che tengano conto dei destinatari, ossia giovani adulti di 18 anni. Ulteriori misure interpellano principalmente chi sta già prestando servizio, con l'intento di ridurre i proscioglimenti per motivi medici e di facilitare ai militari la conciliabilità tra vita civile e quotidianità militare. L'obiettivo è di ridurre così le partenze durante e dopo l'istruzione di base.

3.6.1 Attribuzione differenziata

Con l'attribuzione differenziata, dal 2015 è possibile ammettere nell'esercito anche persone soggette all'obbligo di leva che hanno limitazioni mediche, ad esempio riguardo al trasporto, al sollevamento o alla marcia. Apposite commissioni per la visita sanitaria valutano nel singolo caso l'idoneità alla funzione militare specifica prevista. In tal modo si rende possibile alle persone soggette all'obbligo di leva di prestare il servizio militare anche con limitazioni, purché ciò si giustifichi sotto il profilo medico. Il criterio principale in sede di valutazione dell'idoneità al servizio è e rimane che mediante il servizio previsto le persone dichiarate abili al servizio militare non mettano a repentaglio né la propria salute, né quella dei loro camerati.

3.6.2 Riduzione delle partenze per motivi medici dalla scuola reclute²⁸

Onde agevolare l'ingresso nella quotidianità militare mediante un periodo di acclimatamento più lungo, sono stati introdotti il progressivo incremento dello sforzo fisico (programma sportivo più effettivo) e maggiori possibilità ricreative (uscita a partire dalla prima settimana della scuola reclute, tempo libero a disposizione durante la giornata, sonno a sufficienza). La sensibilizzazione mirata e l'istruzione dei quadri e la maggiore informazione delle reclute sulle prestazioni dell'esercito nell'ambito sociale (assistenza spirituale dell'esercito, Servizio psicopedagogico dell'esercito, Servizio sociale dell'esercito) favoriscono l'acclimatamento. Si può ascrivere anche al progressivo aumento delle prestazioni il fatto che i proscioglimenti per motivi medici durante la scuola reclute siano in calo²⁹.

3.6.3 Miglioramento della conciliabilità tra istruzione di base e avanzamento militare e vita privata

Introdotta con l'USEs, l'avvio flessibile della scuola reclute è inteso a consentire un migliore coordinamento tra quest'ultima e la formazione e il perfezionamento professionali in ambito civile. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2020, l'esercito ha introdotto dei licenziamenti regolari il venerdì durante il servizio d'istruzione di base, al fine di migliorare la conciliabilità tra obblighi civili e militari. Oltre a ciò, durante la scuola reclute, reclute, soldati e quadri possono usufruire di due giorni di congedo individuali, a scelta e senza bisogno di motivarli (cosiddette «giornate jolly»)

3.6.4 Miglioramento del coordinamento temporale tra servizio militare e formazione civile

Se gli esami finali coincidono con l'inizio della scuola reclute, le reclute in questione possono entrare in servizio più tardi. In caso di importanti motivi personali, i militari possono prestare il proprio servizio d'istruzione in modo scaglionato. Lo spostamento di una settimana della scuola reclute estiva a partire dal 2020 è un compromesso tra le esigenze della formazione professionale, delle università e dell'esercito. Dovrebbe pertanto ridursi il numero di domande di congedo per gli esami di maturità o gli esami finali di tirocinio ancora in sospeso o non ancora ultimati e si dovrebbe mantenere l'attrattiva dell'istruzione dei quadri grazie al coordinamento con gli studi, ancora assicurato.

Al fine di sincronizzare meglio la carriera di quadro militare e una formazione civile, i quadri che pagano un grado e vogliono iniziare gli studi direttamente dopo il servizio

²⁸ Cfr. Raccomandazione 10 del Rapporto del gruppo di studio sul sistema dell'obbligo di prestare servizio, pag. 190.

²⁹ Nel 2009 la quota di reclute e aspiranti quadri che hanno dovuto essere prosciolti dall'istruzione di base era dell'11,8 % (valore di riferimento: effettivo d'entrata in servizio. Nel 2013 – 2016 il valore oscillava tra il 10,1 % e il 12,6 %. Nel 2018 il valore era del 6,5 %.

pratico³⁰ possono essere licenziati quattro settimane prima della fine della scuola reclute regolare e terminare così anticipatamente il proprio pagamento del grado³¹. Il proscioglimento anticipato sarà compensato nell'ambito dei corsi di ripetizione. Ogni anno un centinaio di militari viene così licenziato anticipatamente per seguire gli studi. Per prepararsi, i quadri ottengono fino a cinque giorni di congedo da scegliere individualmente.

3.6.5 Rafforzamento della collaborazione in materia di istruzione e certificato di condotta per quadri di milizia

Per incrementare l'attrattiva dell'istruzione militare, la collaborazione in materia di istruzione con istituti di formazione civile e il riconoscimento delle istruzioni militari vengono rafforzati dall'ambito civile. Dal 2012, per la propria istruzione militare i quadri possono farsi computare crediti ECTS dalle università e dalle scuole universitarie. Tra l'esercito e varie scuole universitarie è stato inoltre convenuto che servizi in talune funzioni dell'esercito siano riconosciute come stage pratico. L'istruzione militare è anche computabile, per determinate funzioni, ad apprendistati e perfezionamenti professionali³². Grazie alla possibilità di computare l'istruzione militare quale formazione e perfezionamento professionali in ambito civile, il servizio militare può costituire un vantaggio supplementare per i giovani adulti. L'esercito vuole affermarsi come centro di formazione all'interno del panorama formativo svizzero.

Con l'istituzione di corsi di formazione per l'ottenimento di certificati riconosciuti (avviamento professionale, apprendistato professionale, perfezionamento professionale) nell'ambito delle istruzioni di base specialistiche l'esercito fornisce un ulteriore contributo al potenziamento delle competenze individuali. A tal fine, l'istruzione di base alla funzione militare dev'essere impostata per essere utile anche in ambito civile. L'esempio più eloquente a tal fine è il corso di formazione ciber, istituito con l'USEs ed equiparato a una formazione specialistica civile. Riflessioni più ampie in tal senso sono oggetto dell'attuale elaborazione della strategia in materia d'istruzione 2030. Mentre in una scuola reclute i certificati si concentrano sull'ampliamento di competenze professionali già acquisite, nel caso dei militari in ferma continuata sarebbero possibili certificati di approfondimento, ad esempio il conseguimento di un attestato federale di capacità³³.

Già oggi, oltre alle qualificazioni militari, tutti i quadri a partire dal livello di capogruppo ricevono un attestato di formazione e competenza. Esso conferma le compe-

³⁰ Il pagamento di un grado è chiamato «servizio pratico».

³¹ In occasione del secondo inizio 2018 sono stati 106 quadri a usufruirne, in occasione del secondo inizio 2019 98 quadri.

³² Computo del servizio pratico quale «Corso di formatore nelle professioni della gastronomia» da parte della Hotel & Gastro formation Svizzera per capicucina. Computo delle autorizzazioni a condurre delle categorie militari A (battello a motore), 930 (autocarro) e 931 (autocarro fino a 7,5 t) per il conseguimento dell'equivalente licenza di condurre civile per conducenti. Computo della scuola reclute e/o della scuola per i quadri quale stage pratico per la formazione di capo muratore.

³³ Ad esempio una formazione di diagnostico o di autista di veicoli pesanti.

tenze acquisite dai quadri durante l'istruzione di base e nel pagamento del grado militare³⁴. È previsto che, una volta terminata l'istruzione di base, tutti i militari ricevano un siffatto attestato.

Dal 1° maggio 2019, le persone che hanno assolto le scuole ufficiali e i corsi di formazione per sottufficiali superiori possono ottenere gratuitamente il certificato di livello 1 dell'Associazione svizzera dei quadri (ASQ)³⁵.

3.6.6 Contributo per la formazione

A seconda del grado di servizio e della durata dell'istruzione, ai quadri di milizia sarà concesso un contributo per la formazione³⁶ che può essere utilizzato per finanziare una formazione e una formazione continua in ambito civile. Dal 2018 sono stati versati in totale 936 contributi, di cui 479 utilizzati per uno studio di bachelor.

3.6.7 Comunicazione e informazione

Con lo studio *Sicherheit 2020*³⁷ si è constatato come, in generale, la popolazione svizzera abbia una conoscenza piuttosto limitata dell'esercito e dei suoi compiti. Se l'esercito riesce a raggiungere un maggior numero di giovani svizzeri sui media sociali, a fornire loro informazioni sull'esercito e sui suoi compiti e a suscitare il loro interesse, in occasione del reclutamento potrebbe trovare giovani adulti informati meglio e, possibilmente, anche più motivati. L'esercito sviluppa costantemente i propri canali di comunicazione allo scopo di informare maggiormente la popolazione svizzera sulle proprie attività.

Nel 2018 è stato avviato il progetto «Consulenza sulle carriere», inteso a mostrare ai giovani le opportunità e le possibilità che l'esercito offre loro. Gli stand informativi in licei e scuole professionali e in occasione di giornate «Nuovo Futuro» (scuole universitarie professionali, università) forniscono ai giovani informazioni sull'esercito in tutte le sue sfaccettature. Esso si presenta anche a fiere delle professioni e della formazione. Negli eventi annuali dell'esercito vengono informati gli organismi dei vari livelli di formazione³⁸. Queste informazioni vanno a integrare la lettera informativa sul servizio militare che i diciassetenni svizzeri ricevono dalle amministrazioni militari dei Cantoni.

³⁴ Finora è stato possibile rimettere ai quadri circa 11 500 attestati di formazione e competenza.

³⁵ Inizio della scuola reclute 1/19. I dati registrati finora figurano nel censimento dell'esercito (ARMA) 2020.

³⁶ Dal 1° gennaio 2018: furiere, sergente maggiore d'unità, sottufficiale del posto di direzione del fuoco (sergente maggiore), caposezione, comandante d'unità, aiuto di comando di corpi di truppa, ufficiale superiore. Dal 1° gennaio 2020 anche per capogruppo (sergente).

³⁷ *Sicherheit 2020*. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend; Edit.: Tibor Szvircsev Tresch, Andreas Wenger; Accademia militare (ACMIL) presso il PF di Zurigo e Center for Security Studies, PF di Zurigo.

³⁸ Queste attività sono state consolidate con i Cantoni per la fine del 2019.

Con la gestione di media sociali (Instagram, Facebook, Youtube ecc.) e videoclip come Join #teamarmee o Get ready for #teamarmee si attira l'attenzione dei giovani sull'esercito informandoli sulle loro opportunità e sulle loro possibilità in quest'ultimo. L'applicazione «Swissrookie» serve alle persone soggette all'obbligo di leva per prepararsi al reclutamento.

Nella primavera del 2021, l'Accademia militare (ACMIL) presso il PF di Zurigo ha pubblicato uno studio³⁹ sulla presenza dell'esercito sui media sociali che giunge alla conclusione che per i giovani essi sono lo strumento di comunicazione del momento. Tuttavia, soltanto il 15 per cento degli intervistati conosce almeno un canale dell'esercito svizzero. In generale, la presenza dell'esercito sui media sociali è percepita positivamente. Nello studio si sottolinea che la conoscenza di almeno un canale di media sociali dell'esercito è legata a un atteggiamento più positivo nei confronti dell'esercito - indipendentemente dall'atteggiamento generale. Lo studio raccomanda all'Esercito svizzero di avviare un dialogo più intenso e proattivo con i cittadini di tutte le età e richiama l'attenzione sul fatto che discussioni moderate su canali di media sociali dell'esercito migliorano la qualità del dibattito.

3.6.8 Migliore sfruttamento del potenziale delle donne nell'esercito

L'aumento della quota di donne nell'esercito non è tanto un mezzo per migliorare l'apporto di personale in termini quantitativi quanto un'espressione della volontà di acquisire le persone idonee a garantire la sicurezza della Svizzera. Fondamentale è il principio della promozione delle pari opportunità «Stesse prestazioni - stesse opportunità».

A tal fine sono state adottate misure per informare meglio le giovani donne sul servizio militare. L'esercito intende incoraggiarle a occuparsi del tema della sicurezza in generale e dell'esercito in particolare. Ma vuole anche illustrare loro possibilità di integrare le proprie competenze personali e professionali con competenze che possono acquisire nell'esercito. Le misure concrete sono le seguenti:

- in collaborazione con i responsabili dell'istruzione, il DDPS esamina se in futuro nelle lezioni debbano essere inclusi aspetti della politica di sicurezza. Nel concreto si esamina l'introduzione di una «giornata della sicurezza» o di una «settimana della sicurezza» nei licei e nelle scuole professionali, per analogia con le settimane economiche che spesso vi si tengono;
- l'invito a partecipare su base volontaria alle giornate informative è volto ad accrescere l'interesse delle donne ad assumere volontariamente l'obbligo di prestare servizio militare. Oggi la maggior parte dei Cantoni organizza giornate informative speciali soltanto per le donne in occasione delle quali esse possono rivolgere domande a una donna che già presta servizio militare. La giornata informativa

³⁹ Eva Moehlecke de Baseggio, Olivia Schneider, Tibor Szvircsev Tresch (edit): Social Media and the Armed Forces. Springer 2020.

vale anche per le donne quale scadenza ufficiale⁴⁰. Per ridurre gli ostacoli che finora si sono frapposti a una partecipazione numerosa delle donne, il Consiglio federale ha informato le autorità cantonali competenti e le associazioni dei datori di lavoro e le associazioni di arti e mestieri che in base al Codice delle obbligazioni⁴¹ in vigore lo stipendio deve continuare a essere corrisposto anche alle donne che partecipano volontariamente alle giornate informative. Nel 2019 il numero di donne partecipanti alle giornate informative è aumentato di un terzo rispetto al 2017. Circa il 45 per cento di esse si lascia reclutare e, di queste, circa il 60 per cento entra in servizio in una scuola reclute, il che corrisponde a più di un quarto di tutte le partecipanti

- l'esercito ha lanciato una campagna d'informazione «La sicurezza è anche donna». Si rivolge alle giovani donne e utilizza canali e forme di comunicazione moderni. Si intende così indurre più donne a interessarsi al servizio militare per, finalmente, prestare servizio militare su base volontaria.

Al fine di sfruttare il potenziale offerto dall'elevata percentuale di donne nel servizio di promovimento della pace si chiarisce se quelle che hanno prestato questo tipo di servizio, ma non hanno assolto una scuola reclute, si lascino incorporare volontariamente nell'esercito o possano iniziare direttamente un'istruzione militare dei quadri. In una fase sperimentale, da due contingenti di promovimento della pace nel 2021 si intende incorporare nell'esercito, su base volontaria, i primi membri donne dei contingenti. I primi risultati evidenziano un notevole potenziale: più di un terzo delle donne sarebbe disposto a farsi incorporare. Nel servizio di promovimento della pace le donne con formazione civile diventano soldati militarmente ben istruiti e con esperienza di impieghi che prestano servizio nelle più svariate funzioni.

Il 6 dicembre 2019 il capo del DDPS ha incaricato la Revisione interna DDPS di verificare quali servizi si occupano della promozione delle donne nell'esercito, dal reclutamento al proscioglimento. Si intendeva individuare i compiti, le competenze e le responsabilità nonché le misure concrete già intraprese. Sulla base delle conclusioni del rapporto di revisione «*Competenze relative alla promozione delle donne nell'esercito*», l'esercito è stato incaricato di elaborare una strategia di genere. Essa deve comprendere una visione, una strategia e un piano di misure concreto ed essere elaborata in modo da poter essere comunicata all'interno e all'esterno.

Inoltre, il DDPS ha istituito un gruppo di lavoro «*Donne nell'esercito*» incaricato di esaminare tutte le questioni inerenti alla promozione delle donne nell'esercito. L'8 marzo 2020 il DDPS ha pubblicato il rapporto «*Gruppo di lavoro Donne nell'esercito: Aumento della quota di donne nell'esercito*», nel quale, tra l'altro, sono state proposte le seguenti misure supplementari che vanno esaminate e, se possibile, attuate immediatamente:

⁴⁰ Una «scadenza ufficiale» è un appuntamento al quale si dà seguito di persona in un ufficio pubblico. Si può distinguere tra una scadenza ufficiale obbligatoria, alla quale si deve dare seguito in virtù di un obbligo legale, e una scadenza ufficiale facoltativa, alla quale si vorrebbe dare seguito in virtù di un motivo personale.

⁴¹ RS 220

-
- il gruppo di lavoro ha constatato che mancano le basi scientifiche per una maggiore inclusione delle donne nell'esercito. A tal fine, occorre commissionare uno studio per chiarire, ad esempio, quale immagine le donne hanno dell'esercito, a quali condizioni si annuncerebbero per il servizio militare e quali ragioni le dissuadono dal farlo. La questione del sostegno che le donne ricevono nell'esercito va esaminata alla stessa stregua di quella delle esigenze delle donne nell'esercito e dei maggiori ostacoli al loro sviluppo. Per finire, occorre anche esaminare che cosa mette particolarmente in difficoltà gli uomini incaricati della condotta e dell'istruzione quando si tratta dell'inclusione di donne nell'esercito. Ciò dovrebbe consentire di valutare che cosa funziona bene, che cosa dovrebbe essere modificato con maggiore urgenza e come dovrebbe essere strutturato l'esercito del futuro
 - entro la fine del 2021 occorre istituire un Servizio specializzato Donne nell'esercito. Esso dovrà focalizzare le varie attività dell'esercito sull'obiettivo di portare più donne nell'esercito ed essere organo di contatto per i problemi sistemici ai quali esse sono confrontate nell'esercito
 - affinché il servizio militare possa essere impostato così da essere adatto alle famiglie, tutti i detentori dell'autorità parentale (madri e padri) possano adempiere il proprio obbligo di servizio e l'esercito svizzero diventi un'istituzione moderna e a misura di famiglia, occorre esaminare le seguenti misure: sostegno alla custodia di bambini, aumento del lavoro a tempo parziale per i militari di professione e sensibilizzazione dei superiori sulle questioni della conciliabilità tra famiglia, attività lucrativa e studio.

I risultati di queste misure e verifiche si dovrebbero vedere tra due o tre anni, almeno come tendenze. Quel momento coinciderà con la conclusione dell'attuazione della riforma dell'esercito in corso. È quindi opportuno fare un punto della situazione aggiornato sulla questione delle donne nell'esercito, concretamente nell'ambito del rapporto finale sull'ulteriore sviluppo dell'esercito, che occorrerà trasmettere alle Camere federali nel 2023.

L'interpellanza Eichenberger ([19.3626](#) Più militari donne e quadri femminili nell'esercito!) ha chiesto al Consiglio federale di indicare obiettivi e misure affinché si possa aumentare la quota di donne nelle truppe e nei quadri. Il postulato Seiler Graf ([19.3789](#) Rafforzamento delle opportunità e dei diritti delle donne nell'esercito. Esperienze in altri paesi) invita il Consiglio federale a chiarire le modalità adottate da determinati Paesi per rafforzare le opportunità e i diritti delle donne nell'esercito, a valutare in considerazione della propria politica metodi esemplari per promuovere la parità tra donna e uomo nello Stato e nella società e a presentare un rapporto al riguardo. L'esercito ha effettuato primi accertamenti nelle forze armate di Austria, Svezia, Finlandia ed Estonia. Si tratta di una prima selezione (che potrà essere ampliata in un secondo momento) di Stati, i cui sistemi di servizio militare obbligatorio sono in qualche modo paragonabili a quelli del nostro Paese, che si adoperano anche per aumentare la quota di donne. Con la strategia di genere, basata anch'essa sui confronti

con l'estero, e il piano di misure del DDPS, il Consiglio federale ritiene di avere risposto all'interpellanza 19.3626 Eichenberger e che il postulato 19.3789 Seiler sia stato attuato.

3.7 Valutazione dell'effetto delle misure

Oggi la maggior parte delle misure summenzionate è stata attuata. È così possibile trarre le prime conclusioni e riconoscere le prime tendenze riguardo al loro effetto.

Le misure nell'ambito del reclutamento sono efficaci. L'attribuzione differenziata consente di reclutare circa il 5 per cento in più di persone soggette all'obbligo di leva. Questo successo è tuttavia relativizzato dal fatto che circa un quinto delle persone attribuite in modo differenziato ha presentato una domanda di ammissione al servizio civile. I motivi non sono ancora noti, l'evoluzione deve continuare a essere monitorata.

Probabilmente anche grazie al progressivo aumento delle prestazioni, dal 2011 le partenze per motivi medici dalla scuola reclute sono state quasi dimezzate. Tale misura deve quindi essere considerata un successo. Nel 2009 la percentuale di partenze dall'istruzione di base è stata dell'11,8 per cento dell'effettivo d'entrata in servizio, dal 2013 al 2016 tra il 10,1 e il 12,6 per cento e del 6,5 per cento nel 2018.

Anche se, a causa della pandemia di COVID-19, le misure volte a migliorare la conciliabilità tra vita civile e servizio militare esplicheranno con ritardo il proprio effetto che, in generale, è difficile da misurare, esse migliorano comunque detta conciliabilità per i giovani che prestano servizio militare e dovrebbero portare a una maggiore soddisfazione e a minori partenze.

Le misure volte a migliorare la conciliabilità tra servizio militare e formazione civile vengono utilizzate in modo differente. Soltanto poche reclute si sono avvalse della possibilità di presentare domande di congedo a causa di sovrapposizioni tra esami finali di tirocinio e scuola reclute. La possibilità di abbreviarla di quattro settimane per non perdere l'inizio del semestre autunnale alle scuole universitarie⁴² riscontra invece un successo sempre maggiore. Nel 2018 l'hanno sfruttata 106 quadri, nel 2019 109, nel 2020 si è già saliti a 166, pari al 9,4 per cento dell'effettivo dei quadri nel servizio d'istruzione di base. L'effetto di tale misura sull'apporto di personale è difficile da quantificare.

Da quando i quadri militari ricevono un contributo per la formazione⁴³ (1° gennaio 2018), sono state presentate 1188 domande di pagamento e 1088 sono state approvate. La maggior parte di esse sono state inoltrate da quadri con il grado di tenente

⁴² Dopo avere sentito la Conferenza svizzera dei rettori delle scuole universitarie (swissuniversities), è stata creata la possibilità di abbreviare di quattro settimane la scuola reclute. I giorni di servizio non prestati devono poi però essere recuperati nei corsi di ripetizione.

⁴³ Oggi, dopo avere assolto il servizio d'avanzamento e superato l'esame di condotta, i quadri di milizia ricevono il certificato di capacità Leadership, riconosciuto a livello nazionale. Se i giovani che prestano servizio militare intraprendono una carriera di quadro, hanno diritto a un contributo per la formazione il cui ammontare dipende dal grado e dalla funzione.

(70 %). I contributi per la formazione sono stati utilizzati principalmente per uno studio di bachelor (53 %). A tutt'oggi ne sono stati pagati per un valore di circa 2,1 milioni di franchi.

Anche le misure di comunicazione e di informazione sono efficaci: oggi l'esercito è più presente sui media sociali, il che ha un impatto positivo sulla sua reputazione. Tale effetto si amplifica se si interagisce con l'esercito o con amici. Anche con una maggiore presenza fisica, si è migliorata la qualità dell'informazione e facilitato l'accesso all'esercito. La ristrutturazione delle giornate informative e la riduzione del numero di funzioni gli consentono una trasmissione di informazioni più mirata.

Le misure adottate per aumentare la quota di donne hanno avuto successo: il numero di donne neoincorporate è più che triplicato.

Rimangono un problema le numerose partenze tra la fine della scuola reclute e il proscioglimento dall'obbligo di prestare servizio militare.

Nella maggior parte dei settori le misure sono attuate secondo i concetti. Si possono constatare le prime tendenze positive. È troppo presto per procedere a un'analisi d'impatto fondata, soprattutto perché i dati del 2020 non possono essere inclusi nella valutazione, in quanto la pandemia di COVID-19 non consente di confrontare i dati del 2020 con quelli delle classi precedenti. L'impatto potrà essere valutato sulla base di dati empirici e comparativi con il rapporto finale sull'USEs nel 2023.

3.8 Conclusione

Entro la fine di questo decennio, l'esercito disporrà di un effettivo reale sufficiente; nel caso di un impiego, quindi, può entrare in servizio un numero di militari sufficiente. Essi devono tuttavia assolvere un'istruzione specifica all'impiego più lunga per conseguire la piena prontezza di base per le prestazioni richieste.

È però già un dato di fatto che, a condizioni quadro invariate (numero di persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare e numero di partenze dall'esercito), dal 2030 l'effettivo reale sarà inferiore di circa 20 000 militari rispetto a quello perseguito di 140 0000.

A causa dei bassi effettivi di militari che devono ancora prestare corsi di ripetizione, in questi ultimi nei prossimi anni l'istruzione non sarà possibile al livello desiderato. Ne soffriranno la prontezza di base dell'esercito e il reclutamento dei quadri.

Il Consiglio federale ha individuato questi problemi fondamentali, legati, da una parte, alla concezione e alle disposizioni transitorie dell'USEs e, dall'altra, alle eccessive partenze anticipate dall'esercito. Ritene tuttavia che adesso sarebbe il momento sbagliato per misure ulteriori. Da un lato, l'USEs sarà in corso di attuazione fino alla fine del 2022 e non sarebbe opportuno adottare misure strutturali in questa fase. Dall'altro, soltanto a partire dal 2023 saranno possibili previsioni attendibili sul numero di reclutamenti annui. Soltanto allora si vedrà se flessibilizzare l'assolvimento della scuola reclute avrà potuto ridurre le partenze o se gli effettivi ne risulteranno ulteriormente diminuiti poiché l'idoneità al servizio militare diminuisce con l'avanzare dell'età.

Nel presente rapporto il Consiglio federale rinuncia perciò a provvedimenti che vanno oltre i passi già intrapresi per migliorare l'apporto di personale dell'esercito. I primi

dovranno essere previsti soltanto con il rapporto finale sull'USEs, che sarà pubblicato secondo il controlling politico del Consiglio federale (articolo 149b LM) a metà del 2023. Ciò consente di fondarsi su una situazione dei dati più solida riguardante gli effettivi di reclutamento e le partenze.

Entro la fine del 2021, in collaborazione con il DEFR, il DDPS elaborerà una seconda parte del rapporto concernente l'apporto di personale, con possibili varianti inerenti all'ulteriore sviluppo a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Conformemente al mandato del Consiglio federale del 28 giugno 2017, il rapporto analizzerà anche la possibile applicazione in Svizzera del modello «norvegese», che prevede l'estensione alle donne del suddetto obbligo. Occorrerà trasmettere entro l'inizio del 2022 alle Camere federali questa seconda parte del rapporto concernente l'apporto di personale.

4 Gli effettivi della protezione civile

La riforma della protezione civile del 2004 prevedeva un effettivo regolamentare di 120 000 militi della protezione civile, per garantire il quale erano necessari 6000 reclutati all'anno e una durata dell'obbligo di prestare servizio di 20 anni. Successivamente, organizzazioni comunali della protezione civile furono raggruppate in organizzazioni regionali. Questo portò a riduzioni dell'effettivo (regolamentare) necessario, a una quota di reclutamento che fino al 2013 fu superiore al fabbisogno e, di conseguenza, alla costituzione di una considerevole riserva di personale. La Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ intendeva adeguare gli effettivi della protezione civile ai pericoli e ai rischi presenti e futuri, orientarli ai bisogni di Cantoni e Comuni e ridurre il personale di riserva⁴⁴. In questa prospettiva, ma anche per uniformare la durata di permanenza delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile con quella dell'esercito, nel quadro dell'ultima revisione della LPPC è stato deciso di ridurre la durata dell'obbligo di prestare servizio nonché di abolire il personale di riserva.

L'effettivo reale a fine 2020, *prima* dei proscioglimenti dovuti alla riduzione della durata del servizio, contava circa 76 000 militi della protezione civile. La riduzione da 20 a 12 anni d'incorporazione avrebbe comportato un calo massiccio degli effettivi al 1° gennaio 2021, poiché sarebbero stati immediatamente prosciolti tutti i militi della protezione civile a livello di truppa e sottufficiali che avevano prestato 12 anni di servizio. Per attenuare questa diminuzione, su richiesta dei Cantoni e in applicazione delle possibilità previste dalla legge⁴⁵, l'11 novembre 2020 il Consiglio federale ha sancito l'obbligo di prestare servizio di protezione civile a livello svizzero per una durata di 14 anni.

⁴⁴ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 9 maggio 2012 sulla Strategia della protezione della popolazione e della protezione civile 2015+ (FF 2012 4849).

⁴⁵ Art. 31 cpv. 7 lett. a LPPC

4.1 Effettivi e cifre relative al reclutamento

L'attuale effettivo reale di circa 69 000 militi della protezione civile⁴⁶ è già inferiore all'effettivo regolamentare previsto di 72 000 membri. L'effettivo reale è composto dall'effettivo d'impiego, dalle persone reclutate nella protezione civile e da una parte dei militi della protezione civile incorporati nella riserva di personale (la versione intercantonale del precedente personale di riserva cantonale). L'effettivo d'impiego comprende i militi della protezione civile istruiti e incorporati in un'organizzazione della protezione civile che sono pronti all'impiego e che possono essere chiamati in servizio. A questi si aggiungono i reclutati non ancora istruiti, che devono prima assolvere l'istruzione di base ed essere incorporati in un'organizzazione della protezione civile. Sono considerate nell'effettivo reale anche le persone incorporate nella riserva di personale che sono ancora soggette all'obbligo di prestare servizio per almeno sei anni e che potrebbero essere incorporate in un'organizzazione di protezione civile. Gran parte di esse tuttavia dovrebbe prima essere ancora istruita.

Effettivo reale (arrotondato al centinaio)	
Effettivo d'impiego (militi della protezione civile istruiti e incorporati)	60 200
Reclutati (in particolare classi di reclutamento 2019/2020; istruzione di base non ancora assolta e non ancora incorporati)	5300
Riserva di personale (militi della protezione civile ancora soggetti per almeno sei anni all'obbligo di prestare servizio; di cui circa 500 istruiti)	3400
Totale	68 900

Vi sono inoltre militi della protezione civile che in base alla loro età sono ancora soggetti all'obbligo di prestare servizio, ma che per diversi motivi non possono più essere incorporati e impiegati in un'organizzazione della protezione civile. Tra di essi figurano le persone incorporate nella riserva di personale che sono soggette per meno di sei anni all'obbligo di prestare servizio. Gran parte di esse non è istruita e, per i Cantoni, un'istruzione non è più conveniente considerata la breve durata rimanente dell'obbligo di prestare servizio, pari o inferiore a cinque anni. Vi sono inoltre i militi della protezione civile assenti all'estero. A questi si aggiungono le persone prosciolte anticipatamente a favore delle organizzazioni partner⁴⁷ e le persone che in seguito a una pena detentiva o pecuniaria sono state escluse dal servizio di protezione civile⁴⁸.

⁴⁶ Dopo i proscioglimenti dovuti alla riduzione della durata del servizio da 20 a 14 anni per la truppa e i sottufficiali.

⁴⁷ Art. 37 LPPC: Su domanda, i Cantoni possono prosciogliere anticipatamente i militi indispensabili a un'organizzazione partner della protezione della popolazione.

⁴⁸ Art. 38 LPPC: I militi condannati a una pena detentiva o a una pena pecuniaria di almeno 30 aliquote giornaliere possono essere esclusi dal servizio di protezione civile.

Nel fissare l'effettivo regolamentare della protezione civile a 72 000 membri, il Consiglio federale nel 2018 aveva ipotizzato che fosse possibile raggiungere il numero di 6000 reclutati all'anno e quindi ridurre la durata d'incorporazione da 20 a 12 anni. Nel frattempo tuttavia è emerso che, nonostante il numero relativamente stabile di persone soggette all'obbligo di leva e la quota d'idoneità costante, il numero di reclutati non raggiunge il livello auspicato e anzi si attesta a un livello notevolmente inferiore. Di conseguenza, il Consiglio federale ha prolungato la durata dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile come descritto, da 12 a 14 anni.

Per garantire l'effettivo necessario di 72 000 militi della protezione civile con una durata dell'obbligo di prestare servizio di 14 anni, ogni anno dovrebbero essere reclutate nella protezione civile circa 5200 persone. Il numero di reclutati tuttavia è in calo da diversi anni: mentre nel 2011 era stato possibile reclutare 8350 persone, nel 2019 i reclutati sono stati appena 3532. Il numero di persone soggette all'obbligo di leva assegnate alla protezione civile al momento del reclutamento è diminuito, passando da 6373 persone nel 2011 a 3880 nel 2017, 2908 nel 2018 e 2778 nel 2019. La diminuzione negli anni 2018 e 2019 è in parte riconducibile al fatto che dal 2018 il momento del reclutamento e dell'assolvimento della scuola reclute può essere scelto in modo flessibile e che nel 2018 e nel 2019 un minor numero di persone ha assolto il reclutamento. Questo sviluppo è avvenuto in parallelo a una diminuzione del numero complessivo delle persone soggette all'obbligo di leva da circa 40 500 nel 2010 a circa 36 500 nel 2017. Nel 2018 e nel 2019 queste cifre si sono ulteriormente ridotte. Come illustrato nel capitolo 3.2.1, una comparazione relativa al numero di persone soggette all'obbligo di leva è possibile soltanto fino al 2017.

Mentre la quota di reclutamento delle persone abili al servizio militare tra il 2010 e il 2017 è aumentata dal 66,1 al 68,5 per cento di tutte le persone soggette all'obbligo di leva, la quota di reclutamento delle persone idonee al servizio di protezione civile è diminuita dal 15,9 al 10,4 per cento. Se si considerano soltanto le persone soggette all'obbligo di leva abili (servizio militare e servizio di protezione civile), la quota di persone abili al servizio militare è aumentata dall'80,6 all'86,8 per cento, mentre quella di persone abili al servizio di protezione civile si è ridotta dal 19,4 al 13,2 per cento. La causa risiede probabilmente nel fatto che l'esercito dal 2015 ha adeguato i criteri d'idoneità. Va notato che dal 2017 la quota di persone che non sono né abili al servizio militare né abili al servizio di protezione civile ha subito soltanto variazioni di scarsa entità, attestandosi in media al 21 per cento circa di tutte le persone soggette all'obbligo di leva.

Se la quota di reclutamento rimane invariata a livelli bassi, per il 2030 il Consiglio federale deve ipotizzare un effettivo di soli 51 000 militi della protezione civile; a medio e lungo termine quindi non sarà possibile raggiungere l'effettivo regolamentare previsto di 72 000 militi della protezione civile. Con appena 2700 reclutamenti annui circa per la protezione civile (2020), per mantenere l'effettivo regolamentare a lungo termine occorrerebbe reintrodurre la precedente durata dell'obbligo di prestare servizio di 20 anni.

Partendo dall'effettivo reale del 2021, dal numero previsto di reclutati per anno (ipotesi: 3000 persone all'anno) e dal numero dei proscioglimenti, si ottiene la seguente previsione relativa allo sviluppo dell'effettivo reale sino al 2030 (cifre arrotondate).

	2021	2022	2023	2024	2025
Effettivo iniziale	69 000	67 500	65 700	63 600	61 200
Reclutati	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Proscioglimenti	4 500	4 800	5 100	5 400	5 200
Effettivo finale	67 500	65 700	63 600	61 200	59 000
Deficit rispetto all'effettivo regolamentare nazionale	4 500	6 300	8 400	10 800	13 000

	2026	2027	2028	2029	2030
Effettivo iniziale	59 000	57 400	55 800	54 200	52 500
Reclutati	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000
Proscioglimenti	4 600	4 600	4 600	4 700	4 500
Effettivo finale	57 400	55 800	54 200	52 500	51 000
Deficit rispetto all'effettivo regolamentare nazionale	14 600	16 200	17 800	19 500	21 000

Inoltre a fine 2025 dovrebbero essere prosciolti i militi della protezione civile per i quali l'obbligo di prestare servizio è stato prolungato in base all'articolo 99 LPPC (cfr. n. 4.5).

4.2 Differenza tra gli effettivi cantonali regolamentari e reali

Dal momento che un membro della protezione civile in linea di principio presta servizio nel luogo in cui è domiciliato, di norma le regioni o le città più popolose con un'offerta elevata di posti di formazione e di lavoro tendono ad avere effettivi in soprannumero rispetto alle regioni con strutture economiche più deboli. Alcune differenze negli effettivi potrebbero anche essere riconducibili al fatto che le quote d'idoneità nelle varie regioni della Svizzera divergono notevolmente. Nella pratica i Cantoni hanno utilizzato soltanto in parte la possibilità di compensare gli effettivi cantonali insufficienti o in soprannumero incorporando militi della protezione civile al di fuori del loro Cantone di domicilio. Il ricorso a questa possibilità varia da un Cantone all'altro.

4.3

Cause

La riduzione della durata dell'obbligo di prestare servizio da 20 a 14 anni decisa con le revisioni della LPPC e dell'ordinanza dell'11 novembre 2020 sulla protezione civile⁴⁹ ha condotto nel complesso a una diminuzione degli effettivi della protezione civile, poiché il 1° gennaio 2021 sono stati prosciolti contemporaneamente tutti i militari della protezione civile a livello di truppa e di sottufficiali che avevano già prestato 14 anni di servizio di protezione civile.

A ciò si aggiungono modifiche nel reclutamento:

- il numero di persone soggette all'obbligo di leva è diminuito. Oltre al lieve calo demografico, ciò è dovuto in particolare al fatto che il reclutamento e la scuola reclute possono essere posticipati fino a cinque anni, con ripercussioni negative almeno temporanee sul reclutamento, sull'esercito e sulla protezione civile.
- Dal 2015 l'esercito recluta persone che in passato sarebbero state inabili al servizio militare ma abili al servizio di protezione civile. Di conseguenza si riduce il numero di persone abili al servizio di protezione civile. Al momento non sono ancora disponibili cifre concrete riguardanti l'effetto dell'«attribuzione differenziata» sul reclutamento della protezione civile.
- Infine, a seguito dell'apprezzamento medico più approfondito condotto negli ultimi anni in occasione del reclutamento, è diminuito il numero delle reclute che lasciano la scuola reclute per motivi medici e diventano così idonee al servizio di protezione civile. Inoltre le reclute vengono inserite più lentamente nel contesto militare (incremento progressivo delle prestazioni) il che conduce a una diminuzione delle partenze. Di conseguenza si registra un numero inferiore di passaggi dall'esercito alla protezione civile.

4.4

Ripercussioni

Come risultato della diminuzione degli effettivi, a medio termine la protezione civile potrebbe non essere più in grado di fornire tutte le prestazioni che le sono richieste. A seconda dell'entità, potrebbero registrarsi carenze di personale nell'aiuto alla condotta degli organi di condotta cantonali e regionali oppure nell'appoggio e nell'assistenza alla popolazione interessata. Inoltre si riduce l'efficienza nelle attività che richiedono effettivi elevati, tra cui i lavori di ripristino dopo un evento catastrofico (p. es. in seguito ad alluvioni). Anche la capacità di resistenza in caso di una situazione d'emergenza prolungata quale l'attuale pandemia di coronavirus è seriamente minacciata. Attualmente la protezione civile fornisce anche prestazioni nell'ambito di impieghi di pubblica utilità, per esempio in occasione di manifestazioni culturali e sportive. Occorrerebbe riesaminare in che misura sia ancora possibile fornire tali prestazioni nel contesto dei problemi di effettivo.

⁴⁹ RS 520.11

4.5

Adeguamenti determinati dalla revisione della LPPC

Per compensare le partenze la revisione della LPPC contiene una disposizione transitoria⁵⁰ secondo la quale i Cantoni, per cinque anni al massimo a partire dall'entrata in vigore della legge, possono disporre che l'obbligo di prestare servizio sia prolungato fino al 40° anno di età. A fronte delle prospettive cupe riguardanti gli effettivi, tutti i Cantoni hanno valutato se intendono sfruttare questa possibilità; attualmente vi fanno ricorso nove Cantoni (AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, OW, TI), che in tal modo possono garantire almeno in parte i loro effettivi sino alla fine del 2025. Tuttavia dal 2026 anche in questi Cantoni gli effettivi saranno insufficienti, poiché dovranno essere prosciolti i militi della protezione civile interessati dalla disposizione transitoria. Gli altri 17 Cantoni non si servono delle possibilità offerte dal disciplinamento transitorio, il che in parte aggrava la loro carenza di effettivi. Il Consiglio federale non ha alcuna possibilità sul piano giuridico per indurre i Cantoni ad avvalersi di questa disposizione potestativa. Il disciplinamento transitorio non consente comunque alcuna soluzione duratura poiché il problema fondamentale risiede nelle quote di reclutamento insufficienti.

Per compensare gli effettivi insufficienti o in soprannumero, la LPPC prevede inoltre una riserva intercantonale di personale⁵¹ al posto della precedente riserva cantonale. I Cantoni con effettivi insufficienti sono tenuti a servirsi di tale riserva per aumentare i loro effettivi.

I Cantoni con effettivi insufficienti devono inoltre verificare in che misura sia possibile e opportuna una riattivazione di militi della protezione civile in precedenza incorporati nel personale di riserva. Una parte della riserva abolita con la revisione della legge e dei militi della protezione civile registrati nella nuova riserva intercantonale di personale potrebbe essere riattivata per compensare le carenze di effettivi. Potrebbero esserci grandi differenze di potenziale a livello cantonale e regionale, a seconda delle dimensioni della riserva di personale nonché dell'età e del livello d'istruzione dei suoi militi. Il Consiglio federale ipotizza che circa 3400 militi della protezione civile potrebbero essere riattivati dalla riserva di personale e incorporati in un'organizzazione della protezione civile. Occorre tuttavia osservare che gran parte di questi militi della protezione civile nella riserva di personale non è istruita. È necessario soppesare l'onere e i benefici, soprattutto perché queste misure possono compensare le carenze di effettivi soltanto a brevissimo termine. Dal punto di vista dei Cantoni, affinché l'istruzione sia ancora conveniente, i militi della protezione civile incorporati nella riserva di personale dovrebbero poter prestare servizio per lo meno altri sei anni. I Cantoni quindi non si avvalgono nemmeno di questa possibilità prevista dalla legge per aumentare perlomeno a breve termine gli effettivi della protezione civile. In questo caso tuttavia il Consiglio federale non ha alcuna possibilità sul piano giuridico per indurre i Cantoni a procedere in tal senso.

⁵⁰ Art. 99 cpv. 3 LPPC

⁵¹ Art. 36 LPPC

Secondo la LPPC infine è esentato dall'obbligo di prestare servizio di protezione civile soltanto chi ha assolto l'intera scuola reclute⁵². Si tratta di una differenza rispetto al diritto previgente, che prevedeva tale esenzione già dopo 50 giorni di scuola reclute.

Questi correttivi tuttavia non saranno sufficienti per frenare il drastico calo degli effettivi. Non lo sarebbero nemmeno nel caso in cui i Cantoni sfruttassero tutte le possibilità a loro disposizione. Occorrono quindi misure a medio e a lungo termine per garantire gli effettivi necessari. Tali misure devono mirare a utilizzare il potenziale di risorse di personale che esiste al di fuori della cerchia di persone oggi soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile secondo le basi legali vigenti, oppure ad ampliare tale cerchia.

4.6 Conclusione

Per la protezione civile il problema principale non sono le partenze, ma piuttosto il calo delle quote di reclutamento. Gli effettivi della protezione civile dipendono direttamente dal numero di persone soggette all'obbligo di leva che possono essere reclutate per la protezione civile, ovvero *inabili* al servizio militare, ma *abili* al servizio di protezione civile. Se aumentano le quote di reclutamento dell'esercito, si riducono in ugual misura le quote di reclutamento della protezione civile. Con la revisione della LPPC, il problema dell'apporto di personale in seno alla protezione civile si è sensibilmente aggravato e l'obiettivo nazionale auspicato di 72 000 militi della protezione civile non è più raggiunto già dall'inizio del 2021.

La possibilità prevista dalla LPPC, per un periodo transitorio massimo di cinque anni, di prolungare fino al compimento del 40° anno di età l'obbligo di prestare servizio per i militi della protezione civile che sono già stati soggetti all'obbligo di prestare servizio di protezione civile per 14 anni oppure che hanno già prestato 245 giorni di servizio non è sufficiente per garantire gli effettivi a lungo termine. Quest'opzione non è stata creata per frenare il calo delle quote di reclutamento, ma per poter compensare temporaneamente le conseguenze della riduzione, da 20 a 14 anni, della durata dell'obbligo di prestare servizio per la truppa e i sottufficiali.

Rispetto all'esercito, quindi, per la protezione civile è necessario trovare soluzioni più rapidamente.

5 Possibili misure per il miglioramento degli effettivi della protezione civile

Di seguito sono elencate le misure a breve e medio termine per migliorare l'apporto di effettivi alla protezione civile. Le misure a breve termine possono essere prese immediatamente e richiedono revisioni parziali di ordinanze, le misure a medio termine rendono necessaria la modifica di ordinanze e/o leggi vigenti.

Una parte delle misure è volta ad aumentare l'effettivo dei militi della *protezione* civile, facendo prestare servizio di protezione civile anche alle persone soggette all'obbligo di prestare *servizio* civile. In questo caso, l'impiego si svolge in via sussidiaria,

⁵² Art. 29 cpv. 2 lett. b LPPC

ossia soltanto se gli effettivi della protezione civile cantonale (compresa la riserva intercantonale di personale) sono già stati convocati o se sono necessarie ulteriori riserve di personale per rafforzare la capacità di resistenza.

Una seconda parte delle misure non modifica gli *effettivi* della protezione civile, ma mira a impiegare con maggiore rapidità le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza nell'ambito del sistema attuale.

5.1 Misure a breve termine

Misura A: modulo d'istruzione obbligatorio per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile

Secondo il diritto vigente, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile possono essere impiegate in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Potrebbero ora essere tenute ad assolvere un modulo d'istruzione «protezione della popolazione» di mezza giornata o di una giornata intera sotto la direzione del corpo degli istruttori della protezione civile, da conteggiare nel totale obbligatorio di giorni di servizio civile.

Questa misura non risolve i problemi della protezione civile a livello di effettivi, ma può migliorare l'appoggio fornito dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza grazie a una maggiore compatibilità. Ciò richiederebbe modifiche dell'ordinanza dell'11 settembre 1996⁵³ sul servizio civile (OSC) (in particolare degli art. 81, 81a ed eventualmente 80 OSC).

5.2 Misure a medio termine

L'obiettivo principale delle seguenti misure è di migliorare la permeabilità tra l'esercito, il servizio civile e la protezione civile e, in particolare, di permettere l'integrazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile nella protezione civile. Le misure possono essere divise in due categorie: da un lato, le misure che facilitano l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza (D e E) e, dall'altro, le misure che migliorano l'apporto di personale alla protezione civile (F, G, H e I). Tutte le misure hanno in comune il fatto che richiedono la modifica di una o più leggi federali esistenti.

Misura B: rinuncia per quanto possibile al principio del luogo di domicilio

Le differenze cantonali a livello di effettivi descritte nel capitolo 4.2. sono dovute al fatto che in linea di principio le persone soggette all'obbligo di prestare protezione civile prestano servizio nel luogo in cui sono domiciliate. Un allentamento del principio del luogo di domicilio ha il potenziale di ridurre le differenze cantonali a livello di effettivi e di migliorare gli effettivi nei Cantoni demograficamente più deboli. Occorrerebbe esaminare il potenziale e i vantaggi e gli svantaggi di tale misura. Ciò richiederebbe una modifica dell'articolo 35 della legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC, RS 520.1).

⁵³ RS 824.01

Misura C: adeguamento dei requisiti d'idoneità al servizio di protezione civile

Il basso numero di effettivi nelle organizzazioni di protezione civile è da ricondurre in parte alla modifica dei criteri d'idoneità dell'esercito. Pertanto, si può esaminare anche un adeguamento dei requisiti d'idoneità al servizio di protezione civile. Ciò richiederebbe una modifica dell'articolo 29 LPPC.

Misura D: obbligo di partecipare a impieghi in veste di capigruppo in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile con istruzione di quadri militari

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile che hanno assolto una carriera di quadro militare prima del passaggio al servizio civile potrebbero essere tenute ad assumere una funzione di condotta in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. A tale scopo, verrebbero definiti nuovi elenchi degli obblighi per i capigruppo in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza.

Questa misura può migliorare qualitativamente l'appoggio fornito dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. A tal fine, occorrerebbe creare una base legale nella LSC per istituire un obbligo d'impiego specifico in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza con termini per il cambiamento di incorporazione e termini di convocazione adeguatamente abbreviati. Eventualmente, l'obbligo di assolvere i corsi d'istruzione dei quadri della protezione civile andrebbe ancorato nella LPPC.

Misura E: riduzione dei termini di convocazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile

I termini di convocazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile potrebbero essere ridotti in modo da poterle impiegare più rapidamente nella protezione civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Presso la protezione civile, le formazioni d'impiego rapido possono essere convocate entro poche ore e altre formazioni d'impiego entro pochi giorni. I termini di convocazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile andrebbero adattati nell'articolo 22 LSC.

Questa misura può rendere più efficiente l'appoggio fornito dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza, poiché sarebbero disponibili più rapidamente.

Misura F: estensione dell'obbligo di prestare servizio di protezione civile alle persone abili al servizio militare che vengono prosciolte dall'esercito secondo l'articolo 49 capoverso 2 LM

Secondo la legge militare vigente, le persone abili al servizio militare che sono state reclutate, ma che alla fine dell'anno in cui compiono 25 anni non hanno ancora assolto

la scuola reclute sono prosciolte⁵⁴. In seguito, pagano la tassa d'esenzione dall'obbligo militare per un periodo di 12 anni⁵⁵ senza prestare servizio. Sarebbe quindi opportuno assoggettare ora tali persone all'obbligo di prestare servizio di protezione civile. La LPPC e la LM andrebbero modificate di conseguenza.

Misura G: le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare dichiarate inabili al servizio militare dopo aver assolto la scuola reclute devono prestare successivamente servizio di protezione civile

Secondo il diritto vigente, le persone dichiarate inabili al servizio militare dopo aver assolto la scuola reclute non sono più tenute a prestare servizio di protezione civile. Anche le persone congedate dal servizio civile non sottostanno all'obbligo di prestare servizio di protezione civile se hanno prestato almeno un numero di giorni di servizio equivalente alla durata della scuola reclute. Questo disciplinamento appare appropriato se si considera che durante il loro intero periodo di servizio le persone incorporate sin dall'inizio nella protezione civile prestano in media soltanto 100 giorni circa. Nel contempo, però, ciò significa che la protezione civile perde molte persone che sarebbero in grado di svolgere un servizio di protezione civile.

Occorrerebbe esaminare se in futuro i giorni di servizio militare ancora dovuti (invece di quelli già prestati) debbano essere decisivi fino all'intero adempimento dell'obbligo di prestare servizio militare. Sarebbe immaginabile che le persone (che non sono più abili al servizio militare ma abili al servizio di protezione civile) che hanno ancora almeno 80 giorni di servizio militare da assolvere, debbano svolgere il servizio di protezione civile. L'articolo 29 capoverso 2 della LPPC andrebbe modificato di conseguenza.

Misura H: servizio di protezione civile volontario di persone soggette al servizio civile con incorporazione nella protezione civile

Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile potrebbero prestare volontariamente servizio di protezione civile, da conteggiare nel totale obbligatorio di giorni di servizio civile. Sarebbero incorporate secondo le capacità e gli effettivi dei Cantoni. Concretamente, sarebbero sottoposte a un'istruzione di base della protezione civile, a corsi di ripetizione annuali da 3 a 21 giorni di servizio e, se necessario, a impieghi illimitati in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Le organizzazioni cantonali di condotta e d'impiego potrebbero prevedere istruzioni complementari o istruzioni dei quadri. Questa misura può contribuire a migliorare la situazione degli effettivi della protezione civile. Tuttavia, non è possibile stimare quante persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile si annuncerebbero effettivamente come volontari. Questa misura richiederebbe una revisione della LPPC e della LSC.

Misura I: organizzazioni di protezione civile quali istituti d'impiego del servizio civile

Questa misura prevede che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile sarebbero tenute ad assolvere parte del proprio obbligo di prestare servizio civile in organizzazioni della protezione civile con un'insufficienza persistente di effettivi. Sarebbero ad esempio immaginabili 80 giorni di servizio o una durata d'incorporazione

⁵⁴ Art. 49 cpv. 2 LM.

⁵⁵ Art. 13 cpv. 1 lett. a LM.

di 12 anni a livello di truppa e 120 giorni di servizio o una durata d'incorporazione di 12 anni a livello di quadri. In base alla loro idoneità e alle necessità cantonali, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile sarebbero incorporate in un settore della protezione civile e attribuite a un'organizzazione di protezione civile. Al riguardo si applicherebbe il principio del domicilio, vale a dire che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile sarebbero attribuite a un'organizzazione di protezione civile nel rispettivo Cantone o regione di residenza. Le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile sarebbero attribuite a un altro Cantone unicamente in caso di necessità. In termini di servizi le persone soggette al servizio civile incorporate nella protezione civile sarebbero poste sullo stesso piano delle persone soggette al servizio di protezione civile. Presterebbero un'istruzione di base della protezione civile, corsi di ripetizione annuali da 3 a 21 giorni di servizio e impieghi illimitati in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. A ciò si aggiungerebbero eventuali istruzioni destinate agli specialisti o ai quadri. Le organizzazioni cantonali di condotta e d'impiego potrebbero prevedere istruzioni complementari o istruzioni dei quadri. Nel contempo, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile continuerebbero a svolgere il resto del loro servizio nell'ambito degli istituti d'impiego tradizionali del servizio civile, sebbene l'istruzione e l'impiego nella protezione civile rimarrebbero prioritari: se necessario gli impieghi di servizio civile dovrebbero essere interrotti, in particolare in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. I giorni di servizio prestati nella protezione civile dalle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile verrebbero computati nel totale di giorni servizio prestabilito.

Le organizzazioni della protezione civile sarebbero riconosciute come istituti d'impiego del servizio civile. Al contrario degli istituti d'impiego usuali del servizio civile, tali organizzazioni non verserebbero alcun tributo alla Confederazione, ma assumerebbero i costi per il soldo, il vitto e – se necessario – l'alloggio per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile incorporate nell'ambito di servizi d'istruzione e impieghi. L'attribuzione e l'incorporazione per le rispettive zone di reclutamento sarebbero effettuate da un ufficiale di reclutamento della protezione civile. Entro un anno dall'ammissione al servizio civile, la persona soggetta all'obbligo di prestare servizio civile assolverebbe un'istruzione di base usuale della protezione civile che dura da 10 a 19 giorni e, se necessario, potrebbe anche essere obbligata ad assolvere un'istruzione complementare o un'istruzione di quadro. La persona soggetta all'obbligo di prestare servizio civile rimarrà incorporata nell'organizzazione di protezione civile per 10 anni oppure eseguirà un totale di 80 giorni di servizio nella protezione civile nel quadro della durata complessiva del servizio che deve adempiere. In caso di impieghi correnti durante catastrofi e situazioni d'emergenza occorrerebbe, se necessario, prestare un maggior numero di giorni di servizio. Per un riconoscimento «in blocco» di tutte le organizzazioni della protezione civile quali istituti d'impiego del servizio civile occorre modificare le regole di riconoscimento della LSC (art. 41–43) e dell'OSCi (art. 87–92). I necessari adeguamenti normativi (LSC e OSCi), affinché i civilisti possano essere obbligati a prestare servizio di protezione civile nell'ambito del loro obbligo di prestare servizio civile, dipendono dalla forma concreta della presente misura; la necessità di elaborare una normativa sarà esaminata e determinata nell'ambito dei lavori relativi al progetto da porre in consultazione.

La LPPC e la LSC non prevedono che le persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare e le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile siano anche soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile (art. 1 LPPC e art. 29 cpv. 2 lett. a LPPC). Tuttavia, la Costituzione federale lascia ampio spazio alla legislazione nell'ambito del servizio civile e della protezione civile. L'obbligo per le persone soggette al servizio civile di prestare parte del loro servizio in un'organizzazione di protezione civile riconosciuta come istituto d'impiego del servizio civile potrebbe essere introdotto mediante una revisione delle due leggi. In tale contesto, occorrerebbe anche stabilire che la somma dei servizi di protezione civile e dei servizi civili prestati non superi la durata totale dei servizi ordinari prestabiliti al momento dell'ammissione al servizio civile, tranne nel caso di impieghi correnti durante catastrofi e situazioni d'emergenza. Se si dovesse perseguire questa opzione, sarebbe opportuno designare formalmente le organizzazioni di protezione civile quali istituti d'impiego del servizio civile, il che richiederebbe parimenti una revisione della LSC e dell'OSCi. Poiché si dovrebbero modificare la LPPC e la LSC nonché le relative ordinanze, occorre prevedere un periodo di attuazione di circa 3 anni.

Questa misura attenuerebbe notevolmente il problema del reclutamento e dell'apporto di nuovi effettivi alla protezione civile, perché in caso di insufficienza persistente di effettivi in un Cantone o in una regione, le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile verrebbero incorporate in un'organizzazione di protezione civile. A tal fine sono disponibili sufficienti persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Poiché tali persone sarebbero incorporate nella protezione civile unicamente in caso di necessità a seguito di un'insufficienza persistente di effettivi in un Cantone o in una regione, questa misura non provocherebbe un (inutile) esubero di effettivi.

Postulato Cattaneo

Il postulato 19.3851 Cattaneo chiede che il Consiglio federale esamini in un rapporto in che modo chi presta servizio civile potrebbe essere impiegato nella protezione civile. Questo per porre un freno alla grave mancanza di effettivi di quest'ultima. In tale contesto devono essere analizzati diversi livelli di integrazione dei civilisti nella protezione civile. Le opzioni H e I, mirano a integrare le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile nella protezione civile. Secondo l'opzione H, tali persone svolgerebbero volontariamente compiti di protezione civile in seno a un'organizzazione di protezione civile con un'insufficienza di effettivi; secondo l'opzione I, esse potrebbero essere obbligate se necessario a prestare servizio in un'organizzazione di protezione civile con un'insufficienza persistente di effettivi. Il Consiglio federale ritiene quindi che il mandato di verifica su cui poggia il postulato sia sufficientemente adempiuto.

6 Ulteriore modo di procedere

6.1 Misure a breve termine

Nell'ambito di una revisione dell'OSCi, in seno al servizio civile va previsto un modulo d'istruzione obbligatorio «protezione della popolazione» sotto la direzione del

corpo degli istruttori della protezione civile per le persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile (misura A) finalizzato all'appoggio in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Il Consiglio federale ritiene che questa misura, volta ad aumentare la qualità dell'appoggio fornito dal servizio civile, sia appropriata.

6.2 Misure a medio termine

Il Consiglio federale ritiene che le misure a medio termine B e C siano appropriate. Per sfruttare meglio il potenziale delle persone soggette all'obbligo di prestare protezione civile, occorrerebbe esaminare un'attribuzione che deroghi dal principio del domicilio, nonché l'introduzione di un'idoneità differenziata al servizio di protezione civile.

Secondo il Consiglio federale, anche le misure a medio termine D ed E a beneficio della protezione civile sono appropriate. La rapida integrazione delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile nell'ambito di un impiego in caso di catastrofi o situazioni d'emergenza è essenziale, come dimostrato anche dall'impiego nella gestione della pandemia di COVID-19. Queste modifiche, che migliorano l'integrazione durante l'impiego, vanno quindi incluse in una prossima revisione della LSC.

Il Consiglio federale ritiene che altre tre misure a medio termine comportanti un miglioramento degli effettivi della protezione civile (misure F, G e I) dovrebbero ugualmente essere attuate. La misura H va eliminata poiché diviene obsoleta con la misura I.

Concretamente, l'obbligo di prestare servizio di protezione civile dovrebbe essere esteso alle persone abili al servizio militare che vengono prosciolte dall'esercito anche se non hanno ancora assolto la scuola reclute, o che sono dichiarate inabili al servizio militare dopo averla assolta. In questo modo è possibile ricorrere a un pool finora inutilizzato di persone idonee al servizio di protezione civile.

Questa misura centrale va altresì implementata, imponendo ai civilisti di assolvere una parte del loro obbligo di prestare servizio civile in organizzazioni di protezione civile che presentano un'insufficienza persistente di effettivi. In tal modo, sarà possibile sfruttare le sinergie tra la protezione civile e il servizio civile.

Per attuare queste misure, occorre inserire le disposizioni corrispondenti nella LM, nella LPPC e nella LSC nonché nelle relative ordinanze. È probabile che tutte le misure esaminate richiedano modifiche delle disposizioni cantonali. I Cantoni devono ancora determinare di quali modifiche concrete si tratta e quali progetti legislativi vanno avviati.

6.3 Fasi successive

Per attuare le misure a breve e medio termine volte a migliorare la situazione degli effettivi alla protezione civile, il 30 giugno 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS in collaborazione con il DEFR di elaborare, entro l'estate 2022, un progetto comportante i necessari adeguamenti legislativi da porre in consultazione.

Inoltre, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di verificare, insieme alla Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP),

la possibilità di un'attribuzione in deroga al principio del domicilio e di un'idoneità differenziata delle persone idonee al servizio di protezione civile.

Poiché il Consiglio federale deve considerare l'ipotesi che le condizioni quadro rimangano invariate e che non sarà quindi possibile garantire a lungo termine il numero di effettivi dell'esercito e della protezione civile con l'attuale sistema dell'obbligo di prestare servizio, si dovranno portare avanti anche altre riflessioni sull'ulteriore sviluppo a lungo termine di tale sistema. Il 30 giugno 2021, il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di presentare in collaborazione con il DEFR e la CG MPP, entro la fine 2021, una seconda parte del rapporto sull'apporto di personale che conterrà varianti inerenti all'adeguamento a lungo termine del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Questa parte del rapporto sarà trasmessa alle Camere federali prevedibilmente all'inizio del 2022.

Una volta conclusa l'attuazione dell'attuale riforma dell'esercito, il Consiglio federale presenterà nell'estate del 2023, conformemente all'articolo 149b LM, il prossimo rapporto alle Camere federali che illustrerà gli effetti delle misure a breve termine volte a migliorare la situazione degli effettivi dell'esercito e conterrà una concretizzazione delle ulteriori opzioni.

7

Insegnamenti tratti dall'impiego per fronteggiare il COVID-19 concernenti l'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile

Nella gestione della prima ondata pandemica di COVID-19, nella primavera del 2020, sono stati impiegati secondo il principio di sussidiarietà prima i militi della protezione civile, poi parti dell'esercito e successivamente persone soggette all'obbligo di prestare servizio civile. Già da inizio febbraio 2020 sono state chiamate in servizio unità della protezione civile per fornire appoggio alle istituzioni della sanità pubblica e agli organi di condotta cantonali a causa dell'insorgere della pandemia di COVID-19 nei Cantoni Ticino, Vaud, Vallese, Ginevra, Grigioni e successivamente, per un periodo di tempo molto breve, in parte anche Basilea Campagna, Berna, Lucerna e Neuchâtel. Con l'intensificarsi degli indizi in merito a una possibile necessità di impieghi d'appoggio dell'esercito, dal 22 febbraio 2020 l'esercito si è tenuto pronto per tali impieghi. In seguito all'aggravarsi della situazione e con l'arrivo delle prime domande d'appoggio dai Cantoni Ticino, Grigioni, Basilea Città, Basilea Campagna e Turgovia, il Consiglio federale ha mobilitato parti dell'esercito. Da fine marzo 2020 i militi della protezione civile, coordinati nel quadro della Gestione delle risorse della Confederazione, hanno assunto in modo mirato determinati compiti a lungo termine.

L'incertezza associata all'andamento della pandemia ha indotto le autorità competenti a pianificare con cautela e a chiedere l'appoggio di grandi contingenti dell'esercito. Sulla base delle misure decise dal Consiglio federale, che hanno condotto a un contenimento dei tassi d'infezione, non si è verificato un sovraccarico della sanità pubblica nella misura temuta. Di conseguenza il fabbisogno effettivo della sanità pubblica civile è stato in parte inferiore rispetto al numero dei militari chiamati in servizio sulla base delle domande pervenute e autorizzate. Nonostante l'impiego dell'esercito sia

stato riconosciuto come necessario e apprezzato dagli interessati, è emersa anche l'impressione che l'intervento dell'esercito fosse stato chiesto prima di prendere sufficientemente in considerazione altre risorse quali la protezione civile, il servizio civile e fornitori privati. L'opinione pubblica ha manifestato incomprensione anche a fronte di notizie su singoli ospedali che si avvalevano dell'appoggio dell'esercito mentre per il personale regolare era stato disposto il lavoro ridotto. Alla luce di questa esperienza, durante gli impieghi per il contenimento della seconda ondata gli organi della Confederazione hanno verificato in maniera più rigorosa la sussidiarietà delle domande. Per l'esercito questo ha significato che le autorità, prima di richiederne l'appoggio, dovevano confermare di avere fatto ricorso ai mezzi di tutti gli altri strumenti a disposizione quali la protezione civile, il servizio civile e i fornitori privati.

L'appoggio della protezione civile, dell'esercito e del servizio civile a favore delle autorità civili è stato efficace. I fattori decisivi sono stati, da un lato, la possibilità di mobilitare con grande rapidità e semplicità le unità della protezione civile in modo decentralizzato. Dall'altro lato, grazie a uno svolgimento senza intoppi della mobilitazione parziale dell'esercito, la capacità di offrire in breve tempo notevoli prestazioni in un'ampia gamma di attività. Condizioni indispensabili per l'adempimento del compito delle due organizzazioni – protezione civile ed esercito – sono state l'apporto completo di personale a favore delle unità, la relativa struttura dei quadri e la disponibilità dell'equipaggiamento necessario.

Disponibilità

La maggior parte dei militi della protezione civile necessari ha potuto essere chiamata in servizio nell'arco di pochi giorni ed essere impiegata in maniera flessibile in funzione del fabbisogno, della situazione e dei compiti da svolgere, sia per pochi giorni sia – con turni a rotazione e avvicendamenti – per diverse settimane. Nell'impiego per fronteggiare il COVID-19 si è tenuto conto dei collaboratori indispensabili di aziende di rilevanza sistemica, vale a dire di coloro che operano nel settore sanitario, nelle aziende per l'approvvigionamento della popolazione e nelle imprese di trasporto. Nella maggior parte dei casi è stato possibile supplire a tali dispense poiché, viceversa, erano a disposizione della protezione civile i collaboratori interessati da chiusure d'impresa temporanee o da lavoro ridotto. In sostanza, quindi, non sono state praticamente riscontrate carenze di personale.

La mobilitazione dell'esercito ha funzionato molto bene in generale e, in particolare, per quanto riguarda il numero di militari entrati in servizio, pari al 91 per cento dei militari chiamati in servizio; i militari che non sono entrati in servizio avevano tutti, con poche eccezioni, un motivo di assenza legittimo oppure erano stati dispensati dal loro comandante. Per la fornitura di prestazioni l'esercito si è basato prioritariamente su formazioni esistenti. Tuttavia sono stati chiamati in servizio anche militari in ferma continuata che avevano già adempiuto il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione e sono stati integrati nelle formazioni anche volontari specificamente istruiti per l'impiego. Al pari della protezione civile, anche l'esercito ha dispensato i militari attivi nel settore sanitario, in alcuni casi dopo che questi ultimi avevano fornito appoggio nell'ambito dell'istruzione specifica all'impiego delle formazioni.

Il numero di persone chiamate in servizio per impieghi in situazioni di emergenza e per impieghi straordinari del servizio civile si è basato sostanzialmente sul fabbisogno di appoggio da parte di persone che prestano servizio civile, concretamente comprovato dagli organi cantonali e federali attraverso il processo di Gestione delle risorse della Confederazione⁵⁶. Non è stato possibile dar seguito a tutte le richieste; specialmente in assenza di prove riguardanti la neutralità dell'incidenza sul mercato del lavoro.

Valutazione relativa all'apporto di personale

Grazie al sistema di chiamata in servizio e d'impiego flessibile e orientato alle necessità nonché al radicamento regionale della protezione civile, l'impiego di persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile è stato appropriato. Sono stati chiamati in servizio e impiegati di volta in volta soltanto i militi della protezione civile davvero necessari. I militi della protezione civile quindi non erano in permanenza sul posto e costantemente in impiego. Per poter reagire rapidamente alle richieste d'appoggio, in alcuni casi sono stati messi di picchetto. Il radicamento regionale si è rivelato un grande vantaggio dal punto di vista della rapidità di chiamata in servizio e d'impiego: è stato possibile chiamare rapidamente in servizio i militi della protezione civile dalla loro vita privata o dal posto di lavoro per impieghi di durata più o meno lunga.

La durata e l'entità dell'impiego per fronteggiare il COVID 19 hanno mostrato che la protezione civile deve disporre della capacità di resistenza per diversi mesi, allo stesso tempo tenendo conto – in quanto organizzazione di milizia – della disponibilità e delle necessità dei militi della protezione civile impiegati (assenza sul posto di lavoro).

Anche l'impiego dell'esercito è stato appropriato. È stato possibile fornire le prestazioni richieste: militari adeguatamente istruiti ed equipaggiati hanno sgravato in modo rapido e utile la sanità pubblica, l'Amministrazione federale delle dogane nel controllo ai confini nonché la protezione delle ambasciate e delle residenze. L'attuale grado di apporto di personale è stato sufficiente per coprire le posizioni che rientrano nell'effettivo regolamentare e di conseguenza per fornire le prestazioni.

Gli effettivi di entrata in servizio e la volontà di entrare in servizio sono incoraggianti dal punto di vista quantitativo per quanto riguarda l'apporto di personale, in particolare in vista del notevole calo degli effettivi reali a partire dal 2029. Tuttavia non è certo che gli effettivi d'entrata in servizio saranno altrettanto elevati anche in altre situazioni. Le dispense dei militari attivi nella sanità pubblica invece hanno rivelato un problema fondamentale che non si pone soltanto in uno scenario pandemico.

Molti dei militari impiegati avevano già assolto il totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione, ma sono dovuti entrare in servizio per l'impiego. Inoltre, a causa dei differimenti del servizio, molti dei militari mobilitati avevano già assolto da tempo l'ultimo corso di ripetizione. Come in ogni impiego, dunque, l'esercito ha dovuto migliorare il livello d'istruzione con un'istruzione specifica all'impiego. Quest'ultima ha comunque luogo prima di ogni impiego dell'esercito ma, a seconda dell'entità e

⁵⁶ <https://www.babs.admin.ch/it/aufgabenbabs/resmab.html>

del tipo d'istruzione da recuperare, un'alta percentuale di militari non più soggetti all'obbligo di prestare servizio d'istruzione può diventare un problema. Nel caso presente è stato possibile risolverlo in modo relativamente rapido, poiché in particolare le formazioni d'ospedale e sanitarie, come pure la polizia militare e la fanteria erano attive nell'ambito del loro compito militare fondamentale. In una situazione in cui l'esercito deve fornire prestazioni a un livello più elevato di escalation, il tempo necessario per la messa a disposizione di formazioni pronte all'impiego potrebbe essere considerevole. Anche se il basso numero di effettivi nei corsi di ripetizione non ha alcuna relazione diretta con gli effettivi reali dell'esercito, occorre continuare a monitorare il conseguente calo del livello d'istruzione e della prontezza.

I militari impiegati e le formazioni hanno acquisito notevoli esperienze. Tuttavia la prontezza di base delle formazioni impiegate ha risentito dell'impiego: da un lato, non tutte le formazioni hanno operato nell'intera gamma delle proprie prestazioni, i risultati deficit d'istruzione però potranno essere in parte compensati nei prossimi anni. Dall'altro lato, ai militari impiegati sono stati computati vari corsi di ripetizione al totale obbligatorio di giorni di servizio d'istruzione, di conseguenza si riducono ulteriormente gli effettivi di persone soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione. Tale lacuna non potrà essere colmata nei prossimi anni con una ridefinizione delle priorità nell'apporto di personale: a tal fine non sono sufficienti né il numero di piazze d'istruzione e di istruttori, né quello di persone soggette all'obbligo di prestare servizio d'istruzione disponibili. Le lacune future nell'apporto di personale pregiudicheranno direttamente la fornitura di prestazioni in caso di evento.

Dalla prima fase di gestione della pandemia di coronavirus è emerso che l'Ufficio federale del servizio civile, date le dimensioni della sua organizzazione, con le proprie risorse non è in grado di far fronte contemporaneamente, oltre agli impieghi ordinari in corso e a ulteriori impieghi in situazioni d'emergenza, anche a impieghi straordinari del servizio civile. Quest'ultimo non è stato progettato come organizzazione di primo impiego in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza. Fornisce le sue prestazioni in modo complementare e sussidiario, insieme agli altri attori di tutti i livelli federali e in funzione del fabbisogno concreto comprovato. Introdurre adeguamenti pare quindi opportuno per poter ricorrere nell'ambito di impieghi in situazioni d'emergenza a un maggior numero di persone che prestano servizio civile incorporate in organizzazioni della protezione civile.